



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control: EJECUTIVO**

**Radicación No: 150013333012 2015 00175 00**

**Ejecutante: RAFAEL ARCANGEL AMAYA MORA**

**Ejecutado: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION  
PENSIONAL Y PARAFISCALES-UGPP**

Ingresan las diligencias al Despacho, con Informe Secretarial del 23 de octubre de 2020, poniendo en conocimiento memorial que antecede, para proveer de conformidad (fl.278).

Revisado el plenario se advierte que el apoderado del ejecutante solicitó la terminación del proceso por pago total de la obligación.

En atención a que la petición en estudio fue presentada de forma libre y espontánea por la parte ejecutante, quien es la parte interesada en recibir el pago total de las obligaciones perseguidas, sin lugar a mayores conjeturas en los términos del artículo 461 del CGP, se accederá a la misma.

Finalmente, se advierte que en el *sub judice* no se habían decretado medidas cautelares, por lo que sobre el particular no debe proferirse ninguna orden.

Ejecutoriada la presente providencia, se archivará el expediente dejando las constancias y anotaciones de rigor.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA,**

**RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR LA TERMINACIÓN DEL PRESENTE PROCESO EJECUTIVO POR PAGO TOTAL DE LA OBLIGACIÓN** de conformidad con el artículo 461 del C.G.P., por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta determinación, archívese el expediente dejando las constancias y anotaciones de rigor.

El anterior auto se notificó por estado No. 17 del 26 de marzo de 2021

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ**  
Juez

Medio de Control: EJECUTIVO  
Radicación No: 150013333012 2015 00175 00  
Ejecutante: RAFAEL ARCANGEL AMAYA MORA  
Ejecutado: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES-UGPP

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:

**a93c407d14f1ff2c6aea6a01417725967d669c4c90c35f9cb3dbdbe51cb  
b6617**

Documento generado en 24/03/2021 10:38:36 AM

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia: EJECUTIVO**  
**Radicación No: 150013333012 2017 0009100**  
**Demandante: ALFREDO JOSE SALOM SALCEDO**  
**Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO.**

Ingresan las diligencias al despacho, con informe secretarial de fecha 04 de diciembre de 2020, poniendo en conocimiento que auto que antecede se encuentra ejecutoriado, para proveer de conformidad.

Revisado el plenario se advierte que mediante auto del 24 de mayo de 2018, se dispuso seguir adelante la ejecución en los términos señalados en el mandamiento de pago de fecha 01 de febrero de 2018; además se dispuso que de conformidad con el artículo 446 del C. G. P. las partes podían presentar la liquidación de crédito.

Mediante providencia del 19 de julio de 2018 se aprobó la liquidación de costas por la suma de **\$539.874,62**.

Ahora bien, mediante auto del 08 de octubre de 2020 se modificó la liquidación de crédito presentada por apoderado del ejecutante obrante a folios 126 y 127 del expediente, conforme lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 446 del C. G. P., y en su lugar, se liquidó el monto de la deuda, así:

<b>CONCEPTO</b>	<b>MONTO</b>
SALDO MESADAS ATRASADAS DEJADAS DE PAGAR	\$6.746.602.031
DIFERENCIA DE INDEXACION	\$513.971,74
INTERESES MORATORIOS DESDE EL 01 DE ENERO DE 2015 AL 01 DE FEBRERO DE 2018	\$6.048.791,82
<b>TOTAL</b>	<b>\$13.309.365,591</b>

Mediante auto del 15 de noviembre de 2018, se ordenó decretar el embargo y retención de los dineros que el Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tuviera en las cuentas corrientes que se le indicaron del Banco BBVA de la ciudad de Bogotá.

Igualmente, se ordenó oficiar al Banco BBVA de la ciudad de Bogotá conforme lo indica el numeral 10 del artículo 593 del CGP, para que aplicara la medida decretada, la cual se limitó a la suma de **CATORCE MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS CON OCHO CENTAVOS (\$14.662.657.08)**. Se advirtió a la entidad financiera que con los dineros retenidos debía constituir certificado de Depósito a órdenes del

Referencia: EJECUTIVO  
Radicación No: 150013333001 2017 00091 00  
Demandante: ALFREDO JOSE SALOM SALCEDO  
Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FNPSM.

Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, en el Banco Agrario de Colombia, hasta el límite indicado advirtiendo sobre la inembargabilidad de las mismas (fls. 31 y 32 CM).

El 04 de febrero de 2020 el Banco BBVA de la ciudad de Bogotá, informó que procedió al embargo de las sumas a nombre de la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL por la suma de \$14.662.657.08, dineros que fueron depositados en la cuenta de depósitos judiciales No. 150012045012 del Banco Agrario de Colombia (fl.73CM).

Conforme lo anterior, el Banco Agrario de Colombia allegó al Despacho el título judicial No. 415030000475540, por valor de \$14.662.657,08 (fl.97CM), por lo que al sentir de este estrado judicial la totalidad de la obligación está satisfecha.

A folio 94 obra memorial suscrito por el apoderado del ejecutante donde solicita la entrega del título judicial, toda vez el auto que aprobó la liquidación de costas y modificó la liquidación de crédito se encuentran ejecutoriados y el apoderado cuenta con la facultad para recibir.

Así, las cosas y expuesto el panorama procesal obrante en el plenario, habiendo quedado en firme la liquidación de crédito y de costas, como una condición para proceder a la entrega de los dineros embargados a la parte ejecutante, según lo dispone el artículo 447 del C. G. P.:

***"Artículo 447. Entrega de dinero al ejecutante. Cuando lo embargado fuere dinero, una vez ejecutoriado el auto que apruebe cada liquidación del crédito o las costas, el juez ordenará su entrega al acreedor hasta la concurrencia del valor liquidado. Si lo embargado fuere sueldo, renta o pensión periódica, se ordenará entregar al acreedor lo retenido, y que en lo sucesivo se le entreguen los dineros que se retengan hasta cubrir la totalidad de la obligación."***

Ahora, atendiendo a que la suma de \$14.662.657.08, dineros que fueron depositados en la cuenta de depósitos judiciales No. 150012045012 del Banco Agrario de Colombia, superan el valor del crédito, el título debe fraccionarse así:

- **\$13.849.240,21** valor del crédito y de las costas a favor del apoderado del ejecutante.
- **\$813.416,87** suma que debe entregarse al apoderado de la entidad ejecutada.

Por otro lado, el Despacho advierte que la totalidad de la obligación está satisfecha, es así que en virtud del artículo 461 del C. G. P. se ordenará declarar la terminación del proceso por pago total de la obligación, levantar las medidas cautelares decretadas en el presente proceso y hacer entrega al abogado HENRY ORLANDO PALACIOS ESPITIA, identificado con C. C. No. 7.160.575 de Tunja, portador de la T. P. No. 83363 del C. S. J. apoderado de la parte ejecutante de la suma de \$13.849.240,21 y al apoderado de la entidad ejecutada facultada para ello abogada MARIA JAROZLAY PARDO MORA, identificada con C. C. No. 53.006.612 de Bogotá, por valor de **\$813.416,87**.

Por lo expuesto, **el JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA,**

**R E S U E L V E:**

Referencia: EJECUTIVO  
Radicación No: 150013333001 2017 00091 00  
Demandante: ALFREDO JOSE SALOM SALCEDO  
Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FNPSM.

**PRIMERO: DECLARAR TERMINADO** el presente proceso por PAGO TOTAL DE LA OBLIGACIÓN, como se expuso en la parte motiva.

**SEGUNDO: ORDENAR** el levantamiento de las medidas cautelares decretadas y practicadas en este proceso, en especial sobre las cuentas corrientes del Banco BBVA de la ciudad de Bogotá, Ns. 310-000161 DTN – Fondos especiales Educación Superior, 310-001763 DTN – Gastos generales a nombre del Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Líbrense los oficios correspondientes.

**TERCERO:** Por Secretaria de ser necesario asociar el título precitado al proceso de la referencia. ORDENAR el fraccionamiento del título No. 415030000475540 por valor de \$14.662.657.08 así:

- **\$13.849.240,21** valor del crédito y de las costas a favor del apoderado del ejecutante abogado HENRY ORLANDO PALACIOS ESPITIA, identificado con C. C. No. 7.160.575 de Tunja.
- **\$813.416,87** suma que debe entregarse al apoderado de la entidad ejecutada abogada MARIA JAROZLAY PARDO MORA, identificada con C. C. No. 53.006.612 de Bogotá.

Por Secretaria de ser necesario asociar el título precitado al proceso de la referencia.

**CUARTO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, ordenar la entrega de dineros** al apoderado del demandante abogado HENRY ORLANDO PALACIOS ESPITIA, identificado con C. C. No. 7.160.575 de Tunja, por valor de **\$13.849.240,21**.

Por secretaría elabórese la orden de pago y entréguese para su cobro, al apoderado del ejecutante con facultad de recibir abogado HENRY ORLANDO PALACIOS ESPITIA, identificado con C. C. No. 7.160.575 de Tunja. Déjense las constancias y anotaciones que correspondan.

**QUINTO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, ordenar la entrega de dineros** al apoderado de la entidad ejecutada facultada para ello abogada MARIA JAROZLAY PARDO MORA, identificada con C. C. No. 53.006.612 de Bogotá, por valor de **\$813.416,87**.

Por secretaría elabórese la orden de pago y entréguese para su cobro, al apoderado del demandante con facultad de recibir abogada MARIA JAROZLAY PARDO MORA, identificada con C. C. No. 53.006.612 de Bogotá. Déjense las constancias y anotaciones que correspondan.

**SEXTO:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el presente expediente.

El presente auto es notificado en estado No.17, de hoy, 26 de marzo de 2021

**Notifíquese y Cúmplase.**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ**  
Juez

Referencia: EJECUTIVO  
Radicación No: 150013333001 2017 00091 00  
Demandante: ALFREDO JOSE SALOM SALCEDO  
Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FNPSM.

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:

**7b70f0ad8f32ff53535bb03091e447e7a2db08414ecd6f6dc22dbdf6e6f3  
b339**

Documento generado en 25/03/2021 09:32:12 AM

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

**SENTENCIA No. 10 de 2021**

Tunja, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control: NULIDAD**

**Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00**

**Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.**

**Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA**

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de Nulidad, consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, interpuesto por la empresa **CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.**, en contra del **MUNICIPIO DE GACHANTIVA**.

**I. ANTECEDENTES**

**1. DE LA DEMANDA**

**1.1. Pretensiones.**

Mediante apoderada judicial, y en ejercicio del medio de control de Nulidad la empresa **CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.**, solicitó se acceda a las siguientes declaraciones y condenas en contra del **MUNICIPIO DE GACHANTIVA**, a saber:

**"PRIMERO:** QUE SE DECLARE LA NULIDAD del **ACUERDO MUNICIPAL NUMERO 006 del 19 de marzo de 2015**, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE GACHANTIVA, POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA MUNICIPAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SIMAP) Y EL COMITÉ MUNICIPAL (COMAP) EN EL MUNICIPIO DE GACHANTIVA. -BOYACA-.

**SEGUNDO:** Subsidiariamente se declare que el CONCEJO MUNICIPAL DE GACHANTIVA carece de las competencias para establecer el uso del subsuelo en el área del municipio de GACHANTIVA".

**1.2. Hechos**

Teniendo en cuenta la fijación del litigio realizado dentro de la audiencia inicial llevada a cabo el 23 de julio de 2019 obrante a folios 257-263 del expediente, los hechos referenciados por el apoderado son los siguientes:

Refirió que la empresa CEMENTOS TEQUENDAMA SAS es titular del expediente minero 1366-15 ante la Agencia Nacional de Minería, título que se ubica en el Municipio de Gachantivá, Boyacá, cuyo objeto es la exploración y explotación de caliza.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

Manifestó que el Concejo Municipal de Gachantiva expidió el ACUERDO 006 de 2015 "POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA MUNICIPAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SIMAP) Y EL COMITÉ MUNICIPAL (COMAP) EN EL MUNICIPIO DE GACHANTIVA. -BOYACA", impidiéndole a la empresa demandante desarrollar su actividad minera en el Municipio de Gachantiva.

### **1.3. Normas Violadas y Concepto de Violación.**

De conformidad con los hechos narrados, consideró el apoderado de la parte demandante que se vulneraron las siguientes normas:

**CONSTITUCIONALES:** Preámbulo, 2°, 13°, 25°, 29°, 58°, 83°, 209°, 230°, 311°, 313° y 332°.

**LEGALES:** Artículo 3° de la Ley 136 de 1994, artículo 8° de la Ley 338 de 1997, artículos 4°, 20, 38, 39 y 40 del Decreto 2372 de 2010 y artículo 2.2.2.1.5.3. del Decreto 1076 de 2015.

## **2. DE LA VINCULACION DE COADYUVANTE**

Mediante auto de fecha 27 de septiembre de 2018, se vinculó al proceso en calidad de coadyuvante del demandado Municipio de Gachantiva al señor LUIS ENRIQUE ORDUZ VALENCIA y en providencia del 04 de abril de 2019, se vinculó en calidad de coadyuvante de la empresa demandante Cementos Tequendama SAS, al señor JUAN CAMILO MELO ALFONSO.

## **3. DE LA CONTESTACIÓN**

### **3.1. MUNICIPIO DE GACHANTIVA**

Refirió que se opone a las pretensiones de la demanda.

#### **Propuso como excepciones:**

**- Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto:** Adujo que actualmente cursa acción popular en el Tribunal Administrativo de Boyacá, radicada con el No. 2017-449, en la cual fungen como demandados, entre otros, la Empresa Cementos Tequendama S.A.S., el Municipio de Gachantivá y la Corporación Autónoma de Boyacá, cuyas pretensiones son:

*-Suspender la licencia ambiental otorgada a través de la resolución No. 646 del 09 de agosto de 2007, para la explotación de un yacimiento de caliza ubicado en la vereda La Hoya del municipio de Gachantivá.*

*-Se ordene a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá, realizar las caracterizaciones y estudios necesarios para determinar las características del humedal existente en la zona, su límite funcional y su zona de recarga.*

*-Que se ordene a la autoridad competente (Corpoboyacá y al municipio de Gachantivá), a adoptar las disposiciones administrativas y legales pertinentes para la declaratoria y protección del humedal existente en la zona, su límite funcional y su zona de recarga, entre otras pretensiones".*

Pretensiones que el actor popular sustentó con la presencia de acuíferos y ecosistemas protegidos en la zona de influencia de la licencia ambiental y que



Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

además la empresa Cementos Tequendama no ha satisfecho los requerimientos técnicos exigidos por la corporación ambiental a través de auto 1100 del 18 de noviembre de 2013, situación que no le ha permitido a la fecha iniciar sus actividades de explotación minera.

Refirió que la pretensión principal del actor popular, va avocada a la suspensión de la licencia ambiental que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ, en otrora expidió a favor de la empresa CEMENTOS TEQUENDAMA SAS para la explotación y exploración minera en la zona de la vereda la Hoya jurisdicción de Gachantivá, y que hoy, es alegada en el presente medio de control.

Señaló que se tiene identidad de partes, en las dos acciones, que cualquier decisión que se tome al interior de la acción constitucional, en aras de la protección de los derechos colectivos, de una comunidad guarda directa e íntima relación con lo que se decida al interior del presente medio de control, pues en las dos acciones lo que se está buscando es la protección de los recursos naturales del municipio de Gachantivá.

- **Inexistencia del derecho conculcado:** Refirió que la licencia minera otorgada a la empresa demandante se encuentra suspendida por parte de la Corporación Regional Autónoma, por no acreditar los requerimientos señalados en el auto No. 1100 del 18 de noviembre de 2013, motivo por el cual no ha ejecutado actividad minera, por lo que no puede predicar que con la expedición del acto administrativo demandado ha sufrido deterioro a sus finanzas, así como las de sus trabajadores.

Manifestó que se ha demostrado con los fundamentos de hecho y de derecho del acto administrativo acusado que el mismo nació a la vida jurídica en legal forma que no transgredió ninguna norma en materia de ordenamiento territorial o de actividad minera, en ninguno de los apartes del acto demandado se ha limitado o reglamentado uso del subsuelo, ni prohibido la actividad minera, simplemente se delimitó algunos lugares y/o espacios del municipio en los que se encuentran ecosistemas de gran importancia y que merecen ser protegidos y que además el estudio que se adelantó para caracterizar y reglamentar estos sistemas municipales de especial protección ecológica no fueron un acto de apremio y/o apuro del Concejo Municipal, sino fue el resultado de un estudio serio realizado por Corpoboyacá.

- **Genérica:** Solicitó se decrete de oficio cualquier excepción que se advierta o que resulte probada al interior del proceso.

### **3.2. LUIS ENRIQUE ORDUZ VALENCIA – COADYUVANTE MUNICIPIO DE GACHANTIVA.**

Refirió que en la demanda se incluyeron temas de reglamentación minera que nada tienen que ver con el objeto y finalidad de la expedición del acuerdo municipal demandado que se limita al establecimiento de unas zonas para la conservación, restauración y protección del patrimonio natural de la Nación, razón por la cual los argumentos de la accionante no son procedentes, necesarios, pertinentes ni conducentes.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

Manifestó que el acuerdo municipal demandado cumple con las competencias constitucionales, legales y jurisprudenciales y que además desarrolla el principio de rigor subsidiario, principio que robustece la normatividad ambiental y de protección del patrimonio natural de la Nación, tal como lo ha establecido en amplia jurisprudencia la Corte Constitucional.

Citó apartes de sentencias de la Corte Constitucional para concluir que el Concejo Municipal como base del poder legislativo puede, en razón de la especial protección que merece el patrimonio natural, el agua y la biodiversidad, entre otros, y en concordancia con la imperiosa necesidad de su protección, establecer normas no solo que concuerden con lo establecido por el Congreso de la Republica, sino además normas que pueden tener un grado de mayor restricción, protección y conservación que las emitidas por el Congreso.

Dijo que el ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del Municipio de Gachantiva y cuya función es determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y por consiguiente las condiciones de vida en aspectos como económico, social, cultural y ambiental entre otros.

Señaló que la jurisprudencia constitucional ha sido clara respecto del alcance y sentido del artículo 80 superior en lo relacionado con el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible haciendo referencia no solo a la Nación sino al conjunto de autoridades públicas, y que en igual medida el artículo 313 señala que los Concejos deben dictar las normas necesarias para garantizar el control la preservación y defensa del patrimonio ecológico municipal y el artículo 300 atribuye a las asambleas competencia para expedir las disposiciones relacionadas con el ambiente, por ello, el alto tribunal ha establecido que en materia ambiental en general las competencias ambientales entre los distintos niveles territoriales son en general concurrentes y no exclusivas.

Concluyó diciendo que la Constitución Política de Colombia faculta a los entes administrativos, a través de los concejos municipales, para que expidan normas concernientes a la reglamentación del uso de suelo dentro de sus jurisdicciones y que dicho ordenamiento debe responder a la preservación del medio ambiente, a las condiciones demográficas y ecosistémicos, así como a los patrones culturales y sociológicos de la población.

#### **4. TRASLADO DE EXCEPCIONES**

Dentro del término legal se corrió traslado de las excepciones propuestas por el apoderado del Municipio de Gachantiva (fl.206), frente a las cuales la parte actora se pronunció así:

**Frente a la excepción de pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto:** Manifestó que esta excepción no está llamada a prosperar por cuanto los hechos y pretensiones de los dos procesos no tienen símil alguno, ya que en el presente medio de control se está demandado la nulidad del Acuerdo No. 006 del 19 de marzo de 2015 y en la acción popular que se tramita ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, la actora popular busca la suspensión de la licencia ambiental otorgada a Cementos Tequendama, y que CORPOBOYACÁ

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

realice los estudios necesarios para determinar las características del humedal existente en la zona, su límite funcional y su zona de recarga y que se adopten las disposiciones administrativas y legales pertinentes para la declaratoria y protección del humedal existente en la zona, motivo por el cual la acción popular citada no tiene relación alguna sobre el debate que giran en torno a la legalidad del Acuerdo No. 006 de 2015.

**Frente a la excepción de inexistencia del derecho conculcado:** Refirió que el Acuerdo 006 de 2015 fue expedido por el Concejo Municipal sin tener competencia para crear un sistema municipal de áreas protegidas, ya que quien tiene la competencia para declarar un área protegida es la autoridad ambiental nacional – Ministerio de Medio ambiente o ambiental regional, pero no por una autoridad municipal según lo consagrado en el Decreto 2372 de 2010 artículos 4, 20, 38, 39, 40 y Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.2.1.5.3.

Manifestó que la Empresa Cementos Tequendama S.A. allegó ante la Corpoboyacá, la información solicitada a través del auto No. 1100 del 18 de noviembre de 2013, esto es, los documentos técnicos y legales relacionados con la modificación de la licencia ambiental presentando el estudio hidrogeológico solicitado por la autoridad ambiental.

## **5. AUDIENCIA INICIAL**

Mediante auto del 09 de mayo de 2019 (fl.243) se fijó fecha para llevar a cabo audiencia inicial de conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 180 del C.P.A.C.A., diligencia realizada en esa fecha en la cual se saneó el proceso, se resolvió declarar no probada la excepción denominada pleito pendiente, se fijó el litigio y luego se prosiguió a agotar la etapa de conciliación y decretar pruebas.

## **6. AUDIENCIA DE PRUEBAS**

De conformidad con lo previsto en el artículo 181 del CPACA, se practicaron las pruebas decretadas en audiencias llevadas a cabo los días 20 de enero de 2020 (fls.325-326), y el 30 de noviembre de 2020. En esta última diligencia se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y se informó tanto a las partes como al Ministerio Público la posibilidad de presentar sus alegaciones por escrito dentro de los 10 días siguientes al finalizar la diligencia.

## **7. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **7.1. Parte Demandante**

La apoderada de la empresa demandante manifestó que reitera las pretensiones de la demanda y que según lo reglado en el Decreto 2372 de 2010, el Sistema Municipal de Áreas Protegidas no existe, no tiene reconocimiento legal, y por ende, es contrario a derecho que el Municipio de Gachantiva decrete a través del Acuerdo 006 de 2015 el Sistema Municipal de Áreas Protegidas de Gachantiva.

