

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

A.I. 266

RADICADO: 17-001-23-33-000-2021-00266-00  
NATURALEZA: Nulidad  
DEMANDANTE: Andrés Gómez Herrera  
DEMANDADOS: Empresa Departamental para la Salud - EDSA

I. ANTECEDENTES

En el presente asunto, se deprecia la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se estableció el pliego de condiciones de la licitación pública No. 001 de 2021 y la posterior adjudicación -Resolución no. 186 de agosto 10 de 2021- a la sociedad SUSUERTE S.A. para la ejecución del contrato de concesión para la operación exclusiva del juego de apuestas permanentes o “chance” en el departamento de Caldas.

La demanda fue admitida mediante auto de noviembre 05 de 2021 y en providencia de la misma data, se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar formulada por la parte actora.

II. CONSIDERACIONES

LITISCONSORCIO NECESARIO

La figura del litisconsorcio necesario se encuentra prevista dicha figura, se encuentra prevista en el artículo 61 del C.G.P., el cual regula:

*“Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que*

*intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.*

*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.  
(...)”*

Respecto al tema, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha indicado lo que a continuación se lee:

*“En relación a la naturaleza de parte del litisconsorcio necesario, esta Corporación ha señalado<sup>2</sup>:*

*“El litisconsorcio necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente (artículo 61 del C. G. del P.), lo cual impone que el proceso no pueda adelantarse sin la presencia de dicho litisconsorte, pues su vinculación resulta imprescindible y obligatoria.”*

*Además, el Despacho observa que en el Código General del Proceso la figura del litisconsorcio se encuentra ubicada en los artículos 60, 61 y 62 del Capítulo II “Litisconsortes y otras partes”, en capítulo independiente de los “Terceros” (Capítulo III) del Título Único de la Sección Segunda (Partes, terceros y apoderados).*

*Sobre el tema, la doctrina<sup>3</sup> ha precisado lo siguiente:*

*“Se analizó anteriormente que tomando el concepto de parte en sentido restringido, únicamente pueden existir dentro del proceso dos partes, la demandante y la demandada; cuestión diversa es la de que ellas pueden estar integradas por un número plural de sujetos de derecho. Cuando*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN CUARTA Consejero ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, auto del ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 20001-23-33-000-2013-00350-01(22778)

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, auto de 21 de noviembre de 2016. Rad. 25000-23-36-000-2014-00303-01 (55441)

<sup>3</sup> López Blanco Hernán Fabio - Código General del Proceso – Parte General. Págs. 352-353. Bogotá – Colombia Ed. Dupre -2017.

*tal característica se presenta surge el fenómeno procesal conocido universalmente como litisconsorcio, el cual se denomina activo, pasivo o mixto, según la pluralidad de sujetos de derecho se presente en la posición de demandantes, demandados o en ambas.*

*(...)*

***Cualquiera que sea la forma que adopte el litisconsorcio siempre sus integrantes serán considerados como parte, así intervengan después de establecida la relación jurídico-procesal, porque el sujeto procesal que en tal calidad comparece, fatalmente se ubica como integrante o de la parte demandante o de la parte demandada, sin que interese en cuál de las tres calidades mencionadas lo haga.***

*De acuerdo con lo expuesto, el Despacho considera que lo resuelto por el a quo en la providencia de 31 de julio de 2014, no corresponde a una decisión sobre la intervención de terceros, sino que es un aspecto relacionado con la dirección y saneamiento del proceso por parte del juez de conocimiento, tal como lo prevé el numeral 5 del artículo 42 del Código General del Proceso, según el cual, entre los deberes del juez están la adopción de medidas para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, **integrar el litisconsorcio necesario** e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto, respetando el derecho de contradicción y el principio de congruencia.*

En el presente asunto, se solicita la nulidad del acto administrativo que adjudicó a la empresa SUSUERTE S.A. la licitación pública adelantada por EDSA con el fin de *“ejecutar el contrato de concesión para la operación exclusiva del juego de apuestas permanentes o “chance” en el departamento de Caldas, por un término de cinco (5) años contados a partir del 4 de febrero de 2022 al 03 de febrero de 2027...”*.

En tal sentido, se observa que el acto administrativo cuya nulidad se depreca tiene un contenido de carácter particular y concreto estableciendo un derecho en favor de SUSUERTE S.A., a pesar de lo cual, la parte accionada no conformó -a partir del escrito de demanda- el litisconsorcio necesario con participación de los titulares del derecho en cuestión, situación que impone la obligación a esta Corporación de ordenar la citación de SUSUERTE S.A. para que comparezca al proceso, para lo cual se le otorgara el término de traslado de la demanda -art. 172 del CPACA- para dar respuesta al escrito introductor, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el inciso 2º del citado artículo 61 del C.G.P.

Igualmente se conferirá a SUSUERTE S.A. el término de cinco (05) días para dar contestación a la solicitud de medida cautelar formulada por la parte actora.

Con el fin de surtir la citación de la sociedad vinculada se requerirá a la parte accionante para que aporte el certificado de existencia y representación de SUSUERTE S.A.

Por lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** VINCÚLASE en calidad de litisconsorcio necesario a SUSUERTE S.A.

**SEGUNDO:** REQUIÉRESE a la parte actora para que aporte el certificado de existencia y representación de SUSUERTE S.A.; carga que deberá cumplir en el término de CINCO (05) DÍAS.

**TERCERO:** NOTIFÍQUESE **personalmente** esta providencia y el acto admisorio de la demanda a SUSUERTE S.A. con el fin de que comparezcan al proceso, por lo cual deberán pronunciarse dentro del término estipulado en el artículo 172 del CPACA.

**CÓRRESE** traslado a SUSUERTE S.A. de la solicitud de medida cautelar formulada por la parte actora por el término de CINCO (05) DÍAS.

Notifíquese



**Dohor Edwin Varón Vivas**  
**Magistrado**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**A.S. 199**

**RADICADO:** 17-001-23-33-000-2018-00466-00  
**NATURALEZA:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**DEMANDANTE:** Jorge Enrique Ríos Ayala  
**DEMANDADO:** Municipio de Supía

**FÍJASE** como fecha para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, el día **dos (02) de febrero de 2022** a partir de las **nueve de la mañana** (09:00 A.M).

Se advierte a las partes que deberán estar atentas a los correos electrónicos por ellas informados, donde será remitido el correspondiente enlace de conexión para la celebración de la audiencia por medio del sistema virtual establecido por el Consejo Superior de la Judicatura –Microsoft Teams-.

**Notifíquese**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Dohor Edwin Varón Vivas', written over a horizontal line.

**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**Magistrado**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**MEDIO DE CONTROL:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos  
**RADICADO:** 17-001-23-33-000-2017-00665-00  
**DEMANDANTE:** Enrique Arbeláez Mutis  
**DEMANDADO:** Ministerio de Tecnologías de Información y de las Telecomunicaciones.  
**VINCULADOS:** Inmaculada F.M. Estéreo-Anserma Cultural Estéreo -Paisaje Estéreo 90.1 -Mirador estéreo –Dorada Estéreo –Emisora Comunitaria De La Merced –Manzanares Estéreo 104.1 –Super estación 93.1 –Angular Estéreo – Pensilvania Estéreo 93.1-Ultra F.M –Emisora Comunitaria De Salamina –Samaná Estéreo -Emisora Comunitaria De San José –Viterbo Estéreo.  
**AUTO NO.:** 0315

Por su oportunidad y procedencia, conforme a lo establecido en los artículos 37 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con los artículos 322 y 323 del Código General del Proceso, **SE CONCEDE** en el efecto **SUSPENSIVO** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (Archivo PDF 017), contra la Sentencia No. 75 proferida por esta Corporación el veintinueve (29) de octubre de 2021 (Archivo PDF 014).

Una vez en firme el presente auto, se remitirá de forma inmediata el expediente al H. Consejo de Estado para que allí se desate el respectivo recurso, previas las anotaciones correspondientes en el sistema informático Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**Patricia Varela Cifuentes**

**Magistrado**

**Oral 002**

## **Tribunal Administrativo De Manizales - Caldas**

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

Código de verificación:

**1114ad1094e77fa27de7a384cd670e77c30e292d049f730bff3736ab911f1b48**

Documento generado en 19/11/2021 04:37:05 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE CONJUECES  
Lina María Hoyos Botero  
Conjuez Ponente**

**S. 031**

**Asunto: Sentencia**  
**Medio Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
**Radicación: 17-001-23-33-000-2018-00265-00**  
**Demandante: HUMBERTO RODRIGUEZ ARIAS**  
**Demandados: Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Seccional de la Judicatura.**

Manizales, veintitrés (23) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021).

**1. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a emitir la sentencia de primera instancia, dentro de este medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, instaurado por el señor **HUMBERTO RODRIGUEZ ARIAS**, en contra de la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, con la dirección de la **Doctora LINA MARÍA HOYOS BOTERO**, en calidad de Conjuez Ponente, y con la participación de los Conjueces Revisores Doctor **TOMÁS FELIPE MORA GÓMEZ** y Doctor **JOSÉ NICÓLAS CASTAÑO**.

**2. ASUNTO**

Actuando a través de apoderado judicial, el demandante **HUMBERTO RODRIGUEZ ARIAS**, instauró demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **NACION – RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL** solicitando las siguientes **DECLARACIONES Y CONDENAS:**

Que se declare la nulidad de la Resolución No DESAJMZR 16-226 del 19 de febrero de 2016, expedida por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial en la ciudad de Manizales.

La nulidad de la Resolución No 7207 del 28 de noviembre del año 2017, expedida por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial en la ciudad de Bogotá, notificada el día 21 de julio de 2016.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones se ordene a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, liquidar en debida forma la prima especial de servicios, así como la reliquidación de sus prestaciones sobre el 100% del salario.

Que se ordene reconocer y pagar al Dr **HUMBERTO RODRIGUEZ ARIAS**, a partir junio de 1997 a la fecha de presentación de la demanda, y en lo sucesivo, las diferencias salariales, prestacionales y cesantías, teniendo en cuenta como base la totalidad de la remuneración básica mensual de cada año, esto es, sin deducir o descontar de esta remuneración el 30% de la prima especial de servicios.

Que se declare el pago de las costas en favor del demandante.

### 3. HECHOS

El **DEMANDANTE** labora al servicio de la Rama Judicial, en calidad de Juez de la República desde el 3 de junio de 1997 y a la fecha de presentación de la demanda, continúa en el servicio.

En su calidad de Juez percibió salario, prima de servicios y prestaciones sociales.

El salario devengado es el señalado año a año en los decretos expedidos por el Gobierno Nacional.

### 4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Mencionó la parte demandante en este acápite del escrito de la demanda, lo siguiente:

**Normas Constitucionales vulneradas:** artículos 2, 13, 25, 48, 53 y 215.

**Normas de carácter nacional vulneradas:** ley 4ª de 1992; 152 numeral 7 de la Ley 270 de 1996; artículo 152 de la Ley 270 de 1996; CPACA.

Aduce que desde el año de 1993 y por cada año subsiguiente, se ha

disminuido a los Jueces de la República, y en especial a su mandante, el valor del salario y de las prestaciones sociales y cotizaciones a la seguridad social integral en un porcentaje equivalente al 30% de su remuneración básica mensual, circunstancia que afecta de manera correlativa y directa todos los derechos laborales. Para el efecto trajo a colación las sentencias del Consejo de Estado relativas a la interpretación del pago de la prima especial de servicios.

## **5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

La **NACIÓN- RAMA JUDICIAL** (fls. 107-116 C1) manifestó que el Consejo de Estado mediante sentencia del 29 de abril de 2014 emitida por la Sala de Conjuces, Sección Segunda, se declaró la nulidad de los artículos en los decretos anuales de salarios de la Rama Judicial comprendidos entre los años 1993 a 2007, los cuales ordenaron que el 30% de la asignación básica para el cargo de Juez de la República, entre otros servidores públicos, se consideraba como prima sin carácter salarial.

Informa que, como se observa, fue la misma Ley 4ª y su desarrollo normativo, la que de manera expresa determinó que la prima especial no tiene carácter salarial, de manera que excluyó la misma de la liquidación de los otros derechos laborales que conforman la remuneración de la parte demandante, tales como prima de servicios, navidad, vacaciones, auxilio de cesantía y bonificación por servicios prestados y de las prestaciones sociales.

Aduce que, no es legalmente procedente acceder a las pretensiones de la presente demanda, teniendo en cuenta que la prima del 30% de servicios fue establecida sin carácter salarial por la propia Ley 4ª de 1992, la cual fue declarada conforme con la Constitución en sentencia C-279 de 1996, razón por la cual el Gobierno Nacional está expresamente facultado para expedir los decretos salariales teniendo la potestad de determinar que el 30% de la remuneración mensual sea considerada prima especial sin carácter salarial, y por lo tanto, no contradice los mandatos constitucionales y legales.

Finalmente señala que, la actuación de la Dirección Seccional ha sido ajustada a los lineamientos jurídicos expresados, por cuanto el principio de legalidad al que se encuentran sometidos los agentes del Estado, no le permite a la entidad disponer la liquidación, reconocimiento y pago de condiciones diferentes a las autorizadas por el Gobierno Nacional como única autoridad competente para ello.

Formuló la excepción de prescripción trienal.

## **6. TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES.**

El traslado de las excepciones formuladas por la entidad demandada se surtió el día 15 de marzo de 2021, respecto de prescripción trienal (142 c1).

## **8. ALEGACIONES FINALES**

En atención al artículo 13 del Decreto 806 de 2020, 181 y 182 de la Ley 1437 de 2011, se corrió traslado de alegatos de conclusión (fl. 143 a 146 C1).

### **Demandante.**

Trajo a colación los antecedentes legales de la prima especial de servicios.

Señaló que la Rama Judicial ha dado a la norma una interpretación errada, no solo desconociendo los principios fundantes generadores de la Ley 4 de 1992, sino que está contrariando las normas legales, constitucionales y criterios jurisprudenciales reguladores del tema, al no reconocer y liquidar en debida forma y como factor salarial, el equivalente al 30% del ingreso básico mensual, el cual debe adicionarse al salario básico y no deducirse como se ha hecho, y por el contrario liquidar los salarios y prestaciones sociales en una base porcentual del 100% de la remuneración mensual y no con el 70% como se ha venido efectuando y como claramente se evidencia en el material documental aportado y decretado dentro del proceso.

Indica que el 30% que se venía descontando a su mandante a título de prima especial de servicios, es un componente de su remuneración mensual, cuyos efectos salariales y prestacionales han sido desconocidos, en virtud a la equivocada y errónea interpretación de la entidad aquí accionada, así las cosas, es claro que se vulneran los derechos laborales de su prohijado al no liquidar en debida forma esta prestación, contrariando a toda luz los principios legales y constitucionales que forjan la seguridad jurídica de los empleados de la Rama Judicial.

Citó la sentencia del 12 de abril de 2016 proferida por el Consejo de Estado, indicando que el término de prescripción solamente es pertinente contabilizarlo desde el momento de la ejecutoria de la sentencia del 29 de abril de 2014, radicado No 11001-03-25-000-2007-00087-00 número interno 1686-07, sección segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo, y no como erradamente lo interpreta la administración (fl 185 a 189 C1).

### **Demandada.**

La demandada reafirmó la tesis expuesta en la contestación de la demanda y agregó que, la prima especial de servicios no tiene carácter salarial tal como lo declaró la Corte Constitucional.

Puso de presente el pronunciamiento de la sentencia de Unificación SUJ-016—CE-SE2019 del 2 de septiembre de 2019 proferida por el Consejo de Estado, referente al término para contabilizar la prescripción, solicitando se declare la misma sobre las sumas de dinero previas al 8 de febrero de 2016 (fl. 149 a 152).

## **9. CONSIDERACIONES**

### **a. COMPETENCIA.**

Corresponde a esta jurisdicción por la materia del asunto, a este Tribunal en razón a la cuantía de la demanda y al factor territorial y a esta Sala de Conjuces, atendiendo 1). La orden emitida por el Consejo de Estado en auto del 20 de septiembre de 2018 (fls. 90 a 92 C1) que aceptará el impedimento presentado por la totalidad de los Magistrados que integran esta Corporación y a este Conjuce por sorteo de conjuces realizado el pasado 26 de julio de 2019 (fls. 97 a 100 C1).

### **b. CONTROL DE LEGALIDAD.**

Se surte en la presente diligencia de audiencia, y una vez verificada la totalidad de la actuación en el presente proceso, no se encuentra vicio que anule la actuación y tampoco fue propuesto en su momento por las partes en conflicto.

### **c. PROBLEMAS JURÍDICOS:**

Se definen así:

¿Fue liquidado en debida forma el salario devengado por el demandante en calidad de Juez de la República, o bien se descontó del mismo la prima especial de servicios, equivalente al 30% del salario, generando una merma en los salarios devengados?

¿Es procedente la reliquidación y pago de las prestaciones sociales devengadas por el demandante con base en el 100 % de la remuneración básica mensual designada para cada año?

¿Tienen derecho el demandante al reconocimiento de la prima especial de servicios como factor salarial y en consecuencia, a la reliquidación y pago de sus prestaciones sociales?

¿Se le debe declarar la existencia del fenómeno de la prescripción trienal laboral, acorde con los postulados legales que a esta figura regulan?

#### **d. ANALISIS**

##### **PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS, artículo 14 de la Ley 4 de 1992 en aplicación al principio de progresividad**

La Ley 4ª de 1992, mediante la cual se fijaron normas, objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional estableciera el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos determinó en su artículo 1º y 2º lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1o. El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:*

- a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;*
- b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;*
- c) Los miembros del Congreso Nacional, y*
- d) Los miembros de la Fuerza Pública”.*

*ARTÍCULO 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:*

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.*
- b) (...)”.*

Debe tenerse en cuenta que el artículo 53 de la Constitución Nacional, consagra como principios mínimos laborales, la favorabilidad y la remuneración móvil:

*ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por*

*los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. (...)*

Bajo el mandato de la Ley 4ª de 1992 contenido en los artículos 1º y 2º, el Gobierno Nacional en su artículo 14, creó la prima de servicios, así:

*ARTÍCULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.*

*Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”.*

A su vez, el Gobierno año tras año, en virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, expidió los decretos mediante los cuales dictó disposiciones en materia salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima.

