



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
DESPACHO 01**

Montería, primero (1) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**Acción:** Reparación Directa  
**Expediente:** 23.001.23.31.000.2002.00624.01  
**Demandante:** Alberto José Saavedra Amaris  
**Demandado:** Nación – Fiscalía General de la Nación

Atendiendo a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y en cumplimiento a lo dispuesto en el acuerdo PSAA12-9458 de 23 de mayo de 2012, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura le corresponde a este Despacho conocer los asuntos del sistema escritural, por lo que se procede a asumir su conocimiento y en consecuencia se,

**RESUELVE:**

**Primero.-** Avocar conocimiento.

**Segundo.-** Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el superior, mediante providencia de fecha dieciséis (16) de marzo de 2017, proferida por el H. Consejo de Estado – Sección Tercera, Subsección “B” con ponencia de la Doctora Stella Conto Díaz del Castillo, que modifico la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Primera de Decisión, el veintisiete (27) de marzo de 2008.

**Tercero.-** Ejecutoriado este auto, archívese el expediente.

**Notifíquese y Cúmplase**

**PEDRO OLIVELLA SOLANO**

Magistrado

REPUBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA  
SECRETARIA

Se Notifica por Estado N° 055 a las partes de la  
providencia anterior, Hoy 5 DIC 2017 a las 8:00 a.m.

*Coleta C*  
2



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
DESPACHO 01**

Montería, primero (1) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**Acción:** Reparación Directa  
**Expediente:** 23.001.23.31.000.2008.00107.01  
**Demandante:** Eduardo Diomedez Sanchez Vargas y Otros  
**Demandado:** Nación – Min. Defensa – Policía Nacional

Atendiendo a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y en cumplimiento a lo dispuesto en el acuerdo PSAA12-9458 de 23 de mayo de 2012, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura le corresponde a este Despacho conocer los asuntos del sistema escritural, por lo que se procede a asumir su conocimiento y en consecuencia se,

**RESUELVE:**

**Primero.-** Avocar conocimiento.

**Segundo.-** Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el superior, mediante providencia de fecha dos (2) de noviembre de 2016, proferida por el H. Consejo de Estado – Sección Tercera, Subsección “B” con ponencia del Doctor Ramiro Pazos Guerrero, que modifica la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Cuarta de Decisión, el doce (12) de marzo de 2011.

**Tercero.-** Ejecutoriado este auto, archívese el expediente.

**Notifíquese y Cúmplase**

**PEDRO OLIVELLA SOLANO**

Magistrado

REPUBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA  
SECRETARIA

Se Notifica por Estado N° 055 a las partes de la  
providencia anterior, Hoy 5 DIC 2017 las 8:00 a.m.

Cbela C  
C



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
DESPACHO 01**

Montería, primero (1) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**Acción:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Expediente:** 23.001.23.31.000.2010.00158.01  
**Demandante:** Jhon Ernesto Toro Villota  
**Demandado:** UAE Dirección de Impuestos Nacionales DIAN

Atendiendo a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y en cumplimiento a lo dispuesto en el acuerdo PSAA12-9458 de 23 de mayo de 2012, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura le corresponde a este Despacho conocer los asuntos del sistema escritural, por lo que se procede a asumir su conocimiento y en consecuencia se,

**RESUELVE:**

**Primero.-** Avocar conocimiento.

**Segundo.-** Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el superior, mediante providencia de fecha tres (3) de agosto de 2017, proferida por el H. Consejo de Estado – Sección Segunda, Subsección “A” con ponencia del Doctor Rafael Fransisco Suarez Vargas, que confirma la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Segunda de Decisión, el diecisiete (17) de julio de 2014.

**Tercero.-** Ejecutoriado este auto, archívese el expediente.

**Notifíquese y Cúmplase**

**PEDRO OLIVELLA SOLANO**

Magistrado

REPUBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA  
SECRETARIA

Se Notifica por Estado N° 055 a las partes de la  
providencia anterior, Hoy ~~5 DIC 2017~~ a las 8:00 a.m.

Cdela C  
2



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN  
Magistrado Ponente: Pedro Olivella Solano**

Montería, treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Acción: Reparación Directa  
Expediente 23.001.23.31.000.2010-00398  
Demandantes: Nelfi Mercedes Hernández y otros  
Demandados: Municipio de Cereté e IMDER

Antes de proferir sentencia de primera instancia y en ejercicio de la facultad oficiosa consagrada en el artículo 169 del CCA, se procede a dictar auto de mejor proveer conforme a las siguientes

**CONSIDERACIONES:**

- 1) En el presente asunto la pretensión es que declare administrativa y extracontractualmente responsable al municipio de Cereté y al Instituto Municipal de Deporte y Recreación de Cereté – IMDER - de los perjuicios sufridos por los demandantes en los hechos ocurridos el 29 de mayo de 2008 en el polideportivo del Barrio Santa Clara de Cereté, en la celebración de un campeonato oficial de baloncesto.
- 2) Las entidades demandadas no contestaron la demanda y no se tiene certificación de la existencia del IMDER como persona jurídica autónoma.
- 3) Igualmente se requieren otras pruebas para dilucidar puntos dudosos de la contienda

Por lo anterior, la Sala Primera del Tribunal Administrativo de Córdoba

## RESUELVE:

**Primero:** Solicitar al Alcalde Municipal de Cereté que remita con destino a este proceso, dentro del término perentorio de diez (10) días, los siguientes documentos:


- Copia del acto de creación y estatutos del IMDER.
- Certificación que contenga la naturaleza del bien – público o privado - constituido por el polideportivo del Barrio Santa Clara de ese municipio e igualmente a cargo de quien se encontraba para el 29 de mayo de 2008.

**Segundo:** Solicitar al Director del Instituto Municipal de Deporte y Recreación de Cereté – IMDER - que dentro del término perentorio de diez (10) días informe a este Tribunal Administrativo si en el año 2008 se organizó el campeonato de baloncesto “copa IMDER” en el polideportivo del Barrio Santa Clara y de ser posible allegue todos los documentos que acrediten los equipos y jugadores participantes.