Refirió cuales son las competencias y funciones del Concejo Municipal de acuerdo a lo señalado en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, para concluir que en ninguna de las normas se les faculta para declarar un Sistema Municipal de Áreas Protegidas.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

Dijo que para que sea declarado el Sistema Municipal de Áreas Protegidas (SIMAP) del Municipio de Gachantivá es necesario que se dé cumplimiento a lo señalado en el Decreto 2372 de 2010, y para el caso en concreto, no se dio cumplimiento a este marco normativo por parte de la entidad demandada.

Manifestó que el Acuerdo 006 del 19 de marzo de 2015, se aparta de la Constitución y de la ley, pues el cabildo municipal carece de las competencias legales para reglar, el uso del subsuelo minero, en contra vía de las normas Constitucionales y legales, que le entregan dicha competencia al Congreso, quien mediante la expedición de las Leyes 388 de 1997 y 685 de 2001, reglaron el uso del suelo y el subsuelo urbano y rural.

Dijo que la actuación del Concejo Municipal de Gachantiva, es errada, y carece de competencia, cuando argumenta y sustenta en el acuerdo sometido al medio de control de nulidad en una interpretación de las sentencia C-395 de 2012, C-123 de 2014 y C-273 de 2016, afirmando erróneamente, que, el Municipio ha sido investido con nuevas competencias en relación con la minería, relacionadas con poder autorizarla o no para ser desarrollada en el territorio de la jurisdicción del municipio, por medio de las competencias de ordenación del suelo.

Concluyó diciendo que no se puede declarar un sistema de áreas protegidas si no cuenta con la respectiva aprobación de la autoridad ambiental correspondiente mediante acto administrativo, el desconocimiento de la Ley por parte de la autoridad municipal genera un prevaricato por extralimitación de funciones y las actuaciones administrativas municipales deben estar sometidas al imperio de la ley y la Constitución.

## **7.2. Parte Demandada**

El apoderado de la entidad demandada refirió que el Concejo Municipal de Gachantivá, por medio del Acuerdo No. 006 de 2015, amparado en los numerales 2 y 7 del artículo 313 de la Constitución, creó el Sistema Municipal de Áreas Protegidas con el apoyo técnico, asesoría y seguimiento de Corpoboyacá, como una estrategia para la conservación de la diversidad biológica, los bienes y servicios ambientales y los valores socioculturales asociados en las áreas más ricas en flora y fauna del Municipio, sin que esto implique vulneración a derecho adquirido alguno, pues esta regulación no extingue el contrato de concesión suscrito entre la autoridad minera y la empresa demandante.

Señaló que además, lo regulado por el Concejo fue el suelo, y en momento alguno se encargó de clasificar el sub suelo, como lo pretende hacer la parte actora, tal y como lo explicó, el testigo técnico el biólogo y Magister en ingeniería ambiental funcionario de Corpoboyacá HUGO ARMANDO DÍAZ SUAREZ, el establecer un sistema de áreas protegidas no excluye totalmente la posibilidad de realizar explotación de minerales, desde que cumpla los parámetros ambientales y el principio de precaución en materia ambiental.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el Municipio de Gachantivá mediante la expedición del acto administrativo demandado pretendió dar un paso importante en la protección del medio ambiente y la biodiversidad, aplicando para el efecto los postulados constitucionales, legales y principalmente los tratados

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

internacionales sobre diversidad biológica, cambio climático, especies amenazadas, desertificación y lucha contra la sequía, humedales, patrimonio natural y cultural.

Refirió que el Consejo de Estado mediante sentencia del 12 de diciembre de 2019 ordenó a la empresa CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.S, abstenerse de desarrollar actividades de explotación de mármol y caliza, en el polígono al que se refiere la concesión No.1366 – 15, hasta tanto sea aprobada la modificación de licencia ambiental otorgada resolución No. 0646 de 2007. De igual forma le ordenó a la sociedad CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.S, iniciar el procedimiento de devolución, de las áreas que hacen parte del polígono minero y que pertenezcan al parque natural municipal delimitado a través del Acuerdo 006 de 2015, en las que se prohíba el desarrollo de actividades extractivas.

### **7.3. JUAN CAMILO MELO ALFONSO – COADYUVANTE DEMANDANTE**

Refirió que tal y como se estableció plenamente en la demanda y quedó acreditado con las pruebas que se evacuaron en el expediente, no hay asomo de duda sobre la falta de competencia del Concejo Municipal del Gachantivá para expedir el Acuerdo 006 de 2015; lo anterior, en razón a que el acto administrativo objeto de censura afecta la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que se encuentran en el subsuelo; lo cual por virtud de lo establecido en la ley y en la jurisprudencia es una competencia privativa del sector central de la rama ejecutiva.

Por lo anterior, es dable colegir que el marco legal y constitucional exige a las autoridades territoriales, tal y como es el caso del Concejo Municipal de Gachantivá, tener una especial rigurosidad en cuanto al análisis de las competencias que le atañen en lo relacionado con la configuración de su territorio, procurando no usurpar (bien sea de manera directa o indirecta) competencias que le corresponden al Gobierno Nacional Central en materia de aprovechamiento de los recursos naturales no renovables que se encuentren en el subsuelo de su territorio.

Para el caso *sub examine* es evidente que el acto administrativo objeto de control afecta de manera directa el uso del subsuelo del Municipio de Gachantivá, en especial a los derechos adquiridos por mi coadyuvada reconocidos en el título minero No. 1366-15, ya que tres reservas municipales declaradas por este Acuerdo se ubican dentro del título minero en mención.

Así las cosas, es viable concluir que de conformidad con el postulado constitucional establecido en la sentencia C-035 de 2016, el Acuerdo Municipal 006 de 2015 afecta de manera directa el subsuelo de las zonas declaradas en su artículo 20, lo cual, a la luz de lo establecido en la Constitución Política, en las leyes vigentes y en la jurisprudencia reiterada y pacífica de la Honorable Corte Constitucional excede las competencias que le corresponden a la entidades municipales y al principio de colaboración armónica que debe existir entre los entes territoriales y del orden nacional.

Revisando en su integridad el Decreto (sic) 006 de 2015, queda ampliamente evidenciado que dicha norma no cumple con las exigencias establecidas por los artículos 38 y 39 del Decreto 2372 de 2010 para declarar un área protegida, lo

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

anterior, por cuanto el Acto Administrativo no da cuenta de los estudios técnicos, sociales y ambientales que sustentaron la decisión del Concejo Municipal de Gachantivá de declarar las áreas protegidas establecidas en el mencionado Acto Administrativo; del mismo modo, brillan por su ausencia los estudios de dimensiones biofísica, socioeconómica y cultural con los que debe contar una declaratoria de tal envergadura. Lo mencionado anteriormente se refuerza con lo dicho por el testigo señor Hugo Suárez en la audiencia llevada a cabo el pasado 30 de noviembre de 2020, donde el interrogado manifiesta que la labor de la Corporación Autónoma de Boyacá solo se limitó a brindar acompañamiento al municipio en el área ambiental, desconociendo por completo que el Decreto (sic) 006 de 2015 tenga su sustento en algún estudio socioeconómico o cultural en el que haya prestado colaboración la corporación en mención.

En síntesis, los motivos expuestos por el Concejo Municipal de Gachantivá no fueron suficientes para poder declarar un área protegida a la luz de lo establecido para el efecto por el Decreto 2372 de 2010, toda vez que el acto administrativo no cuenta con los estudios técnicos, sociales y ambientales que cumplan con los criterios biofísicos, socioeconómicos y culturales que ordena la norma en mención. Del mismo modo, reiteró que el Acuerdo Municipal en mención tampoco contó dentro de su exposición de motivos con los estudios de las dimensiones biofísica, socioeconómica y cultural que sustenten la pertinencia de declarar una zona protegida. De igual manera, el Concejo Municipal de Gachantivá, abusó de sus prerrogativas constitucionales y legales para prohibir indirectamente la minería a través del acto acusado sin acatar el principio de concurrencia.

## **8. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuradora delegada para este Despacho, luego de hacer un recuento de las tesis de las partes, de recordar el problema jurídico, y de citar el fundamento normativo y jurisprudencial, al descender al caso concreto indicó:

En el caso bajo estudio se observa que la sociedad comercial CEMENTOS TEQUENDAMA S.A, identificada con Nit. 830099238-2, solicita se declare la nulidad del Acuerdo municipal No. 006 del 19 de marzo de 2015, expedido por el Concejo Municipal de Gachantivá, por el cual se crea el Sistema Municipal de Áreas protegidas (SIMAP) y el Comité Municipal (COMAP) en el Municipio de Gachantivá, bajo el argumento que la expedición del citado acto administrativo se aparta de la Constitución y de la ley, dado que la Corporación Administrativa carece de competencia legal para reglar, el uso del subsuelo minero, e igualmente que no tiene la competencia legal para crear áreas protegidas municipales. Adicionalmente de manera subsidiaria solicitan se declare que el Concejo Municipal de Gachantivá carece de las competencias para establecer el uso del subsuelo en el área del Municipio de Gachantivá. Por su parte, la entidad accionada considera que el acuerdo Municipal que es objeto de impugnación se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico vigente, pues, la Corporación Autónoma de Boyacá- CORPOBOYACÁ- desde el año 2010, creó el Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP) como estrategia de conservación de los principales ecosistemas de su jurisdicción, ofreciendo apoyo técnico para generar estudios técnicos y económicos para la declaratoria de los Sistemas Municipales de Áreas protegidas (SIMAP). Mediante el Acuerdo Municipal 006 de 2015, fue declarado el Sistema Municipal de Áreas Protegidas (SIMAP) que buscó identificar las zonas de importancia local y delimitar los ecosistemas estratégicos como zonas

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

de manejo múltiple o de uso múltiple, identificando 14 lugares los cuales fueron declarados Parques Naturales Municipales. Así mismo indicó que, como estrategia de vinculación se creó el Comité Municipal de Áreas Protegidas- COMAP, integrado por los representantes de las comunidades, veedores ambientales, entidades territoriales, policía, etc., que contribuyen a buscar y definir proyectos que permitan la sostenibilidad del territorio reconociendo las actividades propias del municipio, tales como actividades agrícolas y pecuarias, dado que no existen actividades extractivas que puedan llegar a generar algún tipo de presión sobre los modelos hídricos.

Refirió que en el cuerpo del concepto se citan diferentes normas y sustento jurisprudencial que resulta aplicable al caso concreto, como la competencia en el ordenamiento territorial, especialmente, respecto de las facultades específicas en materia de uso el suelo, sobre la autonomía de las entidades territoriales, las atribuciones de la Nación, principios como el de descentralización, concurrencia, complementariedad y coordinación; igualmente se hace referencia al medio ambiente y el desarrollo sostenible, a la propiedad de suelo, subsuelo y de los recursos naturales y el principio de rigor subsidiario, entre otros aspectos, que de manera respetuosa solicitó al Despacho aplique en el *sub lite*.

## **II. CONSIDERACIONES**

Finiquitado así el trámite del proceso y encontrando el Despacho que están reunidos los presupuestos procesales y la ausencia de causal alguna de nulidad que invalide en todo o en parte lo actuado dentro del presente proceso, se procede a proferir decisión de fondo en el asunto objeto de Litis.

### **1. PROBLEMA JURÍDICO.**

Corresponde en el *sub judice* determinar si el Concejo Municipal de Gachantivá tenía competencia para expedir el Acuerdo municipal No. 006 del 19 de marzo de 2015 por el cual se crea el Sistema Municipal de Áreas protegidas y el Comité Municipal?.

De la misma manera, establecer si el mencionado acuerdo fue expedido con el cumplimiento de la normatividad vigente para la creación del Sistema Municipal de Áreas protegidas y el Comité Municipal?.

#### **1.1. TESIS DEL DEMANDANTE**

El Acuerdo municipal No. 006 del 19 de marzo de 2015 expedido por el Concejo Municipal de Gachantivá por el cual se crea el Sistema Municipal de Áreas protegidas y el Comité Municipal, es ilegal ya que esa Corporación no tiene competencia para reglamentar el uso del subsuelo minero, además dicho acuerdo fue expedido sin cumplir con lo señalado en el Decreto 2372 de 2010.

#### **1.2. TESIS DEL DEMANDADO**

El Acuerdo municipal No. 006 del 19 de marzo de 2015, fue expedido por el Concejo municipal de Gachantivá, conforme a las atribuciones y competencias legales, que reglamentan la materia del Sistema Municipal de Áreas Protegidas y el Comité Municipal.

### **1.3. TESIS DEL DESPACHO**

Se denegarán las pretensiones de la demanda, toda vez que la Constitución y ley le asignan funciones a los concejos municipales en la reglamentación de los usos del suelo; y en igual medida, a dictar las normas necesarias para garantizar el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico municipal, así como para regular diversos temas ambientales en pro de la defensa del patrimonio ecológico y cultural de los entes territoriales.

Así entonces, el Sistema Municipal de Áreas Protegidas adoptado por el Municipio de Gachantiva basado en estudios técnicos desarrollados por Corpoboyacá está claramente dentro del ámbito de competencias del municipio relacionados con el uso del suelo y la protección del medio ambiente.

## **2. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE<sup>1</sup>.**

### **2.1. El principio de autonomía territorial en el contexto de un Estado unitario.**

En virtud de lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política, "*Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales*". Así las cosas, de acuerdo con el modelo de estructuración territorial consagrado en la Carta del 91, el principio unitario permite la existencia de parámetros generales que deben seguirse en todo el territorio nacional, mientras que el principio de autonomía territorial exige la salvaguarda de un espacio de decisión propia a las autoridades territoriales<sup>2</sup>.

Tal como se ha señalado de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional, dentro de ese esquema, y con sujeción a la estructura fijada directamente por la Constitución, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado a la ley, para lo cual se han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales.<sup>3</sup>

En este sentido la Corte Constitucional en sentencia C-123 de 2014 resaltó la tensión que existe entre uno y otro principio constitucional y la necesidad de que los funcionarios judiciales al realizar la labor interpretativa lleven a cabo una lectura integral y sistemática de las disposiciones constitucionales, legales y administrativas, que permita armonizar dichos contenidos constitucionales. Sobre el particular precisó: "*el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites que impone la forma unitaria de Estado, lo cual no puede llevar a que el legislador o los operadores jurídicos desconozcan la obligación que tienen de respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituyen los contenidos expresamente reconocidos por la Constitución*".

Respecto a la tensión ocasionada entre el principio unitario y la autonomía territorial, la Sala Plena de la Corte Constitucional manifestó que el actual diseño

---

<sup>1</sup> T-445 del 19 de agosto de 2016, MP. Dr. Jairo Ivan Palacio Palacio.

<sup>2</sup> Sentencia C-123 de 2014.

<sup>3</sup> Sentencia C-219 de 1997.



Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

constitucional conlleva a que en casos concretos se deban armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión. Mediante sentencia C-579 de 2001, la Corte Constitucional señaló sobre esta correlación lo siguiente:

*"La naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad".*

En igual medida, la Corte en sentencia C-931 de 2006 precisó respecto al contenido esencial de la autonomía territorial lo siguiente:

*"Para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador"*

La jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen.<sup>4</sup> Sobre el particular la sentencia C-149 de 2010 precisó: *"el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan."*

Ese diseño constitucional implica, entonces, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión. Para lograr esto, la Corte ha reconocido la existencia de un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro, el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales"<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ibídem.

<sup>5</sup> Auto 383 de 2010.

El equilibrio entre ambos principios se constituye a partir de unas definiciones constitucionales que establecen unos límites entre uno y otro, no disponibles por el legislador. De este modo, la Corte ha precisado que, *"por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última."*<sup>6</sup>. En igual línea de pensamiento la sentencia C-123 de 2014 afirmó sobre el particular lo siguiente:

*"Los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace preceptivo que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional colombiano. Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria, es decir, no puede olvidarse que el colombiano es un Estado unitario en lo relativo al principio de organización territorial"*.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-1258 de 2001 señaló que la autonomía de los entes territoriales se desenvuelve dentro de unos límites mínimos y máximos, y que el primero de estos se encuentra garantizado por la Carta del 91 y, *"está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo."*<sup>7</sup> En cuanto al límite máximo, expresó este Tribunal que *"el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario"*.<sup>8</sup>

En la sentencia C-894 de 2003 la Corte expresó que la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. Dentro de esa línea jurisprudencial se ha fijado el criterio conforme al cual las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso. Para la Corte, ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas<sup>9</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, *"La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley"*.

---

<sup>6</sup> Ibídem.

<sup>7</sup> Sentencia C-1258 de 2001.

<sup>8</sup> Ibídem

<sup>9</sup> C-149 de 2010

Ello implica que, para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a las autoridades nacionales, previa habilitación, legal regular la materia<sup>10</sup>. Empero cualquier intervención que se realice por parte de las autoridades de orden nacional en un municipio determinado, deben respetar los citados principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar.<sup>11</sup> La sentencia C-123 de 2014 sobre el particular, precisó: *"De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad"*

El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas<sup>12</sup>. En igual medida el Auto 383 de 2010 respecto de este principio afirmó que: *"exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado"*.

El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades<sup>13</sup>.

En este sentido, la importancia del respeto de las competencias territoriales es uno de los aspectos centrales a la hora de determinar la viabilidad de regular materias mineras y su impacto en la exclusión de competencias sobre los municipios. Específicamente la sentencia C-273 de 2016, la cual declaró

---

<sup>10</sup> Ibídem

<sup>11</sup> Ibídem

<sup>12</sup> Ibídem

<sup>13</sup> ibídem

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

inexequible el artículo 37 del Código de Minas por vulnerar la reserva de ley orgánica, sobre el particular precisó lo siguiente:

*"Las garantías institucionales de orden procedimental, como la reserva de ley orgánica, adquieren especial relevancia en la medida en que concurran competencias que tengan un claro fundamento constitucional. En tales casos adquieren especial importancia la estabilidad, transparencia y el fortalecimiento democrático que otorga la reserva de ley orgánica al proceso de toma de decisiones al interior del Congreso*

*En el presente caso, la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes "regional, seccional o local" excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cobija expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica".*

A partir de las anteriores consideraciones, la jurisprudencia de esta Corte ha manifestado que el núcleo esencial de la autonomía territorial permite que la existencia de parámetros generales propios del carácter unitario de la nación sea ejercidos: (i) previa habilitación legal expresa y (ii) respetando las competencias propias de los municipios y departamentos.

## **2.2. La función de ordenamiento territorial y la reglamentación del uso del suelo por parte de las autoridades municipales y distritales**

El ordenamiento territorial hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes al interior de un Estado. En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la Ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal -Ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -Ley 3ª de 1991-. La Ley 388 de 1997 establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción (artículo 1º)<sup>14</sup>.

En relación con el concepto de ordenamiento territorial, se dispuso en la ley que el mismo comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y, de esta manera, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico y de conservación del medio ambiente (artículo 5º).

La Corte Constitucional ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo con parámetros y

---

<sup>14</sup> Sentencia C-123 de 2014.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que *"involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; al ser este el principio de acción que se deriva de esta función, es de esperar que surjan algunas tensiones entre los principios y elementos que inspiran o componen la regulación y reglamentación sobre ordenamiento territorial, las que habrán de ponderarse y resolverse justa y equilibradamente"*.<sup>15</sup>

La Ley 388 de 1997 también determina las competencias en materia de ordenamiento territorial. De acuerdo con este cuerpo normativo a la Nación corresponde el señalamiento de la política general en ese campo; al nivel departamental la elaboración de las directrices y orientaciones para la organización de su territorio; al nivel metropolitano la formulación de los planes integrales de desarrollo metropolitano; y a los municipios y distritos la adopción de los planes de ordenamiento territorial en armonía con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas (artículo 7°).

Dentro de ese contexto, se define igualmente el plan de ordenamiento territorial (POT)<sup>16</sup> como *"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"* -art. 9°-. También se instituyen los denominados planes parciales, entendiéndose como tal aquellos instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las normas que integran los planes de ordenamiento territorial cuando se trata de determinadas áreas del suelo urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (artículo 19).

La Ley 388 de 1997 también se ocupa de definir el componente rural de los planes de ordenamiento territorial, que consiste en el instrumento que garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes a suministrar la infraestructura y el equipamiento básico para los servicios de los pobladores rurales, prevé distintas exigencias para las autoridades municipales y distritales.

Respecto de la naturaleza y características propias del componente rural la sentencia C-123 de 2014 precisó que conforme a las leyes existentes este deberá contener:

*"i) las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas; ii) el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera; iii) la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de*

---

<sup>15</sup> Sentencias C-795 de 2000, C-006 de 2002 y C-117 de 2006.

<sup>16</sup> Según la densidad poblacional de los municipios y distritos, los planes de ordenamiento territorial se denominan: 1) planes de ordenamiento territorial propiamente dichos, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con una población superior a los 100.000 habitantes; 2) planes básicos de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con poblaciones que oscilan entre los 30.000 y los 100.000 habitantes y 3) esquemas de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes -ley 388 de 1997, art. 9°-.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

*los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos; iv) la localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente; v) la identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social; vi) la determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación; y los parámetros a partir de los cuales se expidan normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental”.*

La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros<sup>17</sup>.

Al ser estos los aspectos que la Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a los concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7, y lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades. En este sentido la sentencia C-123 de 2014 precisó: *“Lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento identificador de la esencia y determinador del desarrollo práctico del régimen territorial previsto por la Constitución”.*

La jurisprudencia constitucional ha sido clara respecto al alcance y sentido del artículo 80 superior, en lo relacionado con el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible. En este sentido ha precisado que la norma constitucional hace referencia no sólo a la Nación sino al conjunto de autoridades públicas, esto no sólo por cuanto es un deber que naturalmente se predica de todas ellas sino, además, porque específicamente la Carta consagra obligaciones ecológicas de otras entidades territoriales. En este sentido la sentencia C-221 de 1997 sobre el particular precisó:

*“La Corte considera que cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales (...) la Carta utiliza la palabra Nación cuando se refiere a las competencias propias de las autoridades centrales, mientras que la palabra Estado denota en general el conjunto de todas las autoridades públicas. Por ejemplo, el artículo 288 establece que corresponde a la legislación orgánica territorial*

---

<sup>17</sup> Sentencia C-123 de 2014.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

*establecer "la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales". Igualmente, el artículo 356 sobre situado fiscal distingue entre los servicios a cargo de la Nación y aquellos a cargo de las entidades territoriales, y el artículo 358 habla de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación".*

En igual medida, el artículo 313 señala que los concejos deben dictar las normas necesarias para garantizar el "control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico municipal", y el artículo 300 atribuye a las asambleas la competencia para "expedir las disposiciones relacionadas con el ambiente". Por ello esta Corporación ya había establecido que en materia ambiental en general las competencias ambientales entre los distintos niveles territoriales son en general concurrentes y no exclusivas<sup>18</sup>.