Ahora bien, dichos decretos salariales desde el año 1993 al año 2007, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado mediante providencia suscrita el día 29 de abril de 2014, en la que se señaló que el Gobierno Nacional interpretó las normas de forma errónea, en tanto desmejoró el salario de los funcionarios de la Rama Judicial, razón por la cual declaró la nulidad de los decretos que establecían el salario y las prestaciones para los servidores públicos de la Rama Judicial desde el año 1993 al año 2007, quedando en vigencia el salario en un cien por ciento (100%) para que sea tenido al momento de efectuar cálculos para pagar prestaciones sociales, cesantías, indemnizaciones, intereses, bonificaciones, prima de navidad, vacaciones, de servicio y demás rubros que

se reconocen y pagan a los funcionarios públicos. Se expuso en dicha sentencia lo siguiente<sup>1</sup>:

*"En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió los decretos demandados, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima. Dichos decretos no ofrecieron la suficiente claridad y fueron interpretados erróneamente por las entidades encargadas de aplicarlos, pues entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y no que ésta equivalía a ese 30%. Aunque parece un juego de palabras, son dos cosas completamente diferentes, pues la primera interpretación implica una reducción del salario básico al 70%, mientras que la segunda, que es la correcta de conformidad con la Ley y la Constitución Política, como se explicará más adelante, implica que se puede tomar el 30% del salario, pero solamente para efectos de cuantificar la prima especial, para luego añadirla al salario básico. La diferencia se evidencia en el siguiente ejemplo, para el cual hemos tomado un salario básico de \$10.000.000:*

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)</i>
<i>Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario sin prima: \$7.000.000 Total a pagar al servidor: \$10.000.000</i>	<i>Salario básico: \$10.000.000 Prima especial (30%): \$3.000.000 Salario más prima: \$13.000.000 Total a pagar al servidor: \$13.000.000</i>

A su vez en reciente sentencia del Consejo de Estado del dos (2) de septiembre el 2015, Conjuez Ponente: Carmen Anaya de Castellanos<sup>2</sup>, se señaló al respecto:

*"... para esta Sala de Conjueces es claro que tales normas y actos administrativos demandados, desmejoraron laboralmente los salarios y derechos prestacionales de la actora, puesto que se desconoció, tanto en el procedimiento administrativo como en la sentencia recurrida, el que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma de la misma, contrariando la progresividad en materia laboral. Entonces, en consecuencia, se*

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. CONJUEZ PONENTE: MARÍA CAROLINA RODRÍGUEZ RUIZ. Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014). EXPEDIENTE No. 11001-03-25-000-2007-00087-00. No. INTERNO: 1686-07.

<sup>2</sup> Actor: José Fernando Osorio Cifuentes. No radicación 73001233100020110010202

*procederá a ordenar, a título de restablecimiento del derecho, la reliquidación y pago del 30% del salario, con incidencia en la prima y las prestaciones legales devengadas por el señor JOSÉ FERNANDO OSORIO CIFUENTES, durante el período demandado”.*

De acuerdo a lo anterior, con los criterios normativos establecidos en la ley marco, esto es la Ley 4ª de 1992, es claro que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos demandados anualmente, pues como se pudo observar, el literal a) del artículo 2º de la mencionada Ley estableció que de ninguna manera se podían desmejorar los salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, se dio una incorrecta interpretación, aplicando indebidamente la Ley 4ª de 1992 al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos, razón suficiente para determinar que los actos administrativos demandados son contrarios a la Constitución y la Ley, pues desconocen los derechos laborales prestacionales del actor y vulneran principios constitucionales, por lo que es mandatario ordenar el pago íntegro del salario, y la reliquidación de sus derechos laborales y prestacionales, en atención al desarrollo y evolución jurisprudencial que procura la protección de los derechos laborales económicos y constitucionales reclamados.

En reciente sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado<sup>3</sup>, la cual concluyó que la prima especial de servicios, de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, es una prestación social equivalente al 30% del sueldo básico de estos funcionarios y es adicional a este y no, como lo pretendieron el Gobierno y la demandada, deducirla del sueldo básico, así las cosas, el demandante debió recibir el 100% por ciento de sus salario y una prima adicional equivalente al 30% por ciento del salario básico:

*“...Para la sala demostrado esta que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993, 104, 106 y 107 de 1994, 26, 43 y 47 de 1995, 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, a lo que en realidad constituye el 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30% que, se reitera, es parte de su salario básico y/o asignación básica, sea teniendo en cuenta(sic) para la reliquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho...”*

---

<sup>3</sup> Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuces, C.P: Carmen Anaya de Castellanos. Actor: Joaquín Vera Pérez Demandado: Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial.

## **LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS COMO FACTOR SALARIAL**

De igual manera, se hace necesario analizar, la condición o no, de factor salarial que reviste la prima especial de servicios.

El artículo 14 de la Ley 4 de 1992, que señaló expresamente su carácter de no salarial, fue modificado por la Ley 332 de 1994 "*Por la cual se modifica la Ley 4 de 1992 y se dictan otras disposiciones*", señalando que la prima constituiría parte del ingreso base, pero únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación. El artículo en cuestión señala:

*Artículo 1º.- Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998<sup>4</sup> La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.*

*La anterior prima con las mismas limitaciones, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación.<sup>5</sup>*

Tal como lo adujo la parte demandada, la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 1996 al realizar análisis de constitucionalidad se pronunció sobre los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, declarando la EXEQUIBILIDAD de la frase "*sin carácter salarial*".

---

<sup>4</sup> Artículo 1º. Aclárese el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 4ª de 1992, no se refiere a los Fiscales de la Fiscalía General de la Nación que se acogieron a la escala salarial establecida en el Decreto 53 de 1993, ni a quienes se vincularon con posterioridad a dicho decreto. En consecuencia, para estos servidores, la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 6º del Decreto 53 de 1993 y los decretos posteriores que lo subrogan o lo adiciona, tendrá carácter salarial para efectos de la determinación del salario base de liquidación de la pensión de jubilación.

<sup>5</sup> Texto en Negrita declarado EXEQUIBLE en Sentencia Corte Constitucional 444 de 1997. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 129 de 1998

El Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>6</sup>, en reciente sentencia adujo que la prima especial de servicios NO tiene carácter salarial:

*“Dicha ley marco es la Ley 4ª de 1992, que en el artículo 14 establece una prima especial de servicios sin carácter salarial para diversos servidores públicos, que oscila entre el 30% y el 60% de la remuneración básica mensual”.*

*(...) En esta sentencia, que es del año 2014, se anularon todos los decretos expedidos sobre la materia por parte del Gobierno Nacional entre 1993 y el 2007.*

*Aquí en el caso que nos ocupa se acoge y ratifica esta línea jurisprudencial, con la siguiente precisión: es necesario distinguir la liquidación del ingreso mensual de la liquidación de las prestaciones sociales, así:*

*En cuanto a lo primero, el ingreso mensual se debe liquidar como se indicó en el cuadro transcrito de la sentencia del 29 de abril de 2014, o sea que incluya el salario básico más un 30% adicional, a título de prima especial de servicios. En el ejemplo, cada mes se debería pagar \$13.000.000 de pesos.*

*Y en cuanto a lo segundo, las prestaciones sociales se deben liquidar sobre la totalidad del salario básico, sin restar ni sumar el 30% de la prima especial de servicios, que para estos efectos no tiene incidencia alguna, ya que no tiene carácter salarial, como lo indica la Ley 4ª de 1992. En el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.”(Negrillas fuera de texto)*

Conforme a la sentencia anterior, el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios NO tiene carácter salarial, posición que fue confirmada por la sentencia de unificación proferida por la Sala de Conjuces del Consejo de Estado el pasado 2 de septiembre de 2019:

*“...En efecto, la norma previó que dicha prima, no constituiría factor salarial, disposición que fue declarada exequible por la Corte*

---

<sup>6</sup> SECCIÓN SEGUNDA, SALA DE CONJUECES. CONJUEZ PONENTE: NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO. Sentencia del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).Referencia: Expediente N° 730012333000201200183 02 Número interno: 3546-201 Demandante: María Cecilia Arango Troncoso.

<sup>7</sup> Ley 4 de 1992. Artículo 14: “El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial, para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los jueces de la República, incluidos los magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1) de enero de 1993. Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los registradores del distrito capital y los niveles directivo y asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

*Constitucional, mediante la sentencia C-279 de 1996, en la que se adujo:*

*«el Legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen o no salario; así como definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución. El considerar que los pagos por primas técnicas y especial no constituyen factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado Colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido con la comunidad internacional.»*

*A partir de la expedición de la Ley 332 del 19 de diciembre de 1996, el carácter no salarial de la mencionada prestación, fue modificado en el sentido de que esta debía tenerse en cuenta para efectos de liquidar prestaciones pero únicamente respecto a la pensión de jubilación de los funcionarios señalados en la norma que, a la fecha de su entrada en vigencia, se encontraran vinculados al servicio o que se jubilaran con posterioridad a esta.*

*El artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 facultó al Gobierno para determinar el porcentaje de la prima especial que, según el legislador, debía oscilar entre el 30 y el 60 % del salario básico, aspecto que ha sido regulado por el ejecutivo anualmente a partir de 1993, al expedir los decretos salariales de los servidores públicos.*

*En segundo lugar, el ejecutivo reglamentó el régimen salarial ordinario de los servidores públicos, así como previsto en el Decreto 57 de 1993, aplicable a los funcionarios que renunciaron al régimen ordinario y optaron por este y, a quienes se vincularon a partir de su vigencia. Frente al régimen de acogidos al Decreto 57 de 1993, se determinó que «el treinta por ciento (30%) de la remuneración mensual de los siguientes servidores públicos se considera como Prima Especial, sin carácter salarial»<sup>8</sup>.*

*Y frente al régimen salarial de los no acogidos, se estableció que «los funcionarios a que se refieren los artículos 5 y 6 del presente decreto tendrán derecho a una prima especial mensual equivalente al treinta por ciento (30%) de la asignación básica y los gastos de representación sin carácter salarial y sustituye la prima de que trata el artículo 7 del decreto 903 de 1992»<sup>9</sup>.*

---

<sup>8</sup> Artículo 7, Decreto 57 de 1993.

<sup>9</sup> Artículo 7, Decreto 51 de 1993.

*En tercer lugar, es importante destacar que el entendimiento del concepto de prima ha sido abordado por el Consejo de Estado<sup>10</sup> al señalar que el título de «primas» significa invariablemente un agregado en el ingreso de los servidores públicos en ocasiones de naturaleza prestacional, salarial o como simple bonificación, con la constante, eso sí, de representar un incremento en los ingresos derivados de la relación laboral. Señaló expresamente la Sala:*

*«... la noción de "prima" como concepto genérico emerge a título de reconocimientos económicos adicionales para el empleado a fin de expresar cualidades o características particulares del mismo, que con todo, implican un aumento en su ingreso laboral, es así, como la prima técnica, la prima de antigüedad, la prima de clima, entre otras, representan un sistema utilizado en la función pública para reconocer un "plus" en el ingreso de los servidores públicos, sin importar que en la definición normativa de esencia, sea o no definido su carácter salarial, prestacional o simplemente bonificador.»*

Fuerza entonces concluir que por orden de la ley y la jurisprudencia, tanto de nuestro órgano superior como de la Corte Constitucional, la prima especial no le reviste carácter de factor salarial.

### **LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS FRENTE A JUECES DE LA REPUBLICA**

Consecuente con la Sentencia de Unificación mencionada, la prima especial de servicios fue creada por el legislador como una contraprestación que debería ser sumada al sueldo de los funcionarios beneficiados con ésta y no, como lo viene aplicando la parte demandada, extrayendo el equivalente a la prima especial de servicios de 30% del mismo sueldo de estos funcionarios:

*"...Para la Sala demostrado esta que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993, 104, 106 y 107 de 1994, 26, 43 y 47 de 1995, 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional, año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, a lo que en realidad constituye el 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30% que, se reitera, es parte de su salario básico y/o*

---

<sup>10</sup> Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda del 2 de abril de 2009, expediente 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831-07), actor: Luis Esmeldy Patiño López, magistrado ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

*asignación básica, sea teniendo en cuenta para la liquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho.”*

De las pruebas arrojadas al proceso, no quedan dudas que el demandante ha estado vinculado a la Rama Judicial en el cargo de Juez de la República y de su análisis es claro que de su propio salario, fue extraído el valor de la prima especial de servicios, por tanto tendrá derecho al reconocimiento de la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, al pago de su salario en un cien por ciento (100%), así como y reliquidación de prestaciones sociales sobre el porcentaje del salario disminuido.

### **PRESCRIPCIÓN TRIENAL LABORAL -Línea Jurisprudencial del Consejo de Estado-**

La línea jurisprudencial que venía defendiendo el Consejo de Estado años atrás, disponía que la prescripción que deviene de la nulidad de los decretos salariales se debe contar desde la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma. A partir de la sentencia de la nulidad simple, surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales. Al respecto se había señalado con claridad:

*“...Sobre la prescripción de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que la misma se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter de salario a la prima especial de servicios. Lo anterior porque: (i) Los servidores públicos hasta la declaratoria de nulidad de la norma precitada tenían la seguridad de que su derecho había sido bien liquidado y; (ii) porque fue con la decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales y no antes<sup>11</sup>. Así las cosas, el día 14 de febrero de 2002 se profirió la primera sentencia que declaró nula la expresión “sin carácter salarial” del artículo 7º del Decreto 038 de 1999, por lo tanto, es a partir de dicha fecha que se cuenta la prescripción, puesto que con la expedición de la misma surgió el derecho de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a la reliquidación de sus prestaciones sociales, con la inclusión de la prima especial de servicios. Ante tal situación, a los mismos los cobija el término prescriptivo de tres años de que trata el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 para presentar la solicitud de reliquidación de sus*

---

<sup>11</sup> Cita de cita: Al respecto ver sentencia de la Sala Plena. Sección Segunda. Sentencia del 4 de agosto de 2010, Exp. 0230-08, M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

*prestaciones sociales. Ahora, el término de caducidad debe contarse no desde la ejecutoria del acto administrativo que liquidó de forma definitiva las prestaciones sociales del servidor de la Fiscalía General de la Nación, sino desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada dentro del término de prescripción atrás señalado.*

*En efecto, ante la existencia de un hecho nuevo generador de una expectativa para el mejoramiento de un derecho económico de carácter laboral, como puede ser la declaratoria de la nulidad de una norma, el servidor público beneficiado, tiene la posibilidad una vez agote la vía administrativa, demandar la negativa de la entidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Todo lo anterior, fue precisado por esta Sección en sentencia del 4 de agosto de 2010<sup>12</sup> en la que se unificó el criterio en cuanto al carácter salarial de la prima de servicios y en lo referente al término de prescripción y caducidad para reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales percibidas. Al respecto la providencia señaló: "[...] De la naturaleza de la cesantía y caducidad de los actos que reconocieron anualmente este auxilio a la actora. Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A. En ese orden de ideas, en principio no es factible que con una petición posterior se pueda solicitar a la administración la revisión del valor reconocido por dicho concepto.*

*Este criterio, sin embargo, no puede aplicarse de manera general y sin tener en cuenta el contexto en el cual se origina la nueva petición, pues tal y como ocurre en este evento, cuando se ha expedido un acto administrativo anual de liquidación que no fue controvertido ni en sede gubernativa ni judicial, puede asumirse que esta ausencia de controversia obedeció a la seguridad que el beneficiario tenía de que su derecho había sido bien liquidado. Pero si ejecutoriado este acto surge en beneficio del administrado una expectativa legítima de incremento porcentual en la base liquidatoria de su cesantía anual, es decir, un hecho nuevo producto de decisiones judiciales de anulación de normas, que resulta aplicable a*

---

<sup>12</sup> Cita de cita: Ibídem

*su situación y lo faculta para solicitar a la administración la respectiva reliquidación. [...] Ocurre sin embargo, que con posterioridad a estas decisiones, surgió para la funcionaria una expectativa legítima de un derecho que finalmente se concretó con la anulación de las normas que le restaban el carácter salarial al 30% que a título de prima especial percibía el servidor, razón por la cual, desde este momento puede decirse que nace para cada uno de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a los que se dirigía la norma anulada, el derecho a que dentro de la base liquidatoria de las prestaciones y las cesantías se incluya el 30% percibido a título de prima especial, es decir, que surge un derecho subjetivo que faculta al administrado para solicitar a la Consecuente con lo administración su reconocimiento. [...] anterior y como la exigibilidad tuvo lugar con plena certeza a partir de la expedición de las sentencia anulatorias citadas, los servidores o ex servidores de la Fiscalía General de la Nación, podían reclamar su reconocimiento, sin que se pueda afirmar, como lo hace la primera instancia, que lo pretendido era revivir los términos de caducidad para acudir a la jurisdicción, pues como bien lo dice la demandante, no se está discutiendo el contenido de los actos que le reconocieron anualmente la cesantía, sino la negativa a la inclusión de un derecho económico que surgió con posterioridad a este reconocimiento. Es decir que, existiendo un hecho nuevo que genera una expectativa legítima de mejoramiento de un derecho laboral económico, el administrado una vez agotada la vía gubernativa queda facultado para acudir a la jurisdicción en acción de nulidad y restablecimiento del derecho para que sea la jurisdicción de lo contencioso administrativo la que decida sobre la viabilidad de acceder o no a su pretensión de reliquidación, tal y como ocurrió en este evento [...] De esta manera la Sala se aparta del criterio acogido en algunas decisiones en las que se ha aceptado la configuración de la caducidad que conduce a proferir fallo inhibitorio frente a la pretensión de reliquidación del auxilio de cesantía, porque se insiste, la exigibilidad tuvo lugar con plena certeza a partir de la expedición de las sentencias a que se ha venido haciendo referencia [...]” (Subraya y negrilla fuera de texto).*

*Tal providencia recogió los argumentos expuestos en varias decisiones proferidas tanto por la Subsección “A” como por la Subsección “B”, en las cuales se expresó que en casos como el aquí analizado, procede el estudio de fondo de las pretensiones porque, se reitera, el derecho surgió al día siguiente en que quedaron ejecutoriadas las sentencias que declararon nulos los artículos referentes a la prima especial<sup>13</sup>. Ahora, si bien la providencia citada*

---

<sup>13</sup> Cita de cita: Ver las siguientes sentencias: Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “A”. C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón. Sentencia del 4 de marzo de 2010.