**Tercero:** Por Secretaría se librarán los correspondientes oficios, los cuales podrán ser entregados a la apoderada de los demandantes para que los diligencie y allegue la respectiva constancia de su entrega.

### Notifíquese y Cúmplase

Esta providencia fue aprobada en sesión de la fecha



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**



**DIVA MARÍA CABRALES SOLANO**



**NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA**



REPUBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA  
SECRETARIA

Se Notifica por Estado N° 055 a las partes de la  
providencia anterior, Hoy 5 DIC 2017 a las 8:00 a.m.

*Gela C*  
*2*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
DESPACHO 01**

Montería, primero (1) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

Acción: Popular  
Expediente: 23.001.23.31.000.2010.00475.00  
Demandante: Pedro Nel Quintero Villareal  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER

Vencido el periodo probatorio corresponde continuar con el trámite del proceso de conformidad con el artículo 33<sup>1</sup> de la ley 472 de 1998, al efecto el Despacho:

**RESUELVE:**

**Primero:** Correr traslado común a las partes por el término de 5 días para que presenten sus alegatos de conclusión.

**Notifíquese y cúmplase**

**PEDRO OLIVELLA SOLANO**  
Magistrado

---

<sup>1</sup> **Artículo 33°.- Alegatos.** Vencido el término para practicar pruebas, el juez dará traslado a las partes para alegar por el término común de cinco (5) días.

REPUBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA  
SECRETARIA

Se Notifica por Estado N° OSS a las partes de la  
providencia anterior, Hoy 5 DIC 2017 a las 8:00 a.m.

Cdca C  
2



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
DESPACHO 01**

Montería, primero (01) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

Acción: Reparación Directa  
Expediente: 23.001.23.31.000.2011.00218.00  
Demandante: Fátima Iruza Rocha Otero  
Demandado: Nación/Min Hacienda y otros

Cumplida las etapas procesales, se abre el periodo probatorio por el término de treinta (30) días; en consecuencia se

**RESUELVE:**

**Primero.-** Tener como pruebas las allegadas con la demanda y sus contestaciones, las cuales serán valoradas al momento de proferir sentencia.

**Segundo.-** Practicar las siguientes pruebas:

**DE LA PARTE DEMANDANTE**

1.- Oficiar a la Superintendencia Financiera para que dentro del término de 20 días remita la siguiente información:

- Copia auténtica de las resoluciones y demás actos administrativos, mediante los cuales ordenó a la firma DMG GRUPO HOLDING S.A. la devolución de los dineros a sus clientes e informar si dicha orden se cumplió.
- Informar si a la fecha de intervención y cierre del GRUPO DMG HOLDING S.A. se había presentado denuncia o sanción alguna contra el mencionado grupo por incumplimiento de sus obligaciones.

2.- Negar por inconducentes las pruebas solicitadas a la emisora W, Revista Semana y a los canales de televisión RCN, CARACOL y canal INSTITUCIONAL, ya que lo dicho en los medios de comunicación no tiene valor de testimonios, ni de ellos puede inferirse algún tipo de confesión, sino que se limitan a demostrar la difusión o comentario de una noticia, hecho irrelevante en las pretensiones de la presente demanda.

3.- Negar la prueba en la forma en que fue solicitada, en su lugar oficiar a la Fiscalía General de la Nación para que en un término de 20 días certifique si el señor David Murcia Guzmán propuso acogerse al principio de oportunidad y se le permitiera la devolución de los dineros a sus clientes.

5.- Negar por innecesarias las pruebas solicitadas en el acápite de pruebas numeral 6.2.8. toda vez que se observa que los documentos fueron aportados en copia simple por la demandante y no fueron objetados ni desconocidos por los demandados.

### **Testimoniales**

- Recibir declaración jurada el día veinticuatro (24) de enero de 2018 a partir de las 9:00 am, a los señores Jorge Isaac Orozco Aleans, Shirley Velásquez, y Cesar Alirio Coral Burbano, conforme lo solicitado por la parte demandante a folio 26 de la demanda. Por Secretaría librese los oficios correspondientes por intermedio del apoderado.

### **DE LAS PARTES DEMANDADAS**

#### **Superintendencia Financiera de Colombia**

1.- Oficiar al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -FOGAFIN- para que en un término de 20 días, informe al Despacho si sociedades como DMG GRUPO HOLDING S.A. están inscritos en ese Fondo y en esa medida informar si sus actividades están amparadas por el seguro de depósito, contemplado por la Ley 117 de 1985. De igual manera informar si la captación de recursos del público que realizó dicha sociedad, está amparada por el

Tribunal Administrativo de Córdoba  
Acción: Reparación Directa  
Radicado: 23.001.23.31.000.2011.00218.00  
Demandante: Fátima Iruza Rocha Otero

aludido seguro de depósito. En caso negativo, informar qué eventos y qué entidades quedan cobijados por el mismo.

2.- Oficiar a la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales –DIAN- para que en un término de 20 días informe si la sociedad DMG GRUPO HOLDING S.A. o su propietario, reportó tributos al Estado, en caso tal identificar la actividad económica por la cual se tributó y en especial indicar si en algún momento pagaron impuestos en relación con actividades de captación masiva y habitual de dineros del público.

### **Interrogatorio de parte**

Citar a la señora Fátima Iruza Rocha Otero, parte demandante dentro del proceso de la referencia, para que comparezca al Despacho el día veinticuatro (24) de enero de 2018 a las 8:30 am, con el fin de rendir interrogatorio de parte conforme lo solicitado en el numeral 7.2. acápite de pruebas de la contestación de la demanda.

### **Nación/Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

1.- Negar por innecesaria la prueba solicitada en numeral 2.1. de la contestación de la demanda, toda vez que sendos documentos fueron aportados por la Superintendencia Financiera de Colombia, los cuales se valorarán al momento de proferir sentencia.

2.- Negar por inconducente la prueba solicitada en el numeral 2.2 del acápite de pruebas, ya que lo dicho en los medios de comunicación no tiene valor de testimonios, ni de ellos puede inferirse algún tipo de confesión, sino que se limitan a demostrar la difusión o comentario de una noticia, hecho irrelevante en las pretensiones de la presente demanda.