Teniendo en cuenta la importancia del medio ambiente en la Carta del 91, el legislador profirió la Ley 99 de 1993. Esta define al ordenamiento ambiental del territorio como "la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible", el cual comprende un conjunto de reglas y criterios que hacen parte de la Política Nacional del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, la cual debe ser formulada por el Estado, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. (Artículo 5, numeral 1). Este conjunto de reglas y de criterios regulan y orientan el proceso de diseño y planificación de uso del territorio, el cual debe garantizar tanto la conservación de ecosistemas y de servicios ecosistémicos, como la sostenibilidad ambiental de las actividades que pueden desarrollarse en el territorio, conforme a un régimen general de usos.

El Ministerio del Medio Ambiente ha afirmado que el ordenamiento ambiental del territorio "hace parte del conjunto de acciones instrumentales de la política ambiental y constituye la herramienta fundamental de la planificación y de la gestión ambiental nacional, regional y local, tendiente a: Garantizar la renovabilidad del capital natural; Prevenir el deterioro de los ecosistemas de mayor valor por sus servicios ecológicos indispensables para el desarrollo nacional; Proteger la biodiversidad y la diversidad cultural Fortalecer y consolidar la presencia internacional del país de acuerdo con las prioridades e intereses nacionales"<sup>19</sup>.

El propósito fundamental del ordenamiento ambiental del territorio es entonces "contribuir a garantizar la funcionalidad y sostenibilidad del sistema natural de soporte de la población y de los procesos sociales y económicos"<sup>20</sup>. Ahora bien, teniendo en cuenta que el ordenamiento del territorio emplea el componente ambiental como una de las variables a seguir, la Ley 388 de 1997 en diversas disposiciones reconoce la competencia de los municipios para regular diversos temas ambientales. Sobre el particular la citada ley precisó en los artículos 1, 6, 8, 12, 14, 17, 30 y 35 lo siguiente:

---

<sup>18</sup> Sentencia C-535 de 1996 y C-221 de 1997.

<sup>19</sup> MÁRQUEZ, Germán; Consideraciones Básicas Sobre Ordenamiento Ambiental y Ecosistemas Estratégicos en Colombia. Informe Ejecutivo - Ministerio del Medio Ambiente. Santafé de Bogotá, D.C.,1997.

<sup>20</sup> Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio, Ministerio del Medio Ambiente.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

**"Artículo 1º.-** *Objetivos. La presente Ley tiene por objetivos: 1) Armonizar y actualizar las disposiciones* contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y **la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental (...)** 4) Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

**Artículo 6º.-** *Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: 1) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales*

**Artículo 8º.-** *Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: 12) Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.*

**Artículo 12º.-** *Contenido del componente general del plan de ordenamiento. El componente general del plan de ordenamiento deberá contener: 2.5) La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente Ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.*

**Artículo 14º.-** *Componente rural del plan de ordenamiento. El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos: 3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.*

**Artículo 17º.-** *Contenido de los esquemas de ordenamiento territorial. Los esquemas de ordenamiento territorial deberán contener como mínimo los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, en especial, el plan vial y de servicios públicos domiciliarios, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales y las normas urbanísticas requeridas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.*

**Artículo 35º.-** *Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse".*



Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

En igual medida el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 radica importantes deberes de protección en cabeza de los entes territoriales en los siguientes términos:

*"Declárense de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres, que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los procedimientos que establece la ley. Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares. En los términos de la presente Ley el Congreso, las Asambleas y los Concejos municipales y distritales, quedan investidos de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente".*

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que los municipios cuentan con una importante función de reglamentación, control y vigilancia ambiental en el marco de sus competencias.

### **2.3. Protección constitucional de los recursos naturales en la Carta de 1991**

La explotación indiscriminada y la destrucción de complejos ecosistemas han puesto al género humano ante la posibilidad de una crisis ambiental que haga insostenible la vida en el planeta como la conocemos; dicha situación además ha llevado a replantear la manera como los hombres interactúan con la naturaleza. En este sentido la Corte ha afirmado que:

*"El riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos. El planeta vivirá con ésta o con otra biosfera dentro del pequeño paréntesis biológico que representa la vida humana en su existencia de millones de años, mientras que con nuestra estulticia sí se destruye la biosfera que ha permitido nacer y desarrollarse a nuestra especie, estamos condenándonos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana".<sup>21</sup>*

En la sociedad actual, existen fenómenos que condicionan el vínculo del hombre con la biodiversidad e inciden en la idea de equilibrio que, en principio, debería presidir esta relación. En efecto, el crecimiento de la población mundial y la industrialización plantean problemas que la humanidad no había enfrentado. Es así como, frente a la constatación del crecimiento exponencial de la población, surgen dos preguntas respecto a si: (i) la tierra podrá sustentar las necesidades de todos sus habitantes y (ii) si será posible que la vida humana se desarrolle sin alterar la naturaleza. De otro lado, respecto de la posibilidad de esa conciliación también surgen interrogantes en torno al influjo que causan al medio ambiente los procesos de industrialización y crecimiento económico<sup>22</sup>.

En este contexto es importante resaltar que desde mediados del siglo XX uno de los temas que mayor preocupación causa a los Estados, a la comunidad científica internacional e incluso al ciudadano común, es la búsqueda de condiciones de desarrollo que garanticen la protección y, a su vez, fomenten el aprovechamiento

---

<sup>21</sup> Sentencia C-339 de 2002.

<sup>22</sup> Cfr. CARRIZOSA Julio; *Comentarios al panel sobre cambio climático y Constitución*; Memorias del encuentro constitucional por la tierra. Corte Constitucional de Colombia: 2015.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

eficiente de los recursos naturales<sup>23</sup>. La sentencia C-671 de 2001 precisó sobre este punto lo siguiente:

*"De la mayor utilidad resulta precisar que la mayor afectación del medio ambiente la constituyen causas antropogénicas, es decir, aquellas derivadas de la actividad humana, tendientes a la satisfacción de sus necesidades, especialmente desarrolladas desde el siglo anterior, cuando los procesos industrializados y la población mundial se aceleraron tan abruptamente y ejercidas sin un criterio de sostenibilidad, hasta el punto de generar un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global, con evidentes consecuencias, a saber: polución terrestre, aérea y marina, lluvia ácida, agotamiento de la capa de ozono, calentamiento global, extinción de especies de fauna y flora, degradación de hábitats, deforestación, entre muchos otros"<sup>24</sup>.*

Fue precisamente el riesgo de destruir los ecosistemas en los cuales los colombianos ejercían sus derechos y garantías esenciales, lo que llevó al Constituyente de 1991 a elevar el derecho a un ambiente sano a rango constitucional<sup>25</sup>.

El referido deber de protección ambiental buscó dotar a los jueces de las herramientas necesarias para salvaguardar los entornos que conforman el sustrato necesario para garantizar la vida como la conocemos, mediante la preservación y restauración de los recursos naturales que aún perviven<sup>26</sup>.

Una muestra de esta valoración se tiene en la sentencia C-431 de 2000, que respecto al derecho al ambiente sano explicó lo siguiente:

*"El tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad; por ello, se ha afirmado con toda razón, que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. Como testimonio de lo anterior y afirmación de su voluntad por establecer los mecanismos para preservar un ambiente sano, en la Asamblea Nacional Constituyente se expresó lo siguiente: La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto, toda la estructura de éste debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización. La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria".*

La relevancia constitucional del medio ambiente actualmente tiene un deber de protección reforzado en nuestro país, si se tiene en cuenta que debido a *"las particularidades climáticas y atmosféricas de Colombia, en tanto país reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad, le ha valido el calificativo de país megabiodiverso y le impone un enorme esfuerzo para conservar una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones*

---

<sup>23</sup> Sentencia C-137 de 1996.

<sup>24</sup> Cfr. Sentencia C-671 de 2001.

<sup>25</sup> Sobre el particular la Corte en sentencia T-282 de 2012 afirmó: *"El Constituyente, en reacción a la problemática de explotación y el uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, decidió implementar la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y un equilibrio ecológico y, en consecuencia, consagró y elevó a rango constitucional la protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano".*

<sup>26</sup> Sentencia T-606 de 2015.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

*internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la diversidad biológica, ventaja que es absoluta cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del planeta*<sup>27</sup>.

Respecto de la importancia de la megadiversidad y la protección de los ecosistemas estratégicos la doctrina especializada ha manifestado lo siguiente: "El desarrollo de la biotecnología y el potencial de componentes de la biodiversidad para aplicaciones industriales posicionaron la biodiversidad como el oro verde del siglo XXI. Edward Wilson, aclamado biólogo de la Universidad de Harvard que acuñó el término biodiversidad, manifiesta que ésta es a Colombia lo que el petróleo es a Arabia Saudita. Por su parte Cristian Samper, director del Museo de Historia Natural del Instituto Smithsonian, refiriéndose a la biodiversidad del país había destacado en el año 2008 que los colombianos están sentados en una mina de oro"<sup>28</sup>. Así las cosas es claro, la importancia que tiene el medio ambiente no solo para la adecuada supervivencia de los colombianos sino para garantizar en las décadas futuras la sostenibilidad financiera del país mediante la explotación y conservación de importantes recursos genéticos y biológicos que surgen de nuestros ecosistemas.

Debe precisarse que la constitucionalización de la protección del medio ambiente, no es solo una preocupación de los colombianos. Por el contrario, este derecho ha tenido un importante desarrollo en otras latitudes y en la legislación comparada, a medida que diferentes Estados han identificado la imperiosa necesidad de garantizar la protección de sus ecosistemas. Al respecto Michel Prieur ha manifestado lo siguiente:

*"La constitucionalización ambiental es ahora un fenómeno universal. Los primeros Estados que introdujeron en su Constitución el derecho ambiental fueron Grecia (1975), Portugal (1976), España (1978) con ocasión de la democratización después de la dictadura. Los últimos ejemplos de constitucionalización ambiental son Marruecos, Bangladés y Jamaica en 2011 e Islandia y Túnez en 2014. En la actualidad, el medio ambiente se encuentra incluido en 177 constituciones (sobre un total de 193 Estados), y el reconocimiento formal del derecho individual a un ambiente sano aparece en 98 constituciones.*

*Pero la universalidad encuentra una gran diversidad de contenido. Al nivel formal se pueden encontrar tres modalidades. En primer lugar, la introducción en la Constitución de una parte especial, como sucede en Francia con la Carta del Medio Ambiente, compuesta por 10 artículos. En segundo lugar, la introducción del medio ambiente dentro de casi todos los capítulos, como sucede en Colombia, con más veinte artículos dedicados al ambiente. En tercer lugar, se observa un sistema mixto como en el caso de Brasil, con un artículo principal (artículo 225) y 18 artículos dispersos"*<sup>29</sup>.

En este orden de ideas, es claro que la protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, la cual busca dar una respuesta contundente a las agresiones que sufren los ecosistemas de nuestro país. Más aún si se tiene en cuenta que la protección de los recursos renovables asegura la

---

<sup>27</sup> Cfr. Sentencia C-519 de 1994.

<sup>28</sup> NEMOGÁ Gabriel; *Limitada protección de la diversidad biocultural de la nación*; Memorias del encuentro constitucional por la tierra. Corte Constitucional de Colombia. 2015

<sup>29</sup> PRIEUR Michel; *El derecho al ambiente sano y el derecho constitucional: desafíos globales*; Memorias del encuentro constitucional por la tierra. Corte Constitucional de Colombia. 2015.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

supervivencia de las generaciones presentes y futuras<sup>30</sup>, condiciona el ejercicio de ciertas facultades que se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, conforme a la función ecológica de la propiedad y obliga a actuar de determinada manera, dado que la satisfacción de las necesidades actuales requiere de planificación económica y de responsabilidad<sup>31</sup>.

La protección al medio ambiente no debe estructurarse bajo un entendimiento de los ecosistemas como medio para garantizar a perpetuidad el desarrollo humano. Por el contrario, este mandato imperativo nace del deber de respetar y garantizar los derechos de la naturaleza como sujeto autónomo tal y como este tribunal lo manifestó en la sentencia C-449 de 2015 en los siguientes términos:

*"La legislación expedida y la jurisprudencia constitucional vertida sobre la defensa al medio natural y el entorno ecológico han partido de un desarrollo histórico y líneas de pensamiento que han desembocado en la existencia de diversos enfoques jurídicos que vienen a concretarse en visiones: i) antropocéntricas<sup>32</sup>, ii) biocéntricas<sup>33</sup> y iii) ecocéntricas<sup>34</sup>, entre otras. Una perspectiva antropocéntrica la constituye la Declaración de Estocolmo para la Preservación y Mejoramiento del Medio Humano, 1972, al proclamar que "el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea" (considerando 1) y "de cuanto existe en el mundo, los seres humanos son lo más valioso. Un enfoque ecocéntrico lo constituye la Carta Mundial de la Naturaleza, 1982, al reconocer que "toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco" (preámbulo) y se "respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales" (principio general 1). La perspectiva ecocéntrica puede constatarse en algunas decisiones recientes de esta Corporación. La sentencia C-632 de 2011<sup>35</sup> expuso que en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza. Por su parte la sentencia C-123 de 2014, al referir a la complejidad que involucra el concepto de medio ambiente reconoce que sus elementos integrantes pueden protegerse por se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana", de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista<sup>36</sup>".*

<sup>30</sup> Cfr. Sentencia C-431 de 2000.

<sup>31</sup> Sentencia T-606 de 2015.

<sup>32</sup> "Hace referencia a la preeminencia y dominio del ser humano sobre los demás seres existentes en el planeta tierra; una ética de la relación con la naturaleza centrada en lo humano y en la satisfacción de las necesidades de esta especie. Desde esta perspectiva, los recursos naturales son vistos de manera instrumental como proveedores de alimento, energía, recreación y riqueza para la humanidad y por esta razón deben ser conservados, protegidos y convenientemente explotados para garantizar la supervivencia de la especie humana. Al respecto véase Toca Torres. Las versiones del desarrollo sostenible, cit; Dobson. Pensamiento político verde, cit. pp. 84-94; Gregorio Mesa Cuadros. Derechos ambientales en perspectiva de integralidad. Concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el Estado ambiental de derecho, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010." Información tomada del texto "Derechos de la Naturaleza", historia y tendencias actuales. Javier Alfredo Molina Roa, Universidad Externado de Colombia, 2014. Pág. 72.

<sup>33</sup> Envuelve una teoría moral que considera al ser humano como parte de la naturaleza confiriéndole a ambos valor, ya que son seres vivos que merecen el mismo respeto. Propende porque la actividad humana ocasione el menor impacto posible sobre las demás especies y el planeta. Reivindica el valor primordial de la vida. Ver, sentencia C-339 de 2002.

<sup>34</sup> "Apunta al valor intrínseco de la naturaleza integrada por los ecosistemas y la biosfera en el planeta tierra, independientemente de su valor para el hombre". Véase Claudia Toca Torres. Las versiones del desarrollo sostenible, en Sociada de Cultura, vol. 14, No. 1, enero-junio del 2011, Universidad de Federal de Goiás, p. 203." Extraído del libro "Derechos de la Naturaleza", historia y tendencias actuales. Pág. 48.

<sup>35</sup> Le correspondió examinar el artículo 31 y los parágrafos 1º y 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, en orden a establecer si el legislador al incluir las medidas compensatorias dentro del régimen sancionatorio ambiental y asignarle a las autoridades administrativas la competencia para adoptarlas, desconoció las garantías de non bis in ídem, de legalidad de la sanción y reserva de ley, así como el principio de separación de poderes.

<sup>36</sup> Cfr Sentencia C-449 de 2015.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

Tradicionalmente, se consideró que el hombre era amo y señor de la naturaleza, de la cual se servía como de un objeto externo inagotable y puesto a su entera disposición. Sin embargo, esa visión centrada en el ser humano, sus necesidades y su libre arbitrio ha tenido que ceder ante la convicción de que el abuso puede dar al traste con el entorno natural y, al tiempo, con la propia humanidad, cuya definitiva desaparición, lejos de ser una idea fantasiosa, se percibe como algo posible si no se reacciona oportunamente<sup>37</sup>.

Así las cosas, la preocupación por salvaguardar los elementos y componentes de la naturaleza, fueran estos bosques, atmósfera, ríos, montañas, ecosistemas, etc., no deben materializarse por el papel que representan para la supervivencia del ser humano, sino principalmente porque se trata de sujetos de derechos individualizables por ser seres vivos. Solo a partir de una actitud de profundo respeto con la naturaleza y sus integrantes es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, abandonando todo concepto que se limite a lo utilitario o eficientista<sup>38</sup>.

En este orden de ideas, es claro que la Constitución proporciona una combinación de deberes contiguo al reconocimiento de derechos, los cuales deben propender por que en los próximos años se logre una transformación de las relaciones con la naturaleza. Lo anterior puede lograrse si se replantea el entendimiento que tiene hombre de los ecosistemas que lo rodean desde una mirada económica y jurídica<sup>39</sup>. Sobre esta situación la Corte ha manifestado:

*"Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación; encuentra además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales."*<sup>40</sup>

En suma, el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido autónomamente cuya preservación debe procurarse no sólo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de todas las ramas del poder público, los distintos entes territoriales, los colombianos, la industria y la sociedad.

### **3. DEL CASO CONCRETO**

Conforme las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales, se procederá entonces a resolver el fondo del asunto, a efectos de determinar en primer lugar, si el Concejo Municipal de Gachantivá tiene competencia para expedir el Acuerdo municipal No. 006 del 19 de marzo de 2015 por el cual se crea el Sistema Municipal de Áreas protegidas y el Comité Municipal y en segundo lugar si para la implementación de dicho SIMAP se observó el cumplimiento de la normatividad vigente.

---

<sup>37</sup> CARRIZOSA Julio; *Comentarios al panel sobre cambio climático y Constitución*; Memorias del encuentro constitucional por la tierra. Corte Constitucional de Colombia: 2015

<sup>38</sup> Sentencia T-606 de 2015.

<sup>39</sup> Sentencia T-606 de 2015

<sup>40</sup> Sentencia C-339 de 2002.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

Así las cosas, dentro del expediente se observan las siguientes pruebas:

- ✓ Acta de visita, mesa de trabajo No. 1 del 17 de febrero de 2017 expedida por la Corporación autónoma regional de Boyacá, sobre el proyecto de revisión general del esquema de ordenamiento territorial del Municipio de Gachantiva (fls.39-47).
- ✓ Concepto técnico expedido por Corpoboyacá, de donde se extrae que *"el sistema municipal de áreas protegidas SIMAP de Gachantiva fue declarado por el Concejo Municipal mediante acuerdo 006 el cual tuvo un apoyo técnico por parte de la Corporación para la elaboración del estudio biofísico y socioeconómico que identificó las zonas de valor ecosistémico las delimito y definió unos usos para contribuir a su preservación, restauración y uso sostenible"* (fl.202-203).
- ✓ CD que contiene estudio del SIMAP de Gachantiva (fl.201).
- ✓ Certificación del estado actual de la licencia ambiental otorgada a la empresa CEMENTOS TEQUENDAMA SAS, a través de la resolución No. 646 del 09 de agosto de 2007 (fls.316-317).
- ✓ TESTIMONIO del señor **HUGO ARMANDO DÍAZ SUAREZ**, coordinador del sistema regional de áreas protegidas de Corpoboyacá en el proceso de planificación ambiental territorial de la subdirección de planeación y sistemas, rendido en audiencia de pruebas celebrada el 30 de noviembre de 2020 minuto 16:45 a 1:53:25.

Dentro de su declaración vale la pena traer en contexto lo siguiente de su testimonio:

**"PREGUNTADO:** Infórmele al Despacho si Usted tiene o tuvo algún vínculo laboral con el Municipio de Gachantiva. **CONTESTÓ:** No señora. **PREGUNTADO:** Dentro de las funciones que usted desempeña dentro de la corporación conoce de esas prácticas para la elaboración del SIMAP. **CONTESTÓ:** si señora como coordinador del sistema regional de áreas protegidas de Corpoboyacá mi papel es hacer acompañamiento asesoría y orientación técnica a los municipios en cuanto a los estudios técnicos la conformación y declaratoria de los sistemas de áreas protegidas en la jurisdicción de Corpoboyacá. **PREGUNTADO:** usted colaboró con la asesoría de la elaboración del SIMAP de Gachantiva. **CONTESTÓ:** si señora, en el año 2013 se hace acercamiento con la alcaldía de Gachantiva para hacer un diagnóstico ecosistémico, posterior a ello, se presentan unos procesos de delimitación y finalmente proponer acciones de manejo, para que los municipios definan su estructura ecológica principal, el papel de la corporación era orientar e identificar áreas y poder acompañar en el documento de construcción, solo dentro del proceso de asesoría y la orientación ellos ya en el marco de competencias y niveles de presupuesto defienden una estrategia de sostenibilidad financiera. **PREGUNTADO:** Como se armoniza cuando están involucrados algunos aspectos específicos de exploración o explotación en dichas zonas que se catalogan como reservas, pero por esos usos específicos tendrá intromisión el suelo. **CONTESTÓ:** En principio hay que tener en cuenta que los parques naturales regionales, ecosistemas delimitados como son los páramos y humedales están excluidos

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

como zona de minería las demás áreas cuentan con situación diferente es que no son zonas que se pueden excluir de la minería, razón por la cual lo que hace el municipio cuando declara su SIMAP es generar argumentos técnicos de hecho a nivel ecosistémico a nivel biológico que permitan al momento de generar una licencia ambiental cualquier persona que tenga un título minero puede solicitar una licencia ambiental y la Corporación deberá analizar los estudios que allegue el interesado titular pero también deberá tener en cuenta los estudios realizados por la misma corporación por institutos de investigación o por municipios donde se presente cual es la importancia ambiental y deberá tenerlo en cuenta y más aún estrategias de conservación como son los SIMAP. (...)"