*se refiere al auxilio de cesantías liquidado definitivamente, tal postulado se aplica también para las otras prestaciones sociales que ya se hubiesen liquidado de forma definitiva. Así lo explicó la Sección Segunda Subsección "B" al manifestar<sup>14</sup>: "[...] 1.1.1 Respecto de las demás prestaciones sociales. Siguiendo esta postura y teniendo en cuenta que el término de prescripción (3 años) se cuenta a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible, en el asunto objeto de examen no puede decirse que la obligación se hizo exigible a la fecha de expedición de los Decretos que fijaron las escalas salariales para los empleados de la Fiscalía General de la Nación o, para el caso de las cesantías, como ya se dijo, a partir del momento en que se notificó el acto administrativo que las liquidó año a año; porque el mismo surgió al día siguiente en que quedaron ejecutoriadas las sentencias que declararon nulos los artículos referentes a la prima especial en cada uno de ellos<sup>15</sup>. [...] No puede arribarse a una conclusión distinta porque de nada valdría la anulación de las normas que limitaban el derecho de los trabajadores, lo que sucedía al negar el cómputo de la Prima Especial de Servicios como factor salarial, si las personas perjudicadas con esa determinación no pudieran hoy valerse de la desaparición de la norma restrictiva para ejercer sus derechos a plenitud [...]". En conclusión: la prescripción de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter salarial a la prima especial de servicios, porque fue con tal decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales, con la inclusión de la referida prima.*

*Así mismo, el término de caducidad debe contarse desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada dentro del término de prescripción. Lo anterior porque se está ante la existencia de un hecho nuevo generador de una expectativa para el mejoramiento de un derecho económico de carácter laboral que*

---

No. Interno 1469-07. Actor. Aura Luz Mesa Herrera. Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección "B" C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 8 de abril de 2010. No. Interno 0512-08. Actor. María Marlene Bello Sánchez.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "B". Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2005-08547-01(0132-09). Actor: Álvaro Guillermo Cuellar Romero. Demandado: Fiscalía General de La Nación.

<sup>15</sup> La sentencia que declaró nulo el artículo 7° del Decreto 38 de 1999 se notificó mediante edicto desfijado el 6 de agosto de 2002 y la que declaró nulos los artículos 7° del Decreto 50 de 1998 y 8° del Decreto 2729 de 2001, se notificó mediante edicto desfijado el 23 de octubre de 2007, es decir que la primera quedó ejecutoriada el 12 de agosto de ese año y la segunda el 26 del de octubre de 2007, lo que significa que a partir del día siguiente en que quedaron en firme surgió el derecho para la demandante.

*antes no existía y que surgió a raíz de la declaratoria de nulidad de la norma que establecía que la prima especial de servicios no era factor salarial...”*

En este sentido vale la pena traer a colación el artículo 2535 del Código Civil:

*"La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.*

*Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible”*

Claramente, no basta con el solo pasó del tiempo para que opere el fenómeno de la prescripción, es necesario además que el derecho o la acción a los que pretende aplicarse esta forma extintiva sean ya exigibles o ejercitables pues solo desde ese momento podrá contabilizarse el término prescriptivo. Concluyendo entonces que los servidores públicos no tenían forma de hacer valer su derecho, pues el mismo indefectiblemente cobró vigencia a partir de la nulidad de los decretos salariales, por ende se defendía la tesis de que no puede predicarse prescripción pues en tales periodos no corrió la misma. La prescripción operaba contados tres años siguientes a la declaratoria de nulidad. La anterior tesis que fue acogida en la decisión esbozada por el Consejo de Estado, Sección Segunda–Subsección “A” del veintiuno (21) de abril dos mil dieciséis (2016), garantizando el acceso a la administración de justicia y la materialización de los derechos<sup>16</sup>.

Sin embargo, un giro a la línea jurisprudencial se dio en el Consejo de Estado, Sección Segunda - Sala de Conjuces<sup>17</sup>, en que determinaron que la prescripción debía tomarse contando solo tres (3) años atrás desde el inicio de la reclamación administrativa, y se interrumpe con la solicitud de reliquidación.

*"...Pasa la Sala a estudiar la figura de la prescripción; ello hace entrar en línea de cuenta la siguiente pregunta: ¿desde qué fecha hay que reconocer y pagar los salarios y las prestaciones sociales que hubieren sido mal liquidados por concepto de la prima especial de servicios?*

---

<sup>16</sup> SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A” Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., abril veintiuno (21) de dos mil dieciséis (2016). SE 034 Radicado: 050012331000200301220 01 (0239-2014) Actor: Samuel Correa Quintero Demandado: Nación- Fiscalía General de la Nación.

<sup>17</sup> SECCIÓN SEGUNDA, SALA DE CONJUECES. CONJUEZ PONENTE: NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO. Sentencia del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).Referencia: Expediente N° 730012333000201200183 02 Número interno: 3546-201 Demandante: María Cecilia Arango Troncoso.

*Al respecto hay tres posibles tesis, que se podrían denominar "tesis amplia" (desde 1993), "tesis intermedia" (aplicar la prescripción trienal a partir de la fecha de interrupción de la prescripción), y "tesis estricta" (a partir de la sentencia constitutiva que declare la nulidad). A continuación se explica la justificación y la viabilidad de cada una de estas tres tesis. Primero la justificación:*

- *Tesis amplia: los fallos de nulidad tienen efecto ex tunc, es decir, se asume que la norma anulada nunca existió, lo que se traduce en que hay que retrotraerse a la situación anterior a la expedición de la norma anulada. Si ello es así, la situación se remite al 1° de enero de 1993, fecha en que empezó a regir la Ley 4ª de 1992, que introdujo la prima especial de servicios. Es una tesis muy favorable al trabajador, pues se traduce en 25 años de reliquidaciones a partir de hoy.*
- *Tesis intermedia: en materia laboral aplica la prescripción trienal, consagrada en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969<sup>18</sup>. De conformidad con estas normas, la prescripción de acciones que emanan de derechos laborales tiene un término de tres años contados a partir de la exigibilidad del derecho. Eso significa que, formulada una reclamación que exija el pago de una prestación periódica, se interrumpe la prescripción y entonces el trabajador tiene derecho al reconocimiento de sus prestaciones desde tres años atrás a partir de la fecha de la solicitud que él haga; y desde ahí hacia adelante. En otros términos, las sumas adeudadas desde hace 4 o 5 o más años se pierden.*
- *Tesis estricta: hasta que no sea anulado o inaplicado el decreto que castiga la prima especial de servicios, él goza de presunción de legalidad y de ejecutoriedad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 88 y 89 de la Ley 1437 de 2011, de manera que la limitación salarial y prestacional que él introduce produce plenos efectos. Y es la respectiva sentencia que lo anule o inaplique la que hace exigible el derecho a que se reliquide los salarios y las prestaciones sociales de la manera más favorable al trabajador. Ahí, en la ejecutoria de esa sentencia, nace el derecho; por eso se habla*

---

<sup>18</sup> Artículo 41. Decreto 3135 de 1968: "Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual".

Artículo 102. Decreto 1848 de 1969: "Prescripción de acciones. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual".

*de sentencias "constitutivas". Entonces es desde ese momento que se tendría derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales y salariales. Antes no. Y hacia futuro, solo a partir de ese día se podría hablar de morosidad, para efectos de contabilizar la futura prescripción trienal. El Consejo de Estado ha sostenido esta línea jurisprudencial por ejemplo en la sentencia de la Sección Segunda del 6 de marzo de 2008 (C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren) y del 16 de junio de 2016 (C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero)<sup>19</sup>.*

*Segundo la viabilidad:*

- *De la tesis amplia: esta tesis no se acoge por varios motivos. Primero, porque es diferente el instituto de la nulidad del instituto de la exigibilidad del derecho. En efecto, la nulidad tiene efectos ex tunc, como se anotó; pero la exigibilidad del derecho exige tener un límite en el tiempo, porque la Constitución dispone en su artículo 28 que no puede haber cadena perpetua ni deudas imprescriptibles. Una deuda de hace 25 años (o más) no puede constituirse en una vena rota para el deudor. Piénsese por un momento en las multas de tránsito o en las sanciones a los morosos de la DIAN, en donde se cambian los papeles y el Estado pasa a ser acreedor: los ciudadanos tienen derecho a redimir sus acreencias y tienen derecho al olvido, de conformidad con la jurisprudencia constitucional. En este caso lo contrario no es fiscalmente viable ni conceptualmente razonable. Segundo, la factura de cobro de la inactividad procesal del interesado no se le puede trasladar al Estado, de conformidad con el principio según el cual nadie puede alegar o beneficiarse de su propia culpa<sup>20</sup>. Si un actor se demora 15 o 20 años en demandar, como sí lo hicieron en forma oportuna otros trabajadores que se hallaban en una situación similar, él debe asumir el costo de su propia morosidad. Pero no el Estado. Y tercero, con las recientes jurisprudencias sobre prejudicialidad en laboral (cuando se ha debido demandar a la vez en acción de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho), sobre el reconocimiento de solo dos años en caso de despido injusto y sobre el incidente de impacto fiscal en la Corte Constitucional, entre otras, la tendencia actual*

---

<sup>19</sup> Cita de cita: "En situaciones como la presente en las cuales no hay fecha a partir de la cual se pueda predicar la exigibilidad del derecho, no es procedente sancionar al beneficiario con la prescripción o extinción del derecho que reclama; en efecto, en estos asuntos en los cuales se reclaman derechos laborales no obstante mediar un contrato de prestación de servicios, no hay un referente para afirmar la exigibilidad de salarios o prestaciones distintos al valor pactado en el contrato.

*Es a partir de la decisión judicial que desestima los elementos de la esencia del contrato de prestación de servicios que se hace exigible la reclamación de derechos laborales tanto salariales como prestacionales, porque conforme a la doctrina esta es de las denominadas sentencias constitutivas, ya que el derecho surge a partir de ella, y por ende la morosidad empieza a contarse a partir de la ejecutoria de esta sentencia".*

<sup>20</sup> Cita de cita: Nemo auditur propriam turpitudinem allegans, en latín.

*apunta a racionalizar por razones de equidad los reconocimientos económicos que se prolongan en el tiempo. Es una tendencia razonable y fiscalmente viable.*

- *De la tesis intermedia: esta tesis se acoge aquí, para lo cual se dispondrá lo pertinente en la parte resolutive. La explícita base legal (criterio formal) y la moderación de la proporción de una solución intermedia (criterio material) hacen que ésta sea la tesis más razonable. Por tanto la prescripción se interrumpe con la solicitud de reliquidación y opera hasta tres años hacia atrás, contados a partir de ese momento.*
- *De la tesis estricta: esta tesis será dejada de lado porque ella fue aplicada por el Consejo de Estado a propósito de un tema diferente: el contrato realidad. Y como este caso es sobre la prima especial de servicios, que es distinto, no se puede extender la tesis jurisprudencial al caso concreto. Por otra parte, es la tesis más desfavorable para los trabajadores.*

*(...) Tercero, la demandante tiene derecho a que se le pague la diferencia entre lo efectivamente recibido y lo dejado de percibir, desde el 14 de julio de 2008, o sea tres años atrás de la fecha en que solicitó el reajuste de sus prestaciones sociales y salariales, debido a la prescripción trienal. Por tanto, no tiene derecho a que se le reliquide desde el día 1º de enero de 1993, como lo indicó el fallo inicial, el cual será en este punto revocado."*

Finalmente en Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, fijó una nueva posición frente al fenómeno de la prescripción:

*"...ahora, en materia de acciones laborales ejercidas por empleados públicos y trabajadores oficiales, los artículos 41 y 102 de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, establecen<sup>21</sup>: (i) que el termino de prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del*

---

<sup>21</sup> Decreto 3135 de 1968. Artículo 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo un lapso igual.  
Decreto 1848 de 1969. Artículo 102.

1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

*empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.*

*Lo anterior implica que la prescripción requiere, como elemento sine qua non, que el derecho sea exigible, **puesto que a partir de que se causa dicha exigibilidad, inicia el conteo de los 3 años con los que cuenta el empleado o trabajador para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, término que será interrumpido solo con la presentación de un reclamo escrito del derecho ante la autoridad encargada de reconocerlo.***

*(...)*

*En atención a lo anterior, en cada caso en concreto se debe establecer: (i) el momento en que el derecho se tornó exigible y (ii) el momento en que se interrumpió la prescripción, para, a partir de la última fecha (presentación del reclamo escrito), contar 3 años hacia atrás y reconocer como debido por pagar solo 3 años anteriores a la interrupción. (subrayas propias).*

Así las cosas, y sin necesidad de acudir a más discernimientos, esta Sala de Conjuces acoge la última tesis propuesta por el Consejo de Estado en esta materia. Para el caso concreto y de acuerdo a la pauta jurisprudencial de la Sala Plena del Consejo de Estado, sobre la contabilización de la prescripción del derecho a reclamar la prima especial de servicios, se tendrá en cuenta en cada caso la fecha de presentación de la reclamación administrativa y a partir de allí se reconocerá hasta tres años atrás, de conformidad con el Decreto 3135 de 1998 y 1848 de 1969.

Ahora bien, debe señalarse que el término de prescripción de los derechos laborales reclamados es de tres (3) años contados a partir de su exigibilidad se declarará la prescripción. La reclamación administrativa se realizó el **día 8 de febrero de 2016**, como se puede constatar a folios 48 a 51 del encuadernado, por ende tendría derecho al pago de la diferencia entre lo efectivamente recibido y lo dejado de percibir por concepto de prima especial de servicios y reliquidación de prestaciones sociales, **desde el 8 de febrero de 2013** en adelante, debido a la prescripción trienal.

Siendo los periodos reclamados en esta demanda, los comprendidos entre el **3 de junio de 1997 a la fecha**, habrá de declararse que **por el periodo comprendido entre el 3 de junio de 1997 hasta el 7 de febrero de 2013, operó el fenómeno de la prescripción trienal laboral.**

Frente al periodo contemplado **desde el 8 de febrero de 2013 hasta la fecha cuando haya fungido o funja el demandante como Juez, esto es el 21 de enero de 2019** (fl 114 y 151) se ordenará el debido reconocimiento y pago.

## 10. CASO CONCRETO Y CONCLUSIONES

Obra prueba dentro del expediente que el demandante **HUMBERTO RODRIGUEZ ARIAS**, ha laborado al servicio de la Rama Judicial, en el cargo de Juez de la República desde el día **8 de febrero de 2013** y **hasta la fecha cuando haya fungido el demandante como Juez, esto es el 21 de enero de 2019** (fl 114 y 151). Por lo tanto y conforme a los antecedentes jurisprudenciales sobre la prima de servicios contemplada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se ordenará:

1. La aplicación del régimen previsto para los servidores públicos en calidad de Juez de la República de acuerdo a su categoría, y que excluyeron el pago de la prima regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 en un porcentaje del 30%, pues la misma se descontó del salario, por lo que existe un saldo impago, de ahí que se accederá a la declaración de nulidad de los actos administrativos acusados y se ordenará el reconocimiento y pago del 30% de su salario básico por concepto de la prima reclamada que fue deducida por la demandada del mismo, así como reliquidar las prestaciones sociales con inclusión del porcentaje que fue descontado del salario, por el periodo reclamado y no prescrito.
2. Atendiendo a que las prestaciones sociales fueron liquidadas sobre el 70% del salario básico, se deben reliquidar las prestaciones, tomando como base de liquidación el 100% del salario básico mensual y pagar la diferencia, por el periodo reclamado y no prescrito.
3. Las Sumas dinerarias que serán liquidadas en favor del actor, deberán ser ajustadas en los términos del artículo 178 del CPACA, utilizando la siguiente fórmula:

$$R: Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

4. Según la cual el valor presente se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el que corresponde a la prestación social por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria está sentencia por el índice inicial). Los intereses serán reconocidos en la forma señalada en el numeral 4º del artículo 195 del CPACA.
5. Por tratarse de pagos sucesivos la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada reliquidación prestacional.

6. Al ser factor salarial únicamente para los aportes a pensión, debe ordenarse la reliquidación con inclusión del valor de la prima especial de servicios y el cien por ciento del salario básico (100%) los aportes a pensión por todo el tiempo en que la demandante ha ocupado el cargo de Juez de la República y percibido la prima especial de servicios.
7. Sobre el periodo reclamado operó el fenómeno de la prescripción trienal laboral de manera parcial, por lo que se condenará a la demandada, a realizar los pagos que correspondan conforme lo dicho en precedencia y solo respecto del periodo comprendido entre el día **8 de febrero de 2013** y **hasta la fecha cuando haya fungido el demandante como Juez, esto es el 21 de enero de 2019** (fl 114 y 151).

En este orden de ideas se declarará probada parcialmente la excepción de *prescripción*.

8. Se negará la condena en costas.

## 11. COSTAS

De acuerdo con lo anterior al no avizorarse mala fe o maniobras dilatorias por la parte demandada, la Sala de Conjuces considera que no hay lugar a emitir condena en costas.

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

## 12. FALLA

**PRIMERO:** Declárase la nulidad de los actos administrativos: Resolución No DESAJMZR 16-226 del 19 de febrero de 2016, expedida por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial en la ciudad de Manizales y la Resolución No 7207 del 28 de noviembre del año 2017, expedida por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial en la ciudad de Bogotá, notificada el día 21 de julio de 2016.

**SEGUNDO:** Declárese parcialmente probada la excepción de *prescripción* sobre los periodos comprendidos entre el **3 de junio de 1997 hasta el 7 de febrero de 2013**.

**TERCERO:** En consecuencia y a título del restablecimiento del derecho se ORDENA a la NACION – RAMA JUDICIAL – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL, proceda:

a). Al reconocimiento y pago de la totalidad del salario, es decir en un 100%, sin descontar el 30% por concepto de prima (equivalente al 30%) por el periodo comprendido entre el **8 de febrero de 2013** hasta la fecha que haya fungido el demandante, señor HUMBERTO RODRIGUEZ ARIAS, como Juez de la República, esto es el **21 de enero de 2019** (fl 114 y 151).

b). La prima especial de servicios es un beneficio adicional al salario, que equivale al 30% del mismo, y que debe ser sumado al salario, no restado, para liquidar el ingreso mensual del trabajador, por ende se debe pagar en debida forma el salario en un cien por ciento (100%) y la prima especial de servicios de forma adicional (30%) por el comprendido entre el **8 de febrero de 2013** hasta la fecha que haya fungido el demandante, señor HUMBERTO RODRIGUEZ ARIAS, como Juez de la República, esto es, el **21 de enero de 2019** (fl 114 y 151).

c). Atendiendo a que las prestaciones sociales fueron liquidadas sobre el 70% del salario básico, se deben reliquidar las prestaciones sociales y todos los emolumentos percibidos, tomando como base de liquidación el 100% del salario básico mensual, por el periodo comprendido entre el **8 de febrero de 2013** hasta la fecha que haya fungido el demandante, señor HUMBERTO RODRIGUEZ ARIAS como Juez de la República, esto es, el **21 de enero de 2019** (fl 114 y 151).

d). Al ser factor salarial únicamente para los aportes a pensión, debe ordenarse la reliquidación con inclusión del valor de la prima especial de servicios y el cien por ciento del salario básico (100%), de los aportes a pensión por todo el tiempo en que el demandante ha ocupado el cargo de Juez de la República y percibido la prima especial de servicios.