3.- Oficiar al Agente Interventor de la Sociedad Grupo DMG HOLDING S.A. para que en un término de 20 días certifique si la señora Fátima Iruza Rocha

Otero, acudió oportunamente a la intervención para reclamar su dinero entregado y si éste le fue reconocido.

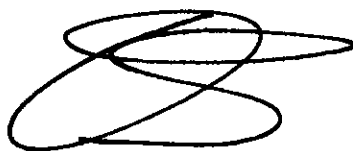
**Tercero:** Reconocer personería judicial a los siguientes abogados:

Dra. **Myriam Marleny Bernal Munevar**, cédula de ciudadanía 52.880.799 de Bogotá y T.P. 169.054 del C.S de la J, como apoderada judicial principal de la Superintendencia Financiera de Colombia y como apoderado sustituto al Dr. **Carlos Jesús Romero Silgado**, cédula de ciudadanía 1.047.425.870 de Cartagena y T.P. 262.709 del C.S de la J, en los términos del poder conferido.

Dra. **Nubia Yenith Córdoba Zambrano**, cédula de ciudadanía 69.008.419 de Mocoa y portadora de la T.P. 167.876 del C.S de la J, como apoderada judicial de Nación/Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en los términos del poder conferido.

Dra. **Lilia María Herrera Sierra**, cédula de ciudadanía 1.045.692.139 de Barranquilla y portadora de la T.P. 220.422 del C.S de la J, como apoderada judicial de Nación/Fiscalía General de la Nación, en los términos del poder conferido.

**Notifíquese y cúmplase**



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**  
Magistrado

REPUBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA  
SECRETARIA  
Se Notifica por Estado N° 055 a las partes de la  
providencia anterior, Hoy 5 DIC 2017 a las 8:00 a.m.  
Cdela C  
2



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
DESPACHO 01**

Montería, primero (1) de diciembre dos mil diecisiete (2017)

Acción: Reparación Directa  
Expediente: 23.001-23-31-000-2015-00004  
Demandante: Marelbi Sofía Calderín Pacheco y Otros  
Demandado: Nación – Fiscalía General y Otros

La apoderada de la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de fecha 26 de octubre de 2017, proferida por esta Corporación que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda; corresponde convocar audiencia de conciliación de conformidad con el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, a fin de resolver posterior a su agotamiento la concesión del recurso de apelación interpuesto. Al efecto, el Despacho;

**RESUELVE:**

**Primero.-** Cítese a las partes intervinientes en el presente asunto a Audiencia de Conciliación que se realizará el día veintiséis (26) de enero de 2018, a las 08:30 a.m.

**Segundo.-** Por Secretaria, líbrense las comunicaciones de rigor, con las prevenciones de ley.

**Notifíquese y Cúmplase**

**PEDRO OLIVELLA SOLANO**  
Magistrado



REPUBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA  
SECRETARIA

Se Notifica por Estado N° 055 a las partes de la  
providencia anterior, Hoy 5 DIC 2017 las 8:00 a.m.

Cdela C  
2

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Libertad y Orden

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
Sala Cuarta de Decisión

Montería, cuatro (4) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**Medio de Control: Nulidad**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

*Magistrado Ponente: Luis Eduardo Mesa Nieves*

Corresponde en esta oportunidad resolver sobre la medida cautelar de suspensión solicitada por la parte demandante, dentro del proceso de la referencia, previos los siguientes

**ANTECEDENTES**

En atención al libelo demandatorio, se tiene que el Ministerio de Educación Nacional, interpuso demanda en uso del medio de control de nulidad a través de apoderada judicial, con el fin de que se declare la nulidad del artículo 36 de la Ordenanza 07 de 12 de noviembre de 1992, por medio de la cual se establece el Sistema de Clasificación y Nomenclatura de los empleados del Estado al servicio del administración central y descentralizada del Departamento y se fijan escalas de asignación correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones. El artículo mencionado fija una prima semestral para los empleados públicos o trabajadores oficiales del ente territorial, la cual es considerada extralegal a juicio de la parte actora.

A la medida provisional se le dio el trámite contemplado en el artículo 233 del C.P.A.C.A., por lo cual se corrió el respectivo traslado por cinco días a la contraparte en los términos de dicho artículo, como consta a folio 8 del cuaderno 2, destacando que en el presente asunto, a pesar de dirigirse la demanda contra la Asamblea Departamental de Córdoba, se resolvió vincular al contradictorio al Departamento de Córdoba, ente que le corresponde la representación judicial de la mentada Asamblea (fl 78 cdno 1). En todo caso, el mentado ente territorial no recorrió el traslado de la medida, mientras que las partes reconocidas como terceros coadyuvantes, señoras Froyla Coronado Begambre, Ada Astrid Alvarez Acosta, Orleyda Esther Hernández Aguilar<sup>1</sup>, si lo hicieron dentro del término de ley, oponiéndose a las súplicas de la medida (fl 9-144, 17-20, 21-26 y 30-39 cdno 2), al

<sup>1</sup> Quienes actúan a través de apoderado judicial D. Orlando Miguel Sierra Nerio

## **MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

**Tribunal Administrativo de Córdoba**

igual que la señora Rubiela del Carmen Lafont Pacheco y otras 24 personas más<sup>2</sup> (fls 42-45), considerando que no se cumplen los requisitos para decretar la medida cautelar.

En ese orden de ideas, se estudiará la solicitud de medida provisional del acto acusado conforme los requisitos contemplados en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

Finalmente, cumplido el trámite procesal, procede la Sala a resolver de fondo la medida cautelar solicitada por el ente territorial demandante.

## **CONSIDERACIONES**

### **1.- Sustentación de la medida cautelar**

Se afirma que la Ordenanza 07 de 1992 expedida por la Asamblea Departamental de Córdoba, contradice abiertamente el principio de legalidad al desconocer abruptamente la categorización piramidal de las normas legales, el régimen de presunción de legalidad, y los principios constitucionales de economía, eficacia y eficiencia del gasto público y de su armonía general en el sistema, con lo cual se genera una manifiesta infracción con respecto de normas de indiscutible superioridad como lo es la Constitución Política, artículo 150 numeral 19 literal e), Ley 715 de 2001, artículo 38 inciso 3 y la Ley 4 de 1992 artículo 12, en las cuales claramente se determina que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional y que por lo tanto las Corporaciones Públicas territoriales no pueden abrogarse esta facultad. Que con dicha medida se evitará el desgaste de dineros, lo cual es acorde a la racionalidad del gasto.