Ahora bien, ahondado en el asunto, se hace necesario recordar que se pretende la nulidad del Acuerdo Municipal No. 006 del 19 de marzo de 2015, expedido por el Concejo Municipal de Gachantivá por medio del cual se crea el Sistema Municipal de Áreas Protegidas y el Comité Municipal, por la presunta falta de competencia del cabildo municipal para garantizar la protección del medio ambiente, si al ejercer dicha prerrogativa termina obstaculizando la actividad minera, según ese extrae de los hechos y pretensiones de la demanda.

Así las cosas, con el fin de resolver el problema jurídico establecido en la audiencia inicial el Despacho destaca las disposiciones que reconocen las especiales atribuciones que poseen los municipios para reglamentar los usos del suelo, así:

#### **.- De la Constitución Política:**

**"ARTICULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general

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

**ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos: 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda".

#### **.- De la Ley 388 de 1997.**

**"Artículo 1º.- Objetivos.** La presente Ley tiene por objetivos: 1) Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

*en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. 3) Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. 4) Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. 5) Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.*

**Artículo 3º.-** *Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: 1) Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, 2) Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible, 3) Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural y 4) Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.*

**Artículo 6º.-** *Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: 1) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, 2) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital, 3) La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.*

**Artículo 8º.-** *Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: 1) Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, 2) Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos, 3) Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades*



Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

*terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas, 4) Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas, 5) Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, 6) Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley, 7) Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social, 8) Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria, 9) Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes, 10) Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley, 11) Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística, 12) Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados, 13) Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas y 14) Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.*

**Parágrafo.-** *Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley”*

Conforme lo expuesto, el Despacho considera que las estrategias de conservación ambiental copiladas en el acto administrativo demandado están plenamente dentro del ámbito de competencias del Municipio de Gachantiva, y no están encaminadas a contrariar los principios de rango constitucional. Esto por cuanto:

**(i)** La Constitución Política prevé expresamente en sus artículos 1, 311 y 313.17 que las entidades territoriales gozan de autonomía y que dentro de la órbita de competencias constitucionales de los municipios se encuentra la facultad de reglamentar el ordenamiento del suelo de su territorio, que incluye determinar si en una específica zona debería haber actividad agrícola o industrial.

**(ii)** El artículo 288 de la Constitución Política señala asimismo que las competencias atribuidas a distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

**(iii)** Leídos en conjunto, los artículos 1, 3, 6 y 8 de la Ley 388 de 1997 se observa que ofrecen las herramientas a los municipios para implementar las áreas protegidas en defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial.

De otra parte, frente a la obstaculización de la actividad minera a la cual se hace referencia en la demanda, el Despacho destaca la sentencia C-123 de 2014 de la cual se hizo referencia en capítulo dedicado al principio de autonomía territorial en donde se precisó lo siguiente:

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

*"(i) Excluir a los consejos municipales del proceso de regulación y reglamentación de las mismas desconoce los principios de concurrencia y coordinación que deben inspirar la repartición de competencias entre los entes territoriales y los entidades del nivel nacional.*

*(ii) La disposición acusada (se refiere al artículo 37 del código de minas) elimina por completo la competencia de concejos municipales y distritales para excluir zonas de su territorio de las actividades de exploración y explotación minera, lo cual afecta el derecho de los municipios y distritos de gobernarse por autoridades propias.*

*(iii) En efecto, la imposibilidad de excluir zonas del territorio municipal de la exploración y explotación minera, priva a las autoridades locales de la posibilidad de decidir sobre la realización o no de una actividad que tiene gran impacto en muy distintos aspectos, todos ellos principales, de la vida de sus habitantes y, en consecuencia, no es una limitación que pueda considerarse como accesorio o irrelevante para la competencia de reglamentación de los usos del suelo en el territorio municipal o distrital.*

*(iv) De esta forma, cercenar en absoluto las competencias de reglamentación que los concejos municipales tienen respecto de la exclusión de la actividad minera, no es algo accesorio o intrascendente respecto de la competencia general que la Constitución les reconoce en las tantas veces mencionados artículos 311 y 313.*

En igual línea de pensamiento, la sentencia C-035 de 2016 sostuvo que aun cuando la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso, y es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo, en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie. En esa medida, es imposible definir la vocación minera de un área sin intervenir el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que le corresponden a las autoridades del orden territorial. Al respecto, la Corte dijo:

*"En el presente caso es claro que la selección de áreas de reserva minera no excluye la realización de actividades agrícolas, entre otras. Más aun, la organización del territorio a partir de su potencial minero, por sí mismo, corresponde al ejercicio de una actividad propia de la administración nacional, que se ajusta al carácter unitario del Estado. Sin embargo, el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar sus territorios. La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo. En esa medida, tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía."*

En ese orden de ideas, es necesario concluir que el ejercicio de la competencia que le corresponde a las autoridades nacionales mineras respecto de la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con otras competencias asignadas a las entidades territoriales de diverso orden, como la de definir los usos del suelo. En tales casos, están de por medio, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía y del otro las competencias de las autoridades mineras de cara a su potestad de autorizar la explotación de los recursos del Estado. En este sentido la doctrina especializada ha manifestado lo siguiente:

*"¿Qué tiene que ver la industria extractiva con los territorios, si esta industria tiene como objeto principal la explotación de los recursos del subsuelo y no, de los recursos del suelo? Aunque hoy sea posible diferenciar legalmente el régimen jurídico de la tierra del régimen del subsuelo, la industria extractiva tiene un profundo impacto en los territorios, y que la discusión sobre el suelo es inseparable del debate sobre la industria extractiva. Esto se deriva de la necesidad de intervenir el suelo para extraer cualquier cosa que esté debajo de él. Todavía no se han inventado formas de explotar recursos del subsuelo sin intervenir de algún modo el suelo. Entonces, no es posible sostener que se va a hacer minería o extracción de hidrocarburos sin afectar de forma significativa el suelo"<sup>41</sup>.*

Así las cosas, es claro que la minería evidentemente es una actividad que afecta ámbitos de competencia de los municipios, como la regulación de los usos del suelo, la protección de las cuencas hídricas, de los ecosistemas, la salud de su población, la supervivencia de las generaciones presentes y futuras razón por la cual como lo señaló la sentencia C-123 de 2014, los municipios sí tienen competencia para participar en estas decisiones. En esta medida, entonces, el Sistema Municipal de Áreas Protegidas adoptado por el Municipio de Gachantiva basado en estudios técnicos desarrollados por Corpoboyacá está claramente dentro del ámbito de competencias del municipio relacionados con el uso del suelo y la protección del medio ambiente.

Por otra parte, observa el Despacho que la expedición del Sistema Municipal de Áreas Protegidas del Municipio de Gachantiva, no fue producto del capricho del ente territorial demandado, sino que fue planificado dirigido y acompañado por Corpoboyacá, máxima autoridad ambiental en la jurisdicción del Municipio de Gachantiva, como lo manifestó el testigo técnico **HUGO ARMANDO DÍAZ SUAREZ**, coordinador del sistema regional de áreas protegidas de Corpoboyacá en el proceso de planificación ambiental territorial de la subdirección de planeación y sistemas, en su declaración rendida en audiencia de pruebas celebrada el 30 de noviembre de 2020 minuto 16:45 a 1:53:25 así: "**PREGUNTADO:** usted colaboro con la asesoría de la elaboración del SIMAP de Gachantiva. **CONTESTÓ:** si señora, en el año 2013 se hace acercamiento con la alcaldía de Gachantiva para hacer un diagnóstico ecosistémico posterior a ello se presentan unos procesos de delimitación y finalmente proponer acciones de manejo, para que los municipios definan su estructura ecológica principal, el papel de la corporación era orientar e identificar áreas y poder acompañar en el documento de construcción, solo dentro del proceso de asesoría y la orientación ellos ya en el marco de competencias y niveles de presupuesto defienden una estrategia de sostenibilidad financiera".

Nótese que la la anterior manifestación fue ratificada con el concepto técnico expedido por Corpoboyacá visto a folios 202 y 203 del expediente donde se dijo que "el sistema municipal de áreas protegidas SIMAP de Gachantiva fue declarado por el Concejo Municipal mediante acuerdo 006 el cual tuvo un apoyo técnico por parte de la Corporación para la elaboración del estudio biofísico y socioeconómico que identifico las

---

<sup>41</sup> UPRIMNY Rodrigo y ROJAS Nathalia; *Constitución, industrias extractivas y territorios*; Memorias del encuentro constitucional por la tierra. Corte Constitucional de Colombia. 2015.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

*zonas de valor ecosistémico las delimito y definió unos usos para contribuir a su preservación, restauración y uso sostenible”*

En este orden de ideas, es claro para el Despacho que el Municipio de Gachantiva en su obligación constitucional de proteger el medio ambiente que como se dijo e precedencia es un bien jurídico constitucionalmente protegido cuya preservación debe procurarse no sólo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de todas las ramas del poder público, los distintos entes territoriales, los colombianos, la industria y la sociedad, y que además como se hizo referencia en el marco normativo de esta providencia, es una necesidad universalmente reconocida, la cual busca dar una respuesta contundente a las agresiones que sufren los ecosistemas de nuestro país. Implemento estrategias de conservación a partir de estudios técnicos realizados por Corpoboyacá la cual denomino Sistema Municipal de Áreas Protegidas con ocasión de la designación que ha dado a estas estrategias Corpoboyacá.

Por otro lado, vale la pena recordar que la Corte Constitucional ha precisado que el hecho de que los recursos naturales constitucionalmente pertenezcan al Estado no quiere decir que los municipios se encuentren totalmente excluidos de su regulación y sus beneficios, precisamente por cuanto la palabra Estado incluye también a los entes territoriales. En este sentido la sentencia C-221 de 1997 sobre el particular precisó:

*“El uso de la palabra Estado, en vez de la palabra Nación, no parece casual, ya que durante la vigencia de la Constitución derogada, la jurisprudencia había interpretado el artículo 202 de la Constitución de 1886 como una norma que establecía la propiedad de la Nación sobre el subsuelo y todas aquellas minas que no fueran de propiedad privada. Así, según la Corte Suprema de Justicia, estas minas “subsisten como una riqueza yacente que pertenece a la Nación”, mientras que el Consejo de Estado consideraba que “por medio del artículo 202 se regresó a la nacionalización total de las minas que pertenecían a los Estados soberanos.” La Corte analizó entonces los antecedentes de los artículos 332 y 360 y pudo entonces constatar que la utilización de la palabra Estado en estas normas no es una inadvertencia de los constituyentes sino que tiene una finalidad específica profunda. Así, en varias ocasiones los miembros de la Asamblea indicaron explícitamente que la palabra Estado no es un sinónimo de Nación sino que es un concepto más general que engloba a todos los niveles territoriales”*

Del mismo modo, la Sentencia C-891 de 2002 advirtió que la titularidad de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado no puede ir en desmedro de los derechos y garantías de las que gozan, no sólo los pueblos indígenas, las demás comunidades y los individuos, sino las entidades públicas de diverso orden. Al respecto sostuvo: *“Sin embargo, conviene advertir que el hecho de que los minerales sean propiedad del Estado no puede considerarse en perjuicio de los derechos de que gozan los sujetos a los que se refiere la norma (otras entidades públicas, particulares, comunidades o grupos) sobre los terrenos en donde yacen dichos recursos naturales.*

En cuanto al segundo problema jurídico en el sentido de establecer si el mencionado acuerdo fue expedido con el cumplimiento de la normatividad vigente para la creación del Sistema Municipal de Áreas protegidas, en la medida en el sentir de la empresa demandante se desconocieron los artículos 4º, 20, 38, 39 y 40 del Decreto 2372 de 2010, se dirá en primera medida que de la lectura juiciosa

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

de dichas normas observa el Despacho, que estas son normas dirigidas al SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS, tanto es así que el objeto del Decreto 2372 de 2010 es *“reglamentar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este”*.

Normas que no reglamentan la elaboración del Sistema Municipal de Áreas Protegidas, por lo que no serán estudiadas por este estado judicial.

En virtud de lo expuesto se declarará probada la excepción denominada inexistencia del derecho conculcado propuesta por el apoderado del ente territorial demandado Municipio de Gachantiva y se negaran las pretensiones de la demanda.

### **3. Costas.**

Al respecto debe tenerse en cuenta que el artículo 188 del CPACA adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 que establece lo siguiente:

***“ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS.*** *Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.”*

Conforme a lo indicado en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, en la sentencia o auto que resuelva la actuación debe disponerse sobre la condena en costas y fundamentarse su imposición en contra de la parte vencida, siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Luego, en aplicación del criterio objetivo-valorativo previsto en la Ley 1437 de 2011, definido por el Consejo de Estado en providencia de 7 de abril de 2016 - Rad.13001-23-33-000-2013-00022-01 y reiterado por la Sección Segunda en sentencia de 18 de enero de 2018, dirá el Despacho que al haberse negado las pretensiones de la demanda se condenará en costas al extremo actor, las cuales están debidamente acreditadas, generándose así las respectivas agencias en derecho.

En consecuencia y en aplicación del criterio trazado por el Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>42</sup>, la liquidación de las costas se realizará por Secretaría siguiendo el trámite previsto en el Art. 366 del C.G.P. una vez quede ejecutoriada la providencia que ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo

---

<sup>42</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia de fecha 22 de mayo de 2018, proferida por la Sala de Decisión No.1, exp.150013333013201300095-01, M.P. Fabio Iván Afanador García; reiterada en sentencias de 25 de junio de 2018 por la Sala de Decisión No.5, exp.150013333013201400123-01, M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo y de 28 de agosto de 2018 por la Sala de Decisión No.4, exp.150013333013201300095-01, M.P. José Ascención Fernández Osorio.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

dispuesto por el superior, teniendo en cuenta las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PSAA16-1887 de 2003<sup>43</sup>

Contra la presente providencia proceden los recursos de ley.

Por lo expuesto, **EL JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO.-NEGAR** las pretensiones de la demanda incoadas por la empresa CEMENOS TEQUENDAMA S.A. contra el **MUNICIPIO DE GACHANTIVA**, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- DECLARAR PROBADA** la excepción denominada inexistencia del derecho conculcado propuesta por el apoderado del ente territorial demandado Municipio de Gachantiva, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.- CONDENAR** en costas a la parte demandante, conforme se expuso en la parte motiva de esta providencia. Por Secretaría, Líquidense.

**CUARTO.-** En firme esta providencia archívense las diligencias, déjense constancias y anotaciones de rigor. Si existe excedente de gastos procesales devuélvase al interesado.

La presente providencia es notificada en estado No. 17, de hoy, 25 de marzo de 2021

**Notifíquese y Cúmplase,**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ**  
**Juez**

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

---

<sup>43</sup> Vigente para la época de presentación de la demanda.

Medio de Control: NULIDAD  
Radicación No: 15001 3333 012 2017 00144 00  
Demandante: CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.  
Demandados: MUNICIPIO DE GACHANTIVA

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:

**ef6f6a77051ad1124a6e4de1361c4c0404929fab03796cbfc1ae56c23e1be8ee**

Documento generado en 24/03/2021 04:31:12 PM

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



**REPÙBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÙBLICO**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control:** REPETICIÙN  
**RadicaciÙn No:** 150013333012 2017 00209 00  
**Demandante:** ESE CENTRO DE SALUD DE JENESANO  
**Demandado:** OLGA LUCIA ORTÍZ MARTÍNEZ, JOSÉ GILBERTO CARO DUITAMA, JUAN VICENTE JIMENEZ, PROSPERO PINZÓN, ANTONIO JUNCO PÁEZ, NÉLYDA JIMÉNEZ HERNÁNDEZ.

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial del 23 de octubre de 2020, poniendo en conocimiento que venció el traslado del recurso de apelaciÙn interpuesto. Para proveer de conformidad.

En efecto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, mediante auto del 24 de septiembre de 2020, notificado en estado No. 30 del 25 del mismo mes y aÙo, se resolviÙ sobre las excepciones propuestas declarando no probada la excepciÙn de caducidad y difiriendo el análisis de la excepciÙn de falta de legitimaciÙn en la causa por pasiva en su acepciÙn material al momento de proferir sentencia que en derecho corresponda.

Providencia que fue apelada por el apoderado de los demandados JOSE GILBERTO CARO DUITAMA, PROSPERO PINZÓN, JUAN VICENTE JIMÉNEZ y NELYDA JIMENEZ HERNANDEZ.

**a. Del recurso de apelaciÙn.**

De conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A. que dispone:

"(...)

*6. DecisiÙn de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a peticiÙn de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacciÙn, conciliaciÙn, falta de legitimaciÙn en la causa y prescripciÙn extintiva.*

*Si excepcionalmente se requiere la práctca de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.*

*Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.*

***El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelaciÙn o del de sùplica, según el caso" (negrilla fuera de texto).***



Medio de Control: REPETICIÓN

Radicación No: 150013333012 2017 00209 00

Demandante: ESE CENTRO DE SALUD DE JENESANO

Demandado: OLGA LUCIA ORTÍZ MARTÍNEZ, JOSÉ GILBERTO CARO DUITAMA, JUAN VICENTE JIMENEZ y OTROS.

Por otra parte, en relación con el término para poder interponer el referido recurso, establece el artículo 244 del C.P.A.C.A.:

*"Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:*

*(...)*

*2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito **dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió**. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes.*

*El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.*

*3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.*

*(...)"*

Ahora bien, respecto al efecto en que debe concederse el mentado recurso, este Despacho debe indicar que, a pesar el auto objeto de alzada no puso fin al proceso, en el evento de que dicha decisión sea revocada las actuaciones que se surtan con posterioridad no tendrán validez, motivo por el cual el recurso debe concederse en **efecto suspensivo**.

Así las cosas y descendiendo al caso concreto, se observa que la decisión objeto del recurso de apelación es de fecha 24 de septiembre de 2020, notificada por estado el día 25 del mismo mes y año, y el recurso de alzada fue recibido mediante mensaje de datos el 30 de septiembre de 2020, debidamente sustentado, es decir, dentro de ejecutoria de la providencia en cita. De otra parte, por Secretaría se corrió traslado a los demás intervinientes conforme al artículo 244 del CPACA, motivo por el cual, se encuentra **en término y procede su concesión ante el Tribunal Administrativo de Boyacá**.

**Por lo expuesto, el JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA,**

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO:** Conceder el recurso de apelación en el efecto suspensivo ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, interpuesto en contra del auto proferido el día 24 de septiembre de 2020 que declaró no probada la excepción de CADUCIDAD propuesta por el apoderado de los señores JOSE GILBERTO CARO DUITAMA, PROSPERO PINZÓN, JUAN VICENTE JIMÉNEZ y NELYDA JIMENEZ HERNANDEZ, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A. en concordancia con el artículo 244 de la misma norma procesal.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este auto, en forma inmediata y por conducto del Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos, envíese el expediente al Tribunal Administrativo de Boyacá, para lo pertinente.

Medio de Control: REPETICIÓN

Radicación No: 150013333012 2017 00209 00

Demandante: ESE CENTRO DE SALUD DE JENESANO

Demandado: OLGA LUCIA ORTÍZ MARTÍNEZ, JOSÉ GILBERTO CARO DUITAMA, JUAN VICENTE JIMENEZ y OTROS.

**TERCERO:** Déjense las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial.

El presente auto es notificado en estado No. 17, de hoy, 26 de marzo de 2020.

**Notifíquese y Cúmplase.**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ**  
**Juez**

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:

**02a98e3ba852afbd35080115ac52d6d1a80f78c0be97cf5d8e80762c4c56acbb**

Documento generado en 23/03/2021 11:17:37 AM

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación No:** 15001333301220190004700  
**Demandante:** JUAN CARLOS HERNANDEZ GIL  
**Demandados:** DIRECTOR DEL INPEC Y ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO CON RECLUSION DE MUJERES DE SOGAMOSO  
**Vinculado:** DIRECTOR ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO CON ALTA SEGURIDAD DE COMBITA

Ingresa el expediente al Despacho el 26 de junio de 2020, llegando el proceso de la Corte Constitucional, para proveer de conformidad.

**PARA RESOLVER SE CONSIDERA:**

Revisado el expediente se observa que la Secretaría de la Corte Constitucional informó que a través de auto del 18 de julio de 2019, se excluyó de revisión el expediente de la referencia (fl. 59 del cuaderno principal).

En consecuencia, por Secretaría archívese el expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Por lo expuesto, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Obedézcase y Cúmplase lo resuelto por la Corte Constitucional en providencia de fecha 18 de julio de 2019.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, archívese el presente expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**Notifíquese y Cúmplase.**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ**  
Juez

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA  
Radicación No: 150013333012-2019-00047-00  
Demandante: JUAN CARLOS HERNANDEZ GIL  
Demandados: DIRECTOR DEL INPEC Y ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO CON RECLUSION DE MUJERES DE SOGAMOSO  
Vinculado: DIRECTOR ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO CON ALTA SEGURIDAD DE COMBITA

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:

**ab797f73d2ac4bba733e0597b4fdcf0ebbccf5d1bdec413b9bfa0a89c79  
870e**

Documento generado en 24/03/2021 03:36:40 PM

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

**SENTENCIA No. 09 de 2021**

Tunja, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00**

**Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO**

**Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, interpuesto por la señora **REINA LIGIA BARAHONA CUERVO**, en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**.

## I. ANTECEDENTES

### 1. DE LA DEMANDA

#### 1.1. Pretensiones.

Mediante apoderada judicial, y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho la señora **REINA LIGIA BARAHONA CUERVO**, solicitó se acceda a las siguientes declaraciones y condenas en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, a saber:

*“1. Declarar la nulidad del acto ficto configurado el día 11 de enero de 2019, frente a la petición presentada el día **10 de octubre de 2018**, en cuanto negó el derecho a pagar la **SANCION POR MORA** a mi mandante establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.*

*2. Declarar que mi representada tiene derecho a que la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**-, le reconozca y pague la **SANCION POR MORA** establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.*

### CONDENAS

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

1. *Condenar a la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-**, a que se le reconozca y pague la SANCION POR MORA establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, a mi mandante, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.*
2. *Que se ordene la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-, dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).*
3. *Condenar a la la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-, al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la SANCIÓN MORATORIA referenciada en el numeral anterior, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que se efectuó el pago de la cesantía, hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso.*
4. *Condenar a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-, al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente a la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectuó el pago de la sanción moratoria reconocida en esta sentencia.*
5. *Condenar en costas a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-, de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual se rige por lo dispuesto en el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010."*

## **1.2. Hechos**

Teniendo los hechos referenciados por la apoderada, son los siguientes:

Señaló que la demandante solicitó la cesantía el 26 de octubre de 2017, que la misma, fue reconocida a través de la Resolución No. 001116 del 29 de enero de 2018. Explicó que el plazo para cancelarlas vencía el 09 de febrero de 2018, pero que, no obstante el pago se hizo el 11 de abril de 2018, por lo que transcurrieron 61 días de mora contados a partir de los 70 días hábiles que tenía la entidad para cancelar la cesantía hasta el momento en que se efectuó el pago.