**CUARTO:** NO CONDENAR a la demandada en costas conforme se dijo en la parte considerativa de esta demanda.

**QUINTO:** ORDENAR a la demandada que para el cumplimiento de la sentencia deberá efectuarse en los términos previstos en los artículos 189 y 192 del CPACA. Las sumas dinerarias que serán liquidadas en favor del actor, deberán ser ajustadas en los términos del artículo 178 del CPACA y los intereses serán reconocidos en la forma señalada en el numeral 4º del artículo 195 del CPACA, de conformidad como se explica en precedencia.

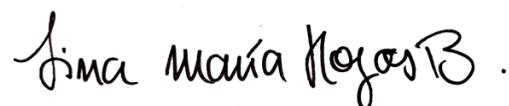
**SEXTO:** Sin necesidad de auto que lo ordene, ejecutoriada esta sentencia y a petición de parte interesada, emitir COPIAS AUTÉNTICAS. Por SECRETARIA hacer las anotaciones en la base de datos SIGLO XXI.

**SÉPTIMO:** Evacuadas todas las etapas procesales de este proceso y una vez este ejecutoriada la última providencia emitida, ARCHÍVESE las diligencias.

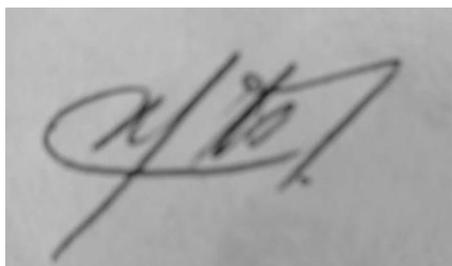
**NOTIFÍQUESE y CUMPLASE**

Discutida y aprobada en Sala de Decisión del día.

**Los Conjuces:**



**LINA MARIA HOYOS BOTERO**  
Ponente



**JOSE NICOLAS CASTAÑO**  
Conjuez Revisor



**TOMÁS FELIPE MORA GÓMEZ**  
Conjuez Revisor



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**MEDIO DE CONTROL:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos  
**RADICADO:** 17-001-23-33-000-2018-00493-00  
**DEMANDANTE:** Personero del Municipio de Pácora - Caldas  
**DEMANDADO:** Nueva EPS  
**AUTO No.** 0316

Por su oportunidad y procedencia, conforme a lo establecido en los artículos 37 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con los artículos 322 y 323 del Código General del Proceso, **SE CONCEDE** en el efecto **SUSPENSIVO** el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada (Archivo PDF 054), contra la Sentencia No. 72 proferida por esta Corporación el veintidos (22) de octubre de 2021 (Archivo PDF 049).

Una vez en firme el presente auto, se remitirá de forma inmediata el expediente al H. Consejo de Estado para que allí se desate el respectivo recurso, previas las anotaciones correspondientes en el sistema informático Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**Patricia Varela Cifuentes**

**Magistrado**

**Oral 002**

**Tribunal Administrativo De Manizales - Caldas**

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

Código de verificación:

**db876893140784f81881052686bc926fb8f35b9afad924725eba37e92e23325a**

Documento generado en 19/11/2021 04:36:05 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA VARELA CIFUENTES**

Manizales, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>RADICADO:</b>	17-001-23-33-000-2019-00260-00
<b>DEMANDANTE:</b>	Sistelen S.A.S
<b>DEMANDADO:</b>	Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
<b>AUTO NO.</b>	0317

Por su oportunidad y procedencia, conforme a lo establecido en los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **SE CONCEDE** en el efecto **SUSPENSIVO** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (Archivo PDF 012), contra la Sentencia No. 069 proferida por esta Corporación el quince (15) de octubre de 2021 (Archivo PDF 008).

Una vez en firme el presente auto, se remitirá de forma inmediata el expediente al H. Consejo de Estado para que allí se desate el respectivo recurso, previas las anotaciones correspondientes en el sistema informático Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**Patricia Varela Cifuentes**  
**Magistrado**  
**Oral 002**

**Tribunal Administrativo De Manizales - Caldas**

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

Código de verificación:

**0fc7ed1a69a86ef43a10bce88286241e40535d9e84f3022012742a33b86a5910**

Documento generado en 19/11/2021 04:34:25 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

De acuerdo con el mandato conferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, contenida en el acta de sorteo de conjuceces del 12 de marzo de 2021, que me ordena conocer, tramitar y decidir este proceso, **AVOCO** su conocimiento y procedo a decidir al respecto de la admisión o inadmisión de este medio de control.

Antes de iniciar con el estudio de la demanda, es importante referirnos al procedimiento que vamos a usar en la presente para su trámite. La demanda fue instaurada el 5 de diciembre de 2019, bajo el ala de la Ley 1437 de 2011, sin embargo, el 25 de enero de 2021, comenzó a regir el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, ley 2080 de 2021, que plantea cambios importantes que benefician a las partes, pues permite un procedimiento más ágil que el antiguo CPACA. Así las cosas, el inciso 3 del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, dice; ***“...De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 modificado por el artículo 624 del código del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta Ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y tramites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011”***.

Conforme lo anterior y dado que aun no se ha trabado la litis, es prudente adecuar esta demanda al nuevo CPACA.

Estudiada la demanda, encuentra este funcionario que se trata del medio de control estipulado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo del estudio preliminar realizado, es visible que la demanda carece de algunos requisitos del orden procesal que impiden su normal desarrollo; por tanto se **INADMITE** la demanda presentada por el señor **CARLOS ALBERTO VARGAS GONZALEZ** por intermedio de apoderado, contra la **NACION-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**, a la luz de los artículos 161-2 y 170 del CPACA y en consecuencia; se ordena:

1. Conforme lo dispone el artículo 161 del CPACA, la parte demandante deberá determinar con claridad lo siguiente;
  - Deberá explicar el objetivo de la pretensión tercera (n° 3), atendiendo a que la “ocurrencia del silencio administrativo”, es una presunción legal, que se deriva del pasar del tiempo sin obtener respuesta a los recursos de reposición y/o apelación, del funcionario obligado a contestar, y no debe declararse por ningún funcionario, ni siquiera en una actuación protocolaria como si pasa con el silencio administrativo positivo contenido en el artículo 85 del CPACA. El artículo 83 ibidem, limita este termino a tres (3) meses para que de manera automática y sin ser necesaria la intervención de ninguna autoridad, se configure el silencio administrativo negativo y, en consecuencia, nace el acto administrativo ficto presunto negativo. Ahora bien, se dice que es presunto, porque es susceptible de ser atacado por la contraparte en la contestación de la demanda, en tanto si, si fue resuelto y fue bien notificado, tal vez sobre la acción opere el fenómeno de la caducidad. Dicha presunción también se encuentra en los artículos 161 numeral 2 y 164 literal d). Finalmente, el fin del medio de control contenido en el artículo 138 del CPACA; es declarar la nulidad de unos actos administrativos y ordenar a la demanda el reconocimiento de unos derechos y el pago de lo debido y es a lo único que se dedicara esta Sala.
2. **CONFORME** lo ordena el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, se le otorga un plazo máximo de diez (10) días, para corregir la demanda, so pena de rechazarla si no atiende este llamado. La corrección deberá enviarla únicamente de manera electrónica al correo [dtibaqua@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:dtibaqua@cendoj.ramajudicial.gov.co); o al correo de la Secretaria del Tribunal Administrativo de Caldas [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co). Favor enviar el documento, identificando plenamente el proceso y mencionando que va dirigido al Conjuez Dr. RODRIGO GIRALDO QUINTERO.
3. **NOTIFIQUESE** el presente proveído a la parte demandante por estado electrónico, una vez surtido éste, envíese mensaje de datos a la parte demandante al correo electrónico [amarilesch@hotmail.com](mailto:amarilesch@hotmail.com); suministrado a folio 42 del escrito de la demanda, según lo dispone el inciso 3 del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

17001233300020190029500

*Nulidad y restablecimiento del derecho*

*Sandra Milena Gutiérrez Vargas Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Auto interlocutorio n° 084*

*Inadmite demanda*

**RECONOCER PERSONERIA** para actuar en representación del señor **CARLOS ALBERTO VARGAS GONZALEZ** al abogado **CARLOS HERNAN AMARILES BOTERO** identificado con la cédula de ciudadanía n° 10.276.915 y la tarjeta profesional n° 197.389 del C.S.J., en los mismos términos y condiciones del poder obrante a folio 1 C.1.

**Notifíquese y Cúmplase.**

**RODRIGO GIRALDO QUINTERO**  
Conjuez.



Medio de Control: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
Radicado: **17-001-23-33-000-2016-00333-01**  
Demandante: **Cooperativa Multiactiva de Asociados  
y Asociaciones de Hogares Comunitarios de Bienestar  
COOASOBIEN**  
Demandado: **Dirección de Impuestos Y Aduanas Nacionales DIAN**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Magistrado Ponente: AUGUSTO RAMÓN CHAVÉZ MARÍN**

A.S. 216

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte uno (2021).

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

**Notifíquese y cúmplase**

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

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p><u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u></p> <p>No. 212 FECHA: 24/11/2021</p> <p></p> <p>CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS SECRETARIO</p>
---

**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:

**4b246c8e37014ca8a5c4a4de7c0923cb458d40aa56  
b01e4d756bf3fedf277f3d**

Documento generado en 23/11/2021 09:36:26 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente  
URL:**

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

Medio de Control: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
Radicado: **17-001-23-33-000-2016-00333-01**  
Demandante: **Lilia del Socorro Serna Betancur**  
Demandado: **Nación Ministerio de Educación Nacional y Otros**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Magistrado Ponente: AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

**A.S.217**

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte uno (2021).

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

**Notifíquese y cúmplase**

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

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p><u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u></p> <p>No. 212 FECHA: 24/11/2021</p> <p></p> <p>CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS SECRETARIO</p>
---

**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:

**c1a5fdaa1aa27833e5181584ec05a3e2ab4f2a868c20b5ab59574ddda74b541c**

Documento generado en 23/11/2021 09:37:01 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**

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



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

A.S.: 223

**Asunto:** Requiere documento para prueba pericial

**Medio de control:** Reparación directa

**Radicación:** 17001-23-33-000-2016-00371-00

**Demandante:** María Graciela Marín Gómez  
Andrés Felipe Herrera Marín  
Juan David Herrera Marín  
Paula Andrea Herrera Marín

**Demandados:** Nueva E.P.S. S.A.  
Hospital de Caldas  
Inversiones Médicas de Antioquia  
Clínica "Las Vegas" de Medellín  
Fundación Instituto Neurológico de Colombia

**Vinculado:** Servicios Especiales de Salud SES

**Llamadas en garantía:** Servicios Especiales de Salud SES  
Seguros del Estado SA  
Allianz Seguros SA  
La Previsora SA Compañía de Seguros

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte uno (2021).

El 30 de abril de 2019, en desarrollo de la audiencia inicial, el Despacho del suscrito Magistrado decretó la prueba pericial solicitada por la parte demandada **Fundación Instituto Neurológico de Colombia**, tendiendo a que la Universidad de Caldas a través de un profesional especializado en neurología y/o radiocirugía, con base en la historia clínica obrante en CD visible a folio 442, y de folios 387 a 407 y 472 a 624 del cuaderno 1A, absuelva el cuestionario referido en el numeral 7.5.4 del acta de la mencionada diligencia.

En oficio n°11226 H6.9-TD-007 del 26 de agosto de 2019, el Director de Departamento Quirúrgico de la Universidad de Caldas, informó que el Instituto Neurológico de Colombia realizó el respectivo pago para la práctica del dictamen pericial a la cuenta de ahorros del médico especialista en neurocirugía Juan Pablo Salgado Cardozo designado por la mencionada Universidad.

La parte que solicitó la prueba informó que entregó al médico Salgado Cardozo copia de la demanda, de la contestación de la demanda y de las historias clínicas el día 8 de octubre de 2019 (fl.908 C.1B).

En relación con la práctica de la prueba pericial referida, se tiene que mediante correo electrónico del 26 de mayo de 2020 se informó a este Despacho que el dictamen no ha sido realizado por cuanto el médico designado no cuenta con la necropsia.

Por parte de la Secretaría de esta Corporación el 22 de julio de 2020 se requirió al solicitante para que informara la ubicación en el expediente de dicho documento, por cuanto al revisar el mismo no se observaba la necropsia requerida por el perito.

Así mismo, mediante oficio del 15 de marzo de 2021, se requirió a la Fundación Instituto Neurológico de Colombia para la práctica de la prueba pericial, entidad que el día siguiente solicitó el link del expediente digital o copia del informe de necropsia, frente a lo cual por la Secretaría del Tribunal se le informó el trámite de escaneo de los expedientes y la ausencia de la necropsia requerida para rendir la experticia.

El 25 de junio de 2021, la Fundación Instituto Neurológico de Colombia solicitó requerir al perito y posteriormente el 5 de agosto de la presente anualidad pidió cambio de perito y designar un nuevo perito neurocirujano para la práctica de la prueba.

Teniendo en cuenta que para la práctica de la prueba pericial decretada a solicitud del Instituto Neurológico de Colombia resulta necesario contar con el protocolo de necropsia del señor Luis Armando Herrera, **REQUIÉRESE** a las partes demandante, demandada, vinculada y llamados en garantía, para que en virtud del principio de carga dinámica de la prueba<sup>1</sup> y colaboración con la administración de justicia se sirvan aportar al presente trámite dicho documento. Para lo anterior se concede un término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente proveído.

Una vez aportado el documento **REMÍTASE** copia del mismo al médico especialista en neurocirugía Juan Pablo Salgado Cardozo adscrito al Departamento Quirúrgico de la Universidad de Caldas.

Vencido el término anterior sin que se aporte el protocolo de necropsia

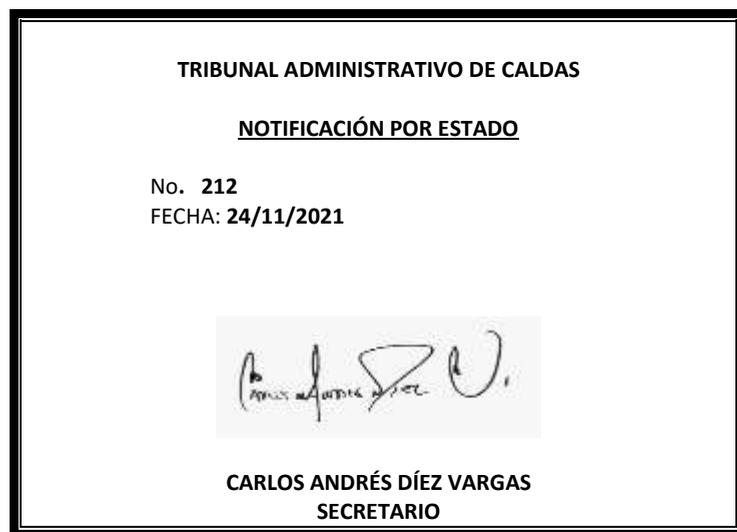
---

<sup>1</sup> H. Corte Constitucional sentencia C-086 de 2016, Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

requerido, regrese el expediente a Despacho para decidir la solicitud tendiente a nombrar un nuevo médico neurocirujano que rinda el dictamen pericial decretado en este proceso.

**Notifíquese y cúmplase**

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



**Firmado Por:**

**Augusto Ramon Chavez Marin**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Oral 5**  
**Tribunal Administrativo De Caldas**

validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto  
reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**1f84396d6606bd9632f907236f8707d227a02297f8ab79e19fe215b2b46a92c2**

Documento generado en 23/11/2021 09:37:39 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

Medio de Control: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
Radicado: **17-001-23-33-000-2017-00043-00**  
Demandante: **Maria de Jesús Arias González**  
Demandado: **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Magistrado Ponente: AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

**A.S 218**

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte uno (2021).

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

**Notifíquese y cúmplase**

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

<p><b>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</b></p> <p><b><u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u></b></p> <p>No. 212 FECHA: 24/11/2021</p> <p></p> <p><b>CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS</b> <b>SECRETARIO</b></p>
---

**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:

**da50b62ebbd05993853f3ce2ede878474c869d9c0d47907473794595a  
0eaf591**

Documento generado en 23/11/2021 09:38:28 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I.: 379**

**Asunto:** Remite por falta de jurisdicción  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Lesividad)  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2018-00294-00  
**Demandante:** Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES  
**Demandada:** Alfredo Gallego LLano

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte uno (2021).

### ASUNTO

Encontrándose el proceso de la referencia a Despacho para decidir la medida cautelar contenida en la demanda, la petición de vinculación solicitada en la contestación del particular demandado y convocar a audiencia inicial en los términos previstos por el inciso inicial y el numeral 1 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA<sup>1</sup>, procede el suscrito Magistrado a revisar nuevamente la competencia de esta Jurisdicción para conocer de la demanda instaurada por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES<sup>2</sup> contra el señor Alfredo gallego Llano.

### ANTECEDENTES

#### **Demanda**

El 31 de mayo de 2018 fue interpuesta demanda en ejercicio del medio de control de la referencia (fls. 3 a 14, C.1), con el fin de obtener lo siguiente:

1. Que se declare la nulidad parcial de la Resolución n° VPB 604 del 06 de enero de 2016, proferida por COLPENSIONES, mediante la cual se reconoció el pago de una pensión de vejez a favor del señor ALFREDO

---

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

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

GALLEGO LLANO, con efectividad a partir de 01 de junio de 2011, con un IBL de \$1,895,060, con una tasa de reemplazo de 100%, en una cuantía de \$1,895,060,00.

2. Que se declare la nulidad parcial de la Resolución GNR 140276 de 12 de mayo de 2016 mediante la cual se reliquidó el pago de una pensión de vejez a favor del señor Alfredo Gallego Llano, con efectividad a partir de 01 de febrero de 2016, con un IBL de \$2,025,330,00, una tasa de reemplazo de 100%, una cuantía de \$2,025,330,00, conforme a los parámetros de la ley 100 de 1993 y el Decreto 1653 de 1977, prestación ingresada en nómina del período 201605 que se paga en el período 201606.
3. Con base en lo anterior y a título de restablecimiento del derecho:
  - 3.1. Se declare que el señor Alfredo Gallego Llano no es beneficiario de la Convención Colectiva reglada en el Decreto 1653 de 1977.
  - 3.2. Se efectúe el estudio de la prestación bajo los parámetros de la Ley 797 de 2003.
  - 3.3. Se ordene al señor Alfredo Gallego Llano, a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, la devolución de la diferencia entre lo que se le pagó en aplicación del Decreto 1653 de 1977 y lo que realmente le corresponde bajo los parámetros de la ley 797 de 2003 por el reconocimiento de la pensión de vejez a partir de la fecha de inclusión en nómina de pensionados del acto administrativo GNR 140276 de 12 de Mayo de 2016 hasta que se ordene la suspensión provisional o se declare su nulidad y los valores producto del reconocimiento ordenado anteriormente.
4. Las sumas reconocidas a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones, deberán ser indexadas o reconocer los intereses a que haya lugar, según el caso, con la finalidad de no causar un detrimento patrimonial a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, teniendo en cuenta la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

Como fundamento fáctico de la demanda Colpensiones señaló que los referidos actos administrativos liquidan erróneamente la prestación reconocida al señor Alfredo Gallego Llano de acuerdo con el Decreto 1653 de 1977, ya que el señor Gallego Llano por ser ex empleado del sistema de

seguridad social en salud debería contar con 20 años de servicios laborados, los cuales no acredita en este caso.