### **2.- Respuesta de los terceros coadyuvantes<sup>3</sup>**

#### **✚ Representados por el Dr. Orlando Miguel Sierra Nerio**

Conforme los escritos mediante los cuales se refiere a la medida cautelar solicitada (fls 17-20 y 30-33), luego de citar la norma que regula dicho trámite, indicó que en el presente asunto no se cumple con los requisitos señalados en el artículo 231 del CPACA, en tanto no se vulneran las disposiciones invocadas por la parte demandante.

Así entonces, explicó que del artículo 300 numeral 7 de la Carta Magna, se encuentra que corresponde a las Asambleas Departamentales por una parte, determinar la estructura de la administración departamental, que es una sola, central y descentralizada y la norma no distingue, y además están facultadas para señalar las funciones de las dependencias de la administración y las escalas de remuneración de los empleados de estas, esto es, señalar por escala de categorías, los sueldos de los empleados de las distintas dependencias de la administración.

En cuanto a la competencia de las asambleas en material laboral, concretamente en cuanto a prestaciones sociales, citó jurisprudencia del Consejo de Estado de 18 de octubre de 2007, concluyendo de aquélla, que tanto la Constitución de 1886 como la de 1991, al igual que la Alta Corporación, se refieren a que el Gobierno

<sup>2</sup> Quienes actúan a través de apoderada judicial Dr. Clara María Hernández Hernández.

<sup>3</sup> Enlistados a folios 97-99 cdno 1)

**MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

**Tribunal Administrativo de Córdoba**

mediante Decreto fijará el régimen prestacional de los empleados públicos de entidades territoriales, sin que puedan las corporaciones públicas arrogarse esa facultad, pero destaca que la *prima semestral* creada mediante Ordenanza 07 de 1992, no se encuentra enlistada en las normas nacionales como una prestación social, y que se entienden por tales son las vacaciones, prima de vacaciones, bonificación por recreación, prima de navidad, subsidio familiar, auxilio de cesantías, pensión de jubilación, dotación de calzado y vestido, auxilio por enfermedad, auxilio funerario, pensión de sobreviviente, auxilio por enfermedad.

Que debe entonces determinarse, si dicha prima semestral es una prestación social o más bien constituye un concepto parcial de sueldo o sueldo diferido. Al respecto expresa, que la prima en cita, ha mantenido como supuesto habilitante para su causación la vinculación al servicio y la prestación de éste por lapso de 6 meses, considerando evidente que no ha variado la naturaleza jurídica de la misma, y por tanto, en razón al supuesto habilitante de su causación, para los coadyuvantes tiene un carácter salarial, pues, en la práctica es una contraprestación del servicio, de suerte que su naturaleza jurídica es la de sueldo diferido al ser pagadero cada determinado lapso con motivo de la prestación del servicio.

Se reafirma entonces, que la prima semestral no está constituida como prestación social, sino como concepto salarial, que son parte del sueldo mensual o diferido, es decir que forma parte de la remuneración mensual o periódica que recibe el empleado por la prestación del servicio personal; por tanto la Asamblea Departamental con el artículo 36 de la ordenanza acusada, no está creando una prestación social sino que extendiendo a los servidores del departamento un concepto salarial, para lo cual si está facultada, al corresponderle establecer las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

Respecto a la vulneración a la *Ley 715 de 2001 –artículo 38-* con la expedición del artículo 36 de la Ordenanza 07 de 1992, arguye que la mentada ley se expidió para dictar normas orgánicas en materia de recursos y competencias y organizar la prestación de los servicios de educación y salud que tiene que ver con el Sistema General de Participaciones, aclarando que estos coadyuvantes que representa, al igual que los demás funcionarios administrativos del nivel central de la Gobernación de Córdoba, no son financiados con recursos del SGP, sino con recursos propios, por tanto la Ley 715 de 2001 en nada afecta a sus poderdantes.

Seguidamente indica, que la Ley 715 de 2001, en su artículo 38 establece que a los docentes, directivos docentes y administrativos de planteles educativos que se financian con recursos del Sistema General de Participaciones, solo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por la ley o de acuerdo con esta. Así rememora que el artículo 2 de la Ley 4 de 1992, establece dos límites para la transición en la regulación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos por parte del Gobierno Nacional.

Alega entonces, que no se expidió el artículo 36 de la ordenanza acusada, con desconocimiento de norma superior, y por el contrario se expidió en atención a las normas existentes en la constitución y la ley; no apreciándose a primera vista una manifiesta infracción de normas superiores invocadas, debiendo determinarse si el acto acusado se expidió con base en las facultades otorgadas a la asamblea, y si esta prima constituye o no salario parcial o prestación social, debiendo hacer un estudio profundo que no es objeto de la figura de la suspensión provisional; a lo

## MEDIDA CAUTELAR

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

Tribunal Administrativo de Córdoba

anterior suma, que no se argumentó la violación a las normas superiores, y hace referencia a algunas que no tienen nada que ver, no encontrándose dentro de la expectativa consagrada en el artículo 231 del CPACA.

### ✚ Representados por la Dra. María Clara Hernández Hernández

Luego de invocar los artículos 230 y 231 del CPACA, respecto de los requisitos para decretar medidas cautelares, argumentó que los mismos no se cumplen en el asunto que convoca, concretamente que el acto acusado sea contrario a una norma superior, estimando que si se impone la medida se generaría un perjuicio contra los mandantes, quienes verían disminuidos sus ingresos, y se comprometerían derechos laborales adquiridos, los cuales son garantizados por la Constitución.