Refirió que, con fecha del 10 de octubre de 2018, solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria y que dicha solicitud fue resuelta negativamente en forma ficta por parte de la entidad accionada.

## **1.3. Normas Violadas y Concepto de Violación.**

De conformidad con los hechos narrados, consideró la apoderada de la parte demandante que se vulneraron las siguientes normas:

**LEGALES:** Ley 91 de 1989 artículos 5 y 15; Ley 244 de 1995 artículos 1 y 2 y Ley 1071 de 2006 artículos 4 y 5.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

Sostuvo la apoderada que con la expedición de las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, se reguló la situación particular del pago de las cesantías parciales y definitivas de los servidores públicos, estableciéndose un término perentorio para su reconocimiento y pago, teniendo en cuenta la fecha de radicación de la solicitud.

Añadió que, inicialmente se había establecido que el reconocimiento y pago de las cesantías, no debía superar los 65 días hábiles después de la radicación de la solicitud, pero que después de la expedición de la Ley 1437 de 2011, debe entenderse que son 70 días.

Citó jurisprudencia del Consejo de Estado para afirmar que no existe duda del derecho que le asiste al accionante, ya que ha sido reiterativa la jurisprudencia la que indica la fórmula de calcular el tiempo en que debe otorgarse respuesta a las peticiones en tal sentido, por lo que considera que las pretensiones están llamadas a prosperar (fls. 45-54).

## **2. DE LA CONTESTACIÓN**

### **2.1. NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-**

La entidad demandada no contestó la demanda, a pesar de haber sido notificada en debida forma (fls. 66-69).

## **3. AUDIENCIA INICIAL**

En virtud del artículo 13 del Decreto 806 de 2020<sup>1</sup>, vigente para la fecha de la actuación procesal, mediante auto del 12 de noviembre de 2020, se ordenó entre otras actuaciones incorporar las pruebas obrantes en el expediente, abstenerse de decretar pruebas de oficio, dejar el expediente a disposición de las partes y correr traslado para alegatos de manera escrita (fls. 97-101).

## **4. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **5.1. PARTE DEMANDANTE (fls. 104-112).**

Manifestó que está plenamente demostrado la calidad de docente de la demandante, la fecha en que se formuló la petición de reconocimiento de la

---

<sup>1</sup> **"ARTÍCULO 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo.** El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión. Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En la segunda etapa del proceso prevista en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, cuando encuentre probada la cosa juzgada, la transacción; la conciliación, la caducidad, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa. La sentencia se dictará oralmente en audiencia o se proferirá por escrito. En este caso no se correrá traslado para alegar.

4. En caso de allanamiento de conformidad con el artículo 176 de la Ley 1437 de 2011."

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

cesantía parcial, el acto mediante el cual se reconoció la misma, la fecha en que le canceló la prestación reconocida, según recibo del BBVA y la mora en el pago efectivo de la prestación reconocida, por lo que resulta aplicable en el caso concreto, la Ley 1071 de 2006.

Refirió que los plazos dispuestos por el legislador para la expedición del acto administrativo de reconocimiento de la cesantía, en este caso parcial, y para la cancelación de la misma, están fijados en los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006, los que en adecuada técnica jurídica e interpretación sistemática deben complementarse, por lo que no resulta jurídicamente válido desintegrarlos o aplicarlos en forma insular, pues, el querer del legislador estuvo fundado en que para su empleo debían concordarse y que así lo ha expuesto la máxima autoridad de lo Contencioso Administrativo en múltiples decisiones sobre el tema.

Dijo que en el expediente obran pruebas suficientes para demostrar la fecha de pago, pues así se puede comprobar en la constancia del Banco BBVA, por lo que solicitó se tenga en cuenta la fecha del 11 de abril de 2018, como fecha de pago, teniendo en cuenta que no obra en el expediente, prueba tan siquiera sumaria de que la docente REINA LIGIA BARAHONA CUERVO, hubiese sido notificada del pago y hubiese tenido conocimiento del momento exacto en qué se le puso a disposición el pago de sus cesantías, y que por ende, se debe tomarse la fecha efectiva de retiro, teniendo en cuenta que dentro del expediente es la única fecha de la cual se tiene certeza que cesó la mora. Citó apartes de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 10 de septiembre de 2020 radicado 15001-33-33-002-2018-00035-01, Magistrada Ponente: Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

Refirió que la mora en el pago de las cesantías debe contabilizarse desde la fecha oportuna de pago, siendo el día 09 de febrero de 2018, y la fecha efectiva del retiro, siendo el día 11 de abril de 2018, lo que constituyó 62 días de mora y que igualmente se probó dentro del proceso que la docente REINA LIGIA BARAHONA CUERVO, le aplica el régimen de cesantías de anualidad, que no obstante, como lo ha indicado el Tribunal Administrativo de Boyacá, para el reconocimiento de la sanción moratoria establecida en la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, no hay necesidad de verificar si el docente pertenece al régimen anualizado o retroactivo, como se indicó en Sentencia del 28 de noviembre de 2019, radicado 15238333300120170018701.

Finalmente, manifestó que a la demandante le asiste derecho a la indexación de la sanción procedente desde el día 11 de abril de 2018, fecha en la cual se pagó la prestación extemporáneamente, y hasta la fecha en que quede efectivamente ejecutoriada la sentencia, fecha después de la cual se causarían los intereses respectivos.

## **5.2. PARTE DEMANDADA**

El apoderado de la parte demandada no realizó pronunciamiento alguno.



Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

## **6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (fls. 114-120)**

La Procuradora delegada para este Despacho, luego de hacer un recuento de las tesis de las partes, de recordar el problema jurídico, y de citar el fundamento normativo y jurisprudencial, al descender al caso concreto indicó:

Se encuentra acreditado que la demandante REINA LIGIA BARAHONA CUERVO, ha laborado como docente al servicio de la educación pública, de conformidad con documentos obrantes en el proceso.

Que igualmente se probó que mediante derecho de petición radicado bajo el No. 2017-CES-497503 del 26 de octubre de 2017, se solicitó el pago de cesantías parciales, solicitud a la que se le dio respuesta a través de Resolución No. 001116 del 29 de enero de 2018 y que reposa dentro del expediente recibo de pago de las aludidas cesantías con fecha del 11 de abril de 2018, emitido por el Banco BBVA.

Finalmente indicó que, a través de derecho de petición de fecha 10 de octubre de 2018, la demandante solicitó a la entidad demandada el pago por concepto de SANCION MORATORIA, por la mora en el pago de las cesantías definitivas.

Refirió que se puede concluir que la entidad respondió en forma tardía, por tanto, la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento de cesantías, término que corresponde a 15 días para expedir la resolución, 10 para ejecutoria del acto y 45 para realizar el pago, y como quiera que no obra en el expediente certificación en la que se pueda evidenciar la fecha en que la entidad efectivamente puso a disposición los dineros por concepto de la cesantía parcial, sea reconocida la sanción por mora, si hay lugar a reconocerla, por los dineros por concepto de cesantías parciales que fueron que puestos a disposición de la parte accionante.

Solicitó que, si es del caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 213 inciso 2º de la Ley 1437 de 2012, este Despacho haga uso de su facultad oficiosa y decrete prueba a fin de dilucidar puntos oscuros previo a emitir fallo, como lo es oficiar a la Fiduprevisora S.A para que certifique la fecha exacta en que fueron puestos a disposición del libelista los dineros correspondientes a las cesantías mencionadas.

Indicó que a efectos de realizar un análisis detallado del conteo de los términos y de conformidad con el marco aplicable al caso objeto de estudio, los términos que se tenían para tramitar y pagar las cesantías eran:

Solicitud de reconocimiento de cesantías parciales: 26 de octubre de 2017.  
Expedición del acto administrativo que reconoce las cesantías definitivas: Los 15 días vencían el 20 de noviembre de 2017, la ejecutoria vencía el 04 de diciembre de 2017 y el término para pagar vencía el 09 de febrero de 2018.

Afirmó que en el presente asunto no operó el fenómeno prescriptivo trienal del derecho que regula el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, toda vez que la sanción moratoria comenzó a causarse el 10 de febrero de 2018, en tanto que la petición en sede administrativa del reconocimiento y pago de esta

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

indemnización se radicó el 10 de octubre de 2018 y la demanda se presentó el 04 de julio de 2019.

En conclusión, solicitó se acceda a las súplicas de la demanda de manera parcial y se tenga en cuenta que el periodo a reconocer la sanción moratoria es el comprendido entre el **10 de febrero de 2018** día siguiente al que se vencía el plazo para pagar en oportunidad las cesantías, hasta el día en que se pusieron a disposición los dineros por concepto de cesantías, señaló que la sanción deberá ser calculada conforme con la asignación básica al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo, de conformidad con lo expuesto en sentencia de unificación del Consejo de Estado, Sección Segunda de fecha 18 de julio de 2018 y que no procede la pretensión incoada referente a la indexación.

## II. CONSIDERACIONES

Finiquitado así el trámite del proceso y encontrando el Despacho que están reunidos los presupuestos procesales y la ausencia de causal alguna de nulidad que invalide en todo o en parte lo actuado dentro del presente proceso, se procede a proferir decisión de fondo en el asunto objeto de Litis.

### 1. CUESTIONES PREVIAS.

#### **De la solicitud especial de la Procuradora delegada para este Despacho.**

Frente a la solicitud elevada por la Procuradora Delegada para este Despacho en el sentido de que previo a dictar sentencia se oficie a la Fiduprevisora S.A para que certifique la fecha exacta en que fueron puestos a disposición del libelista los dineros correspondientes a las cesantías definitivas, este Despacho se abstendrá de oficiar, atendiendo a que a folio 22 del expediente obra recibo de pago del banco BBVA donde consta que los dineros entraron a la nómina de cesantías definitivas el 26 de marzo de 2018 y fue pagado el 11 de abril del mismo año a la demandante por valor de \$20.000.000.

### 2. PROBLEMA JURÍDICO.

Corresponde a este Despacho determinar si en el presente caso la demandante tiene derecho al reconocimiento, liquidación y pago de la sanción moratoria, por el pago extemporáneo de sus **cesantías parciales**, en virtud de la Ley 244 de 1995, adicionada y modificada por la Ley 1071 de 2006.

En caso afirmativo, se deberá establecer si a la accionada: Nación Ministerio de Educación Nacional –Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- le corresponde realizar el pago efectivo de esta, o si por el contrario, en virtud del parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, la responsable de realizar el pago es la Secretaría de Educación de Boyacá; y finalmente, establecer si operó el fenómeno jurídico de la prescripción.

#### 1.1. TESIS DEL DEMANDANTE

Que la entidad demandada está obligada a reconocer y pagar la sanción moratoria consistente en un día de salario por cada día de mora, desde el día 70 hábil

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

siguiente a la radicación de la solicitud de pago de las cesantías definitivas y hasta la fecha de pago efectivo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1071 de 31 de julio de 2006.

## **1.2. TESIS DEL DEMANDADO - NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.**

En virtud del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, se vislumbra la responsabilidad y obligación de pago de la sanción moratoria por parte de la Secretaría de Educación de Boyacá, por incumplir los términos con que contaba para proferir el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías definitivas de la demandante.

### **1.3. TESIS DEL DESPACHO**

Se determina que la demandante tiene derecho al reconocimiento, liquidación y pago de la sanción moratoria contemplada en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, por el pago tardío de sus cesantías **parciales**, a razón de un día de salario por cada día de mora, por el periodo comprendido entre el **10 de febrero y el 25 de marzo de 2018**, la cual se liquidará con base en la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo, es decir, la devengada por la demandante en el mes de febrero de 2018.

Como consecuencia de lo anterior, y en aplicación del criterio jurisprudencial traído a colación, se debe aplicar el término previsto en el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, y por lo tanto, para el caso en cuestión, no tiene vocación la declaratoria de prescripción.

## **2. RESOLUCIÓN DEL CASO**

### **2.1. Del Marco Jurídico Aplicable.**

#### **2.1.1. Procedencia de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías de los docentes oficiales.**

En primer lugar, debe decirse que los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se encuentran cobijados por el régimen especial contenido en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en el cual se previó un sistema de retroactividad para los docentes nacionalizados (entiéndase los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976) vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, y el anualizado sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses, para los nacionalizados vinculados con posterioridad al 1º de enero de 1990 y aquellos del orden nacional (vinculados a partir del 1 de enero de 1976, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975 numeral 2., art. 1. de la Ley 91 de 1989) de la forma en que sigue:

*"Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

(...)

### 3. Cesantías:

*A. Para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagará un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente por fracción de año laborado, sobre el último salario devengado, si no ha sido modificado en los últimos tres meses, o en caso contrario sobre el salario promedio del último año.*

*B. Para los docentes que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero sólo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1º de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período. Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional.”*

Del texto en cita, se advierte que la norma no señaló el régimen aplicable a los docentes territoriales; no obstante, el artículo 4 *ibídem* creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la ley, con observancia del régimen ya señalado, y de los que se vincularan con posterioridad a ella.

En ese orden de ideas; **i)** los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial, es decir, el sistema de retroactividad y **ii)** a los docentes nacionales y a los vinculados a partir del 1º de enero de 1990 -lo que según la definición contenida en los artículos 1.º y 2.º, corresponde a los nacionales o territoriales que por cualquier causa se lleguen a vincular en tal calidad, sin hacer distinción entre nacionales y territoriales-, se les aplicarán las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional, es decir, un sistema anualizado de cesantías, sin retroactividad sujeto al reconocimiento de intereses. La precitada norma, nada dijo respecto de la sanción por la mora en la cancelación de dicha prestación social.

No obstante, la Ley 1071 de 2006, por medio de la cual se adicionó y modificó la Ley 244 de 1995, reglamentó el reconocimiento de las **cesantías definitivas o parciales** para los trabajadores y servidores del Estado, extendiendo el tema de la sanción moratoria por el pago tardío a las mismas, fijado un término perentorio e imponiendo la sanción por el pago extemporáneo ante su incumplimiento, bajo el siguiente texto:

**"ARTÍCULO 4o. TÉRMINOS.** Dentro de los **quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud** de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, **deberá expedir la resolución correspondiente**, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

**PARÁGRAFO.** En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

*Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.*

**ARTÍCULO 5o. MORA EN EL PAGO.** *La entidad pública pagadora tendrá un **plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales** del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.*

**PARÁGRAFO.** ***En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.*** (Negrillas del despacho)

Así las cosas, el pago de la moratoria es una sanción a cargo del empleador incumplido, en favor del trabajador, la cual fue creada con el fin de indemnizar los daños que se causan a este por la morosidad en el reconocimiento y pago de la liquidación, ya sea que se trate del auxilio de cesantías parciales o definitivas.

Adicionalmente, a partir de los artículos citados, se advierte que la administración cuenta con un plazo de 15 días contados a partir de la respectiva petición, o de su complementación si es del caso, para emitir el acto de reconocimiento y liquidación de las cesantías; una vez ejecutoriada dicha decisión, la entidad cuenta con 45 días para realizar el pago respectivo, so pena de incurrir en la sanción moratoria.

De otra parte, vale la pena destacar que el artículo 2 de la Ley 1071 de 2006, determinó como destinatarios de la misma, a los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, a los miembros de la Fuerza Pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y los trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional del Ahorro, **sin que se dijera que la sanción moratoria era aplicable a los docentes oficiales.**

Así, como quiera que la Ley 91 de 1989 no previó sanción por la mora en el pago de las cesantías de los docentes, como tampoco lo hicieron las Leyes 244 de 2005 y 1071 de 2006, generándose inicialmente la incertidumbre respecto de este tema, el cual no había sido pacífico.

Bajo el anterior contexto, la Corte Constitucional en **sentencia SU 336 del 18 de mayo de 2017**, unificó su criterio estableciendo que los **docentes sí tenían derecho al reconocimiento de la sanción moratoria de las cesantías** y fijó las siguientes sub-reglas:

**" i)** *Lo que se busca con el pago de esta prestación social es, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva y por otro (el pago parcial de cesantías) permitir al trabajador satisfacer otras necesidades; bajo ese entendido, la efectividad del derecho a la seguridad social se desdibuja cuando a pesar de reconocer que un trabajador tiene derecho al pago de sus cesantías el Estado o el empleador demora su pago durante un término indefinido.*

**i)** *Aunque los docentes oficiales no hacen parte de la categoría de servidores públicos su situación, características y funciones se asemejan a la de estos últimos*

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00

Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO

Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

*y por lo tanto, les es aplicable el régimen general en lo no regulado en el régimen especial de la Ley 91 de 1989.*

*ii) Desde la exposición de motivos de esta normativa la intención del legislador fue fijar su ámbito de aplicación a todos los funcionarios públicos y servidores estatales, es decir, involucra a todo el aparato del Estado no solo a nivel nacional sino también territorial.*

*iii) Aplicar este régimen garantiza en mayor medida el derecho a la seguridad social de los docentes oficiales en condiciones de igualdad con los demás servidores públicos a quienes de manera directa se les garantiza el reconocimiento pronto y oportuno de sus prestaciones sociales.*

*iv) Si bien los operadores judiciales son autónomos e independientes mantener dos posturas contrarias sobre el asunto de estudio por la jurisdicción contencioso administrativa genera como consecuencia la vulneración del derecho a la igualdad de quienes se encuentran en la misma situación fáctica y desconoce el principio de seguridad jurídica que irradia las actuaciones de las autoridades judiciales.*

*v) Aplicar el régimen general de los servidores públicos a los docentes oficiales en materia de sanción moratoria resulta ser la condición más beneficiosa y, en esa medida, la que se adecúa mayormente y de mejor manera a los principios, valores, derechos y mandatos constitucionales.”*

En ese orden de ideas, puede afirmarse que la Corte Constitucional avaló el reconocimiento de la sanción moratoria en el caso de los docentes oficiales a la luz de lo dispuesto en las normas generales, esto es, de las **Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006**.

Por su parte, el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, mediante **Sentencia CE-SUJ-SII-012- de 18 de julio de 2018, M.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra**, expediente No. 73001-23-33-000-2014-00580-01, demandante: Jorge Luis Ospina Cardona, demandado: Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-Departamento del Tolima, emitió **sentencia de unificación** optando también por reconocer la sanción moratoria en el caso de los docentes **sin distinción alguna**, teniendo en cuenta las normas generales; es decir, sin considerar que su régimen especial no contempló expresamente tal derecho; precisando que el docente oficial al tratarse de un servidor público, le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por la tardanza en el pago de las cesantías se refiere. Allí se expuso:

*“(…)Con fundamento en lo expuesto, **para la Sección Segunda los docentes integran la categoría de servidores públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución Política**, pues aunque el estatuto de profesionalización los defina como empleados oficiales, lo cierto es que en ellos concurren todos los requisitos que de carácter restrictivo encierra el concepto de empleado público en atención a la naturaleza del servicio prestado, la regulación de la función docente y su ubicación dentro de la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Estado y la implementación de la carrera docente para la inserción, permanencia, ascenso y retiro del servicio; **razón por la cual, se encuadran dentro del concepto de empleados públicos, establecido en la norma superior y desarrollado a través de la ley.***

*Por lo anterior, la Sala unifica su jurisprudencia en **el sentido que a los docentes les son aplicables las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos; siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional (…)**” (Negrilla fuera de texto original).*

Así las cosas, del texto en cita, se recordará que al tratarse de un pronunciamiento de unificación, éste constituye precedente vertical obligatorio, el cual será acogido por esta instancia judicial, en virtud de lo dispuesto en los artículos 10 y 270 de

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, es decir, en cumplimiento del precedente citado, este Despacho dará aplicación a las disposiciones fijadas por el Consejo de Estado, teniendo en cuenta el carácter vinculante de las decisiones de los órganos de cierre jurisdiccional.

### 2.1.2. DEL CONTEO DE TÉRMINOS PARA ESTABLECER LA MORA

Ahora bien, en lo relacionado con el trámite de conteo de términos para establecer la mora de la entidad, el Consejo de Estado el 18 de julio de 2018 en la sentencia de unificación indicó:

*"En consecuencia, la Sección Segunda de esta Corporación fija la regla jurisprudencial concerniente a que en el evento en que la administración no resuelva la solicitud de la prestación social —cesantías parciales o definitivas— o lo haga de manera tardía, el término para el cómputo de la sanción moratoria iniciará a partir de la radicación de la petición correspondiente, de manera que se contarán 15 días hábiles para la expedición del acto administrativo de reconocimiento (Art. 4 L. 1071/2006<sup>3</sup>), 10 del término de ejecutoria de la decisión (Arts. 76 y 87 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>) [5 días si la petición se presentó en vigencia del Código Contencioso Administrativo — Decreto 01 de 1984, artículo 51<sup>5</sup>], y 45 días hábiles a partir del día en que quedó en firme la resolución. Por consiguiente, al vencimiento de los 70 días hábiles discriminados en precedencia, se causará la sanción moratoria de que trata el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006<sup>6/7</sup>*

Igualmente, en la citada sentencia de unificación se fijaron las siguientes sub reglas:

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA.** Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

**Artículo 270.- SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL.** Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

<sup>3</sup> «Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación. I...1 Artículo 4. Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.»

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 76.** oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez. Í- • -1 ARTÍCULO

87. **FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** Los actos administrativos quedarán en firme: 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso. 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos. 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos. 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos. 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.»

<sup>5</sup> «Artículo 51. Oportunidad y presentación. De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.

(...)

Transcurridos los términos sin que se hubieren interpuesto los recursos procedentes, la decisión quedará en firme.

(...)”