Expresó que la entidad demandante solicitó al señor Gallego Llano la autorización para revocar las resoluciones demandadas, obteniendo respuesta negativa del pensionado.

Indicó que el señor Alfredo Gallego Llano tuvo la calidad de empleado de la seguridad social únicamente desde el 4 de marzo de 1980 al 30 de octubre de 1996.

El conocimiento del asunto correspondió por reparto a este Despacho, el cual fue admitido por auto del 24 de enero de 2019 (fl.23 C.1).

### **Solicitud de medida cautelar**

La parte demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones demandadas con fundamento en lo siguiente.

Sostuvo que la demanda se encuentra razonablemente fundada en derecho, toda vez que en la Resolución VPB 604 del 06 de enero de 2016 y la Resolución GNR 140276 de 12 de mayo de 2016, proferidas por COLPENSIONES, se reconoció y reliquidó el pago de una pensión de vejez a favor del señor Alfredo Gallego Llano con fundamento en el artículo 19 del Decreto 1653 de 1977 que requiere se acrediten 20 años de servicio y que en el caso concreto el señor Gallego Llano solo cuenta con 16 años, 7 meses y 21 días de servicio como empleado de la seguridad social.

## **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

El artículo 104 del CPACA estableció que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, *“(...) además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”*. Adicional a lo anterior, el numeral 4 de la misma disposición dispuso que esta Jurisdicción conocería, entre otros asuntos, de *“Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público”*.

Para el caso que convoca la atención de este Despacho, se observa que el señor Alfredo Gallego Llano, quien es beneficiario de la pensión de vejez reconocida por COLPENSIONES en los términos antes expuestos, hizo sus últimos aportes a seguridad social como trabajador oficial, según consta en las certificaciones del 7 de octubre de 2014 y 14 de agosto de 2015 expedidas por el Jefe de Departamento Nacional de Compensaciones y Beneficios del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y el Coordinador del Grupo de Administración de Entidades Liquidadas de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social respectivamente (fls.171 y 172 del C.1).

En ese orden de ideas, no se trata de un asunto en el que se controvierta la seguridad social de un empleado público y, por tanto, el conflicto es de resorte de la Jurisdicción Ordinaria Laboral, tal como se desprende de lo previsto por el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el Código General del Proceso, que consagró como competencia de dicha Jurisdicción, la siguiente:

**ARTÍCULO 2. COMPETENCIA GENERAL.** *La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:*

(...)

*4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.*

Conviene señalar que aun cuando varios pronunciamientos de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura han sostenido que la aplicación de un régimen de transición anterior a la Ley 100 de 1993 no hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral, también es cierto que han precisado que debe analizarse el caso concreto a fin de verificar la forma de vinculación o relación jurídica con el beneficiario, pues tratándose de una persona que no ostenta la calidad de empleado público, la competencia ha sido asignada a la Jurisdicción Ordinaria Laboral<sup>3</sup>.

De conformidad con los planteamientos expuestos, estima el suscrito Magistrado que esta Jurisdicción no es competente para conocer del presente asunto, por tratarse de un conflicto del sistema de seguridad social entre la

---

<sup>3</sup> Al respecto, pueden consultarse las providencias del 30 de enero de 2013 (radicado n° 20120277900) y del 23 de enero del mismo año (radicado n° 20130001200), con ponencia del Magistrado Henry Villarraga Oliveros.

entidad pública y el pensionado, **quien no realizó sus últimas cotizaciones al sistema en calidad de empleado público.**

El H. Consejo de Estado en auto del 28 de marzo de 2019<sup>4</sup> con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez, al estudiar si la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de aquellos procesos donde se demanda un acto administrativo expedido por una entidad de previsión social de carácter público en el que reconoce un derecho a favor de un empleado del sector privado, por ser la parte demandante una entidad pública, señaló:

*Es decir, pese a que la jurisdicción se instituye para juzgar controversias sobre la legalidad de actos administrativos en materia laboral, lo cierto es que si estos derivan directa o indirectamente de un contrato de trabajo, la jurisdicción no conoce del derecho allí controvertido.*

(...)

*Estas precisiones fueron reafirmadas por el legislador en la Parte Segunda, específicamente en el Título IV7 del CPACA, al regular que los tribunales y juzgados de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conocen de los procesos de carácter laboral **que no provengan de un contrato de trabajo**. Es decir, que toda aquella discusión originada directa o indirectamente en un contrato de trabajo (del sector público o privado) está excluida del objeto de esta jurisdicción.*

(...)

*En efecto, es conocido que las administradoras públicas de régimen de seguridad social como Colpensiones y el antiguo ISS siempre deciden y han decidido las prestaciones de sus afiliados a través de actos administrativos – resoluciones -. Lo propio sucede cuando las entidades públicas de todos los órdenes, reconocen o niegan derechos laborales y prestacionales a los trabajadores oficiales.*

*Es decir, por el solo hecho de que estos derechos y prestaciones se decidan negativa o positivamente a través de actos administrativos, no muta o cambia la jurisdicción competente para conocer de la controversia. De ahí que sea la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la competente para decidir sobre estos conflictos, en cuyo caso el juez laboral, mediante sentencia reconoce o niega el derecho u ordena los pagos y*

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A Magistrado: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Referencia: Nulidad, radicación: 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857) Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones Demandado: Héctor José Vázquez Garnica

*compensaciones a que haya lugar, sin necesidad de anular el acto administrativo que negó o reconoció el derecho.*

Por lo anterior, se dará aplicación a lo previsto por el artículo 168 del CPACA, que dispone que *“En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.”*. En consecuencia, se remitirá el expediente a los Juzgados Laborales del Circuito de Manizales, por estimar que se trata de un asunto de su competencia.

Desde este momento el Tribunal traba el conflicto negativo de competencias<sup>5</sup> para que sea dirimido por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en el evento en que el Juzgado Laboral del Circuito asignado por reparto resuelva que la Jurisdicción Ordinaria no es competente para conocer el asunto.

*Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,*

## RESUELVE

**Primero.** **DECLÁRASE** la falta de jurisdicción para conocer de la demanda promovida por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES contra el señor Alfredo Gallego LLano, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

En consecuencia,

**Segundo.** Por la Secretaría de esta Corporación, **REMÍTASE** el expediente a la Oficina Judicial de esta ciudad, para que efectúe el correspondiente reparto entre los Juzgados Laborales del Circuito de Manizales, como un asunto de su competencia, previas las anotaciones respectivas en el programa informático *“Justicia Siglo XXI”*.

**Tercero.** En el evento que el Juzgado Laboral del Circuito de Manizales a quien le haya sido repartido el asunto resuelva que la Jurisdicción Ordinaria Laboral no es la competente para conocer del mismo, **PROVÓCASE** desde

---

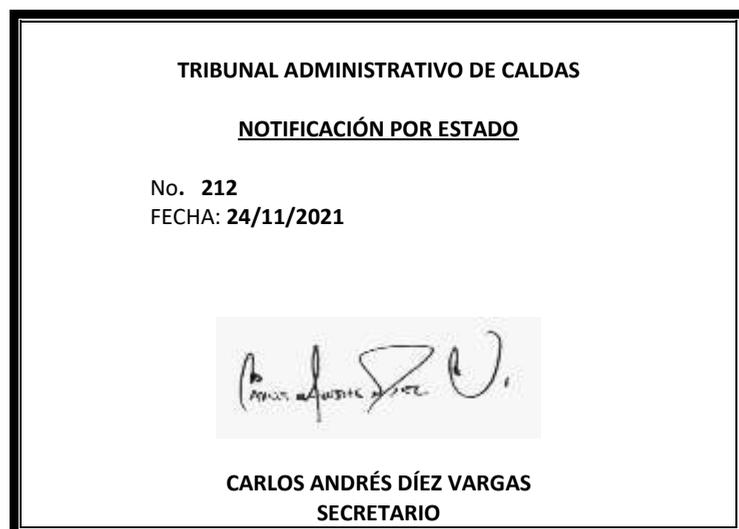
<sup>5</sup> De conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículos 256 de la Constitución Política y numeral 2 del artículo 112 de la Ley 270 de 1996.

este momento, el conflicto negativo de competencias, para que sea dirimido por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

**Cuarto. NOTIFÍQUESE** el presente auto a la parte demandante por estado electrónico, según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

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



**Firmado Por:**

**Augusto Ramon Chavez Marin**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Oral 5**  
**Tribunal Administrativo De Caldas**

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

Código de verificación:

**a7c08b42aa2313ced5b568b6a2118bc629f98620e813a2fa75b889a98895c318**

Documento generado en 23/11/2021 09:48:13 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



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

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S. 191**

**Asunto:** Sentencia de única instancia  
**Acción:** Validez de Acuerdo Municipal  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2021-00244-00  
**Accionante:** María Liliana López Palacio (Secretaría Jurídica del Departamento de Caldas)  
**Accionado:** Acuerdo Municipal 029 del 1° de septiembre de 2021, emanado del Concejo Municipal de Villamaría, Caldas

**Aprobado en Sala Extraordinaria de Decisión, según consta en Acta nº 065 del 22 de noviembre de 2021**

Manizales, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por los artículos 119 y 121 –numeral 3– del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), en concordancia con el numeral 4 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, corresponde a esta Sala de Decisión, en sede de única instancia, pronunciarse sobre la validez del Acuerdo Municipal 029 del 1° de septiembre de 2021, emanado del Concejo Municipal de Villamaría, Caldas, por solicitud impetrada por la Secretaría Jurídica del Departamento de Caldas, y en uso de la facultad prevista en el numeral 10 del artículo 305 de la Carta Política y los artículos 119 y 120 del Decreto 1333 de 1986.

**ANTECEDENTES**

**La solicitud de invalidez**

El 29 de septiembre de 2021, a través de escrito que obra en medio digital, la Secretaría Jurídica del Departamento de Caldas, en virtud de la delegación efectuada por el señor Gobernador del Departamento de Caldas, presentó demanda ante este Tribunal impugnando la validez del Acuerdo Municipal nº029 del primero (1°) de septiembre de 2021 *“POR MEDIO DEL CUAL SE*

*ACLARA Y ADOPTA LA PRECISIÓN CARTOGRÁFICA DEL DECRETO 117 DE 2019 AL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ADOPTADO POR EL ACUERDO 070 DE 2007*", emanado del Concejo Municipal de Villamaría, Caldas.

Expresó que en ejercicio del control de legalidad establecido en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, el Departamento de Caldas encontró que el acuerdo mencionado quebranta los artículos 2, 40 numeral 2 y 103 de la norma superior, los artículos 9 y 81 de la Ley 134 de 1994, los artículos 2, 4, 15 numerales 1 y 2, 24 y 28 de la Ley 388 de 1997, el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, el inciso tercero del párrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012 y los artículos 7 y 9 del Decreto 4002 de 2004, compilado en los artículos 2.2.2.1.2.6.3. y 2.2.2.1.2.6.5. del Decreto 1077 de 2015.

Indicó que para la expedición del Acuerdo n° 029 del 1° de septiembre de 2021, el Concejo de Villamaría no realizó el cabildo abierto ordenado en las normas mencionadas, las cuales disponen que dichas Corporaciones celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial, aspecto que no se evidenció en los anexos del referido acto administrativo.

Agregó que el inciso tercero del párrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, previó con claridad que los concejos municipales y distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial.

Afirmó que la Secretaría de Planeación del Departamento de Caldas por medio del oficio SP 1125 del 22 de septiembre de 2021, emitió estudio técnico del Acuerdo cuya validez se demanda, en el cual se expresó que los cambios o modificaciones del POT que se promuevan solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, aspecto que no se dio en la aprobación del Acuerdo 029.

Explicó que para la expedición del Acuerdo 029 de 2021, el Concejo de Villamaría, Caldas, se basó en el artículo 32, párrafo 4, numeral 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, que hace referencia a la enajenación y compraventa de bienes inmuebles y en el artículo 58 de la ley 388 de 1998, relativo a la declaratoria de utilidad pública o interés social,

aspectos que no se relacionan con la materia del Acuerdo.

En materia técnica refirió que respecto de la zona de expansión urbana del sector La Florida y el sector Suroccidental El Reflejo, no son claros los puntos que componen el perímetro ya que al analizar el mapa 2 se observa un cuadro donde se relacionan puntos adicionales junto a sus respectivas coordenadas.

Manifestó que las precisiones realizadas en el caso del sector La Florida no supone anexar territorio a la zona de expansión urbana, pero para el caso del sector Suroccidental El Reflejo sí se estaría anexando o ampliando la zona de expansión urbana incumplimiento los requisitos de la norma urbanística contenidos en la Ley 388 de 1997.

Describió que el Acuerdo 029 de 2021 modifica el límite de la zona de expansión urbana, sustentado bajo la tesis de inconsistencia cartográfica, anexando al perímetro de expansión urbana una extensión aproximada de 63 hectáreas.

Mencionó que la Ley 388 de 1997 expresa que prevalecerá lo escrito en el texto del Acuerdo frente a inconsistencias cartográficas, por lo que el PBOT de Villamaría (Acuerdo 070 de 2007) define explícitamente la zona de expansión urbana.

Indicó que el Acuerdo 029 de 2021 desconoce el procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones del Plan Básico de Ordenamiento Municipal de Villamaría compilado en los artículos 2.2.2.1.2.6.3. y 2.2.2.1.2.6.5. del Decreto 1077 de 2015.

Por las razones expuestas, el Departamento de Caldas solicitó revisar la validez del acuerdo expedido por el Concejo de Villamaría a la luz de la norma vigente.

### **Pronunciamiento del Municipio de Villamaría**

El Municipio de Villamaría solicitó declarar la validez del Acuerdo que sirve de fundamento al presente proceso y expresó que las normas que se advierten como quebrantadas (que hacen referencia a consulta ciudadana, cabildo abierto y proceso de revisión de planes de ordenamiento territorial), ubican legalmente al Acuerdo 029 de 2021 como resultado de un proceso de revisión del plan básico de ordenamiento territorial vigente para el Municipio de Villamaría, Acuerdo 070 de 2007, cuando se trata de una simple aclaración o corrección formal de una información textual y cartográfica sobre la determinación y delimitación del suelo de expansión prevista en su artículo

13 y en su plano o mapa número 2 que le da una ubicación espacial conforme a coordenadas específicas.

Afirmó que no se trata de una modificación, adición o sustitución de alguna norma urbanística vigente que deba ser tramitada con las formalidades (documentos) o procedimiento (que incluye la obligación de celebración de un Cabildo Abierto, entre otros) dispuestos por la Ley 388 de 1997, la Ley 507 de 1999, la Ley 134 de 1994 o el Decreto 1077 de 2015.

Reiteró que el Acuerdo 029 de 2021 no contiene una revisión al PBOT del Municipio de Villamaría, sino que realiza una aclaración o corrección que no implica variación de contenido normativo urbanístico alguno del Plan Básico de Ordenamiento Territorial vigente, Acuerdo 070 de 2007.

Precisó que la corrección de errores formales encuentra su fundamento en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2012.

Explicó que el artículo 13 del Acuerdo 070 de 2007 (PBOT) establece el suelo de expansión urbana del Municipio de Villamaría y delimita el suelo denominado El Reflejo o La Alquería con referentes descriptivos inciertos e inapropiados, de improbable e incoherente determinación en el territorio; pero que la misma disposición acoge como delimitación gráfica de los suelos de expansión el mapa número 2, el cual en su criterio sí contiene una referencia de coordenadas geográficas que evidencian el perímetro del suelo de expansión urbana y, desde luego, aquel para la zona de El Reflejo o La Alquería.

Expresó que se debe valorar la información que en materia de suelos de expansión urbana fue objeto de concertación con la autoridad ambiental como procedimiento obligado previo para la adopción del Acuerdo 070 de 2007 (PBOT), ya que se puede concluir que la zona de expansión concertada con el Municipio de Villamaría para el Acuerdo 070 de 2007 es concordante de manera exacta con el polígono del Acuerdo 029 de 2021.

Explicó que no obstante la claridad del Acuerdo 070 de 2007 (PBOT) y la concordancia mencionada, la expedición del Acuerdo 029 de 2021 resulta necesaria porque entre el texto del artículo 13 del PBOT y el plano 2 citado en el mismo artículo existe una profunda imprecisión formal que se aclara en el segundo acto administrativo.

Reiteró que la descripción textual prevista para el suelo de expansión urbana del sector El Reflejo a la Alquería es confusa e indeterminable territorialmente mientras que el plano o mapa número 2 consagra un cuadro de coordenadas

preciso y territorialmente determinable por puntos específicos.

Indicó que el artículo 12 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 190 del Decreto Ley 019 de 2012, al prever que cuando existan inconsistencias entre lo señalado en el Acuerdo que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial y su cartografía oficial, prevalecerá lo establecido en el texto del Acuerdo, se refiere a una situación diferente a la presentada en este caso, ya que no existe imprecisión cartográfica sino del texto del Acuerdo, lo que le permite inferir al Municipio que no hay “inconsistencia” sino “incongruencia” o falta de claridad.

Propuso las excepciones que denominó:

1.- *“Excepción de legalidad del acto administrativo”*, en tanto el Acuerdo n°029 de 2021 no modifica el PBOT del Municipio de Villamaría y aclara el mismo por una imprecisión de la cartografía de una zona de expansión urbana.

2.- *“Necesidad del Acuerdo Municipal N°029 de 2021”*, con fundamento en que las inconsistencias en la cartografía generan afectaciones a la posibilidad de administrar el territorio, realizar actividades de planeación y control sobre los usos del suelo.

### **Pronunciamiento del ciudadano Nelson Uribe Ramírez**

Afirmó que el acuerdo cuyo control de validez se pretende no desconoce norma alguna en materia de revisión de planes de ordenamiento territorial, pues no se trata de una modificación, supresión o cambio de decisión sustancial alguna del plan de ordenamiento vigente para el Municipio de Villamaría, Acuerdo 070 de 2007.

Refirió que hay una concordancia exacta de la definición del polígono o área de la Zona de Expansión denominada El Reflejo, Sur Occidental o Alquería, en la totalidad de las fuentes citadas (sistemas de información geográfica), lo que demuestra que el Acuerdo 029 de 2021 no realizó ninguna modificación al PBOT vigente contenido en el Acuerdo 070 de 2007.

Afirmó que el Acuerdo 029 de 2021 no ha cambiado, ni modificado, ni reducido, ni ampliado los polígonos de las Zonas de Expansión que están definidos por los puntos de coordenadas que siempre han estado indicados en los cuadros de coordenadas del Mapa 2 aprobado y concertado mediante Acuerdo 070 de 2007.

Expresó que el Acuerdo 029 de 2021 sólo hizo un ajuste y/o precisión de dibujo

cartográfico a la Zona de Expansión en mención, esto es un ajuste de forma (dibujo) mas no de fondo (área), ya que los puntos de coordenadas nunca se modificaron.

Manifestó que la Gobernación de Caldas induce al error al Honorable Tribunal aduciendo que un ajuste y/o precisión de dibujo cartográfico con las mismas coordenadas implica un aumento de área de la inicialmente aprobada y concertada desde el PBOT Acuerdo 070 de 2007, lo cual es completamente equívoco y, sobre ese criterio equívoco, conduce hacia un proceso de revisión del POT que no es necesario teniendo en cuenta que no se modifica o adiciona contenido alguno del mismo.

### **Concejo Municipal de Villamaría**

El Concejo Municipal no se pronunció en el término de traslado de la demanda.

### **TRÁMITE PROCESAL**

El expediente fue repartido a este Tribunal el 29 de septiembre de 2021 y allegado al Despacho del Magistrado Ponente en la misma fecha.

El 1 de octubre de 2021 la solicitud de validez fue admitida, ordenando su fijación en lista y la notificación personal al Ministerio Público (archivo 09).

Dentro del término de fijación en lista, intervino el Municipio de Villamaría y el ciudadano Nelson Uribe Ramírez para defender la constitucionalidad o legalidad del Acuerdo Municipal 029 del 1 de septiembre de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Villamaría, Caldas.

En providencia del 21 de octubre de 2021 el Despacho Sustanciador decretó pruebas (archivo 23) y mediante auto del 29 del mismo mes y año dispuso la práctica de una prueba de oficio. Finalmente, según constancia secretarial del 9 de noviembre de 2021, el trámite pasó a Despacho para resolver lo pertinente (archivo 16).

### ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

Para pronunciarse en el presente asunto son necesarias las siguientes consideraciones:

#### **1.- Competencia**

La revisión de la validez de un Acuerdo Municipal por su oposición a la Constitución o a la ley, comporta un trámite judicial que tiene como génesis la potestad conferida por el numeral 10 del artículo 305 de la Carta Política al Gobernador del Departamento correspondiente, y que se encuentra regulado por los artículos 117 a 121 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), los cuales disponen lo siguiente:

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

**ARTICULO 118.** *Son atribuciones del Gobernador:*

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

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

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

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

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

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

*3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa*

*juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.*

Por su parte, el numeral 5 del artículo 151 del CPACA establece la competencia en única instancia de los Tribunales Administrativos para conocer de las observaciones que los gobernadores formulen acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales.

Con la modificación que la Ley 2080 de 2021 introdujo al artículo 151 del CPACA, la competencia mencionada quedó establecida en el numeral 2 de dicha disposición (art.151); sin embargo, el cambio está sujeto al régimen de vigencia y transición normativa contenido en el artículo 86 de la misma ley que en esta anualidad reformó el CPACA, razón por la cual se continúa aplicando el numeral 5 del mencionado artículo 151.

Así entonces, vista la competencia asignada a esta Corporación para conocer en única instancia de la presente controversia, establecido el marco legal para su admisión, trámite y decisión, y toda vez que la solicitud de revisión fue presentada por el Departamento de Caldas dentro de los 20 días que contempla la norma (el Acuerdo Municipal 029 del 01 de septiembre de 2021 fue radicado vía correo electrónico en la Secretaría Jurídica del Departamento de Caldas el 1 de septiembre de 2021 y la solicitud de revisión fue presentada ante este Tribunal el 29 de septiembre siguiente), procede el Tribunal a decidir el presente asunto.

## **2.- Problema jurídico**

El problema que se debe resolver en el *sub examine* se centra en dilucidar lo siguiente:

*El contenido del Acuerdo 029 del 1 de septiembre de 2021, expedido por el Concejo Municipal del Municipio de Villamaría, Caldas, ¿modifica de manera sustancial o meramente formal el Plan Básico de Ordenamiento Territorial adoptado para dicho municipio en el Acuerdo 070 de 2007?*

En el evento de que se determine que la modificación es sustancial, la Sala deberá estudiar si el Acuerdo 029 del 1 de septiembre de 2021 expedido por el Concejo Municipal de Villamaría, Caldas, es violatorio de normas constitucionales y legales al expedirse: **i)** sin celebrar un cabildo abierto previo que se exige para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial; **ii)** desconociendo que los cambios del PBOT solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios

técnicos debidamente sustentados; **iii)** con fundamento en normas de enajenación de bienes que no son aplicables a la materia del Acuerdo; **iv)** incumpliendo los requisitos de la normatividad urbanística contenidos en la Ley 388 de 1997 al anexar o ampliar la zona de expansión urbana del sector Suroccidental El Reflejo; y **iv)** desconociendo el procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones del Plan Básico de Ordenamiento Municipal de Villamaría previsto en los artículos 2.2.2.1.2.6.3. y 2.2.2.1.2.6.5. del Decreto 1077 de 2015.

### 3.- El acuerdo sometido a análisis de validez

El 1 de septiembre de 2021 el Concejo Municipal de Villamaría, Caldas, expidió el Acuerdo n° 029, *“Por medio del cual se aclara y adopta la precisión cartográfica del decreto 117 de 2019 al plan básico de ordenamiento territorial adoptado por el Acuerdo 070 de 2007”*, el cual fue sancionado por el Alcalde de la entidad territorial en la misma fecha, y cuyo texto es del siguiente tenor:

*“ARTÍCULO 1: ACLARAR e INTEGRAR las coordenadas en el sistema MAGNA SIRGAS OESTE descritas a continuación, en el artículo 13 título SECTOR SUROCCIDENTAL EL REFLEJO también denominado ZONA DE EXPANSIÓN SECTOR LA ALQUERÍA, descritas en el PLANO 2 del acuerdo 070 de 2007, denominado CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANO Y SUELO DE EXPANSIÓN y PLANO 2ª del decreto (sic) Decreto 117 del 2019. Ver expresión gráfica en el anexo.*

COORDENAS ZONA DE EXPANSIÓN SECTOR LA ALQUERÍA		
A	N 1049244	E 1172343
B	N 1048933	E 1172349
C	N 1048877	E 1172230
D	N 1048701	E 1172142
E	N 1048620	E 1171753
F	N 1047464	E 1172350
G	N 1047859	E 1172912
H	N 1048396	E 1172211
I	N 1049199	E 1173027

*ARTÍCULO 2: DEROGAR todas las disposiciones que le sean contrarias.*

*ARTÍCULO 3: Comunicar el contenido de la presente decisión de la (sic) Secretaría de Planeación de la Administración Municipal y a la Secretaría de Infraestructura y demás dependencias que tengan injerencia en la aplicación y*

*el desarrollo de procesos relacionados con la presente decisión.”*

El proyecto fue aprobado en dos debates llevados a cabo los días 26 y 30 de agosto de 2021 (archivo 1).

#### **4.- Sobre la violación de normas constitucionales y legales con la expedición de los acuerdos**

En el presente asunto se tiene que el acuerdo cuya validez se cuestiona tiene como objeto aclarar e integrar las coordenadas en el sistema magna sirgas oeste, en el artículo 13 título sector suroccidental El Reflejo, también denominado zona de expansión sector La Alquería, descritas en el plano 2 del Acuerdo 070 de 2007, denominado CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANO Y SUELO DE EXPANSIÓN Y PLANO 2A del Decreto 117 del 2019 de esa localidad.

Ahora, el Departamento de Caldas funda su reparo en que el acuerdo es violatorio de los artículos 2, 40 numeral 2 y 103 de la Constitución Política, normas que disponen:

***ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

(...).

***ARTICULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

(...)

*2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*

(...)

***ARTICULO 103.** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*

*El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.*

Así mismo, se indicó por el Departamento de Caldas que el Acuerdo 029 emanado del Concejo Municipal de Villamaría, viola lo dispuesto en los artículos 9 y 81 de la Ley 134 de 1994, disposiciones que prevén:

**ARTÍCULO 9o. CABILDO ABIERTO.** *El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.*

**ARTÍCULO 81. OPORTUNIDAD.** *En cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.*

Los artículos 2, 4, 15 numerales 1 y 2, 24 y 28 de la Ley 388 de 1997, citados en el escrito presentado por el Departamento de Caldas, disponen:

**ARTICULO 2o. PRINCIPIOS.** *El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:*

- 1. La función social y ecológica de la propiedad.*
- 2. La prevalencia del interés general sobre el particular.*
- 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.*

**ARTICULO 4o. PARTICIPACION DEMOCRATICA.** *En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.*

*Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida*

*económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley.*

*La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.*

*PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 53 de la Ley 2079 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.*

*ARTICULO 15. NORMAS URBANISTICAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.*

*En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.*

#### *1. Normas urbanísticas estructurales*

*Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y **su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados.** Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:*

*1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley. (Negrillas de la Sala)*

*1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.*

*1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.*

*1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.*

*1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales, en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.*

*(...)*

**ARTICULO 24. INSTANCIAS DE CONCERTACION Y CONSULTA.** *El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.*

*En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

*1. <Numeral modificado por el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concierten los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán de cuarenta y cinco (45) días; solo podrá ser objetado por razones técnicas y sustentadas en estudios.*

*En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible intervendrá, con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo, para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días, contados a partir de la radicación de la información del proceso por parte del municipio o distrito quien está obligado a remitirla.*

*2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.*

*3. **Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación,** instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.*

*4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta ley.*

*Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.*

**PARAGRAFO.** *La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.*

**PARAGRAFO 2o.** *<Parágrafo adicionado por el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En los casos en que existan dos o más Autoridades Ambientales con jurisdicción en un municipio o distrito, se constituirá una mesa conjunta con el propósito de adelantar la concertación ambiental respetando en todo caso la jurisdicción y competencias de cada una*

*de ellas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, y en cumplimiento de los términos previstos en la presente ley.*

***Las disposiciones del presente artículo serán aplicables a los PBOT y EOT.***

ARTICULO 28. VIGENCIA Y REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 120 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión, en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

2. Los contenidos de los componentes urbanos y rurales de mediano plazo tendrán una vigencia correspondiente al término de dos períodos constitucionales de las administraciones municipales.

3. Los contenidos urbanos y rurales de corto plazo y los programas de ejecución regirán durante un período constitucional completo de la administración municipal y distrital completo, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

***4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.***

No obstante, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período

*constitucional inmediatamente anterior.*

*En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluarán por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos, y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.*

El artículo 2 de la Ley 507 de 1999, que modificó la Ley 388 de 1997, dispuso:

***Artículo 2.*** *Los Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley. (Negrillas de la Sala).*

Por su parte, el inciso tercero del párrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, previó:

**ARTÍCULO 91. INCORPORACIÓN DEL SUELO RURAL, SUBURBANO Y EXPANSIÓN URBANA AL PERÍMETRO URBANO.** *<Consultar vigencia directamente en el artículo que modifica> Modifíquese el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:*

*(...)*

**PARÁGRAFO 1o.** *Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial de que trata el presente artículo, sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna o lo niegue sin base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.*

*En el evento de que el concejo municipal o distrital estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá sustentarse en motivos técnicos y contar con la aceptación del alcalde y, en ningún caso, su discusión ampliará el término para decidir.*

*Los concejos municipales y distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial.*

Finalmente, los artículos 7 y 9 del Decreto 4002 de 2004 por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997, dispusieron:

*Artículo 7°. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997. (Negrillas de la Sala).*

(...)

*Artículo 8°. Adopción por decreto. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podrá adoptarla por decreto.*

De las normas transcritas, es claro que el procedimiento para la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial requiere de unas instancias que deben surtir, como son la participación democrática y la concertación interinstitucional, pues con ello se materializa la finalidad del mismo, que no es otra que servir de instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

De acuerdo con lo anterior, la Sala de Decisión destaca que el cabildo abierto es un mecanismo de participación ciudadana definido como la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden tomar parte directamente en la discusión de asuntos de interés de la comunidad.

Se resalta igualmente de las normas citadas que los concejos municipales o distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley.

Finalmente, de las disposiciones citadas resalta este Tribunal que todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se debe someter a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

El H. Consejo de Estado en providencia del 22 de marzo de 2018<sup>1</sup> al referirse al trámite de concertación en materia de planes de ordenamiento territorial, expresó lo siguiente:

*“Y es que, debido a su finalidad, precisamente en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial intervienen diversas voluntades, a saber, al alcalde municipal corresponde su iniciativa<sup>2</sup>, asimismo, participan la ciudadanía y las organizaciones civiles<sup>3</sup>, las Corporaciones Autónomas Regionales competentes para la concertación interinstitucional<sup>4</sup> y, finalmente, es el Concejo Municipal el que lo aprueba mediante acuerdo<sup>5</sup>.*

*Al respecto, se precisa que una de las funciones que la ley le atribuye a las Corporaciones Autónomas Regionales es la de participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten<sup>6</sup>.*

*Ello es así, puesto que la norma prevé la sucesión de unas actuaciones que deben cumplirse, como lo son la concertación, la consulta y la aprobación, en el que intervienen o confluyen voluntades no solo políticas y ciudadanas, sino administrativas y ambientales, en razón del componente ambiental que se desarrolla a través del referido instrumento, en atención a que comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.*

*Por tanto, no se trata de un presupuesto «no sustancial» como lo pretende hacer valer el apelante, sino que, efectivamente, es un requisito previsto en la norma para la formación del mismo, como una exigencia fundamental que permite cumplir con la finalidad del instrumento (artículos 5° y 9° de la Ley 388 de 1997), la cual no puede ser convalidada ni siquiera con la actuación posterior que así lo pretenda sanear.*

*En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada, que declaró la nulidad del Acuerdo 013 del 6 de septiembre de 2006, expedido por el Concejo Municipal*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 05001-23-31-000-2008-00254-01 Actor: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE LA CEJA DEL TAMBO (ANTIOQUIA) Referencia: NULIDAD – FALLO.

<sup>2</sup> Artículo 24 de la Ley 388 de 1997

<sup>3</sup> Artículo 33 de la Ley 136 de 1994 y artículo 22 de la Ley 388 de 1997

<sup>4</sup> Artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

<sup>5</sup> Artículo 25 de la Ley 388 de 1997.

<sup>6</sup> Numeral 5° del artículo 31 de la Ley 99 de 1993

*de La Ceja del Tambo «Por medio del cual se revisa y ajusta el Acuerdo 031 de 2000, Plan Básico de Ordenamiento Territorial», por el desconocimiento del procedimiento establecido en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 y del artículo 7° del Decreto 4002 de 2004.»*

## **5.- Examen del caso concreto**

Según se observa en el texto del acuerdo cuya revisión es solicitada por la Secretaria Jurídica del Departamento de Caldas, el Concejo Municipal de Villamaría, Caldas, aclara y adopta la precisión cartográfica del Decreto 117 de 2019 al plan básico de ordenamiento territorial adoptado por el Acuerdo 070 de 2007.

En relación con el sector suroccidental El Reflejo, el artículo 13 del Acuerdo 070 de 2007, por el cual se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Villamaría, Caldas, previo lo siguiente:

*Artículo 13 SUELO DE EXPANSIÓN URBANA: Corresponde a la porción de terreno destinada a la expansión urbana, la cual servirá para la habitación futura de usos urbanos. Dicha zona se encuentra delimitada en el mapa # 2 a escala 1: 5000 de la siguiente manera:*

(...)

*SECTOR SUROCCIDENTAL EL REFLEJO PUNTO A: Inicia Desde la cota 1780 sobre la quebrada la floresta, y continúa en dirección sur aproximadamente 400 mts hasta el siguiente afluyente de agua donde se ubica al punto B. PUNTO B: Continuamos por este afluyente de agua, aguas arriba hasta la cota 1840, donde se ubica el punto C. PUNTO C: Siguiendo la cota 1840, en dirección sur, hasta el siguiente afluyente de agua donde se ubica el punto D. PUNTO D: Continuando por este afluyente aguas arriba, hasta llegar a la intersección con la vía que va a la vereda La Floresta, donde se ubica el punto E.*

*PUNTO E: Continuamos por la Vía en dirección noroeste hasta llegar a la intersección de esta con la quebrada La Floresta, lugar donde ubicamos el punto F PUNTO F: Desde la intersección anterior y aguas abajo hasta encontrar el punto A del presente perímetro. Parágrafo: Los predios identificados con las fichas catastrales 01-01-0022-0135-000 y 01-01-022-0016-000 serán de vocación de vivienda de interés social.*

El Decreto 117 del 8 de octubre de 2019, “Por el cual se hace precisión cartográfica al Plan Básico de Ordenamiento Territorial adoptado por el Acuerdo 070 de 2007”,

aclaró una inconsistencia presentada en la cartografía que hace parte del Acuerdo 070 de 2007, pero solo hizo referencia al suelo de expansión oriental de La Florida en el Municipio de Villamaría y no al que se refiere la demanda, que corresponde al sector suroccidental el Reflejo.

De acuerdo con las pruebas que obran en la presente actuación, el acuerdo cuya validez se discute, dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1: ACLARAR e INTEGRAR las coordenadas en el sistema MAGNA SIRGAS OESTE descritas a continuación, en el artículo 13 titulo SECTOR SUROCCIDENTAL EL REFLEJO también denominado ZONA DE EXPANSIÓN SECTOR LA ALQUERÍA, descritas en el PLANO 2 del acuerdo 070 de 2007, denominado CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANO Y SUELO DE EXPANSIÓN y PLANO 2ª del decreto (sic) Decreto 117 del 2019. Ver expresión gráfica en el anexo.*

<b>COORDENAS ZONA DE EXPANSIÓN SECTOR LA ALQUERÍA</b>		
<b>A</b>	<b>N 1049244</b>	<b>E 1172343</b>
<b>B</b>	<b>N 1048933</b>	<b>E 1172349</b>
<b>C</b>	<b>N 1048877</b>	<b>E 1172230</b>
<b>D</b>	<b>N 1048701</b>	<b>E 1172142</b>
<b>E</b>	<b>N 1048620</b>	<b>E 1171753</b>
<b>F</b>	<b>N 1047464</b>	<b>E 1172350</b>
<b>G</b>	<b>N 1047859</b>	<b>E 1172912</b>
<b>H</b>	<b>N 1048396</b>	<b>E 1172211</b>
<b>I</b>	<b>N 1049199</b>	<b>E 1173027</b>

*ARTÍCULO 2: DEROGAR todas las disposiciones que le sean contrarias.*

En criterio del Municipio de Villamaría, la anterior modificación es formal y no de fondo como lo considera y presenta el Departamento de Caldas en la demanda, en tanto no se reconfigura la delimitación del suelo de expansión urbana en relación con el sector suroccidental El Reflejo, también denominado zona de expansión sector La Alquería.

Se indicó por parte del municipio que el artículo 13 del Acuerdo 070 de 2007 (PBOT) establece el suelo de expansión urbana y delimita el suelo de expansión denominado El Reflejo o la Alquería con referentes descriptivos inciertos, de improbable e incoherente determinación en el territorio.

Igualmente, se aclaró por el municipio que el artículo objeto de reproche por

el departamento, acoge como delimitación gráfica de los suelos de expansión el mapa número 2, el cual en su criterio sí contiene una referencia de coordenadas geográficas que evidencian el perímetro del suelo de expansión urbana.

Al comparar las coordenadas contenidas en ambos acuerdos, esto es, el 070 de 2007 (PBOT) y el 029 de 2021, conforme a los cuadros siguientes, se tiene:

COORDENADAS ZONA DE EXPANSION		
SECTOR LA ALQUERIA		
A	N=1.049.244	E=1.172.343
B	N=1.048.487	E=1.172.230
C	N=1.048.877	E=1.172.472
D	N=1.048.701	E=1.172.142
E	N=1.048.620	E=1.171.753
F	N=1.047.464	E=1.172.350
G	N=1.0470859	E=1.172.912
H	N=1.048.396	E=1.172.211
I	N=1.049.199	E=1.173.027

COORDENADAS ZONA DE EXPANSIÓN SECTOR LA ALQUERÍA		
A	N 1049244	E 1172343
B	N 1048933	E 1172349
C	N 1048877	E 1172230
D	N 1048701	E 1172142
E	N 1048620	E 1171753
F	N 1047464	E 1172350
G	N 1047859	E 1172912
H	N 1048396	E 1172211
I	N 1049199	E 1173027

Se advierten, entonces, por el Tribunal algunas diferencias al realizar la lectura de los literales B y C de los cuadros citados, ya que los valores de las coordenadas cambian de un acuerdo a otro.

Respecto de lo anterior, en el oficio SP 1125 del 22 de septiembre de 2021 aportado por el Departamento de Caldas con el escrito de demanda, se expresa lo siguiente por el Secretario de Planeación de la entidad territorial accionante:

Respecto con la zona de expansión urbana del **SECTOR LA FLORIDA y SECTOR SUROCCIDENTAL EL REFLEJO**, se encuentra delimitada nuevamente por el Mapa 2, tal como es evidente a la luz del Artículo 13 del Acuerdo 070 de 2009. Adicionalmente, son referenciados los puntos que componen el perímetro de este último, empezando por el punto A y terminando secuencialmente hasta el punto F, en el caso del **SECTOR SUROCCIDENTAL EL REFLEJO**. Situación que no termina de ser clara, dado que, al analizar el Mapa 2, donde son identificados los puntos bajo la situación planteada, se observa un cuadro donde se relacionan puntos adicionales junto a sus respectivas coordenadas.

(...)

Aunque podrían ser similares las situaciones entre las dos zonas de expansión urbana señaladas, es cierto que las precisiones realizadas en el caso del **SECTOR LA FLORIDA** no supone anexar territorio a la zona de expansión urbana, no obstante, para el caso del **SECTOR SUROCCIDENTAL EL REFLEJO**, sí se estaría anexando o ampliando la zona de expansión urbana, y tal como está establecido en la normatividad vigente que se ha indicado en este concepto, una modificación a la normatividad urbanística de este tipo requiere estricto cumplimiento a lo establecido en la Ley 388 de 1997.

Bajo ese contexto y al examinar las actuaciones previas no es posible adoptar la precisión cartográfica ni las disposiciones contenidas en el Acuerdo 029 de 2021 bajo los lineamientos expuestos en el Decreto 117 de 2019, dado que, para la expedición del mismo no se surtieron las etapas y disposiciones del Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y en consecuencia, dicho Acuerdo está soportado en un acto administrativo que no cumple con lo estipulado por la Ley.

En relación con lo anterior, el ciudadano Nelson Uribe Ramírez, quien intervino para defender la validez del Acuerdo 029 de 2021 en el presente asunto, expresó que *“hay una concordancia exacta de la definición del polígono o área de la Zona de Expansión denominada El Reflejo y/o Sur Occidental y/o Alquería en la totalidad de las fuentes citadas, lo que demuestra que el Acuerdo 029 de 2021 no realizó ninguna modificación al PBOT Vigente Acuerdo 070 de 2007”*.

Con el propósito de establecer la presunta modificación del PBOT de Villamaría a través de la expansión de polígonos en el sector El Reflejo y/o Sur Occidental y/o Alquería, el Despacho ponente decretó las siguientes pruebas y ordenó oficiar a Corpocaldas para obtener la respuesta pertinente:

*-Certificación de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, Corpocaldas, respecto de cuál es el perímetro de suelos de expansión que concertó dentro del proceso de revisión del plan de ordenamiento territorial del municipio de Villamaría y que terminó con la expedición del Acuerdo municipal número 070 de 2017.*

*-Certificación del sistema de información geográfica de Caldas SIG CALDAS, para constatar la delimitación de los suelos de expansión del Acuerdo 070 de 2007, Plan de Ordenamiento Territorial de Villamaría.*

*- Certificación de CORPORCALDAS respecto del perímetro de expansión de la alquería que fue concertado y avalado dentro del procedimiento de concertación institucional del acuerdo 070 de 2007, Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Caldas.*

*-Certificación en la que indique si el Acuerdo n°029 del 1 de septiembre de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Villamaría, Caldas, modifica de manera sustancial o únicamente formal, el PBOT del Municipio de Villamaría, Caldas, contenido en el Acuerdo 070 de 2007.*

*-Certificación en la que indique si en la expedición del Acuerdo n°029 del 1 de septiembre de 2021 por parte del Concejo Municipal de Villamaría, Caldas, era necesaria la concertación con la autoridad ambiental en materia de suelos de expansión urbana.*

*-Certificación en la que indique si en la expedición del Acuerdo n°029 del 1 de septiembre de 2021 por parte del Concejo Municipal de Villamaría, Caldas, se anexa territorio a la zona de expansión urbana para los sectores La Florida y Suroccidental el Reflejo en el Municipio de Villamaría.*

*-Certificación en la que indique si el plano o mapa número 2 citado en el artículo 13 del Acuerdo 070 de 2007 (PBOT de Villamaría Caldas), concuerda de manera exacta con el polígono o área de la zona de expansión adoptado en el Acuerdo 029 de 2021, "Por medio del cual se aclara y adopta la precisión cartográfica del Decreto 117 de 2019 al Plan Básico de Ordenamiento Territorial adoptado por el Acuerdo 070 de 2007", expedido por el Concejo Municipal de Villamaría, Caldas.*

En respuesta a lo anterior, la autoridad ambiental allegó la siguiente información:

*-Mediante oficio 2021-II-00029085 del 8 de noviembre de 2021, la Subdirectora de Planificación Ambiental del Territorio de Corpocaldas, se refirió a las*

diferentes pruebas decretadas por el Despacho ponente y expresó que la entidad “no es la autoridad competente para certificar el perímetro de suelo de expansión, en la medida que este es un tema de resorte exclusivo del municipio”. Sin embargo, emitió el siguiente concepto:

*A manera de ilustración y de acuerdo con los elementos aportados para el análisis cartográfico nos permitimos conceptualizar lo siguiente:*

a) *El Mapa 2: USOS DEL SUELO Y TRATAMIENTO URBANO del Acuerdo 070 de 2007, presenta una poligonal demarcada en la cartografía y los cuadros de coordenadas de las zonas de expansión, entre ellas la zona de Alquería.*

*Cotejados todos los puntos con el cuadro de coordenadas se encuentran algunas diferencias entre las mismas dentro de la zona de expansión la Alquería, tal como se detalla a continuación:*

ID PUNTO	COORDENADAS TABLA PLANO 2 ACUERDO 070/2007		CONFRONTACIÓN DE COORDENADAS SEGÚN PUNTO DE UBICACIÓN GEOGRÁFICA EN EL PLANO 2 ACUERDO 070/2007		OBSERVACION
	NORTE	ESTE	NORTE	ESTE	
A	1049244	1172343	OK	OK	La coordenada referenciada en el cuadro coincide con el punto localizado en el mapa
B	1048487	1172230	1048933	1172349	La coordenada referenciada en el cuadro no coincide con el punto localizado en el mapa
C	1048877	1172472	OK	OK	La coordenada referenciada en el cuadro coincide con el punto localizado en el mapa
D	1048701	1172142	1048714	1172309	La coordenada referenciada en el cuadro no coincide con el punto localizado en el mapa
E	1048620	1171753	1048581	1172603	La coordenada referenciada en el cuadro no coincide con el punto localizado en el mapa
F	1047464	1172350	OK	OK	La coordenada referenciada en el cuadro coincide con el punto localizado en el mapa
G	1047859	1172912	OK	OK	La coordenada referenciada en el cuadro coincide con el punto localizado en el mapa sin embargo no se encuentra dentro de la poligonal demarcada
H	1048396	1172211	OK	OK	La coordenada referenciada en el cuadro coincide con el punto localizado en el mapa sin embargo no se encuentra dentro de la poligonal demarcada
I	1049199	1173027	OK	OK	La coordenada referenciada en el cuadro coincide con el punto localizado en el mapa sin embargo no se encuentra dentro de la poligonal demarcada

b) *El Mapa 2A: CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANO Y SUELO DE EXPANSION del Acuerdo 029 de 2021. Procedimos a superponer los polígonos de los mapas 2 y 2ª en el Anexo 3.*

(...)

*Adicionalmente, en relación con los cuadros de las coordenadas y los puntos espacializados, elaboramos para mayor ilustración del despacho, el siguiente análisis:*

ID PUNTO	COORDENADAS TABLA PLANO 2 ACUERDO 070/2007		CONFRONTACION DE COORDENADAS SEGÚN UBICACIÓN GEOGRAFICA EN EL PLANO 2 ACUERDO 070/2007		COORDENADAS SEGÚN UBICACIÓN GEOGRAFICA EN EL PLANO 2A del ACUERDO 029/2021		NOTA COMPARATIVO CARTOGRAFICO ENTRE ACUERDO 070/2007 Y 029/2021 - Mapa Clasificación del Suelo Urbano y de Expansión
	NORTE	ESTE	NORTE	ESTE	NORTE	ESTE	
A	1049244	1172343	OK	OK	1049244	1172343	Igual en los dos acuerdos
B	1048487	1172230	1048933	1172349	1048933	1172349	CORREGIDOS EN EL ACUERDO 029/2021 DEJANDO LAS COORDENADAS SEGÚN LA UBICACIÓN DEL PUNTO B EN EL PLANO 2 DEL ACUERDO 070 DE 2007 (1048933-1172349)
C	1048877	1172472	OK	OK	1048877	1172230	EN EL ACUERDO 029 DE 2021 SE ENCUENTRA DIFERENTE LA COORDENADA ESTE (1048877-1172230), SIN EMBARGO ESTA DENTRO DEL PERIMETRO DEL POLIGONO DEMARCADO
D	1048701	1172142	1048714	1172309	1048701	1172142	EN EL ACUERDO 070-2007 EN EL PLANO No.2 LA UBICACIÓN DEL PUNTO NO CORRESPONDE CON LAS COORDENADAS DEL CUADRO DEL MISMO PLANO, EN EL ACUERDO 029 DE 2021 SE MANTIENEN LAS MISMAS COORDENADAS DEL CUADRO DEL ACUERDO 070 DE 2007 Y UBICAN EL PUNTO DE ACUERDO A ESTAS (1048701-1172142)
E	1048620	1171753	1048581	1172603	1048620	1171753	EN EL ACUERDO 070-2007 LA UBICACIÓN DEL PUNTO NO CORRESPONDE CON LAS COORDENADAS DEL CUADRO DEL MISMO PLANO, EN EL ACUERDO 029 DE 2021 SE MANTIENEN LAS MISMAS COORDENADAS DEL CUADRO DEL ACUERDO 070 DE 2007 Y UBICAN EL PUNTO DE ACUERDO A ESTAS (1048620- 1171753)
F	1047464	1172350	OK	OK	1047464	1172350	Igual en los dos acuerdos
G	1047859	1172912	OK	OK	1047859	1172912	Igual en los dos acuerdos
H	1048396	1172211	OK	OK	1048396	1172211	Igual en los dos acuerdos
I	1049199	1173027	OK	OK	1049199	1173027	EN EL ACUERDO 070-2007 EN EL PLANO No.2 EN EL CUADRO DE COORDENADAS ESTA IDENTIFICADO EL PUNTO I. SIN EMBARGO GEOGRAFICAMENTE EN EL MISMO PLANO EL PUNTO ESTA IDENTIFICADO COMO PUNTO F QUEDANDO DOS PUNTOS CON LA MISMA NOMENCLATURA EN DIFERENTE UBICACIÓN. EN EL ACUERDO 029 DE 2021 SE LE ASIGNA LA NOMENCLARATURA I AL QUE CORRESPONDE

*Por lo anterior, el cuadro de coordenadas del Mapa 2A del Acuerdo 029 de 2021; guarda correspondencia con las coordenadas expresadas en el mapa 2 del acuerdo 070.*

Finalmente, respecto de la necesidad de concertación con la autoridad ambiental en materia de suelos de expansión urbana en la expedición del Acuerdo n°029 del 1° de septiembre de 2021 por parte del Concejo Municipal de Villamaría, Caldas, refirió Corpocaldas:

*Toda vez que el acuerdo 029 del 01 de septiembre de 2021 expedido por el Concejo Municipal tiene por objeto aclarar y adoptar la precisión cartográfica realizada por el alcalde municipal mediante Decreto 117 de 2019, en el cual se hace precisión cartográfica al Plan Básico de Ordenamiento Territorial adoptado por el Acuerdo 070 de 2007; en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 388 de 1997 ibídem, **no era necesario realizar la concertación con la Corporación en los asuntos exclusivamente ambientales.** (Negrillas de la Sala).*

*La anterior en armonía con lo dispuesto en el artículo 190 del Decreto 19 del 10 de enero de 2012, que señala: “(...) Cuando existan inconsistencias entre lo señalado en el acuerdo que adopta el plan de ordenamiento territorial y su cartografía oficial, prevalecerá lo establecido en el texto del acuerdo y corresponderá al alcalde municipal o distrital, o la entidad delegada para el efecto, corregir las inconsistencias cartográficas, siempre que no impliquen modificación al articulado del Plan de Ordenamiento Territorial. (Subrayado propio)*

De acuerdo con lo anterior, infiere la Sala que no obstante las diferencias en las coordenadas de los acuerdos 070 de 2007 y 029 de 2021, las mismas están dentro del perímetro del polígono demarcado, lo que a su vez permite concluir a este Tribunal que a diferencia de lo afirmado por el Departamento de Caldas, con la modificación realizada en el acuerdo estudiado no se está anexando territorio en el sector o zona de Expansión denominada El Reflejo y/o Sur Occidental y/o Alquería.

En el siguiente cuadro se ilustra la forma en que se delimitó el suelo de expansión urbana tanto en el Acuerdo 070 de 2007 como en el Acuerdo 029 de 2021:

Acuerdo 070 de 2007	Acuerdo 029 de 2021:		
SECTOR SUROCCIDENTAL EL REFLEJO PUNTO A: Inicia Desde la cota 1780 sobre la quebrada la floresta, y continúa en dirección sur aproximadamente 400 mts hasta el siguiente afluente de agua donde se ubica al punto B. PUNTO B: Continuamos por este afluente de agua, aguas arriba hasta la cota 1840, donde se ubica el punto C. PUNTO C: Siguiendo la cota 1840, en dirección sur, hasta el siguiente afluente de agua donde se	<b>COORDENAS ZONA DE EXPANSIÓN SECTOR LA ALQUERÍA</b>		
	<b>A</b>	<b>N 1049244</b>	<b>E 1172343</b>
	<b>B</b>	<b>N 1048933</b>	<b>E 1172349</b>
	<b>C</b>	<b>N 1048877</b>	<b>E 1172230</b>
	<b>D</b>	<b>N 1048701</b>	<b>E 1172142</b>

<p>ubica el punto D. PUNTO D: Continuando por este afluente aguas arriba, hasta llegar a la intersección con la vía que va a la vereda La Floresta, donde se ubica el punto E.</p> <p>PUNTO E: Continuamos por la Vía en dirección noroeste hasta llegar a la intersección de esta con la quebrada La Floresta, lugar donde ubicamos el punto F</p> <p>PUNTO F: Desde la intersección anterior y aguas abajo hasta encontrar el punto A del presente perímetro.</p> <p>Parágrafo: Los predios identificados con las fichas catastrales 01-01-0022-0135-000 y 01-01-022-0016-000 serán de vocación de vivienda de interés social.</p>		<b>E</b>	<b>N 1048620</b>	<b>E 1171753</b>
		<b>F</b>	<b>N 1047464</b>	<b>E 1172350</b>
		<b>G</b>	<b>N 1047859</b>	<b>E 1172912</b>
		<b>H</b>	<b>N 1048396</b>	<b>E 1172211</b>
		<b>I</b>	<b>N 1049199</b>	<b>E 1173027</b>

Se resalta por la Sala que la entidad competente para certificar en este caso el perímetro de suelo de expansión es el Municipio de Villamaría, entidad territorial que al pronunciarse sobre la validez del Acuerdo 029 de 2021 refirió que la zona de expansión concertada con Corpocaldas para el Acuerdo 070 de 2007 es “concordante de manera exacta con el polígono del Acuerdo 029 de 2021”.

De tal modo, atendiendo lo informado por el Municipio de Villamaría y Corpocaldas en este trámite de validez, considera la Sala de decisión que el contenido del Acuerdo 029 del 1 de septiembre de 2021, expedido por el Concejo Municipal del Municipio de Villamaría, Caldas, no modifica de manera sustancial el Plan Básico de Ordenamiento Territorial adoptado para dicho municipio por el Acuerdo 070 de 2007.

En efecto, la modificación al PBOT del Municipio de Villamaría resulta ser meramente formal y no anexa territorio como lo sugirió el Departamento de Caldas en el escrito de demanda y, en todo caso, de las pruebas aportadas y practicadas en este caso no se puede arribar a tal conclusión.

Para este Juez plural si bien se expresó por el Departamento de Caldas que con la expedición del acuerdo cuya validez se demanda, se estaba anexando territorio (63 hectáreas aproximadamente) de suelo de expansión urbana en la zona denominada El Reflejo y/o Sur Occidental y/o Alquería, lo cierto es que no se acreditó tal hecho por la entidad demandante, ya que al contrastar el oficio en el cual se fundamentó la demanda con lo informado por el Municipio de Villamaría y Corpocaldas no se evidencia un cambio de fondo al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del mencionado municipio.

Establecido lo anterior, ahora deberá determinar este Tribunal si la modificación al PBOT de Villamaría, así no haya sido sustancial sino meramente formal, debía cumplir el trámite dispuesto en las normas mencionadas en la demanda y citadas al inicio de estas consideraciones.

Sea lo primero mencionar que las normas urbanísticas estructurales incluyen aquellas **que clasifican y delimitan los suelos**, como la contenida en el Acuerdo 029 del 1 de septiembre de 2021, por medio del cual se aclara y adopta la precisión cartográfica del Decreto 117 de 2019 al plan básico de ordenamiento territorial adoptado por el Acuerdo 070 de 2007. En este sentido, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, dichas normas se caracterizan porque su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados.

En relación con la necesidad de concertar asuntos exclusivamente ambientales con Corpocaldas, esta corporación en respuesta a las pruebas decretadas por el Despacho ponente, refirió que en este caso no procedía dicha instancia de acuerdo con lo previsto en el artículo 190 del Decreto 19 de 2012, conforme al cual *“Cuando existan inconsistencias entre lo señalado en el acuerdo que adopta el plan de ordenamiento territorial y su cartografía oficial, prevalecerá lo establecido en el texto del acuerdo y corresponderá al alcalde municipal o distrital, o la entidad delegada para el efecto, corregir las inconsistencias cartográficas, siempre que no impliquen modificación al articulado del Plan de Ordenamiento Territorial”*. Frente a la anterior conclusión este Tribunal agrega que en el presente asunto no se modifica una inconsistencia cartográfica, sino que lo pretendido con el acuerdo demandado es aclarar el alcance de la descripción del suelo de expansión urbana contenido en el artículo 13 del Acuerdo 070 de 2007, por el cual se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Villamaría, Caldas.

De este modo, el Acuerdo 029 no modifica la cartografía oficial del PBOT de Villamaría, sino que ajusta las coordenadas que inicialmente se habían descrito en el artículo 13 del Acuerdo 070 de 2007, razón por la cual no existe un cambio sustancial al contenido normativo del PBOT de Villamaría, por lo que no era necesario adelantar el procedimiento descrito para dichos casos.

En torno a la revisión del plan de ordenamiento territorial, el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 es claro al afirmar que las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación; y las normas que modificaron la anterior disposición previeron que *Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus*

*contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.*

No obstante lo anterior, en este caso no puede aceptarse que el PBOT de Villamaría fue modificado sino simplemente aclarado frente a la forma de delimitar el suelo de expansión urbana del municipio.

Este Tribunal concluye que la delimitación de la zona de expansión urbana del Municipio de Villamaría en el sector suroccidental El Reflejo contenida en el Acuerdo 070 de 2007<sup>7</sup>, por el cual se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de dicha localidad, solo fue aclarada por el Acuerdo 029 de 2021, razón por la cual no debían surtir las instancias y procedimientos previstos por la Ley 388 de 1997 para materializar dichos cambios.

Destaca la Sala que pasar de unos límites descriptivos como se observa en el Acuerdo 070 de 2007 a una delimitación por coordenadas en los términos del Acuerdo 029 de 2021, no puede considerarse una modificación al articulado del PBOT sino solo una aclaración del mismo, como lo acreditó el Municipio de Villamaría y el ciudadano interviniente en este asunto; cambio que en la práctica puede tener incidencia en los predios destinados como zona de expansión urbana del municipio pero que no modifica en lo sustancial el contenido del PBOT concertado en su momento con la corporación autónoma regional y demás instancias.

Se recuerda que las pruebas practicadas en este proceso permiten concluir a la Sala que *el cuadro de coordenadas del Mapa 2A del Acuerdo 029 de 2021, guarda correspondencia con las coordenadas expresadas en el mapa 2 del acuerdo 070 de 2007* y de acuerdo con ello no puede aceptarse el argumento del Departamento de Caldas según el cual se habría modificado el PBOT de Villamaría, en tanto no se está anexando territorio a la zona de expansión urbana denominada El Reflejo o la Alquería y no se está cambiando el articulado del plan de ordenamiento territorial del municipio.

Finalmente, debe precisar este Juez plural que ante una aclaración formal de un artículo del PBOT de Villamaría, Caldas, no se advierte como necesaria la

---

<sup>7</sup> SECTOR SUROCCIDENTAL EL REFLEJO PUNTO A: Inicia Desde la cota 1780 sobre la quebrada la floresta, y continúa en dirección sur aproximadamente 400 mts hasta el siguiente afluente de agua donde se ubica el punto B. PUNTO B: Continuamos por este afluente de agua, aguas arriba hasta la cota 1840, donde se ubica el punto C. PUNTO C: Siguiendo la cota 1840, en dirección sur, hasta el siguiente afluente de agua donde se ubica el punto D. PUNTO D: Continuando por este afluente aguas arriba, hasta llegar a la intersección con la vía que va a la vereda La Floresta, donde se ubica el punto E. PUNTO E: Continuamos por la Vía en dirección noroeste hasta llegar a la intersección de esta con la quebrada La Floresta, lugar donde ubicamos el punto F PUNTO F: Desde la intersección anterior y aguas abajo hasta encontrar el punto A del presente perímetro. Parágrafo: Los predios identificados con las fichas catastrales 01-01-0022-0135-000 y 01-01-022-0016-000 serán de vocación de vivienda de interés social.

realización del procedimiento contenido en la Ley 388 de 1997 en relación con la modificación de planes de ordenamiento territorial, toda vez que en este caso más que un cambio en el articulado lo que se realizó en el acuerdo demandado es una aclaración de la forma en que se delimitó la zona de expansión urbana del municipio.

## **6.- Conclusión**

Por las consideraciones anteriores esta Sala de Decisión no estima jurídicamente aceptables las objeciones manifestadas por el Departamento de Caldas frente al Acuerdo n°029 del primero (1°) de septiembre de 2021, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ACLARA Y ADOPTA LA PRECISIÓN CARTOGRÁFICA DEL DECRETO 117 DE 2019 AL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ADOPTADO POR EL ACUERDO 070 DE 2007”*, emanado del Concejo Municipal de Villamaría, Caldas.

Se recuerda por la Sala de Decisión que el proceso de validez de actos administrativos fue diseñado por el legislador para revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes que son remitidos por el Gobernador del Departamento por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, aspectos que no fueron acreditados por la entidad territorial demandante.

*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.** NIÉGASE la solicitud de declaratoria de invalidez radicada por el Departamento de Caldas respecto del Acuerdo Municipal n° 029 del primero (1°) de septiembre de 2021, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ACLARA Y ADOPTA LA PRECISIÓN CARTOGRÁFICA DEL DECRETO 117 DE 2019 AL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ADOPTADO POR EL ACUERDO 070 DE 2007”*, emanado del Concejo Municipal de Villamaría, Caldas.

**Segundo.** COMUNÍQUESE esta determinación al señor Gobernador de Caldas, al Alcalde del Municipio de Villamaría, Caldas, al Presidente del Concejo Municipal de Villamaría, Caldas, y al señor Agente del Ministerio Público.

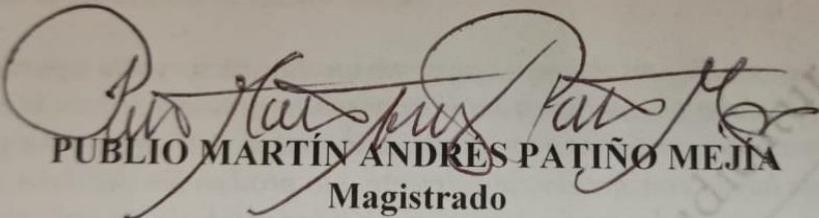
**Tercero.** Contra la presente decisión, no procede recurso alguno.

**Cuarto.** Por la Secretaría **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

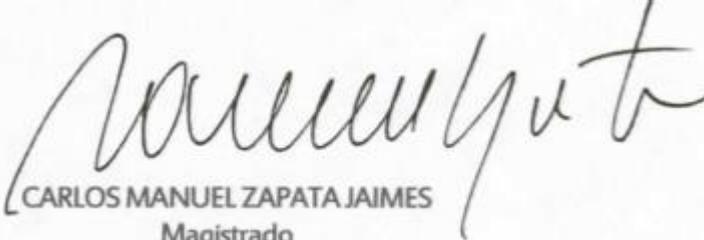
**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**  
No. 212  
FECHA: 24/11/2021



CARLOS ANDRÉS DÍEZ VARGAS  
SECRETARIO



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.S.: 219**

<b>Asunto:</b>	<b>Corre traslado para alegatos</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Ejecutivo</b>
<b>Radicación:</b>	<b>17001-33-33-002-2016-00211-02</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Luis Mario Molina García</b>
<b>Demandada:</b>	<b>Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)</b>

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte uno (2021).

Atendiendo lo previsto por el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 623 del Código General del Proceso (CGP), sin la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021 por tratarse de un recurso presentado antes de la vigencia de esta norma, y considerando innecesario citar a audiencia de alegaciones y juzgamiento, **CÓRRASE traslado** a las partes por el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, para que presenten sus alegatos de conclusión.

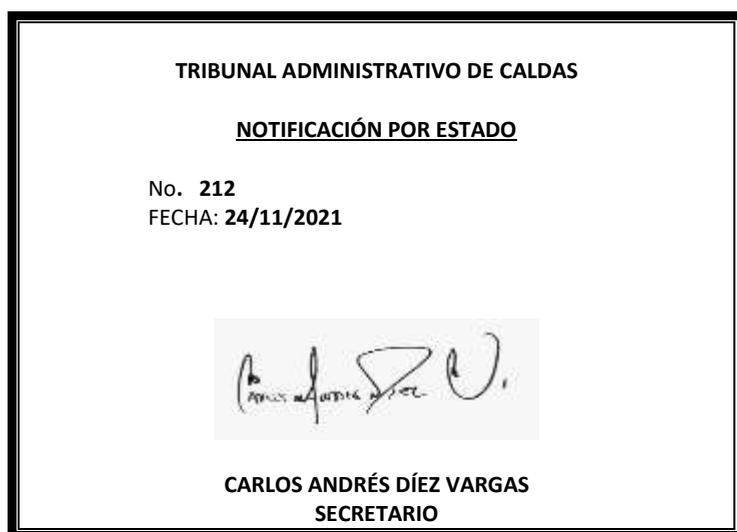
Vencido el término concedido a las partes, el Ministerio Público **DISPONDRÁ** igualmente de diez (10) días para emitir su concepto, sin retiro del expediente.

Ejecutoriada esta providencia, **REGRESE** inmediatamente el expediente a este Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponda, guardando el turno que tenía para tales efectos.

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

**Notifíquese y cúmplase**

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



**Firmado Por:**

**Augusto Ramon Chavez Marin**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Oral 5**  
**Tribunal Administrativo De Caldas**

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

Código de verificación:  
**ac06bf80d8a783d561ca6863336fd3375b3f2184448ec0da8aca16eb4ad57778**  
Documento generado en 23/11/2021 09:39:58 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.S.: 220**

<b>Asunto:</b>	<b>Corre traslado para alegatos</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Ejecutivo</b>
<b>Radicación:</b>	<b>17001-33-33-002-2018-00265-02</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Luis Gabriel Herrera Chica</b>
<b>Demandada:</b>	<b>Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</b>

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte uno (2021).

Atendiendo lo previsto por el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 623 del Código General del Proceso (CGP), sin la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021 por tratarse de un recurso presentado antes de la vigencia de esta norma, y considerando innecesario citar a audiencia de alegaciones y juzgamiento, **CÓRRASE traslado** a las partes por el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, para que presenten sus alegatos de conclusión.

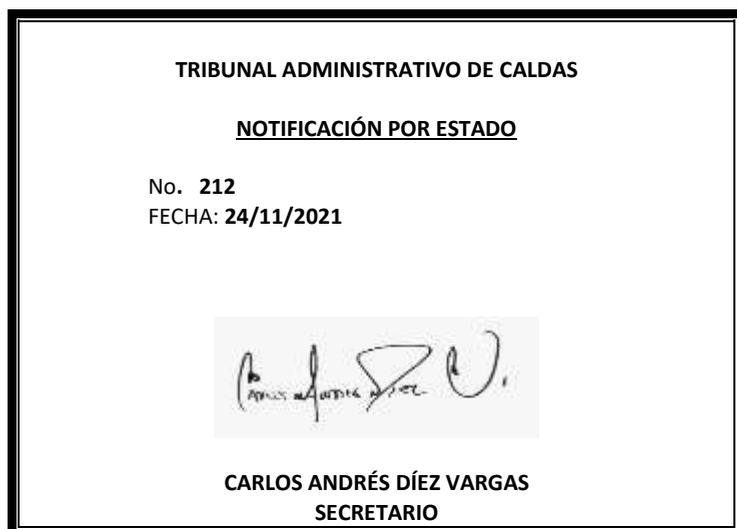
Vencido el término concedido a las partes, el Ministerio Público **DISPONDRÁ** igualmente de diez (10) días para emitir su concepto, sin retiro del expediente.

Ejecutoriada esta providencia, **REGRESE** inmediatamente el expediente a este Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponda, guardando el turno que tenía para tales efectos.

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

**Notifíquese y cúmplase**

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



**Firmado Por:**

**Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas**

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

Código de verificación:

**6a30919a825d536e13f0c1341ad922d3e94cb6927d047466951c6d0ec6c76785**

Documento generado en 23/11/2021 09:41:20 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.S.: 221**

<b>Asunto:</b>	<b>Corre traslado para alegatos Requiere Juzgado</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Ejecutivo</b>
<b>Radicación:</b>	<b>17001-33-33-004-2017-00167-02</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Marina Ramírez de Jaramillo</b>
<b>Demandada:</b>	<b>Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)</b>

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte uno (2021).

Se encuentra el proceso de la referencia a Despacho para resolver los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia dictada en audiencia inicial el 24 de octubre de 2019, con la cual declaró no probadas las excepciones de pago y falta de legitimación en la causa por pasiva, propuestas por la entidad accionada, ordenó seguir adelante la ejecución y liquidar el crédito, y condenó en costas a la parte accionada.

Analizado el expediente, el suscrito Magistrado advierte que no cuenta con las piezas procesales suficientes para resolver los recursos, toda vez que en el expediente enviado no obra la grabación en audio y video de la audiencia inicial en la cual consta no sólo la decisión adoptada sino además la sustentación de la apelación presentada tanto por la parte actora como por la entidad demandada.

Así pues, de conformidad con el inciso 3º del artículo 324 del Código General del Proceso, **REQUIÉRESE** al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales para que dentro de un término no superior a cinco (5) días, remita a este Despacho la grabación en audio y video de la audiencia inicial llevada a cabo el 24 de octubre de 2019 dentro del proceso de la referencia.

De otra parte, atendiendo lo previsto por el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 623 del Código General del Proceso (CGP), sin la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021 por tratarse de un recurso presentado antes de la vigencia de esta norma, y considerando

innecesario citar a audiencia de alegaciones y juzgamiento, **CÓRRASE traslado** a las partes por el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, para que presenten sus alegatos de conclusión.

Vencido el término concedido a las partes, el Ministerio Público **DISPONDRÁ** igualmente de diez (10) días para emitir su concepto, sin retiro del expediente.

Ejecutoriada esta providencia, **REGRESE** inmediatamente el expediente a este Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponda, guardando el turno que tenía para tales efectos.

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

**Notifíquese y cúmplase**

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



**Firmado Por:**

**Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas**

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

Código de verificación:

**63032618dec6d422ccc2501989d2fbdeda7ed338b89e3cd14e00997842e7b882**

Documento generado en 23/11/2021 09:42:10 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.S.: 222**

<b>Asunto:</b>	<b>Corre traslado para alegatos</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Ejecutivo</b>
<b>Radicación:</b>	<b>17001-33-39-007-2018-00225-02</b>
<b>Demandante:</b>	<b>María Gladis Escobar García</b>
<b>Demandada:</b>	<b>Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)</b>

Manizales, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte uno (2021).

Atendiendo lo previsto por el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 623 del Código General del Proceso (CGP), sin la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021 por tratarse de un recurso presentado antes de la vigencia de esta norma, y considerando innecesario citar a audiencia de alegaciones y juzgamiento, **CÓRRASE traslado** a las partes por el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, para que presenten sus alegatos de conclusión.

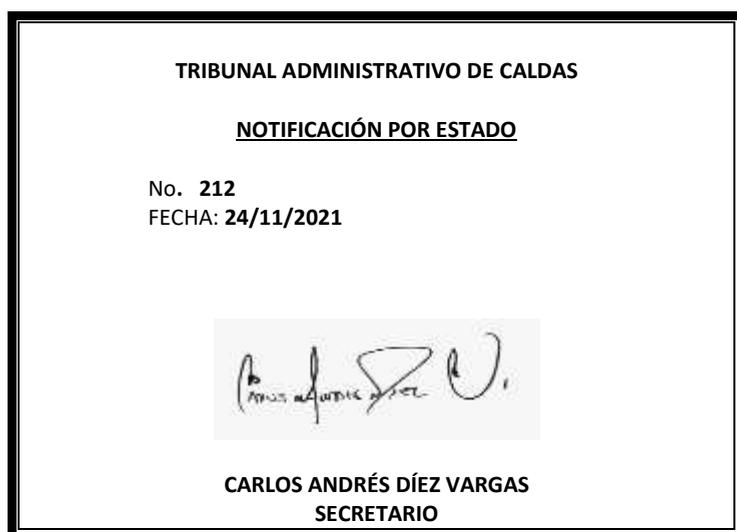
Vencido el término concedido a las partes, el Ministerio Público **DISPONDRÁ** igualmente de diez (10) días para emitir su concepto, sin retiro del expediente.

Ejecutoriada esta providencia, **REGRESE** inmediatamente el expediente a este Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponda, guardando el turno que tenía para tales efectos.

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

**Notifíquese y cúmplase**

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



**Firmado Por:**

**Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas**

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

Código de verificación:

**08c83417152e7eba8cf898fc8213de9af38dfcaea54d8aa73a31b597e28adca1**

Documento generado en 23/11/2021 09:42:44 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**