Que el Consejo de Estado ha señalado que la vulneración debe ser palmaria, lo cual se debe dar sin necesidad de hacer esfuerzo interpretativo para encontrar la violación; si ello sucede, debe negarse la medida y decidir el asunto en la sentencia. Cita auto de 7 de febrero de 2002, sin precisar radicado y magistrado ponente.

Así entonces, solicita se deniegue la medida, pues es necesario analizar de fondo el asunto, en tanto no se evidencia de la mera confrontación del acto con la norma, una violación, debiendo resolverse el asunto al momento de fallar.

### 3.- Marco conceptual de las medidas cautelares según la Ley 1437 de 2011

En ese orden de ideas, la Ley 1437 de 2011 - Nuevo Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, en su artículo 229 regula lo atinente a la procedencia de medidas cautelares, indicando que en todos los procesos declarativos adelantados en la jurisdicción contencioso administrativa, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, bien sea a petición de parte sustentada debidamente, podrá el juez o magistrado ponente, mediante decisión motivada decretar las medidas cautelares que considere necesarias para garantizar y proteger, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; destacando que este tipo de decisión no implica un prejuzgamiento.

Seguidamente el artículo 230 del CPACA, reglamenta el contenido y alcance de las medidas cautelares, señalando que aquellas podrán ser preventivas, anticipativas, conservativas o de suspensión y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, enlistando el tipo de medidas que podrá decretar el operador jurídico.

Respecto al tema el H. Consejo de Estado en providencia de 8 de noviembre de 2017, con ponencia de la Magistrada Dra. María Elizabeth García González, en el proceso bajo radicado 11001-03-24-000-2016-00148-00, explicó:

“De acuerdo con la norma, las medidas cautelares se clasifican en *preventivas*, cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; *conservativas*, si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; *anticipativas*, de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y de *suspensión*, que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Artículo 230 del CPACA.

## MEDIDA CAUTELAR

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

Tribunal Administrativo de Córdoba

En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el Juez para la adopción de la medida, merece destacarse que este cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción del artículo 229, el cual permite decretar todas aquellas «*que considere necesarias [...]*». No obstante, a voces del citado artículo, su decisión estará sujeta a lo «*regulado*» en dicho Estatuto, previsión que apunta a un **criterio de proporcionalidad**, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 ídem, según el cual para que la medida sea procedente debe el demandante presentar “*documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un **juicio de ponderación de intereses**, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla*” (Se resalta fuera de texto).

(...)

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de «*evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho*».<sup>5</sup>

Merece resaltarse, en relación con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 2 de enero de 1984), que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la **manifiesta infracción de la norma invocada**, indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto.

Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 consiste en referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial** de legalidad del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas<sup>6</sup>.

Acerca de la manera en la que el Juez aborda este *análisis inicial*, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente nro. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

*“[...] Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica una **confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la*

<sup>5</sup> Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>6</sup> Vale la pena ahondar en el tema de la transición del régimen de las medidas cautelares que tuvo lugar con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, asunto explicado en la providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente nro. 2014-03799), en la cual se puntualizó: “*Ahora bien, centrando el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una **tutela judicial efectiva**, el ámbito de competencia que tiene el Juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional. Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una **manifiesta infracción**, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el **surgimiento** en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente, dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva.*” (Resaltado es del texto).

**MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

Tribunal Administrativo de Córdoba

*demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa.** Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, **dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.**" (Resaltado fuera del texto).*

Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de *«mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto».*<sup>7</sup>

Asimismo, conforme al artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo puede proceder por la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud de medida cautelar; al respecto el H. Consejo de Estado en providencia de fecha 14 de mayo de 2014, radicado 2014-0003500 (50.222), Consejero Ponente, Dr. Mauricio Fajardo Gómez, indicó que:

"a).- Procedencia de la suspensión provisional en virtud de las normas superiores enunciadas como transgredidas tanto en la petición de la medida cautelar, como en la demanda.

Según se expuso, el artículo del 229 CPACA permite que la petición de la medida cautelar se eleve en cualquier momento del proceso, incluida la segunda instancia, lo cual evidencia el significado que la nueva ley atribuye a la figura –inciso primero del artículo 231 ídem– **al establecer que la suspensión provisional de un acto administrativo puede proceder por la violación de la disposiciones invocadas en la demanda o por la de aquellas que se señalen en el escrito que se presente separado de dicha demanda**, mientras que en el anterior régimen legal, la suspensión provisional de los actos administrativos sólo podía examinarse a la luz de las disposiciones cuya violación se invocaba únicamente dentro de la petición de la medida cautelar, cuestión que naturalmente amplía el campo de análisis que puede adelantar el juez competente al momento de decidir, así como extiende el haz de fundamentos normativos o cargos formulados en contra del acto administrativo

<sup>7</sup> Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente nro. 2013 00503. Consejero ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: *"Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del CPACA expresamente dispone que '[!]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento'. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces 'la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite' [ ]. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido.*

*La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o 'prejuzgamiento' de la causa [ ]. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia".* (Negrillas fuera del texto).

**MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

**Tribunal Administrativo de Córdoba**

demandado que podrán servir de apoyo a la decisión de suspensión provisional, dando efectivamente prelación al fondo sobre la forma o sobre aspectos eminentemente subjetivos, tal como lo dispone el artículo 228 de la Carta Política, pero sin que esa mayor amplitud reduzca, limite o afecte los derechos de defensa y de contradicción de la parte destinataria de la medida cautelar solicitada, puesto que ella igual siempre estará en posibilidad –y con la carga– de conocer y examinar tanto las normas cuya violación se invoca como las argumentaciones que se formulen acerca del sentido de las alegadas violaciones, ora que obren en el escrito separado contentivo de la solicitud de suspensión provisional, ora que se encuentren consignadas en la demanda”. (Resalto fuera del texto)

Finalmente el artículo 231 del CPACA, establece los requisitos para decretar medidas cautelares, así:

**“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedente cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuera sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla.
4. Que, adicionalmente se cumpla con una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.” (resalto fuera del texto).