<sup>6</sup>Artículo 50. Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

<sup>7</sup> Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018 — Sentencia de unificación del 18 de julio de 2018- Consejera Ponente Sanda Lisset Ibarra Vélez - Expediente No 73001-23-33-000-2014-00580-01 Demandante Jorge Luis Ospina Cardona contra la Nación —Ministerio de Educación Nacional — Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio — Departamento de Tolima.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

"(...) **PRIMERO: UNIFICAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado, para señalar que el **docente oficial**, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por mora en el pago de las cesantías.

**SEGUNDO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar en cuanto a la exigibilidad de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, las siguientes reglas:

i) En el evento en que el acto que reconoce las cesantías definitivas y parciales se expida por fuera del término de ley, o cuando no se profiere; la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, término que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.

ii) Así mismo, en cuanto a que el acto que reconoce la cesantía debe ser notificado al interesado en las condiciones previstas en el CPACA, y una vez se verifica la notificación, iniciará el cómputo del término de ejecutoria. Pero si el acto no fue notificado, para determinar cuándo corre la ejecutoria, deberá considerarse el término dispuesto en la ley (Artículo 69 CPACA), para que la entidad intentara notificarlo personalmente, esto es, 5 días para citar al peticionario a recibir la notificación, 5 días para esperar que compareciera, 1 para entregarle el aviso, y 1 más para perfeccionar el enteramiento por este medio. Por su parte, cuando el peticionario renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, el acto adquiere firmeza a partir del día que así lo manifieste. En ninguno de estos casos, los términos de notificación correrán en contra del empleador como computables para sanción moratoria.

iii) Cuando se interpone recurso, la ejecutoria correrá 1 día después que se notifique el acto que lo resuelva. Si el recurso no es resuelto, los 45 días para el pago de la cesantía, correrán pasados 15 días de interpuesto.

**TERCERO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que, en tratándose de cesantías definitivas, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro del servicio del servidor público; a diferencia de las cesantías parciales, donde se deberá tener en cuenta para el mismo efecto la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora sin que varíe por la prolongación en el tiempo.

**CUARTO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que es improcedente la indexación de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

**QUINTO:** Señalar que el efecto de la presente sentencia de unificación será retrospectivo, y, por ende, aplicable de manera obligatoria a los trámites pendientes de resolver en sede gubernativa y judicial. Por lo anterior, esta providencia no podrá aplicarse de manera retroactiva, respetando así la cosa juzgada de los conflictos decididos con antelación.

Así mismo, que, al reconocer un derecho, será extensible en los términos previstos en los artículos 10, 102 y 269 del CPACA.

(...)"

### 2.1.3. DEL RÉGIMEN ANUALIZADO O RETROACTIVO DE LAS CESANTÍAS

Frente a la aplicación del régimen especial de cesantías docente, el H. Consejo de Estado al unificar su jurisprudencia señaló que el **Decreto 2831 de 2005 debía ser inaplicado** ya que establece un nuevo término para el pago de las cesantías que resulta regresivo y de conformidad con la doctrina constitucional, deben prevalecer las leyes expedidas por el Congreso de la República en ejercicio de las



Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

funciones previstas en el artículo 150 de la Constitución Política frente a las disposiciones de inferior rango jerárquico como los decretos reglamentarios expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, por lo que se ha de entender que prevalece en su aplicación, la Ley 1071 de 2006.

De lo anterior se concluye, que, para efectos del reconocimiento de las cesantías parciales y definitivas al personal docente, deberán aplicarse los términos señalados en la Ley 1071 de 2006, dada su naturaleza de servidores públicos tal como se explicó anteriormente.

Finalmente, respecto de los efectos de la aplicación de la sentencia de unificación, el máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa, en el numeral quinto de la sentencia pluricitada del 18 de julio de 2018, dispuso que los efectos de la misma serían retrospectivos, es decir, que resultan aplicables de manera obligatoria a los trámites pendientes de resolver en sede gubernativa y judicial, de modo que resulta plenamente aplicable al presente asunto.

Ahora bien, vale la pena destacar que en ninguna de las sentencias de unificación ni la Corte Constitucional ni el Consejo de Estado, realizaron algún tipo de diferenciación respecto de los docentes a quienes les asistía el derecho al reconocimiento de la sanción moratoria, desde la perspectiva de si el docente pertenecía al régimen retroactivo o anualizado de cesantías. Lo anterior, toda vez que se dejó claro que el ámbito de aplicación de la sanción de la Ley 244 de 1995 y de la Ley 1071 de 2006 se determina por la condición de servidor público, la cual le asiste a los docentes oficiales en calidad de empleados públicos de la rama ejecutiva, a quienes en consecuencia, les cobija la sanción moratoria.<sup>8</sup>

Al respecto vale la pena aclarar que la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías antes del 15 de febrero de cada anualidad, contenida en la Ley 50 de 1990, no le es aplicable a los docentes, por cuanto la misma implica una sanción al empleador que no realiza la consignación oportunamente, más no puede ser endilgada al trabajador.

Argumentando lo anterior el Consejo de Estado en providencia del 7 de diciembre de 2017<sup>9</sup> dispuso respecto de la diferencia entre la no consignación oportuna de las cesantías en el Fondo respectivo y la sanción moratoria lo siguiente:

"(...)

*De lo anterior la importancia de distinguir entre (i) la sanción moratoria por la consignación tardía de las cesantías del empleador al fondo privado, que es la que consagra la Ley 50 de 1990, la cual pretende el demandante y (ii) la sanción moratoria por la tardanza en el pago de las cesantías del FOMAG y al docente que las ha requerido, cuyo fundamento está dado por la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2016.*

*Ello significa que en la normatividad a la que se encuentran sometidos los docentes del Estado, en materia de cesantías, no existe la sanción moratoria por su*

<sup>8</sup> Sobre el asunto, se trae a colación sentencia del 29 de agosto de 2019 del Tribunal Administrativo de Boyacá, expediente No.150013333007201700168-01. MP José Ascención Fernández Osorio

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Sentencia fechada del siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 76001-23-31-000-2012-00212-01(2188-15) Actor: ABIEL FERNÁNDEZ ALVARADO - Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

*consignación tardía al fondo pues aquel no opera bajo la misma dinámica del régimen que fija la Ley 50 de 1990. Mientras que en esta última el empleador tiene la obligación de trasladar esta prestación social al fondo privado a más tardar el 14 de febrero de cada año, bajo la Ley 91 de 1989, le compete a la Nación el suministro de las cesantías y es ella misma quien procede a su pago por medio de los recursos dispuestos en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el cual debe recordarse carece de personería jurídica."*

En consecuencia, como lo dispuso el Consejo de Estado, no se debe confundir la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990, con la sanción moratoria de la Ley 244 de 1995 modificada por la Ley 1071 de 2006, pues esta última hace referencia a la tardanza en el pago de las cesantías del FOMAG al docente que las ha requerido, mientras que en la primera se trata el tema de la no consignación anual oportuna de las cesantías.

Para concluir, se tiene que si el criterio determinante para la aplicabilidad de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías contemplado en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 es la connotación de servidor público que le asiste a los docentes del servicio oficial, en nada influye el régimen de cesantías que estos ostenten ya sea anualizado o retroactivo, máxime cuando la Corte Constitucional afirmó que el pago oportuno de las cesantías garantiza el reconocimiento efectivo de los derechos al trabajo y a la seguridad social, y ello cobija a todos los funcionarios públicos de las tres ramas del poder, sin que de allí puedan ser excluidos los docentes oficiales, quiénes también tienen derecho a que se les reconozcan pronta y oportunamente sus prestaciones sociales, por lo que proceder en contrario significaría desconocer injustificadamente el derecho a la igualdad, respecto de quienes sí les fue reconocida la sanción por la mora en el pago de las mismas.

En reciente sentencia de unificación SU 332 del 25 de julio de 2019 la Corte Constitucional, dispuso respecto de la procedencia del pago de la sanción moratoria, lo siguiente:

*"En síntesis, con base en la jurisprudencia constitucional, es posible concluir que (i) el pago oportuno de las cesantías es una garantía de todos los trabajadores, protegida por la Constitución; (ii) los miembros del Magisterio gozan de un régimen prestacional especial, en razón de la labor que desarrollan y su vinculación con el Estado; (iii) los docentes oficiales se pueden catalogar como empleados públicos, en razón de las funciones que desarrollan, el régimen de carrera al que se encuentran sometidos y la vinculación mediante nombramiento, que da lugar a una relación legal y reglamentaria; (iv) los docentes oficiales, en tanto empleados públicos, tienen derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías."*

Así las cosas, no hay lugar a dudas que los docentes al ser servidores públicos independientemente del régimen de cesantías a que pertenezcan, son beneficiarios del reconocimiento, liquidación y pago de la sanción moratoria consagrada en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

#### **2.1.4. DE LA INDEXACIÓN**

Respecto de la **indexación de la sanción moratoria** por pago tardío de las cesantías, el Consejo de Estado, en la sentencia de unificación CE-SUJ-SII-012-2018 de 18 de julio de 2018, dispuso:

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

*"(...) que es improcedente la indexación de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA. (...)".*

Lo anterior significa, que la sanción moratoria es incompatible con la indexación, toda vez que ésta no solo cubre la actualización monetaria sino que es superior; así como, la previsión intrínseca del ajuste del salario base con el IPC, lo que determina la improcedencia de reconocer los ajustes de valor de la sanción moratoria mientras esta opere; lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

No obstante, resulta relevante citar sentencia del 16 de mayo de 2019, proferida por la Sala de Decisión No. 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, Magistrada Ponente: Doctora Clara Elisa Cifuentes Ortiz, dentro del expediente No. 15001 3333 006 2017-00068-01, demandante: Doris Marcelle Sainea Escobar y demandado: Ministerio de Educación Nacional –FNPSM-; en el cual se rectificó postura respecto al pago de indexación de que trata el artículo 187 *ibídem*, pues aclaró que si bien en anteriores oportunidades de conformidad con el literal cuarto de la parte resolutive de la sentencia de unificación (Sentencia SUJ-012-S2 de 18 de julio de 2018), se venía accediendo a la indexación de las sumas constitutivas de la sanción en sí misma, y no a la indexación del salario diario, el Consejo de Estado en posteriores pronunciamientos a la SU, tanto en la Subsección "A" como en la Subsección "B" de la Sección Segunda de esa Corporación, expuso que no es procedente la indexación de la condena, toda vez que dicho ajuste es incompatible con el reconocimiento de la sanción moratoria porque conllevaría a la aplicación de una doble penalidad de carácter económica<sup>10</sup>.

### 3. DEL CASO CONCRETO

Conforme las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales, se procederá entonces a resolver el fondo del asunto, a efectos de determinar si le asiste derecho a la demandante al pago de la sanción moratoria.

Sin embargo, para el Despacho es necesario desatar en primer lugar, si se configuró **la existencia del acto ficto o presunto frente a la solicitud de pago de la sanción moratoria**, como lo refiere la parte demandante. Así entonces, se tiene como punto de partida que se encuentra acreditado dentro del plenario que la demandante el día **10 de octubre de 2018**, a través de apoderada presentó derecho de petición ante la Secretaría de Educación de Boyacá dirigido a la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitando el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, sin obtener respuesta (fls. 23-28); petición que se alegó no fue resuelta expresamente.

Al respecto, el Consejo de Estado, en sentencia del 8 de marzo de 2007<sup>11</sup>, dispuso respecto del silencio administrativo:

*"Con el fin de asegurar la efectividad de los derechos constitucionales de Petición (artículo 23, C.P.), y, principalmente, de Acceso a la Administración de Justicia*

<sup>10</sup> Criterio asumido por la Sala de Decisión Nro. 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá MP Luis Ernesto Arciniegas Triana. Exped. 15001- 3333 – 015 – 2017 – 00146 – 01 del 28 de agosto de 2019.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 8 de marzo de 2007, C.P. MAURICIO FAJARDO GOMEZ bajo Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01143-01(14850),

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

*(artículo 229, C.P.), la normatividad nacional ha previsto, como instituto que opera como una garantía, exclusivamente en favor de los peticionarios, que una vez transcurra el término consagrado en la ley para que las autoridades respondan las peticiones que les sean formuladas, sin que el solicitante hubiere obtenido decisión que la resuelva, opere el silencio administrativo, en virtud del cual se entiende, para los efectos jurídicos a que haya lugar, que la Administración adoptó la decisión correspondiente con la cual decide de fondo la petición que le ha sido elevada, decisión que estará contenida en lo que se ha convenido en denominar como acto administrativo ficto o presunto, el cual bien puede ser negativo o positivo”*

Así las cosas, como quiera que la demandante, presentó petición tendiente al reconocimiento y pago de la sanción moratoria ante la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio-, se recordará que, con base en el marco normativo descrito, al ente territorial le correspondía dar trámite a la solicitud dirigida al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en tanto esta última debía haberse pronunciado al respecto.

En virtud del artículo 83 del CPACA se contempla la ocurrencia del silencio negativo, **transcurridos tres (3) meses** contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, y consecuencia de ello, se configura el fenómeno jurídico de acto ficto presunto negativo.

En esa medida, debe decirse que el hecho de que la autoridad administrativa competente que conforme a las normas vigentes al momento de la petición, sería la Secretaria de Educación de Boyacá, quien tenía el deber legal de elaborar el proyecto del acto administrativo negando o accediendo a la solicitud del reconocimiento y pago de la sanción moratoria, no lo haya hecho y se encuentre vencido el término de los 3 meses que consagra la norma, este estrado judicial concluye que se configuró la existencia de un acto administrativo ficto o presunto, que da origen al silencio administrativo negativo.

Continuando con el análisis que corresponde, del material probatorio arrimado al plenario, se advierte lo siguiente:

Que la demandante a través de petición radicada el **26 de octubre de 2017**, solicitó el reconocimiento y pago de las **cesantías parciales** que le correspondían por los servicios prestados como docente (fl. 19); así mismo, se acreditó con la **Resolución No. 001116 del 29 de enero de 2018**, que se le reconoció y ordenó el pago de la referida prestación al demandante por un valor de **\$20.000.000**.

A folio 22 del expediente obra recibo de pago del banco BBVA donde consta que los dineros entraron a la nómina de cesantías parciales el **26 de marzo de 2018** y fue pagado el **11 de abril de 2018** a la demandante.

Por medio de petición radicada bajo el No. 2018CES-649657 del **10 de octubre de 2018**, la accionante actuando a través de apoderado, le requirió a la Secretaría de Educación de Boyacá –Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento, liquidación y pago de la **sanción moratoria** establecida en la Ley 1071 de 2006 (fls. 23-28).

Con base en lo anterior y en el marco normativo planteado, se dirá que la señora **REINA LIGIA BARAHONA CUERVO**, en calidad de docente oficial, le es aplicable la Ley 1071 de 2006 y que corresponde entonces, a este estrado judicial

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

determinar con base en la información citada y las subreglas fijadas por el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, si el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio incurrió en mora a la hora de reconocer y pagar sus **cesantías parciales**.

Teniendo en cuenta que la solicitud de reconocimiento de pago de las cesantías, fue radicada el **26 de octubre de 2017 (fl. 19)**, los 15 días previstos en el artículo 4 de la Ley 1071 de 2006 para la expedición del acto correspondiente vencieron el **20 de noviembre de 2017**; sin embargo, la entidad incumplió con este término, porque sólo hasta el **29 de enero de 2018** profirió la Resolución No. 001116, esto es, cuando habían transcurrido 68 días, después del vencimiento de la oportunidad fijada en la Ley.

Así las cosas, acatando la sentencia de unificación del Consejo de Estado, se aplicará la sub-regla jurisprudencial relativa a la expedición del acto administrativo por fuera del término de ley, en consecuencia, la sanción moratoria en el asunto bajo estudio empieza a correr a partir de los 70 días hábiles, siguientes a la radicación de la solicitud de reconocimiento y pago de las **cesantías definitivas**, que corresponde a: **i)** 15 días para expedir la resolución; **ii)** 10 días de ejecutoria del acto; y **iii)** 45 días para efectuar el pago.

En consecuencia, para mayor ilustración se tiene que en el presente asunto no se tomará en cuenta la fecha de notificación del acto administrativo, y en su lugar, se contarán los términos en aplicación de la referida regla jurisprudencial, por lo que la fecha de **ejecutoria** del correspondiente acto administrativo -10 días - (arts. 76 y 87 CPACA), sería el **04 de diciembre de 2017** y el vencimiento del término para pago -45 días- (Art. 5 L. 1071/2006) sería el **09 de febrero de 2018**.

El siguiente cuadro ilustra los términos conforme a la regla jurisprudencial

Actuación –Término-	Fecha	Caso concreto
Fecha de la <b>reclamación</b> de las cesantías definitivas	26/10/2017	<b>Fecha de reconocimiento:</b> 29/01/2018
Vencimiento del término para el <b>reconocimiento</b> - 15 días (Art. 4 L. 1071/2006)	20/11/2017	
Vencimiento del término de <b>ejecutoria</b> - 10 días (Arts. 76 y 87 CPACA)	04/12/2017	
Vencimiento del término para el <b>pago</b> - 45 días (Art. 5 L. 1071/2006)	09/02/2018	
		<b>Fecha en que se puso a disposición el dinero:</b> 26/03/2018
		<b>Período de mora:</b> 10/02/2018– 25/03/2018

En ese orden de ideas y de acuerdo al recibo de pago del banco BBVA donde consta que los dineros entraron a la nómina de cesantías definitivas el **26 de marzo de 2018** y fue pagado el **11 abril de 2018** a la demandante, por valor de **\$20.000.000,00** (fl. 22), fuerza concluir este estrado judicial, que se causó un período de mora desde el **10 de febrero de 2018 hasta el 25 de marzo de 2018**, día anterior a la fecha en que se pusieron a disposición de la demandante los dineros **del pago de las cesantías definitivas**, generándose un retardo de 44 días de mora que conforme al parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, tendría que pagarse a razón de un día de salario por cada día de retraso en la

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

cancelación de las cesantías, sin que en dicho cómputo se distingan días hábiles o inhábiles, por lo que deberán contabilizarse días calendario<sup>12</sup>.

### - De la Prescripción

Es oportuno citar la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 15 de febrero de 2018<sup>13</sup>, en la cual se dispuso respecto de la prescripción de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías definitivas, lo siguiente:

*"Con fundamento en la sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 2016<sup>14</sup>, referida líneas atrás, la sanción moratoria se debe reclamar desde que esta se hace exigible, so pena de que opere la prescripción, al respecto:*

« [...] **Prescripción de los salarios moratorios**

Como se señaló en forma previa, los salarios moratorios, que están a cargo del empleador que incumpla su obligación de consignar las cesantías en el término que la ley concede, no son accesorios<sup>15</sup> a la prestación "cesantías".

*Si bien es cierto se causan en torno a ellas, no dependen directamente de su reconocimiento, ni hacen parte de él; pues su causación es excepcional, está sujeta y deviene del incumplimiento u omisión del deber legal consagrado a cargo del empleador, están concebidas a título de sanción, por la inobservancia de la fecha en que se debe efectuar la consignación de esa prestación.*

Como hacen parte del derecho sancionador<sup>16</sup> y a pesar de que las disposiciones que introdujeron esa sanción en el ordenamiento jurídico, no consagran un término de prescripción, no puede considerarse un derecho imprescriptible, pues bien es sabido que una de las características del derecho sancionador es que no pueden existir sanciones imprescriptibles.

*Siendo así y como quiera que las Subsecciones A y B han aplicado la prescripción trienal en asuntos relativos a sanción moratoria, se considera que no hay controversia alguna sobre ese particular; no obstante, sí es del caso precisar que la norma que se ha de invocar para ese efecto, es la consagrada en el Código de Procedimiento Laboral, artículo 151, que es del siguiente tenor literal:*

**"ARTÍCULO 151. -Prescripción.** Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual."

*La razón de aplicar esta disposición normativa y no el término prescriptivo consagrado en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969<sup>17</sup>, previamente citados, consiste en que tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la*

<sup>12</sup> Sobre el asunto, se trae a colación sentencia del 29 de agosto de 2019 del Tribunal Administrativo de Boyacá, expediente No.15001333300720170016801, MP José Ascención Fernández Osorio

<sup>13</sup> Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Segunda-Subsección A-, C.P. Dr. William Hernández Gómez, expediente No. **27001-23-33-000-2013-00188-01(0810-14), quince (15) febrero de dos mil dieciocho (2018)**

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Consejero ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Radicación: 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14). Apelación sentencia - autoridades municipales. Actor: Yesenia Esther Hereira Castillo. Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ004 de 2016.

<sup>15</sup> Tal indemnización no tiene el carácter de accesorio a las cesantías, como pasa a precisarse en esta providencia, a pesar de que en diversas providencias, se le haya dado tal connotación; ver, entre otras, el auto de 21 de enero de 2016, radicación número: 27001-23-33-000-2013-00166-01(0593-14).

<sup>16</sup> En sentencia C-448 de 1996, la Corte Constitucional consideró que esta sanción "busca penalizar económicamente a las entidades que incurran en mora..."

<sup>17</sup> Normas aplicadas para efecto de prescripción, entre otras en sentencias de 21 de noviembre de 2013, Consejera ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez (E), radicación número: 08001-23-31-000-2011-00254-01(0800-13) y de 17 de abril de 2013, Consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicación número: 08001-23-31-000-2007-00210-01(2664-11).

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

*sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990. [...]» (Subraya de la Subsección)”*

De otra parte, la Sección Segunda, Subsección "B" en auto del 26 de noviembre 2018, C.P- Doctor Carmelo Perdomo Cuéter, en el proceso 08001-23-33-000-2014-0160601, precisó:

*"De lo anterior se colige que la sanción moratoria se constituye en un derecho autónomo, de cuya naturaleza claramente se evidencia que es una prestación de carácter periódico, ya que se causa por cada día de retardo en el pago de las cesantías definitivas hasta cuando se efectúe la cancelación de estas, por lo que solo se perderá el derecho a obtenerla cuando una vez sufragado el aludido auxilio, transcurran más de 3 años sin reclamarla.*

*Por lo tanto, carece de asidero jurídico el criterio del a quo al determinar que la sanción prescribió al no deprecarse dentro de los 3 años siguientes al vencimiento del plazo de la cancelación de las cesantías definitivas, pues, se insiste, lo determinante en el caso de la sanción moratoria es el pago efectivo de aquellas: aceptar tal posición sería como limitar dicha sanción a tres años en eventos en los que sean pagadas las cesantías mucho tiempo después.*

*En casos como el presente, habrá de estudiarse la existencia del retardo en el pago de las cesantías definitivas y luego determinar qué porciones diarias de sanción no prescribieron, dentro del término de los 3 años anteriores a la formulación de la correspondiente petición... ". resaltado del Despacho.*

De igual manera, resulta relevante citar sentencia del 27 de febrero de 2020, proferida por la Sala de Decisión No. 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, Magistrada Ponente: Doctora Clara Elisa Cifuentes Ortiz, dentro del expediente No. 15759 3333 001 2018 -00182-01, demandante: Olga Lucia Espíndola Castro y demandado: Ministerio de Educación Nacional –FNPSM-; en la cual reseñó las siguientes conclusiones de la sentencia antes citada.

*"i) La sanción moratoria, está sujeta a prescripción total o parcial, que ocurre si no se reclama dentro de los tres años siguientes al momento en que se cumple el plazo para el pago de las cesantías.*

*ji) La sanción moratoria tiene carácter periódico, en tanto se causa día a día, hasta tanto se satisfaga el pago de la cesantía.*

*iii) La prescripción puede ser total o parcial dependiendo del momento en que la cesantía sea pagada.*

*iv) Cuando la cesantía se paga luego de tres años, ello no implica que cese la sanción legal.*

*v) En el anterior evento, la petición de reconocimiento de la sanción, suspende la prescripción, a la luz del artículo 151 del CPT, sin perjuicio de la porción prescrita”.*

En la citada providencia también se dijo que no se pasa por alto que en auto proferido el 7 de noviembre de 2019, la Sección Segunda del Consejo de Estado, que evocó para unificación el siguiente asunto *"...determinar el momento a partir del cual se cuenta el término de prescripción frente a la reclamación de la sanción moratoria del régimen anualizado establecido en la Sentencia de Unificación CE-SUJO04 de 25 agosto de 2016”*. Ello con fundamento en que:

*"...De acuerdo con lo anterior, se establece que si bien en la aludida Sentencia de Unificación CE-SUJO04 de 25 agosto de 2016, se dejaron establecidas las bases claras en la ratio decidendi al momento de resolver el caso no se adoptó la regla jurisprudencial relativa a que la reclamación administrativa está sometida al fenómeno de prescripción, prevista en el artículo 151 del C.P.L., esto es, que la petición del trabajador deberá presentarse dentro de los tres años siguientes a la exigibilidad de la obligación. Por el contrario, en el caso concreto, se tomó la fecha de la solicitud y se computaron tres años hacia atrás, determinándose la extinción de la penalidad causada con anterioridad al 28 de octubre de 2007.*

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
 Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
 Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

*Lo anterior, ha generado que los despachos de la Sección Segunda de esta Corporación, efectúen de manera diferente el cómputo de la prescripción, ya que algunos de ellos aplican la regla jurisprudencial fijada en la ratio decidendi, mientras que otros adoptan la señalada en el caso concreto y la parte resolutive de la Sentencia de Unificación CE-SUJ004 de 25 agosto de 2016 ..."*

En ese orden de ideas, en aplicación del criterio jurisprudencial referido, este Despacho acogerá la tesis planteada, según el cual se debe aplicar el término previsto en el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral.

Así las cosas, en el caso bajo estudio se advierte que el derecho a la sanción moratoria se hizo exigible **desde el primer día de mora**, esto es, desde el **10 de febrero de 2018**; por consiguiente, el término de los 3 años previsto para reclamar el pago respectivo sin que operara el fenómeno extintivo, vencía el **10 de febrero de 2021**; y la petición para el pago de la sanción por mora se presentó el **10 de octubre de 2018** (fls. 23-28); y la demanda se radicó el **04 de julio de 2019**, de manera que, en aplicación de lo establecido en el ordenamiento jurídico precitado y la jurisprudencia aplicable, **NO** ocurrió el fenómeno jurídico de la prescripción.

Ahora, valga recordar que el salario base para calcular la sanción moratoria por el pago tardío de las **cesantías parciales**, según las reglas jurisprudenciales de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 18 de julio de 2018, es la **asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo**, es decir, que para el caso bajo estudio se tendrá en cuenta la devengada por la demandante en el mes de febrero de 2018.

En consecuencia, se declarará la nulidad del acto ficto derivado del silencio de la petición radicada bajo el No. 2018CES-649657 del **10 de octubre de 2018**, negándose con este, el reconocimiento y pago de la sanción moratoria de que trata la Ley 1071 de 2006, por falsa motivación.

Igualmente, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la entidad demandada responsable del pago, que proceda al reconocimiento y pago de la sanción moratoria a favor del demandante, en razón de un día de salario por cada día de mora acreditados, esto es, causados entre el **10 de febrero de 2018 hasta el 25 de marzo de 2018**, día anterior a la fecha en que se pusieron a disposición de la demandante los dineros del **pago de las cesantías parciales**, la cual se liquidará con base en la **asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo**, es decir, la devengada por la demandante en el mes de febrero de 2018.

#### 4. COSTAS

En este acápite debe tenerse en cuenta que el artículo 188 del CPACA adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 establece lo siguiente:

**"ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS.** *Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*



Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

*En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.”*

Conforme a lo indicado en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, en la sentencia o auto que resuelva la actuación debe disponerse sobre la condena en costas y fundamentarse su imposición en contra de la parte vencida, siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

No obstante, de conformidad con lo establecido en el numeral 5º del artículo 365 del Código General del Proceso, se tiene que, en caso de que prosperen parcialmente las pretensiones de la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas a la parte vencida.

Así las cosas, al valorar en el presente caso la condena en costas, encuentra el Despacho que si bien se causaron tanto gastos procesales como agencias en derecho, la demanda prosperó en forma parcial, razón por la que en el presente asunto el **Juzgado se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada, con fundamento en la norma citada.**

Por lo expuesto, **EL JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO. –DECLARAR QUE OPERÓ EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO**, en relación con la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria a favor de la señora **REINA LIGIA BARAHONA CUERVO**, contenida en el requerimiento No. 2018-CES-649657 de fecha **10 de octubre de 2018**, conforme la motivación de la providencia.

**SEGUNDO. - DECLARAR** la nulidad del acto ficto producto de la ocurrencia del silencio administrativo negativo derivado de la falta de respuesta por parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a la petición contenida en el requerimiento No. 2018-CES-649657 de fecha **10 de octubre de 2018**, a través de la cual la demandante solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías definitivas, conforme a lo expuesto.

**TERCERO. - CONDENAR** a la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-**, a título de restablecimiento del derecho, a reconocer, liquidar y pagar a la señora **REINA LIGIA BARAHONA CUERVO**, identificada con C.C. No. 40.020.520 de Tunja, la sanción moratoria, en razón de un día de salario por cada día de mora acreditados, esto es causados entre el **10 de febrero de 2018 hasta el 25 de marzo de 2018, día anterior a la fecha en que se puso a disposición el pago de las cesantías definitivas**, la cual se liquidará con base en la asignación básica **vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo**, es decir, la devengada por la demandante en el mes de febrero de 2018, de acuerdo a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001 3333 012 2019 00113 00  
Demandante: REINA LIGIA BARAHONA CUERVO  
Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

**CUARTO.** - La **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-**, dará cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en el artículo 192, 194 y 195 del CPACA y reconocerá intereses en la forma prevista en el artículo 192 ibídem.

**QUINTO.** - **NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO.** - **NO CONDENAR** en costas a la parte demandada, conforme se expuso en la parte motiva de esta providencia.

**SÉPTIMO.** - En firme la presente decisión, archívese el expediente dejando las constancias respectivas.

El presente auto es notificado en estado No. 17, de hoy, 26 de marzo de 2021.

**Notifíquese y cúmplase.**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:  
**c0f247d7d8d4d4cb0fa5f7eb5ae4453a287496b2f392cdc050468ca53  
96c2f84**

Documento generado en 23/03/2021 03:49:22 PM

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control: EJECUTIVO**

**Radicación No: 15001333301220190011500**

**Demandante: SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO**

**Demandado: NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.**

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial del 22 de enero de 2021, poniendo en conocimiento, que no se allegó respuesta del requerimiento, para proveer de conformidad.

Revisado el expediente, se advierte que a través de auto del 05 de noviembre de 2020 (fl.63), se dispuso oficiar a la entidad ejecutada con el fin de que allegara la siguiente información, la cual no fue aportada al plenario:

*"-Liquidación detallada de los montos calculados correspondientes a la bonificación por compensación más intereses de los años 2001 a 2003, que fueron ordenados en la Resolución No. 5259 del 25 de julio de 2018, a favor de la señora SONIA ELVIRA TORRES CAMACHO.*

*-Los valores que se han pagado a la ejecutante por concepto de la bonificación por compensación.*

*-Fecha exacta de inclusión en nómina de la bonificación por compensación y fecha de pago de las sumas ordenadas en la Resolución No. 5259 del 25 de julio de 2018.*

*-Certificación especificando detalladamente la fecha en que se efectuó el pago y discriminando los montos correspondientes a capital, indexación e intereses mes a mes, así como el valor pagado".*

Ahora bien, en aras de garantizar los principios de celeridad y eficacia previstos en el CPACA y en la Ley 270 de 1996, se estudiará la posibilidad de librar mandamiento de pago en la forma pedida, previos los siguientes:

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

Mediante apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control Ejecutivo la señora SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO, solicita se libre mandamiento de pago contra la **NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**, por la suma de **\$491.203.640,66**, por los siguientes conceptos:

- *"Por salario del 01-01-2001 al 31-08-2003 \$319.842.823,04.*
- *Por indexación \$262.524.888,95*
- *Por cesantías \$10.417.051,00*
- *Por intereses a las cesantías \$1.250.046,12*
- *Por vacaciones \$5.208.525,50*
- *Por indexación prestaciones \$57.317.934,09*
- *Por intereses del 28-01-2015 al 09-14-2009 \$272.796.058,62"*

Medio de Control: EJECUTIVO  
Radicación No: 15001333301220190011500  
Demandante: SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO  
Demandado: NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.

Suma de dinero a la cual se debe debitar el valor de \$164.892.334 como pago parcial realizado por la entidad ejecutada.

Sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

Mediante sentencia proferida el 11 de septiembre de 2014, por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Decisión No. 12 de Descongestión, se condenó a la entidad ejecutada a reliquidar y pagar a favor de la ejecutante las diferencias salariales y prestacionales causadas para el periodo comprendido entre el año 2001 y 2003, como consecuencia de la bonificación por compensación establecida en el Decreto 610 de 1998, aplicando los ajustes de los valores de conformidad con los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

## **2. Análisis de los presupuestos procesales.**

Precisado lo anterior se verificará si cumple con los presupuestos procesales exigidos para librar mandamiento de pago como pasa a explicarse:

### **2.1. Competencia**

En primer lugar, se advierte que el presente asunto surge con ocasión de la sentencia condenatoria por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Decisión No. 12 de Descongestión el 11 de septiembre de 2014, a favor de la señora SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO, la cual quedó debidamente ejecutoriada el 15 de octubre de 2014.

Según lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011 radica la competencia para conocer del proceso ejecutivo de providencias judiciales en el Juez que profirió la sentencia correspondiente, sin embargo el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante auto del 16 de mayo de 2019, se declaró incompetente y remitió al centro de servicios de los Juzgados Administrativos de Tunja, para ser sometido a reparto, correspondiéndole a este Despacho, fue por ello que este estrado judicial mediante auto de fecha 25 de julio de 2019 avocó conocimiento.

Aunado a lo anterior, como quiera que la cuantía de las pretensiones no supera los 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 155 ibídem, corresponde a este Despacho conocer del presente medio de control.

### **2.2. Caducidad.**

El artículo 164 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señaló el término máximo para interponer los medios de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

*"La demanda deberá ser presentada:*

*(...)*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*(...)*

*k) **Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso***

Medio de Control: EJECUTIVO  
Radicación No: 15001333301220190011500  
Demandante: SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO  
Demandado: NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.

***Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida.***“(Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, el término de cinco (5) años, comienza a contar vencidos los 18 meses que tenía la entidad para el pago de las condenas a favor de la señora SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO, la cual quedó debidamente ejecutoriada el 15 de octubre de 2014; por lo que dicho término se cumple el 15 de abril 2021, y la demanda fue radicada el 04 de diciembre de 2018 (fl.1), por lo que resulta dable concluir que no operó el fenómeno de caducidad consagrado en la Ley 1437 de 2011.

### **2.3. Valor probatorio de los documentos aportados**

Según lo dispuesto en el artículo 246 del Código General del Proceso, las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

A su turno, el artículo 215 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, no obstante, esta regla no aplica cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que contenga deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley, entre estos, que se alleguen autenticadas acudiendo a lo establecido en el artículo 114 del C.G.P.

Visto lo anterior, colige el Despacho que la documental obrante en el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con radicado No. 150012331004201200146-00, poseen vocación para ser valoradas a fin de determinar la existencia del título ejecutivo judicial base de la obligación de conformidad con las normas procesales civiles y contencioso administrativas relacionadas.

### **2.4. De las obligaciones contenidas en el título ejecutivo y caso concreto.**

El título ejecutivo se define como el documento en el cual consta una obligación clara, expresa y exigible, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 422 del Código General del Proceso.

Debe reunir requisitos formales y de fondo. Los primeros se refieren a que se trate de un (os) documento(s) que conforme(n) una unidad jurídica, que sea(n) auténtico(s) y que emane(n) del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el Juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

Los segundos –de fondo–, se refieren a que del documento(s) aparezca, a favor de la ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una

Medio de Control: EJECUTIVO  
Radicación No: 15001333301220190011500  
Demandante: SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO  
Demandado: NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.

*"obligación **clara, expresa y exigible** y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero".*

La doctrina ha señalado que la obligación es **clara** cuando además de expresa aparece determinada o determinable en el título, es decir, debe ser evidente y entenderse en un solo sentido.

Por **expresa** debe entenderse, aquella obligación que aparece manifiesta de la redacción misma del título. Debe estar expresamente declarada sin que sea necesario acudir a suposiciones.

La obligación es **exigible** cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Es decir, que la obligación debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni a condición, previo requerimiento.

Ahora bien, según lo establecido en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

*"Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:*

*1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.*

*(...)"*

De manera que la sentencia judicial base del título de ejecución allegada en el presente asunto, a la luz del artículo 297 del C.P.A.C.A constituyen título ejecutivo.

Aclarado lo anterior, encuentra el Despacho que la sentencia proferida el 11 de septiembre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de decisión No. 12 de Descongestión obrante en el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con radicado No. 150012331004201200146-00, constituye fuente de obligaciones, configurándose así una obligación clara, expresa y actualmente exigible en cabeza del demandado.

Es **CLARA** habida cuenta que el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Decisión No. 12 de Descongestión el 11 de septiembre de 2014, condenó a la a la entidad ejecutada a reliquidar y pagar a favor de la ejecutante las diferencias salariales y prestacionales causadas para el periodo comprendido entre el año 2001 y 2003, como consecuencia de la bonificación por compensación establecida en el Decreto 610 de 1998, aplicando los ajustes de los valores de conformidad con el artículo 176, 177 y 178 del C.C.A.

De manera que, si la entidad ejecutada no canceló íntegramente a la demandante los valores correspondientes al capital, la indexación y los intereses

Medio de Control: EJECUTIVO  
Radicación No: 15001333301220190011500  
Demandante: SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO  
Demandado: NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.

moratorios causados a partir de la ejecutoria de la mencionada sentencia lo cual se concretó desde el 15 de octubre de 2014, forzoso es concluir que debe procederse al pago completo, así como de los intereses moratorios causados.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que se cumplen con los presupuestos exigidos legalmente el Despacho librara mandamiento de pago por la suma de **\$491.203.640,66.**

Mandamiento de pago que puede ser sujeto a modificación en virtud de lo dispuesto en el artículo 430 del C. G. P. y la facultad de saneamiento prevista en el artículo 42 *ibídem*, pues con posterioridad a la expedición de esta providencia es posible variar el monto de las sumas adeudadas con el fin de adoptar una decisión que se ajuste a la realidad procesal de cara al título ejecutivo, así como a los demás elementos de juicio que se alleguen con la contestación de la demanda.

### **3) De la comunicación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.**

Frente a éste tópico, el Despacho dirá que conformidad con lo establecido en el artículo 3º del Decreto 1365 de 2013, la notificación del auto admisorio de la demanda, únicamente procederá "*cuando se trate de procesos donde se encuentren involucrados intereses litigiosos de la Nación, en los términos previstos en el parágrafo del artículo 2 del Decreto Ley 4085 de 2011 y el presente Decreto*".

Ahora bien, el literal a) del artículo 2 del mismo decreto indica:

*"Artículo 2. Intereses litigiosos de la Nación. Se consideran intereses litigiosos de la Nación, en los términos previstos en el parágrafo del artículo 2 del Decreto y 4085 de 2011, los siguientes:*

*a) Aquellos en los cuales esté comprometida una **entidad de la Administración Pública del orden nacional por ser parte en un proceso.**" (Resalta el Despacho)*

Así pues, se tiene que la entidad demandada dentro de las diligencias es la **NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**, de tal suerte, que será necesario realizar la comunicación de la presente providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

**Por lo expuesto, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja,**

#### **RESUELVE:**

**1.- LÍBRESE MANDAMIENTO DE PAGO** a favor de **SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO** y en contra de la **NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**, conforme a la sentencia condenatoria dictada dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del

Medio de Control: EJECUTIVO  
Radicación No: 15001333301220190011500  
Demandante: SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO  
Demandado: NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.

derecho No. 150012331004201200146-00, proferida el 11 de septiembre de 2014, por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Decisión No. 12 de Descongestión, la cual cobró ejecutoria el día 15 de octubre de 2014, por la suma de \$491.203.640,66 y en concordancia a lo solicitado por la parte ejecutante.

**2.- ORDÉNESE** a la entidad ejecutada a pagar dentro del término de cinco (5) días las sumas de dinero referidas en el numeral anterior y concédase el término de diez (10) días para que proponga las excepciones que a bien tenga, de conformidad con lo establecido en los artículos 431 y 442 del Código General del Proceso.

**3.-** Notifíquese personalmente el contenido de esta providencia al Representante Legal de la **NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**4.-** Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho Judicial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**5.-** Comuníquese la presente providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**6.-** Reconózcase personería al abogado JOSE GUILLERMO T. ROA SARMIENTO, identificado con C. C. No. 19.400.922 de Bogotá, portador de la T. P. No. 46.746 del C. S. J., para que actúe en nombre y representación de la señora SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO, dentro del proceso de la referencia, según las facultades otorgadas en la sustitución de poder visto a folio 3 del expediente.

**7.- Exhórtese** a los sujetos procesales, para que suministren y/o actualicen, si es del caso, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite. Así mismo, para que atiendan los canales de comunicación institucionales dispuestos para todos los efectos, los cuales pueden ser identificados en el siguiente enlace: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-12-administrativo-de-tunja>.

El presente auto es notificado en estado No.17, de hoy, 26 de marzo de 2021.

**Notifíquese y Cúmplase**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ  
JUEZ**



Medio de Control: EJECUTIVO  
Radicación No: 15001333301220190011500  
Demandante: SONIA ELVIRA TORRES CAMARGO  
Demandado: NACION- RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL.

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:  
**e33af500c9a92cdd2bfe758e2cdc7e266c17249cf379738e17beaff4f9073df**  
Documento generado en 23/03/2021 06:03:44 PM

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA**  
**Radicación No: 15001 3333 012 2020 00183 00**  
**Demandante: PEDRO IGNACIO CUERVO LONDOÑO y OTROS**  
**Demandado: NUEVA EPS, CLINICA MEDILASER S.A., SECRETARIA DE SALUD DE BOYACA**

Ingresan las diligencias al Despacho, con informe secretarial del 19 de marzo de 2021, informando que venció término para subsanar (fl.83).

Revisado el expediente se advierte que, mediante auto del 04 de febrero de 2021, se inadmitió la demanda de la referencia por encontrar falencias que ameritaban ser corregidas (fl.77-80); el citado auto se notificó por estado No.09 del 05 de febrero de 2021 (fl.80), concediéndole a la parte demandante el término de diez (10) días para subsanar los yerros cometidos.

Dicho término empezó a correr el día lunes 08 de febrero de la presente calenda y expiraron el 19 de febrero del año que avanza, sin que el demandante cumpliera con la carga procesal impuesta, por lo que es dable rechazarla al tenor de lo contemplado en el numeral 2 del artículo 169 de CPACA, y así lo dispondrá el Despacho.

**Por lo expuesto, el JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DEL CIRCUITO DE TUNJA,**

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO. RECHAZAR** la demanda contenciosa en ejercicio del medio de control de Reparación Directa interpuesta por PEDRO IGNACIO CUERVO LONDOÑO, RITA MARIA CARO GOMEZ y MARIA ELISA CUERVO CARO contra la NUEVA EPS, CLINICA MEDILASER S.A, y SECRETARIA DE SALUD DE BOYACÁ, conforme a la motivación expuesta.

**SEGUNDO.** En firme el presente auto, archívese el proceso dejándose las constancias y anotaciones del caso.

El anterior auto se notificó por estado No. 17 del 26 de marzo de 2021

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ**  
**Juez**

Referencia:  
Radicación No:  
Demandante:  
Demandado:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
2012-00115-00.  
PEDRO ABINAEI QUINTERO CASTELLANOS  
MUNICIPIO DE TUNJA

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:

**96ebe465408f88e016416de8030f4de593ca97051837a21cb152ac0e92  
5be253**

Documento generado en 24/03/2021 10:53:50 AM

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control: EJECUTIVO**  
**Radicación No: 15001 3333 012 2020 00189 00**  
**Ejecutante: SANDRA IBETH BLANCO SALADO**  
**Ejecutado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARIA DE EDUCACIÓN**

Ingresa el proceso con informe secretarial, poniendo en conocimiento que éste llegó por reparto (fl. 209).