De conformidad con el artículo precitado, se tiene que, **para decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud se exige: Que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación directa con las normas superiores invocadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.**

#### **4.- Caso concreto**

Pasa la Sala a revisar entonces, los argumentos expuestos por la parte actora para solicitar la suspensión provisional del Acuerdo 007 de 1992, al igual que la oposición presentada por los terceros coadyuvantes de la parte demandada; recordándose



**MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

Tribunal Administrativo de Córdoba

que el Departamento de Córdoba –demandado-, no ejerció derecho de defensa y contradicción en esta etapa procesal.

4.1.- En primer lugar, es necesario traer a colación el contenido del aparte acusado de nulidad:

“ORDENANZA 07 DE 12 DE NOVIEMBRE DE 1992

“Por la cual se establece el sistema de clasificación y nomenclatura de los empleados del Estado al servicio de la Administración Central y Descentralizada del Departamento y se fijan las escalas de asignación correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”

LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CORDOBA

En ejecución de las facultades constitucionales en especial las conferidas en el numeral 7 del artículo 300

(...)

**ARTÍCULO 36o. DE LA PRIMA SEMESTRAL: Tendrán derecho a esta prestación los empleados públicos o los trabajadores oficiales con un pago equivalente a quince (15) días de salario básico por cada semestre de servicio.**

**PARAGRAFO: Cuando el empleado público o el trabajador oficial no haya laborado el tiempo completo en la administración, tendrá derecho al pago proporcional de la prima semestral a razón de una doceava (1/12) parte por cada mes completo de labor, siempre que hubiere servido en la administración Departamental por lo menos seis (6) meses.”**

4.2.- Aduce entonces la parte actora que el artículo 36 transcrito, contradice abiertamente el principio de legalidad y principios constitucionales de economía, eficacia y eficiencia del gasto público y su armonía general en el sistema; con lo cual surge una manifiesta infracción al artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Política de 1991; así como al artículo 12 de la Ley 4 de 1992, y artículo 38 inciso 3 de la Ley 715 de 2001, por cuanto el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional y que por lo tanto las Corporaciones Públicas territoriales no pueden abrogarse esta facultad.

4.3.- Ahora bien, respecto a la vulneración del artículo 150 numeral 19 literal e) de la Carta Magna de 1991, se menciona que se viola el principio de legalidad, pues, es al Congreso al que le compete fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre otros.

La mentada norma es del siguiente tenor literal:

“Artículo 150. Corresponde al **Congreso** hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e. **Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;”

**MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

**Tribunal Administrativo de Córdoba**

En cuanto al artículo 12 de la Ley 4 de 18 de mayo de 1992<sup>8</sup>, esta dispone:

**“ARTÍCULO 12.** <Artículo **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

**En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.**

**PARÁGRAFO.** El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.”

Por su parte el artículo 38 inciso 3 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001<sup>9</sup>, dispone:

**“INCORPORACIÓN DE DOCENTES, DIRECTIVOS DOCENTES Y ADMINISTRATIVOS A LOS CARGOS DE LAS PLANTAS.** <Ver Jurisprudencia Vigencia> La provisión de cargos en las plantas financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones, se realizará por parte de la respectiva entidad territorial, dando prioridad al personal actualmente vinculado y que cumpla los requisitos para el ejercicio del cargo.

Los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos vinculados a la carrera docente a la expedición de la presente ley, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo, sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo.

**A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por ley o de acuerdo con esta.**

<Sobre la Vigencia de este inciso, Ver Jurisprudencia Vigencia. Aparte tachado **INEXEQUIBLE**> Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1o. de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos fueron renovados en el año 2001, por el municipio o el departamento, indistintamente, serán vinculados de manera provisional durante el año lectivo de 2002. Mientras ello ocurre, deberán, los departamentos y municipios, renovarles los contratos ~~a más tardar el 1o. de febrero de 2002.~~

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que demuestren que estuvieron vinculados por órdenes de prestación de servicios por los departamentos o municipios, dentro de los dos meses antes y el 1o. de noviembre de 2000, demostrando solución de continuidad durante ese período, y que cumplan los requisitos del cargo, serán vinculados de manera provisional durante el año 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1o. de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan

<sup>8</sup> Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros

**MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

**Tribunal Administrativo de Córdoba**

los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos no fueron renovados en el 2001, serán vinculados durante el año 2002 de manera provisional, previa identificación y verificación de requisitos, salvo que sus contratos hayan sido suprimidos como resultado del proceso de reorganización del sector educativo o de la entidad territorial.

**PARÁGRAFO 1o.** Para los efectos del presente artículo los servidores públicos que realicen funciones de celaduría y aseo se consideran funcionarios administrativos.

**PARÁGRAFO 2o.** Para los efectos de la presente ley se entiende por orden de prestación de servicios toda relación contractual directa entre un departamento o municipio y un docente o administrativo para la prestación de servicios de enseñanza o administrativos en una institución educativa oficial, por un término no inferior a cuatro meses, con dedicación de tiempo completo, exceptuando los que se nombran o contratan para reemplazar docentes, directivos docentes o administrativos en licencia, horas cátedra y otra modalidad que no implique vinculación de tiempo completo.

4.4.- Para la Sala, contrario a lo expuesto por los terceros coadyuvantes de la parte demandada, en el presente asunto si se cumplen con los requisitos para acceder a la solicitud de suspensión provisional de la Ordenanza 07 de 1992, pues, debe señalarse que tal como se sustenta en la jurisprudencia citada con anterioridad, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el análisis para efectos de resolver sobre este tipo de medidas, no se limita a que la vulneración o contradicción de la norma superior sea evidente o palmaria de la mera confrontación de aquélla con el acto acusado, sino que el operador judicial puede hacer valoración de las pruebas aportadas al proceso. Ahora, tratándose la discusión aquí planteada en que la Gobernación de Córdoba, no podía ordenar el reconocimiento de *la prima semestral* a los empleados del ente territorial, no existe duda alguna que debe establecerse previamente, si aquél emolumento es de naturaleza salarial o prestación social, aspecto frente al cual la parte actora aporta soportes jurisprudenciales, que constituyen material probatorio y que pueden ser valorados en esta etapa procesal a efectos de tomar la decisión que corresponde.