Corresponde al Despacho decidir sobre el medio de control ejecutivo, instaurado por la señora **SANDRA IBETH BLANCO SALADO** a través de apoderado judicial, en contra del Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación, con el objeto de que se **libre mandamiento de pago** por las siguientes sumas de dinero que corresponde al 15% sobre la asignación básica mensual, de conformidad con la Ley 715 de 2001 art. 24 inc. 6º, Decreto Nacional 1171 de 2004 y en los Decretos Departamentales 0181 de 2010 y 01399 de 2008 por la prestación del servicio entre abril de 2006 a noviembre de 2007, en la Institución Educativa Ururia del Municipio de Paez y con escalafón salarial 2A, tal y como se observa en los certificados de historia laboral y salarios expedidos por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Secretaría de Educación de Boyacá respectivamente; además, también el calendario académico general de cada año:

*"1. Por la suma de CINCUENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS VEINTITRES PESOS (\$55.223), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Abril de 2006.*

*2. Por la suma de CIENTO VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$127.439), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Mayo de 2006.*

*3. Por la suma de SESENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$67.967), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica promedio devengada del 1 al 16 de Junio de 2006.*

*4. Por la suma de CINCUENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y UNO PESOS (\$59.471), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica promedio devengada del 17 al 30 de Julio de 2006.*

*5. Por la suma de CIENTO VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$127.439), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Agosto de 2006.*

6. Por la suma de CIENTO VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$127.439), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Septiembre de 2006.

7. Por la suma de CIENTO VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$127.439), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Octubre de 2006.

8. Por la suma de CIENTO VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$127.439), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Noviembre de 2006.

9. Por la suma de CUATRO MIL DOCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS (\$3.115), correspondiente al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes del 1 día de Diciembre de 2006.

10. Por el valor correspondiente al 15% sobre la Asignación Básica devengada del 22 al 30 de Enero de 2007; es decir, la suma de TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$39.952).

11. Por la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS (\$133.173), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Febrero de 2007.

12. Por la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS (\$133.173), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Marzo de 2007.

13. Por la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS (\$133.173), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Abril de 2007.

14. Por la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS (\$133.173), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Mayo de 2007.

15. Por la suma de SESENTA Y SEIS MIL QUINIENOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$66.587), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica promedio devengada del 1 al 15 de junio de 2007.

16. Por la suma de NOVENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA PESOS (\$97.660), correspondientes al 15% sobre la asignación Básica promedio devengada del 09 al 30 de julio de 2007.

17. Por la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS (\$133.173), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Agosto de 2007.

18. Por la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS (\$133.173), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Septiembre de 2007.

19. Por la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS (\$133.173), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Octubre de 2007.

20. Por la suma de CIENTO DOS MIL CIEN PESOS (\$102.100), correspondientes al 15% sobre la Asignación Básica devengada en el mes de Noviembre de 2007.

*21. Por los intereses de mora sobre cada una de las sumas descritas anteriormente mes a mes, causados desde que se hicieron exigibles hasta cuando se verifique el pago total de la obligación.*

*VALOR TOTAL: DOS MILLONES SESENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y UNO PESOS (\$2.061.481)” (fls. 16-18)*

Además, afirmó que el título base de la ejecución y que sustenta la demanda ejecutiva, estaba compuesto por: **i)** la Ley 715 de 2001 artículo 24 inciso 6, **ii)** el Decreto 1171 de 2004, **iii)** Decreto departamental 0181 del 29 de enero de 2010, **iv)** el Decreto Departamental 001399 del 26 de agosto de 2008, **v)** Calendario Académico de los años 2005, 2006 y 2007 expedido por la entidad territorial, **vi)** certificado de historia laboral y **vii)** certificado de factores salariales devengados (fls. 20-22)

Sustentó las anteriores pretensiones en los siguientes **hechos:**

Adujo que de acuerdo con el inciso 6 del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, mediante la cual se estableció una bonificación para los docentes que laboren en áreas rurales de difícil acceso, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1171 de 2004, determinando el porcentaje equivalente al 15% del salario que devengue cada docente.

Señaló que en los respectivos Decretos se ordenó a las Secretarías de Educación de cada Departamento, la elaboración del listado de los sitios de cada municipio, y definir los establecimientos educativos ubicados en tal zona de difícil acceso, para establecer cuáles docentes tiene derecho a dicha bonificación.

Indicó que el Departamento de Boyacá expidió el **Decreto No. 0181 del 29 de enero de 2010**, en el cual se establecieron las instituciones educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso para los años **2005, 2006 y 2007**, disponiéndose que serían las mismas zonas fijadas en el Decreto Departamental No. 01399 del 26 de agosto de 2008.

Afirmó que revisado el Decreto No. 01399 de 2008 expedido por el Gobernador de Boyacá y Secretaría de Educación de Boyacá, dentro de las sedes educativas señaladas, se encuentra favorecida la señora **SANDRA IBETH BLANCO SALADO**, tal como se puede evidenciar en el certificado de historia laboral expedido por la Gobernación de Boyacá -Secretaría de Educación de Boyacá-.

Sostuvo que al derecho de petición para hacer efectivo el pago de la bonificación entre el 2005 a 2007, el 03 de enero de 2019 la Secretaría de Educación de Boyacá dio respuesta informando que ha realizado acciones correspondientes ante el Ministerio de Educación Nacional con el fin de garantizar dicho pago a los docentes que tienen derecho, pero el mismo se realizará únicamente a través de procesos ejecutivos.

Arguyó que el Decreto 01399 de 2008 en el artículo segundo, dispuso que los docentes que laboraron en los establecimientos educativos determinados en éste acto administrativo tendrían derecho al pago de una bonificación del 15% del salario que devenguen; es decir, que el docente debe demostrar que laboró en Institución educativa beneficiada en Decreto 00181 de 2010 y por consiguiente

en Decreto 01399 de 2008 para hacerse acreedor al pago de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso.

Aclaró que el ciudadano Israel Samacá López, elevó dicha petición solicitando que se le informará si a cada docente se le debía emanar acto administrativo de reconocimiento y pago del 15% así como los extremos a cancelar y que dicha petición no fue contestada dentro de términos, que se presentó acción de tutela para que diesen respuesta, por lo cual la entidad respondió en oficio 1.2.1.1.5.8-BOY2020ERO27211 de fecha 25 de agosto de 2020, pero el peticionario pidió que se complementara la respuesta por cuanto su solicitud no era solo por el año 2019 sino desde el 2005, por ello el 27 de agosto del mismo año la entidad complemento manifestando que **"no se elaboran actos administrativos. El pago del 15% sobresueldo por zona de difícil acceso para los directivos docentes y docentes que pertenecen a nuestra entidad se parametriza en el sistema humano "5", el sistema liquida de manera automática el pago del 15% zona de difícil acceso, según el Decreto anual"**.

Adujo que la demandante demuestra, con la certificación de tiempo de servicio expedido por la Secretaría de Educación de Boyacá, que en el establecimiento educativo en el que prestó su servicio como docente pertenece a aquellos de difícil acceso.

Agregó que para realizar la liquidación del valor correspondiente que se debe reconocer por la ejecutada en forma mensual, se anexa Certificado de Factores Salariales devengados, donde se evidencia la ASIGNACION BASICA sobre la cual se debe calcular el 15% respectivo de cada mes.

Destacó que es evidente, que con base en los decretos y el reconocimiento de la Gobernación de Boyacá, acepta expresamente la obligación y confirma que dicho Departamento tiene con los docentes que demuestren los requisitos para el pago del sobresueldo del 15% en cumplimiento a la Ley, el deber de su respectiva remuneración.

Señaló que hasta la fecha el Departamento de Boyacá-Secretaría de Educación de Boyacá, desconoce el cumplimiento al acuerdo, por consiguiente, se constituye en mora en su pago, razón por la cual, instauró la demanda con el fin de obtener el respectivo valor, correspondiente al 15% sobre la asignación básica mensual de cada año.

Aseveró que el acto administrativo que se adjunta, contiene una obligación clara, expresa y exigible (fls. 18-20).

#### **PARA RESOLVER SE CONSIDERA:**

##### **- Del título ejecutivo.**

El presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo.

El documento idóneo debe incorporarse con la demanda, pues sin el título ejecutivo no puede librarse el mandamiento de pago, por ser un presupuesto indispensable de la ejecución.

El artículo 430 del Código General del Proceso, estatuye:

*"Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal. (...)"*.

Conforme a la norma transcrita, el Juez debe abstenerse de librar mandamiento de pago cuando no se acompañe con la demanda el documento idóneo que sirva de fundamento para la ejecución, teniendo en cuenta que *"carece de competencia para requerir a quien se considere acreedor y a quien éste considere deudor para que llegue el documento (s) que constituye el 'título ejecutivo'; es al ejecutante a quien le corresponde y de entrada demostrar su condición de acreedor; no es posible como si ocurre en los juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado definitivamente en el memorial de demanda"*<sup>1</sup>.

Ahora bien, es preciso señalar que el ejecutante tiene el deber de aportar todos los documentos necesarios que acrediten la existencia de la obligación que se pretende ejecutar, toda vez que al juez en el proceso ejecutivo le está vedado ordenar la corrección de la demanda para que el demandante allegue al expediente documentos para integrar el título.

#### **- De los requisitos del título ejecutivo**

Respecto a los títulos ejecutivos se ha señalado jurisprudencialmente por el Consejo de Estado que los mismos deben de cumplir con unas condiciones sustanciales a saber la claridad, exigibilidad y expresividad; y unos requisitos formales que debe de contener el documento que se pretende ejecutar, estos requisitos son: i) la autenticidad y ii) que proceda del deudor o de su causante, o de una sentencia judicial condenatoria, o de cualquier otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva.

Al respecto señaló la Corporación:

*"(...) la Sala ha precisado en abundantes providencias que el título ejecutivo debe reunir condiciones formales, las cuales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación i) sean auténticos y ii) emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva de conformidad con la ley. De igual manera se ha señalado que también deben acreditarse condiciones sustanciales, las cuales se traducen en que las obligaciones por cuyo cumplimiento se adelanta el proceso sean claras, expresas y exigibles. La obligación es expresa cuando aparece nítida y manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando se revela fácilmente en el título y es exigible cuando puede lograrse su cumplimiento porque no está sometida a plazo o condición."*<sup>2</sup>

De acuerdo a lo expuesto, el título ejecutivo debe reunir condiciones formales y de fondo. Las formales se refieren a que se trate de documento o documentos que conformen una unidad jurídica, que sea o sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, o de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos

<sup>1</sup>Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Auto del 12 de julio de 2000. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez. Expediente No. 18.342.

<sup>2</sup> Sentencia del 18 de marzo de 2010 -exp. 22.339.



contencioso administrativos o de policía aprueben la liquidación de costas o señalen honorarios de los auxiliares de la justicia.

Las de fondo atañen a que de estos documentos aparezca a favor del ejecutante o de su causante y a, cargo del ejecutado o del causante, una obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.

En tal sentido, la doctrina ha señalado que la obligación es **clara** cuando además de expresa aparece determinada o determinable en el título, es decir, debe ser evidente y entenderse en un solo sentido.

Por **expresa** debe entenderse, aquella obligación que aparece manifiesta de la redacción misma del título. Debe estar expresamente declarada sin que sea necesario acudir a suposiciones

La obligación es **exigible** cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Es decir, que la obligación debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni a condición, previo requerimiento.

#### - Del título ejecutivo en la Jurisdicción Contencioso Administrativa

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 104, establece la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, así:

*"...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.*

*"Igualmente conocerá de los siguientes procesos:*

*"(...)*

*"6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones probadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en contratos celebrados por estas entidades ...".*

Dicho precepto normativo fue desarrollado en el artículo 297 del CPACA, en el que se estableció cuáles documentos constituyen título ejecutivo, así:

*"ARTÍCULO 297. Título ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:*

*1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.*

*2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.*

*3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.*

*4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar”.*

De la normativa relacionada, se colige que el legislador determinó de forma puntual que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es competente para conocer los procesos ejecutivos **i)** derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por la misma jurisdicción, **ii)** provenientes de los laudos arbitrales en que hubiere sido parte una Entidad pública, **iii)** originados en los contratos celebrados por las Entidades públicas. Así mismo, advierte el Despacho que el alcance que se debe dar al artículo 297 del CPACA, debe hacerse en armonía con el artículo 104 ibídem, es decir, no se pueden extralimitar los asuntos que por disposición legal le fueron encomendados a esta jurisdicción, por tanto, los documentos que constituyen título ejecutivo en los términos de la Ley 1437 de 2011, no pueden ser otros sino los que se expiden en el marco de la competencia asignada.

#### **- Del caso concreto**

Visto lo anterior, corresponde al Despacho analizar si con la presente demanda se acompañó el título que preste mérito ejecutivo para librar el mandamiento de pago solicitado.

Así las cosas y teniendo en cuenta que el ejecutante afirmó que la base del recaudo ejecutivo lo conforman: **i)** la Ley 715 de 2001 artículo 24 inciso 6, **ii)** el Decreto 1171 de 2004, **iii)** Decreto departamental 0181 del 29 de enero de 2010, **iv)** el Decreto Departamental 001399 del 26 de agosto de 2008, **v)** calendario Académico de los años 2005, 2006 y 2007 expedido por la entidad territorial, **vi)** certificado de historia laboral y **vii)** certificado de factores salariales devengados por la ejecutante señora SANDRA IBETH BLANCO SALADO, documentos que al sentir del apoderado de la parte actora, conforman un título ejecutivo complejo, pero a la luz de La Ley 1437 de 2011 no son un título ejecutivo complejo que pueda ser enjuiciable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues como ya se explicó en párrafos anteriores, los documentos que constituyen título ejecutivo son los señalados expresamente en el artículo 297 del CAPACA y ninguno de los señalados por el ejecutante hacen parte de los allí enunciados.

Además, los documentos aducidos como título ejecutivo complejo por el apoderado de la ejecutante no contienen una obligación clara, expresa, y exigible a cargo del Departamento de Boyacá, en los términos referidos con antelación; contrario sensu el inciso 6 del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y el Decreto 1171 de 2004, son normas de carácter general dirigidas a todos los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos que laboran en áreas rurales de difícil acceso, sin que genere una obligación determinante o

determinable como lo pretende el escrito introductorio; mientras que el Decreto Departamental 001399 del 26 de agosto de 2008 define para la vigencia 2008, los establecimientos educativos ubicados en áreas de difícil acceso, de acuerdo a lo estipulado en el decreto 1171 del 19 de abril de 2004, en el Departamento de Boyacá.

De igual manera, el Decreto 00181 del 29 de enero de 2010, determinó como sedes educativas ubicadas en áreas rurales para los años 2005 a 2007 las mismas que se establecieron en el Decreto 001399 del 26 de agosto de 2008, sin que se infiera la existencia de un título ejecutivo predicable a favor del ejecutante. Igualmente, el calendario académico de los años 2005, 2006 y 2007 expedido por la entidad territorial y el certificado de historia laboral, tampoco constituyen título ejecutivo en virtud de las disposiciones del artículo 297 del CPACA.

Así las cosas, concluye este estrado judicial que los documentos aducidos como título ejecutivo complejo que se pretenden ejecutar no reúnen las condiciones formales, ni sustanciales, para librar mandamiento de pago.

En conclusión, debido a que en el presente asunto no se cumplió con los requisitos sustanciales y formales establecidos en los artículos 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 422 del Código General del Proceso, este estrado judicial se abstendrá de librar mandamiento de pago.

Lo anterior teniendo en cuenta los señalado por el Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>3</sup>, al referirse a las decisiones que puede adoptar el Juez Administrativo en el marco de los procesos ejecutivos, precisando que:

*"En conclusión, el juez de la ejecución, podrá adoptar las siguientes decisiones frente a una demanda ejecutiva:*

- 1. Librar mandamiento de pago si encuentra conformado el título ejecutivo.*
- 2. **Abstenerse de Librar mandamiento de pago sólo cuando el instrumento de recaudo no está conformado o no se aporta.***
- 3. Inadmitir la demanda por ausencia de los requisitos señalados en la ley, de conformidad con el artículo 170 del CPACA.*
- 4. Rechazar la demanda cuando no sea corregida, según lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 169 del CPACA.*
- 5. Rechazar la demanda cuando hubiere operado la caducidad, de acuerdo el numeral 1º del artículo 169 del CPACA.*
- 6. En caso de falta de jurisdicción y competencia, remitir el expediente al competente (Art. 168 del CPACA)."*

Tal decisión, fue adoptada por el ad quem, con fundamento en lo expuesto por el Consejo de Estado en pronunciamiento de 11 de octubre de 2006, en el que se precisó que el juez de la ejecución "...carece de competencia para requerir a quien se considera acreedor y a quien éste considera deudor para que allegue el documento (s) que constituye el 'título ejecutivo'; es al ejecutante a quien le corresponde y de entrada demostrar su condición de acreedor; no es posible como si ocurre en los juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado definitivamente en el memorial de demanda...". No obstante lo anterior, precisó la Máxima Corporación que "...si bien no es posible inadmitir la demanda para que el

---

<sup>3</sup>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ. Auto del 10 de noviembre de 2015. Radicación: 150013333011201400188-01. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

*ejecutante complete el título presentado, sí lo es para que se corrijan los requisitos formales..."<sup>4</sup>.*

De otra parte, a folios 15 y 91 del expediente el ejecutante confirió poder especial, amplio y suficiente a los abogados **Andrés Julián Romero Roa**, identificado con C.C. No. 80.815.643 de Bogotá y T.P. No. 246.687 del C.S. de la J. y a la abogada **Ana María Viasús Ibañez**, identificada con C.C. No. 1.049.627.309 de Tunja y T.P. No. 260.361, así las cosas, como quiera que el memorial cumple con las previsiones contenidas en los artículos 73 y 74 del C.G.P., aplicables por integración normativa dispuesta en el artículo 306 del C.P.A.C.A., y que la demanda fue firmada por la abogada Viasús Ibañez, se le reconocerá personería únicamente a ella, en los términos del poder conferido.

Por consiguiente, este estrado judicial se abstendrá reconocerle personería al abogado Pedro Yesid Lizarazo Martínez, toda vez que en los poderes citados se observa que a éste no se le confirió poder para actuar.

**Por lo expuesto, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ABSTENERSE DE LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO** conforme lo solicitado por la señora **SANDRA IBETH BLANCO SALADO**, en contra del **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ-SECRETARÍA DE EDUCACION-**, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** En firme la decisión, archívense las diligencias, dejándose las constancias de rigor en el sistema de información siglo XXI.

**TERCERO:** Reconocer personería a la abogada **Ana María Viasús Ibañez**, identificada con C.C. No. 1.049.627.309 de Tunja y T.P. No. 260.361, como apoderada de la parte actora, en los términos y para los efectos del memorial poder visto a folios 15 y 91 del expediente.

**CUARTO.- ABSTENERSE** de reconocer personería al abogado Pedro Yesid Lizarazo Martínez, por las razones expuestas en la parte motiva.

**El presente auto es notificado en estado No. 17, de hoy, 25 de marzo de 2021.**

**Notifíquese y Cúmplase**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ  
JUEZ**

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. Auto del 12 de julio de 2001, exp. 2028; sentencia la Sección Tercera de once (11) de octubre del dos mil seis (2006). Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 30566

Medio de Control: EJECUTIVO  
Radicación No: 15001 3333 012 2020 00189 00  
Ejecutante: SANDRA IBETH BLANCO SALADO  
Ejecutado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ -SECRETARIA DE EDUCACIÓN-

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:

**188d28c147204c63d24ef6e359559f467818870bb1b4c5ed0a4bea4e69  
2c1963**

Documento generado en 23/03/2021 02:19:53 PM

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia: EJECUTIVO**  
**Radicación No. 15001 3333 011 2020 00129 00**

**Demandante: LILIA DEL CARMEN MARTIN BERMUDEZ**  
**Demandado: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
PARAFISCALES – UGPP –**

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial del 19 de marzo de 2021, poniendo en conocimiento proceso fue objeto fue allegado del juzgado 11 Administrativo de Tunja, para proveer de conformidad.

Así las cosas, revisado el expediente, observa el Despacho que con lugar al impedimento señalado en el numeral 5° del artículo 141 del CGP, la Juez Once Homologa declaró su impedimento y no avocó conocimiento del presente asunto, mediante auto del 16 de diciembre de 2020 (fls. 91-95), por lo que sería del caso proceder a aceptar el impedimento si fuera del caso y por ende, del estudio de admisión; no obstante encuentra el Despacho que la demanda ejecutiva *sub examine*, se originó en la sentencia de fecha veintinueve (29) de marzo de 2019, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 15 001 33 33 015 2016 00056 00.

Ahora bien, es pertinente determinar si este Despacho es competente, o no, por el factor de conexidad, para conocer de la demanda ejecutiva de la referencia.

Pues bien, el numeral 7° del artículo 155 del CPACA, modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021 señala:

*"Artículo 155.- COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA:*

*(...)*

*7. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones judiciales aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo juzgado en primera instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. Asimismo, conocerá de la ejecución de las obligaciones contenidas en conciliaciones extrajudiciales cuyo trámite de aprobación haya conocido en primera instancia. En los casos señalados en este numeral, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía. Igualmente, dé los demás procesos ejecutivos cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes." (Subrayas del Despacho)*

De lo expuesto en la norma en cita, se puede inferir que el juzgado competente para conocer de la presente demanda es el Cuarto Administrativo Oral del

Referencia: EJECUTIVO  
Radicación No: 15001 3333 011 2020 00129 00  
Demandante: LILIA DEL CARMEN MARTIN BERMUDEZ  
Demandado: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP –

Circuito de Tunja, por ser éste, la autoridad judicial que profirió la sentencia condenatoria, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 15 001 33 33 015 2016 00056 00; es así, como se da plena aplicación al principio de conexidad establecido en el artículo 155 del CPACA, motivo por el cual, se ordenará la remisión por competencia del proceso de la referencia, por intermedio de la secretaria de este Despacho y en colaboración de la oficina de apoyo de estos Juzgados.

**Por lo expuesto, el JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA,**

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO: REMÍTASE** por competencia el asunto de la referencia al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Tunja. Para tal efecto, por Secretaría envíese el expediente a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Tunja, a fin de que sea dado de baja en el inventario de este Despacho.

**SEGUNDO:** Déjense las anotaciones y constancias de rigor.

El presente auto es notificado en estado No. 17, de hoy 26 de marzo de 2021.

**Notifíquese y Cúmplase.**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:

**4147f37a4ac6535502849df7a7ea8485aa71ab639bb957df0c1c247c21d  
c8433**

Documento generado en 24/03/2021 05:34:58 PM

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