4.5.- En cuanto a la presunta vulneración del artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución de 1991, para la Sala no existe duda alguna, que el artículo 36 de la Ordenanza 07 de 1992, contraría dicha disposición, pues, *creó* para los empleados del Departamento de Córdoba, la denominada *prima semestral*, cuando no tenía facultades para tal efecto, ya que revisada la disposición en cita existe plena claridad en cuanto a que es al *Congreso* al que le corresponde dictar normas generales, y fijar en ellas los objetivos a los que debe sujetarse el Gobierno en asuntos relacionados con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre otros.

Frente a tales competencias se ha referido recientemente la Sala de Consulta y Servicio Civil, en pronunciamiento del 28 de febrero de 2017, M.P. Dr. Germán Bula Escobar, radicado interno 23002 y número único 11001-03-06000-2016-00110-00, que al absolver consulta formulada por el Ministerio de Educación frente a reconocimiento y pago de primas extralegales reconocidas por entes territoriales, realizó un recuento normativo, y señaló que **i) en vigencia de la Constitución de 1886 y antes del Acto Legislativo 1 de 1968**, la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esa Alta Corporación, reconocían la existencia de la competencia

**MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

**Tribunal Administrativo de Córdoba**

de las asambleas departamentales para crear asignaciones salariales de los empleados de sus departamentos; **ii) a partir del Acto Legislativo 1 de 1968**, varió tal postura y en adelante las asambleas departamentales tenían competencia para determinar las escalas salariales más no para crear derechos salariales como la prima semestral; es decir que el régimen prestacional de los empleados públicos tanto territoriales como nacionales era exclusivamente de resorte legal, y por tanto su reconocimiento no era viable por actos jurídicos como ordenanzas o acuerdos; y **iii) con la Constitución de 1991**, existe una competencia concurrente, en tanto al Congreso le corresponde fijar el régimen salarial de los empleados públicos y a las Asambleas Departamentales y a los Concejos determinar las escalas salariales; de manera que se ha mantenido la competencia en cabeza del Congreso; además señaló:

Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Segunda<sup>4</sup> ha manifestado que constitucionalmente se dejó en manos exclusivas del Congreso la facultad de regular el sistema salarial y prestacional de los empleados oficiales de cualquier orden y se proscribió cualquier régimen señalado por los concejos municipales, las asambleas departamentales o los gobernadores, por lo cual no es posible pretender el reconocimiento de remuneraciones salariales creadas mediante ordenanzas y decretos departamentales, por cuanto tales actos resultan contrarios al ordenamiento superior.

4.6.- De manera que no les asiste razón a los apoderados de los coadyuvantes de la parte demandada; ya que si bien la Dra. Clara Hernández Hernández, indica que la medida no debe prosperar por cuanto no cumple con los requisitos de ley, tal como se dejó sentado con anterioridad, si se evidencia de la mera confrontación del acto administrativo con el citado artículo 150 numeral 19 literal e), que la Asamblea no tenía facultades para crear la prima semestral, independiente de si esta tiene carácter salarial o prestacional, pues en uno u otro caso, no tiene competencias; aun así, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>10</sup>, ha decantado la naturaleza de la misma de la siguiente forma:

“Tanto la **prima de servicio y/o semestral**, como la de antigüedad, son consideradas por el legislador y la doctrina como incrementos a los que se hace merecedor el empleado por su permanencia en el servicio. Normativamente están consagradas en los artículos 42 y 49 del Decreto 1042 de 1978, como factor salarial, **por lo cual no es equivocado concluir que su naturaleza es salarial**<sup>11</sup> en el entendido de que forman parte integral del salario, definido por la ley laboral colombiana como la retribución al trabajador por su servicio, por ello, todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del trabajador y sea habitual, tiene naturaleza salarial.

(...)

Estos dos conceptos constituyen como ya se dijo, factor salarial, en cuanto los perciben los trabajadores al servicio del estado de manera habitual.”

4.7.- Tampoco le asiste razón al apoderado judicial del otro grupo de terceros coadyuvantes, Dr. Orlando Sierra Nerio, en cuanto a que la Asamblea Departamental de Córdoba, actuó dentro del marco de las funciones contempladas

<sup>10</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – C.P. Dr. Luis Vergara Quintero – Providencia de 27 de octubre de 2011 -70001-23-31-000-2003-00916-02(1946-08). Ver además providencia de 27 de octubre de 2011 radicado 50001-23-31-000-2005-00518-01(2625-08)

<sup>11</sup> Constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución de sus servicios Art. 42 Decreto 1042 de 1978.

**MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

Tribunal Administrativo de Córdoba

en el artículo 300 numeral 7 de la Constitución Política –norma que se invoca en la Ordenanza 07 de 1992-, que faculta a dicha Corporación para determinar las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo, pues, dicha escala como lo ha expuesto el H. Consejo de Estado, *debe entenderse como un ordenamiento numérico contentivo de los distintos grados de remuneración que pueden existir*, y que deben ejercerse en el marco de las disposiciones legales, como para el caso es la Ley 4 de 1992, emanada del Congreso de la República; sin embargo, en el caso concreto, la Asamblea no estableció dicho ordenamiento numérico, sino que por el contrario **creó la prima semestral, para lo cual no tiene competencia al tenor de las normas citadas.**

Respecto a las facultades de las Asambleas Departamentales, el Alto Tribunal en la jurisprudencia antes citada concluyó:

“El artículo 300 de la Carta dispone en el numeral 7°, que corresponde a las Asambleas Departamentales: *“...Determinar...las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleos; crear los establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.”* (Negrillas de la Sala).

**Del anterior texto constitucional se infiere que la facultad que se le otorgó a las Corporaciones públicas de los distintos entes territoriales y a sus representantes para fijar las escalas de remuneración, entendidas como un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que puedan existir, deben ejercerse dentro del marco de las disposiciones legales, conforme a la ley general que sobre la materia expidió el Congreso de la República, esto es, la 4ª de 1992.**

En el mismo sentido el artículo 304 [7] superior, le otorga al gobernador la facultad de fijar los emolumentos de los empleados de sus dependencias, con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. **De esta norma se infiere con claridad que el gobernador como jefe supremo departamental, no está facultado para crear rubro alguno sino para fijarlo dentro de los marcos que la ley previamente le ha señalado.**

**Queda claro así que constitucionalmente se ha dejado en manos exclusivamente del Congreso, la facultad de regular el sistema salarial y prestacional de los empleados oficiales de cualquier orden, siendo proscrito cualquier régimen señalado por los Concejos Municipales, las Asambleas Departamentales, o el Gobernador Departamental, por lo cual no es posible pretender el reconocimiento de remuneraciones salariales, como en este evento, creadas mediante ordenanzas y decretos departamentales, por cuanto tales actos resultan contrarios al ordenamiento superior, toda vez que las entidades territoriales están sometidas en cuanto al régimen salarial, como ya se dijo, a las disposiciones legales y reglamentarias que expida el Congreso de la República o el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades *pro tempore* que para ello le otorgue el Congreso Nacional, con fundamento en las cuales se han de fijar las escalas de remuneración y reconocer las prestaciones sociales.**

(...)

De esta manera, queda claro que los actos departamentales de los cuales se pretende derivar el derecho económico reclamado, fueron expedidos por fuera del ámbito de competencia constitucional que a las Corporaciones administrativas se le otorgan en los artículos 300.7 y 313.6 superiores, para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de orden seccional y local.

**MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

**Tribunal Administrativo de Córdoba**

**Facultad que comprende únicamente la de establecer en forma numérica y sistemática, tablas salariales por grados, en las que se consignan la asignación o remuneración básica mensual, teniendo en cuenta la clasificación y niveles de los diferentes empleos.”**

Y en providencia de 4 de marzo de 2010, proferida por el H. Consejo de Estado en el proceso bajo radicado interno 1475-2007, que fue aportada por la parte actora, como sustentó de sus pretensiones (fls 35-59), se indicó:

“Siendo así, es claro que la competencia para crear o suprimir un emolumento o factor prestacional o salarial no se encuentra radicada en las autoridades o corporaciones territoriales, a éstas les está permitido únicamente la determinación de la escala salarial y sus emolumentos dentro de la competencia concurrente que tiene con el Gobierno Nacional y el Congreso de la República.”

4.8.- De manera que al crear la Asamblea Departamental de Córdoba, la prima semestral, para lo cual no tenía competencia, también desconoció lo dispuesto en la Ley 4 de 1992 artículo 12, norma invocada por la parte actora, pues se arrogó una competencia que se insiste, no le asistía.

4.9.- Ahora, respecto a lo expuesto por la Dra. Clara Hernández Hernández al oponerse a la medida cautelar, en cuanto a que con la imposición de la medida se generaría un perjuicio mayor contra sus mandantes, pues se disminuye el salario percibido y se afectan los derechos adquiridos, estima la Sala que tal argumento no es de tal entidad que conlleve a que avizorándose una manifiesta violación de la norma superior (art. 150 numeral 19 literal e) con la expedición del artículo 36 de la Ordenanza 07 de 1992, se abstenga de ordenar su suspensión provisional, máxime cuando no puede predicarse la existencia de un derecho adquirido, cuya creación y reconocimiento se realizó desbordando las competencias legales. En tal sentido se pronunció el H. Consejo de Estado<sup>12</sup>, así:

“Por otra parte, el argumento que la recurrente trae como sustento del recurso, relativo a que con el no pago de los derechos económicos que a título de primas reclama, se está desconociendo el mandato constitucional que consagra el respeto de los derechos adquiridos, esto es, el artículo 58 superior, no puede aceptarse, porque no se trata de situaciones individuales y subjetivas que tengan el carácter de derecho adquirido, es decir, consolidados, definitivos y que han entrado al patrimonio de una persona, y que por lo mismo no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente. Ello porque, como quedó visto, su creación y reconocimiento se hizo por fuera del marco legal de competencias.

No puede el juez decidir sobre un derecho derivado de un acto que a todas luces es incompatible con la Constitución, pues tal y como lo ha dicho la Corte Constitucional, la excepción de ilegalidad se circunscribe a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulte lesivo del orden jurídico superior, inaplicación que puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad, de suspensión provisional formulada en la demanda, de ilegalidad formulada por el demandado al contestar la demanda, o aún pronunciarse de oficio<sup>13</sup>.”

<sup>12</sup> 70001-23-31-000-2003-00916-02(1946-08) providencia de 27 de octubre de 2011.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-037 del 23 de Enero de 2000

**MEDIDA CAUTELAR**

Radicación: 23-001-23-33-000-2013-00163

Medio de control: Nulidad

Demandante: Ministerio de Educación Nacional

Demandado: Departamento de Córdoba – Asamblea Departamental (Ordenanza 007 de 12 de noviembre de 1992)

**Tribunal Administrativo de Córdoba**

4.10.- Conforme lo antes expuesto, existen razones suficientes para decretar la suspensión provisional del artículo 36 de la Ordenanza 07 de 12 de noviembre de 1992, expedida por la Asamblea Departamental de Córdoba, *“por la cual se establece el sistema de clasificación y nomenclatura de los empleados del Estado al servicio de la Administración Central y Descentralizada del Departamento y se fijan las escalas de asignación correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”*; y se releva la Sala en esta oportunidad procesal de referirse a los demás cargos.

4.8.- Por último, cabe anotar que no se fijará caución para garantizar los perjuicios que se puedan ocasionar con la medida cautelar, toda vez que el inciso 3 del artículo 232 C.P.A.C.A. establece que no se requerirá caución cuando se trate de la suspensión provisional de los actos administrativos.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Decretar la suspensión provisional de los **efectos del artículo 36** de la Ordenanza 07 de 12 de noviembre de 1992, expedida por la Asamblea Departamental de Córdoba, *“por la cual se establece el sistema de clasificación y nomenclatura de los empleados del Estado al servicio de la Administración Central y Descentralizada del Departamento y se fijan las escalas de asignación correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”*; en cuanto a la creación de la prima semestral; conforme lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** No se fija caución conforme a lo indicado en la parte motiva del presente proveído.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada en la sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

  
**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**

  
**PEDRO OLIVELLA SOLANO**

  
**NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA**