

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

<b>RADICADO:</b>	680012333000-2018-00481-00
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>DEMANDANTE:</b>	VICTOR JULIO MÉNDEZ SÁNCHEZ
<b>DEMANDADO:</b>	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
<b>CORREOS ELECTRONICOS:</b>	Demandante: <a href="mailto:victor.mendez@hotmail.com">victor.mendez@hotmail.com</a> Demandado: <a href="mailto:notificaciones.bucaramanga@defensajuridica.gov.co">notificaciones.bucaramanga@defensajuridica.gov.co</a> Perito Contable: <a href="mailto:jmmacias1906@gmail.com">jmmacias1906@gmail.com</a> <a href="mailto:jmmacias1906@hotmail.com">jmmacias1906@hotmail.com</a>
<b>TEMA:</b>	AUTO QUE AVOCA CONOCIMIENTO; PONE EN CONOCIMIENTO DOCUMENTACIÓN AL PERITO CONTABLE PARA EFECTOS DE RENDIR DICTAMEN PERICIAL, E INFORMA USO DE MEDIOS TECNOLÓGICOS.
<b>AUTO DE SUSTANCIACIÓN No</b>	066
<b>MAGISTRADA PONENTE:</b>	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Ha ingresado el expediente de la referencia por redistribución<sup>1</sup> y, en tal virtud se impartirá el siguiente trámite:



1. Avocará conocimiento del proceso de la referencia, en el estado en que se encuentra.
2. Pondrá en conocimiento del perito contador - Dr. Juan Manuel Macías Avendaño, la respuesta emitida por el Director de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional, en virtud de la complementación por él solicitada. Así mismo, se le informa que, cuenta con el termino de quince (15) días contados a partir del día siguiente al recibo del oficio que será remitido por la Escribiente G1 adscrita a este Despacho, para que rinda el correspondiente dictamen pericial, cuyo objeto consiste en:

*“Determinar los diferentes conceptos que tiene el demandante de haberse realizado oportunamente la apertura de cuenta en la Caja Promotora de Vivienda Familiar desde el 1° de abril de 1993 hasta el 1° de junio de 2007, es decir, determinando la apertura de cuenta individual; el monto de las cesantías mes a mes y año por año con los rendimientos financieros que normalmente hubiere devengado, el ahorro forzoso del 7% sobre el salario básico como ahorro individual; el subsidio de vivienda del demandante en su categoría de Auxiliar de Inteligencia una vez cumplierse los 14 años de afiliación y cotización; los intereses de capital y demás beneficios que confiere el oportuno traslado, administración y manejo de las cesantías y ahorros ante esa entidad, valores debidamente indexados a la fecha de la pericia.”*

3. Una vez el perito contable cumpla con la carga probatoria que le fue impartida, se prescindirá de la audiencia de contradicción del dictamen pericial, en virtud de lo preceptuado en el parágrafo del artículo 219 modificado por el artículo 55 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>.
4. Igualmente, se dispondrá aplicar el artículo 228 del Código General del proceso, para que, una vez se allegue el dictamen pericial, se corra traslado a las partes, por el término de tres (03) días, para que, si a bien lo tienen, soliciten la aclaración, complementación o la práctica de uno nuevo a costa

---

<sup>1</sup> **PARÁGRAFO.** En los casos en que el dictamen pericial fuere rendido por una autoridad pública, sea aportado o solicitado por las partes o decretado de oficio, el juez o magistrado ponente podrá prescindir de su contradicción en audiencia y aplicar lo dispuesto en el parágrafo del artículo 228 del Código General del Proceso.



del interesado. El traslado se efectuará, en la misma forma en que se fijan los estados conforme lo señala el Art. 201 A del CPACA.<sup>2</sup>

5. En cumplimiento de lo anterior, se **ORDENARÁ** a la Escribiente G-1 – adscrita al despacho de la magistrada ponente:
  - a. Enviar mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales y de la señora representante del Ministerio Público anexando copia del peritaje presentado.
  - b. Dejar las respectivas constancias en el expediente del término a partir del cual empieza a correr el traslado y, si se presenta solicitud de aclaración, complementación o práctica de un nuevo peritaje.
  - c. Vencido el término de traslado del dictamen pericial, ingresará el expediente al Despacho para decidir lo que en derecho corresponda.
6. Finalmente, con el fin de mantener la integridad y unicidad del expediente, así como garantizar la seguridad del acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, es **DEBER** del Tribunal informar a los sujetos procesales los correos, canales y, herramientas institucionales que serán utilizadas para sus actuaciones judiciales; además, el cumplimiento de los deberes de las partes, apoderados y demás sujetos procesales.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO** del proceso de la referencia, en el estado en que se encuentra, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: PONER EN CONOCIMIENTO** del perito contable, la documentación allegada por el Director de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional, con el fin de que dentro de los (15) días siguientes al recibo del respectivo oficio, rinda dictamen pericial.

---

<sup>2</sup> “Los traslados deberán hacerse de la misma forma en que se fijan los estados”, en concordancia con el inciso tercero del artículo 201 del CPACA, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.



**TERCERO:** Una vez el perito contable cumpla con la carga probatoria que le fue impartida, se **ORDENA PRESCINDIR DE LA AUDIENCIA DE CONTRADICCIÓN DEL DICTAMEN PERICIAL**, en virtud de lo preceptuado por el parágrafo del artículo 219 del CPACA, modificado por el artículo 55 de la Ley 2080 de 2021 y, aplicar el artículo 228 del Código General del proceso, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: ORDENAR** a la Escribiente G-1 – adscrita al despacho de la magistrada ponente:

- a. Enviar mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales y de la señora representante del Ministerio Público anexando copia del peritaje presentado.
- b. Dejar las respectivas constancias en el expediente del término a partir del cual empieza a correr el traslado y, si se presenta solicitud de aclaración, complementación o práctica de un nuevo peritaje.
- c. Vencido el término de traslado del dictamen pericial, ingresará el expediente al Despacho para decidir lo que en derecho corresponda.

**QUINTO: INFORMAR** a los sujetos procesales los correos, canales y, herramientas institucionales que serán utilizadas para las actuaciones judiciales:

**AUDIENCIA VIRTUALES:** Plataformas TEAMS y/o LIFESIZE, contando con el soporte, a través de la línea telefónica y/o WhatsApp 3226538568 adscrita al Despacho 07 de la Corporación.

**RECEPCIÓN DE MEMORIALES:** se dirigirán al correo electrónico de la Secretaría de la Corporación: [sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**CANAL DIGITAL PARA CONSULTA DE EXPEDIENTES:** ONE DRIVE y/o solicitando información a través de mensaje de texto a la línea telefónica 3226538568.

**SEXTO: ADVERTIR A LAS PARTES, APODERADOS Y DEMÁS INTERVINIENTES, SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS SIGUIENTES DEBERES:**



1. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se realizarán a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, garantizando que en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta.
2. Las partes y sus apoderados **DEBEN** realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
3. Suministrar al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes, el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite.
4. ENVIAR a las demás partes del proceso después de notificadas, cuando hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso. **Se exceptúa la petición de medidas cautelares.** Este deber se cumplirá a más tardar **el día siguiente a la presentación del memorial.**

De preferencia se usará el formato PDF para los documentos escritos enviados o recibidos por medios electrónicos, utilizando algún mecanismo de firma para identificar a su autor o emisor del documento e identificándolo con el número del radicado del proceso, el despacho al que va dirigido y el nombre de la magistrada ponente.

Sin embargo, no se exigirá ningún tipo de autenticación o formalidad adicional.

**SEPTIMO: ADVERTIR** que, en el evento de considerarlo pertinente la magistrada ponente podrá ordenar que la actuación judicial respectiva se realice presencialmente o combinando las dos modalidades, conforme lo dispone el parágrafo del Art. 186 del CPACA.

**OCTAVO:** El auxiliar Judicial del Despacho registrará la presente providencia y las demás que se profieran dentro del presente trámite, en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**



**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA - TRIBUNAL 007 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE  
BUCARAMANGA-SANTANDER**

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:

**dc2ac3a97e0f39ca3f2001ed60ae6ee3e1b214070b4b7f78d81b226e4dfd4781**

Documento generado en 17/03/2021 10:45:50 AM

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**AUTO RECHAZA DEMANDA**

<b>Medio de control</b>	OBJECIONES
<b>Radicado</b>	680012333000-2021-00055-00
<b>Solicitante</b>	ALCALDE MUNICIPAL DE LANDAZURÍ
<b>Asunto</b>	OBJECIONES A PROYECTO DE ACUERDO No. 013 DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA AUTORIZACIÓN QUE CONFIERE EL CONCEJO AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
<b>Notificaciones Judiciales</b>	<a href="mailto:bibianamanrique@gmail.com">bibianamanrique@gmail.com</a> ; <a href="mailto:gobierno@landazurisantander.gov.co">gobierno@landazurisantander.gov.co</a> ; <a href="mailto:alcaldia@landazuri-santander.gov.co">alcaldia@landazuri-santander.gov.co</a>
<b>Auto interlocutorio</b>	No. 048
<b>Magistrada Ponente</b>	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Santander, a resolver sobre el rechazo de la demanda de la referencia, previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES:**

1. Se presentó demanda de objeciones al proyecto de Acuerdo No. 013 del 30 de noviembre de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA AUTORIZACIÓN QUE CONFIERE EL CONCEJO AL ALCALDE PARA





*CELEBRAR CONTRATOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, proferido por el CONCEJO MUNICIPAL DE LANDAZURÍ, SANTANDER.

2. Mediante auto de fecha veinticinco (25) de enero de dos mil veintiuno (2021), se inadmitió la demanda al observar que la abogada RUTH BIBIANA MANRIQUE ANAYA, no aportó el poder especial para actuar, toda vez que, únicamente se presentó la captura de pantalla del envío del documento, pero no de su contenido.
3. La Secretaría de la Corporación notificó la providencia anterior mediante estado de 27 de enero de 2021.
4. Una vez vencido el término de diez (10) días, concedido para que se corrigieran los defectos indicados en el auto inadmisorio, la parte demandante no presentó ningún memorial.

En este caso, el poder para actuar resulta necesario, teniendo en cuenta que, la demanda de objeciones debe ser presentada por el respectivo Alcalde, por lo que, al dirigirse a través de apoderado judicial, resultaba indispensable allegar el poder conferido, lo cual se requirió en el auto inadmisorio.

Atendiendo a que, en el caso sub examine, la parte demandante no corrigió el defecto advertido, la Sala la rechazará de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 169 de la Ley 1437, que dispone:

***“[...] Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:***

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.***
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.***
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial [...]”*** (Destacado fuera del texto).

En conclusión, de conformidad con la norma indicada, se considera que la demanda se debe rechazar cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido dentro de la oportunidad legalmente establecida.





En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda de Objeciones presentada contra el proyecto de Acuerdo No. 013 del 30 de noviembre de 2020, “*POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA AUTORIZACIÓN QUE CONFIERE EL CONCEJO AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, al no haberse subsanado dentro del término concedido, conforme lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Efectúese el registro de esta actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI, por intermedio de la Auxiliar Judicial del Despacho de la Magistrada Ponente.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada esta providencia procédase al archivo de las diligencias, previas las constancias del caso en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Aprobado en sesión electrónica a través de la herramienta Tecnológica **TEAMS**, la cual de conformidad con el *artículo 186 del CPACA*, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.

**Acta de Sala No. 020 Del 16 de marzo de 2021.**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
Magistrada Ponente

**Aprobado TEAMS**  
**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**  
Magistrado

Ausente con permiso  
**FRANCY DEL PILAR PINILLA**  
Magistrada

**Firmado Por:**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**



**MAGISTRADA**  
**MAGISTRADA - TRIBUNAL 007 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE**  
**BUCARAMANGA-SANTANDER**

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:

**d8e2aaf289eaa8254445b981ff4ebbed4d1601df761f49b32e18faa989985f5**

Documento generado en 17/03/2021 10:49:27 AM

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, dieciséis (16) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	NULIDAD
<b>RADICADO</b>	680012333000-2021-00061-00
<b>DEMANDANTE</b>	ANTONIO MARÍA CASTRO PÉREZ
<b>DEMANDADO</b>	DEPARTAMENTO DE SANTANDER – ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER
<b>TRAMITE</b>	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR
<b>TEMA</b>	ORDENANZA 025 DE 2018
<b>NOTIFICACIONES JUDICIALES</b>	<b>DEMANDANTE:</b> <a href="mailto:ancaspe1954@gmail.com">ancaspe1954@gmail.com</a>  <b>DEMANDADO:</b> <a href="mailto:notificaciones@santander.gov.co">notificaciones@santander.gov.co</a> ; <a href="mailto:secretariageneral@asambleadesantander.gov.co">secretariageneral@asambleadesantander.gov.co</a> ; <a href="mailto:juridica@asambleadesantander.gov.co">juridica@asambleadesantander.gov.co</a>  <b>PROCURADORA JUDICIAL</b> <a href="mailto:yvillareal@procuraduria.gov.co">yvillareal@procuraduria.gov.co</a>
<b>Auto Interlocutorio No.</b>	<b>047</b>
<b>MAGISTRADA PONENTE</b>	<b>CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE</b>

Ha venido al Despacho el proceso de la referencia para resolver sobre la medida cautelar solicitada por la parte actora.

Al respecto, **se considera:**

I. **MOTIVACIÓN:**

En virtud de los artículos 229, 230 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicita la suspensión provisional de las disposiciones demandadas contenidas en la Ordenanza No. 025 del 24 de agosto de 2018, expedida por la Asamblea del Departamento de Santander, que



corresponden al numeral doce del artículo cuarto y, la expresión dentro de los 2 años siguientes contenida en el inciso cuarto del artículo décimo sexto.

Se fundamenta en el concepto de violación, por infracción a las normas en que debía fundarse, dado que, la causal de decomiso contenida en el numeral doce del artículo cuarto, no se encuentra contenida en el artículo 25 del Decreto 2141 de 1996, modificado por el artículo 31 del Decreto 602 de 2013 y, por tanto, vulnera el principio de legalidad tributaria.

Por su parte, la expresión dentro de los 2 años siguientes del inciso cuarto del artículo décimo sexto, contraviene lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 26 del Decreto 2141 de 1996, norma que no se entiende derogada por la Ley 1762 de 2015, por cuanto esta no definió un término para proferir el pliego de cargos, por lo que, se debe remitir a la normativa anterior, que dispone un término de 20 días siguientes a la fecha de recibido del acta.

## II. TRASLADO

Corrido el traslado previsto en el inciso segundo del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la accionada emitió pronunciamiento frente a la medida solicitada dentro del término concedido para tal efecto, en los siguientes términos:

### 1. Departamento de Santander – Asamblea Departamental de Santander

Se opone a la medida, toda vez que, la cuestión planteada debe desatarse con el fondo del asunto, una vez se estudie de manera detallada la normatividad involucrada, pues, en este momento preliminar, resultaría mas gravoso para el interés general, suspender una norma que viene aplicándose en diferentes procesos, lo cual ocasionaría un impacto fiscal, sin que se evidencie la urgencia en la determinación.

### 2. Asamblea Departamental de Santander



Intervine de manera independiente, a través de apoderado constituido por el Presidente de la duma; no obstante, resulta improcedente reconocer personería para actuar y atender la intervención que hace la Asamblea Departamental, por cuanto, carece de aptitud para ser parte en los procesos, pues esta radica en la persona jurídica a la cual pertenece el órgano, de manera que es al Departamento de Santander a quien corresponde la representación de la Asamblea en materia judicial, tal y como se dispuso en la admisión de la demanda.<sup>1</sup>

### III. Marco normativo

#### - Suspensión provisional de actos administrativos generales

De conformidad con la misma ley, en el desarrollo de un proceso originado en el medio de control de nulidad, es posible decretar como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, siempre y cuando se cumpla con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 231 que prescribe:

*“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...) (se destaca).*

Del mismo modo, en materia de medidas cautelares se exigen unos requisitos generales de origen formal, generales o comunes,<sup>2</sup> que son: **(1)** debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo;<sup>3</sup> **(2)** debe existir solicitud de parte<sup>4</sup> debidamente sustentada en el

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 73001-33-31-007-2007-00317-01(AP)REV Actor: JAIDER FREDERICH ACOSTA GUZMÁN Demandado: DEPARTAMENTO DEL TOLIMA – ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

<sup>2</sup> En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

<sup>3</sup> Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

<sup>4</sup> De conformidad con el parágrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las



texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio.<sup>5</sup>

También se presentan unos requisitos generales de índole material, que son: **(1)** que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia;<sup>6</sup> y **(2)** que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.<sup>7</sup>

Así pues, el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, puesto que, al ordenar su decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión.

- **Competencia de las Asambleas Departamentales en la fijación de impuestos.**

El artículo 338 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 171 de la Ley 1333 de 25 de abril de 1986<sup>8</sup>, dispone que en tiempo de paz solamente “[...] el Congreso, **las asambleas departamentales** y los concejos distritales y municipales **podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales [...]**”; en consecuencia, determina que “[...] La ley, **las ordenanzas** y los acuerdos **deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos [...]**” (Destacado fuera de texto).

“medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>5</sup> Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

<sup>6</sup> Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

<sup>7</sup> Artículo 230, Ley 1437 de 2011.

<sup>8</sup> “[p]or el cual se expide el Código de Régimen Municipal”



El artículo 287 *ibidem*, dispone que, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses la cual deben ejercer dentro de los límites que les impongan la Constitución y la ley; bajo este principio, entre otros derechos, pueden: i) ejercer las competencias que les correspondan; y ii) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Los numerales 4.º; 7.º y 9.º del artículo 300 de la Constitución Política, señalan que a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas les corresponde: i) “[...] *Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales [...]*”; ii) “[...] *Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta [...]*”; y iii) “[...] *Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales [...]*”.

El artículo 262 del Decreto núm. 1333 de 1986, prevé que “[...] **No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las Municipalidades ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto [...]**” (Destacado fuera de texto).

En torno a las sanciones tributarias, el Consejo de Estado ha dicho que al «*igual que para la actividad impositiva en general, la consagración positiva del régimen sancionatorio vinculado a los tributos, es de origen legal, y compete a la ley la definición de las conductas sancionables, las bases de su imposición, las tarifas o cuantías de las sanciones y la autoridad competente para su aplicación. Significa además este principio que la conducta sancionable debe estar contenida de manera previa en una ley*”<sup>9</sup>, es decir, rige el principio de legalidad y, por ende, al establecerse una sanción a nivel territorial, esta debe guardar armonía con la ley»<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Sentencia del 23 de noviembre del 2018, Exp. 22420, CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.





## - El impuesto al consumo

Al legislador también le compete señalar los procedimientos en materia tributaria, incluso, en aquellos tributos que son de orden territorial<sup>10</sup>, lo que no se opone a la autonomía de los entes locales para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que “*consagrar que el procedimiento tributario nacional se aplique también como procedimiento tributario territorial, es una decisión legítima en cuanto no limita injustificadamente la autonomía de las entidades territoriales*”<sup>11</sup>.

También ha precisado que esta unificación a nivel nacional del régimen procedimental “*no excluye las reglamentaciones expedidas por las Asambleas Departamentales y por los Concejos Distritales y Municipales en relación con los tributos y contribuciones que ellos administran*”<sup>12</sup>.

De esta manera, “*en caso de oposición o contradicción entre normas procedimentales fijadas por los entes territoriales con aquellas dispuestas por el legislador, prevalecen estas últimas*” y, en consecuencia, “*los órganos competentes de las entidades territoriales deberán ajustar y modificar su normatividad para hacerla concordante con la señalada por la ley*”<sup>13</sup>.

Tratándose del impuesto al consumo, la Ley 223 de 1995, que constituye el marco legal de este tributo, también dispuso la unificación del procedimiento.

En el artículo 193 de esta ley se estableció una reglamentación única a nivel nacional sobre el **impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas**

<sup>10</sup> Sentencia C-232 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara. Citada en la sentencia de esta Sala de 10 de marzo de 2016, radicado nro. 760012331000-2010-01443-02 (21538), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Reiterada en la sentencia de 10 de agosto de 2017, radicado nro. 080012331000-2011-01101-01 (21530), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>11</sup> Sentencia C-1114 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>12</sup> C-232 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vargas.

<sup>13</sup> Ib.



**de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas** y, con tal propósito se dispuso que *“ni las asambleas departamentales ni el Concejo Distrital de Santafé de Bogotá podrán expedir reglamentaciones sobre la materia, de manera que el gravamen se regirá íntegramente por lo dispuesto en la presente Ley, por los reglamentos que, en su desarrollo, profiera el Gobierno Nacional y por las normas de procedimiento señaladas en el Estatuto Tributario, con excepción del período gravable”*.

En este mismo sentido, el artículo 199 de la citada ley señaló que *“[l]os departamentos y el Distrito Capital aplicarán en la determinación oficial del impuesto los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional. El régimen sancionatorio y el procedimiento para la aplicación del mismo previstos en el Estatuto Tributario se aplicará en lo pertinente al impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas”*.

Para tal efecto, *“aplicarán en la determinación oficial, discusión y cobro de los impuestos los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional. El régimen sancionatorio y el procedimiento para la aplicación del mismo previstos en el Estatuto Tributario se aplicará en lo pertinente (...)”*.

Conforme lo anterior, en el impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, de licores, vinos, aperitivos y similares y, de cigarrillos y tabaco elaborado, los entes territoriales están sometidos al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario, tanto para efectos de determinación del tributo, como para fines sancionatorios.

#### **IV. Caso concreto.**

En el presente asunto, las normas enjuiciadas están contenidas en la Ordenanza 025 de 2018 expedida por la Asamblea Departamental de Santander, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGAN LOS LITERALES A Y B DEL ARTICULO 422 Y EL LIBRO III CONSTITUIDO POR LOS ARTÍCULOS 574 DE LA ORDENANZA 077 DE*



*DICIEMBRE 23 DE 2014-ESTATUTO TRIBUTARIO DE SANTANDER, SE ADOPTA EL RÉGIMEN SANCIONATORIO Y PROCEDIMENTAL PARA SANCIONAR Y PREVENIR LA DEFRAUDACIÓN A LAS RENTAS DEL DEPARTAMENTO DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1762 DE 2015 Y DECRETO 390 DE 2016 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

Las normas demandadas son del siguiente tenor:

*“ARTÍCULO CUARTO: SANCIÓN DE DECOMISO DE MERCANCÍAS GRAVADAS CON EL IMPUESTO AL CONSUMO O SUJETAS A MONOPOLIO RENTÍSTICO. Sin perjuicio de las facultades y competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Dirección Técnica de Ingresos o la dependencia que haga sus veces de la Secretaría de Hacienda Departamental, podrá aprehender y decomisar, dentro de su jurisdicción, con el apoyo de las autoridades competentes, los productos nacionales y extranjeros sometidos al impuesto al consumo regulados en la Ley 223 de 1995 o sujetos al monopolio rentístico del que trata la Ley 1816 de 2016, que no acrediten el pago del impuesto, o cuando se incumplan las obligaciones establecidas a los sujetos responsables. Las causales de aprehensión y decomiso son las siguientes:*

*(...)*

*12. Cuando los productos gravados con el impuesto al consumo o participación económica no cuenten con el respectivo registro sanitario o se infrinjan las normas sanitarias que dicte el INVIMA. (...)*

*ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO PARA IMPONER LA SANCIÓN DE: A) DECOMISO DE MERCANCIAS GRAVADAS CON EL IMPUESTO AL CONSUMO O SUJETAS A MONOPOLIO RENTISTICO, B) CIERRE DE ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO POR DEFRAUDACION A LAS RENTAS DEPARTAMENTALES, C) SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN DEFINITIVA DE LAS LICENCIAS, CONCESIONES, AUTORIZACIONES, O REGISTRO, D) MULTA POR NO DECLARAR EL IMPUESTO AL CONSUMO O PARTICIPACIÓN ECONÓMICA, E) MULTA POR IMPORTACIÓN CON FRANQUICIA SIN PAGO DEL IMPUESTO, CUANDO LA CUANTÍA DE LA MERCANCÍA ES MAYOR A 456 UVT. Cuando el Grupo Operativo de la Dirección Técnica de Ingresos u oficina que haga sus veces de la Secretaría de Hacienda Departamental, evidencia en un establecimiento de comercio que se está cometiendo alguna de las conductas establecidas en los artículos 4, 5, 7, 8 y 9 de la presente ordenanza, y cuya cuantía sea mayor a 456 UVT, debe aprehender la mercancía como medida preventiva, más no decomisarla, para lo cual se surtirá el siguiente procedimiento:*

*El pliego de cargos deberá señalar con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. El pliego de cargos debe formularse dentro de los 2 años siguientes a*



*la ocurrencia de la conducta sancionable so pena de prescribir la facultad sancionatoria. (Aparte resaltado demandado)*

Por su parte, los artículos 25 y 26 del Decreto 2141 de 1996, reglamentario de la Ley 223 de 1995, alegados como transgredidos por las normas territoriales, disponen lo siguiente:

*“Artículo 25. Aprehensiones. Sin perjuicio de las facultades que tienen los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los funcionarios departamentales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá que tengan la competencia funcional para ejercer el control operativo de rentas podrán aprehender en sus respectivas jurisdicciones los productos nacionales y extranjeros, en los siguientes casos:*

- 1. Cuando los transportadores de productos gravados con impuestos al consumo no exhiban ante las autoridades competentes la tornaguía autorizada por la entidad territorial de origen.*
- 2. Cuando los vendedores detallistas no acrediten el origen legal de los productos.*
- 3. Cuando no se declare el impuesto de los productos que sean o hayan sido introducidos para distribución, venta, permuta, publicidad, comisión, donación o autoconsumo en la respectiva entidad territorial.*
- 4. Cuando se verifique que los productos amparados con tornaguías de reenvío a otras jurisdicciones han sido distribuidas en la entidad territorial de origen o en una entidad territorial diferente a la de destino.*
- 5. Cuando los productos en el mercado pertenezcan a productores, importadores o distribuidores no registrados en la correspondiente Secretaria de Hacienda o cuando los productos no estén señalizados, existiendo obligación legal para ello.*
- 6. Cuando las mercancías extranjeras distribuidas en jurisdicción de la respectiva entidad territorial no estén amparadas en una declaración con pago ante el Fondo-Cuenta.*
- 7. Cuando no se demuestre el ingreso legal de las mercancías a la respectiva entidad territorial.*

*Del procedimiento de. aprehensión se levantará un acta en original y dos (2) copias, la cual será suscrita por el funcionario o los funcionarios competentes participantes en la aprehensión y el presunto infractor, cuando acceda a ello. En el acta se hará constar la fecha y lugar de la aprehensión, causa o motivo de la misma, clase, cantidad y descripción del producto o productos aprehendidos, identificación y dirección del presunto infractor y del responsable de los productos, cuando sea del caso.*

*Copia del acta debidamente firmada se entregará al presunto infractor. En caso de que este se negare a firmar, así se hará constar en el acta.*

*Artículo 26. Procedimiento para el decomiso. Para efectos del decomiso, cuando la aprehensión haya sido efectuada por las autoridades de rentas departamentales o*



del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, o en operativos conjuntos entre los entes territoriales y las autoridades aduaneras y/o policivas nacionales, se procederá en la siguiente forma:

1. La mercancía aprehendida junto con el original y una copia del acta de aprehensión será puesta a disposición del funcionario competente para ejercer la función de fiscalización en el departamento o Distrito Capital, según el caso, el mismo día de la aprehensión o a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la misma, cuando la distancia así lo amerite.

2. En la fecha de recibo, la unidad competente recibirá las mercancías, radicara el acta y entregara una copia de la misma al funcionario aprehensor.

3. Dentro de veinte (20) días siguientes a la fecha de recibo del acta, el funcionario competente elevara pliego de cargos contra el presunto infractor, el cual será notificado por correo, notificación que se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo, o personalmente.

4. Dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de notificación del pliego de cargos, el presunto infractor podrá dar respuesta escrita al pliego, aportando y solicitando las pruebas que pretenda hacer valer.

5. Vencido el término de respuesta al pliego de cargos, el funcionario competente, dentro del mes siguiente, practicará las pruebas a que haya lugar.

6. Cerrado el periodo probatorio, o vencido el termino de respuesta al pliego de cargos cuando no haya lugar a practica de pruebas, el funcionario competente proferirá, dentro del mes siguiente, la Resolución de Decomiso o de devolución al interesado, según el caso, la cual será notificada por correo o personalmente al interesado.

7. Contra la Resolución de Decomiso procede únicamente el recurso de reconsideración, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

*Parágrafo. Contra los actos de trámite proferidos en desarrollo del proceso no procede recurso alguno. Cuando la aprehensión se realice por las autoridades aduaneras, se aplicará el procedimiento establecido en las normas aduaneras.”*

Las anteriores preceptivas, se deben observar en concordancia con los artículos 200 y 222 de la Ley 223 de 1996, que señalan:

**“ARTICULO 200.** *Aprehensiones y Decomisos. Los departamentos y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá podrán aprehender y decomisar en sus respectivas jurisdicciones, a través de las autoridades competentes, los productos sometidos al impuesto al consumo regulado en este Capítulo que no acrediten el pago del impuesto, o cuando se incumplan las obligaciones establecidas a los sujetos responsables.*

**ARTICULO 222.** *Aprehensiones y Decomisos. Los departamentos y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá podrán aprehender y decomisar en sus respectivas jurisdicciones, a través de las autoridades competentes, los productos sometidos a los impuestos al consumo de que trata este Capítulo que no acrediten el pago del*





*impuesto, o cuando se incumplan las obligaciones establecidas a los sujetos responsables.”*

Por su parte, el artículo 15 de la ley 1762 de 2015, “*Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*” estableció:

**“Artículo 15.** *Decomiso de las mercancías. Sin perjuicio de las facultades y competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá en los términos de los artículos 200 y 222 de la Ley 223 de 1995, podrán aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo, en los casos previstos en esa norma y su reglamentación. En el evento en que se demuestre que las mercancías no son sujetas al impuesto al consumo, pero posiblemente han ingresado al territorio aduanero nacional de manera irregular, los departamentos o el Distrito Capital, según sea el caso, deberán dar traslado de lo actuado a la autoridad aduanera, para lo de su competencia.”*

Asimismo, respecto del procedimiento para la sanción de decomiso, el artículo 24 de la Ley 1762 de 2015, dispuso:

**“Artículo 24.** *Procedimiento para mercancías cuya cuantía sea superior a 456 UVT. Las sanciones de decomiso de la mercancía, cierre del establecimiento de comercio, suspensión o cancelación de las licencias, autorizaciones, concesiones y registros y las multas establecidas en los artículos 15 a 19 de la presente ley, se impondrán de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

*El funcionario encargado de la función de fiscalización, de oficio o a solicitud de parte, adelantará las averiguaciones preliminares que culminaran con un informe presentado al Secretario de Hacienda del departamento o del Distrito Capital quien proferirá pliego de cargos, cuando corresponda, en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.*

*El investigado, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la formulación de cargos, podrá presentar los descargos y, solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a 30 días. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento de la fecha para presentar los alegatos, el funcionario deberá proferir decisión definitiva.*

*Contra el acto administrativo que impone la sanción procederá el recurso de reconsideración, que se interpondrá dentro de los diez (10) días, siguientes a la notificación de la resolución que impone la sanción y se decidirá dentro de los treinta*



*(30) días, siguientes a su interposición, por el Gobernador o el Alcalde Mayor del Distrito Capital, según sea el caso.*

*En los aspectos no contemplados en este capítulo, se seguirá lo dispuesto por el Estatuto Tributario, en lo que sea compatible.”*

Por último, el Estatuto Tributario Nacional, en su artículo 638 prescribe:

**“ARTICULO 638. PRESCRIPCION DE LA FACULTAD PARA IMPONER SANCIONES** *modificado por el artículo 64 de la ley 6 de 1992.*

*"Cuando las sanciones se impongan en liquidaciones oficiales, la facultad para imponerlas prescribe en el mismo término que existe para practicar la respectiva liquidación oficial. Cuando las sanciones se impongan en resolución independiente, deberá formularse el pliego de cargos correspondiente, dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se presentó la declaración de renta y complementarios o de ingresos y patrimonio, del período durante el cual ocurrió la irregularidad sancionable o cesó la irregularidad, para el caso de las infracciones continuadas. Salvo en el caso de la sanción por no declarar, de los intereses de mora, y de las sanciones previstas en los artículos 659, 659-1 y 660 del Estatuto Tributario, las cuales prescriben en el término de cinco años.*

*Vencido el término de respuesta del pliego de cargos, la administración tributaria tendrá un plazo de seis meses para aplicar la sanción correspondiente, previa la práctica de las pruebas a que hubiere lugar".*

De acuerdo con la normatividad antes transcrita, en contraste con las normas demandadas, en una revisión preliminar, se tiene que, no resulta evidente una contradicción, desde una confrontación de su contenido normativo, por el cual resulte procedente acceder a la medida de suspensión en este momento procesal, por las siguientes razones:

Respecto del cargo efectuado contra el numeral 12 del artículo 4 de la Ordenanza 025 de 2018, si bien, esta causal en específico no se halla contemplada en el artículo 25 del Decreto 2141 de 1996, con posterioridad a esta reglamentación, se han expedido normas de carácter general como la Ley 1762 de 2016 y las disposiciones del Decreto 390 de 2016, modificado por el Decreto 349 de 2018, sobre los cuales se extienden causales de decomiso de mercancía con tipificación abierta, que implican un estudio interpretativo y de correlación normativa que se debe dar con el fondo del asunto, pues en este momento, ante la confrontación de normas, no resulta evidente la contradicción alegada.





El contenido de los artículos 200 y 222 de la Ley 223 de 1996, contempla una causal abierta de procedencia de decomiso “*cuando se incumplan las obligaciones establecidas a los sujetos responsables*”, situación que amerita necesariamente acudir a otros preceptos normativos que contemplan las obligaciones tributarias y aduaneras del ingreso de la mercancía. La misma consideración se da respecto del contenido del artículo 15 de la Ley 1762 de 2016, que contempla de manera general la procedencia cuando “*posiblemente han ingresado al territorio aduanero nacional de manera irregular*”, lo cual hace necesaria la remisión a otras normas que deben abordarse con el fondo del asunto.

En consideración a lo anterior, desde una confrontación de normas, no es evidente la contradicción, por lo que, se debe desatar a profundidad a través de una interpretación normativa de los diferentes preceptos involucrados, junto con el análisis jurisprudencial y doctrinal de las mismas, lo cual corresponde al fondo del asunto.

Ahora, respecto al cargo planteado contra la expresión contenida en el inciso cuarto del artículo décimo sexto de la Ordenanza 025 de 2018, tampoco resulta evidente su contradicción con los preceptos normativos de carácter superior indicados en la demanda, toda vez que, la determinación del procedimiento sancionatorio establecido en el artículo 24 de la Ley 1762 de 2016, no contempla un plazo para proferir el pliego de cargos; pero, en los aspectos no regulados remite al Estatuto Tributario Nacional, el cual, en su artículo 638, contempla un término de dos años para proferir el pliego de cargos.

En consecuencia, de la comparación de los preceptos, no se aviene contradictoria la expresión señalada, por lo que resulta necesario esperar al estudio de fondo para determinar si, en esta materia, resulta aplicable preferentemente el contenido del artículo 2141 de 1996 o se entiende tácitamente derogado por la Ley 1762 de 2016, junto con la aplicación preferente del Estatuto Tributario por remisión expresa.



Bajo estas consideraciones, no se encuentra satisfecho el requisito específico de procedencia de la medida de suspensión provisional, consagrado en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, pues la violación alegada no resulta evidente de la confrontación de las normas invocadas, por lo que, se negará la medida.

De igual manera la Sala Unitaria precisa que, en los términos del inciso segundo del artículo 229 del CPACA, esta decisión no implica prejuzgamiento.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER,**

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DENIÉGASE** la medida cautelar de suspensión provisional de las normas demandadas, por los motivos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO:** Contra este auto no procede ningún recurso.

**TERCERO:** Efectúense las anotaciones en el Sistema Justicia Siglo XXI por intermedio de la Auxiliar Judicial del Despacho.

**Notifíquese y cúmplase,**

**Firmado Por:**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
**MAGISTRADA**  
**MAGISTRADA - TRIBUNAL 007 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE**  
**BUCARAMANGA-SANTANDER**

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:

**f063d4397bdf1cb18db96939f4b4070d3251596c4d87946b48c70163d096f4c**

Documento generado en 16/03/2021 06:15:20 PM

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



REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

<b>RADICADO:</b>	680012333000-2021-00220-00.
<b>ACCIONANTE:</b>	URIEL URIZA ROZO.
<b>ACCIONADOS:</b>	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO CARCELARIO INPEC, EPAMS GIRÓN, MINISTERIO DE JUSTICIA, DEFENSORIA DEL PUEBLO Y ALCALDÍA MUNICIPAL DE GIRÓN.
<b>TEMA:</b>	AUTO AVOCA TUTELA.
<b>NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS:</b>	<p><b>Accionante:</b></p> <p><a href="mailto:libertades.epamsgiron@inpec.gov.co">libertades.epamsgiron@inpec.gov.co</a></p> <p><a href="mailto:juridica.epamsgiron@inpec.gov.co">juridica.epamsgiron@inpec.gov.co</a></p> <p><b>Demandados:</b></p> <p><a href="mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co">notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co</a>;</p> <p><a href="mailto:notificaciones@inpec.gov.co">notificaciones@inpec.gov.co</a>;</p> <p><a href="mailto:tutelas2@inpec.gov.co">tutelas2@inpec.gov.co</a>;</p> <p><a href="mailto:fallosdetutela@inpec.gov.co">fallosdetutela@inpec.gov.co</a>;</p> <p><a href="mailto:tutelas.epamsgiron@inpec.gov.co">tutelas.epamsgiron@inpec.gov.co</a>;</p> <p><a href="mailto:notificacionjudicial@giron-santander.gov.co">notificacionjudicial@giron-santander.gov.co</a></p>
<b>Auto Interlocutorio</b>	<b>No. 051</b>
<b>MAGISTRADA PONENTE:</b>	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Ha venido al Despacho la solicitud de tutela instaurada por el señor **URIEL URIZA ROZO** por la presunta vulneración de su derecho fundamental a las visitas conyugales, por parte del **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO CARCELARIO INPEC, EPAMS GIRÓN, MINISTERIO DE JUSTICIA, DEFENSORIA DEL PUEBLO Y ALCALDÍA MUNICIPAL DE GIRÓN**, en razón a



que hace más de un año no comparten con sus parejas, cónyuges y compañeras permanentes.

En consecuencia, por reunir los requisitos para ser admitida, se

**ORDENA:**

1. **ADMITIR** la solicitud de tutela respecto de los derechos fundamentales alegados como vulnerados al señor **URIEL URIZA ROZO**, en contra de los accionados **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO CARCELARIO INPEC, EPAMS GIRÓN, MINISTERIO DE JUSTICIA, DEFENSORIA DEL PUEBLO Y ALCALDÍA MUNICIPAL DE GIRÓN.**
2. **VINCULAR**, al Ministerio de Salud y Protección Social en virtud de la pretensión de implementar las medidas de Bioseguridad para las visitas de las PPL.
3. Notifíquese el contenido del presente auto a los accionados, de conformidad con el *artículo 16 del Decreto 2591 de 1991*, así como al accionante.  
  
Al momento de la notificación, póngaseles de presente el texto de la solicitud y en especial las pretensiones de la misma.
4. **REQUIÉRASE** a los accionados para que, en cumplimiento de lo señalado en el *artículo 19 del Decreto 2591 de 1991*, suministren informe en relación con los hechos de la presente acción.
5. Adviértase que la información suministrada se considerará rendida bajo la gravedad del juramento, y que la inobservancia de contestar la solicitud de tutela, acarrea las sanciones consagradas en los *artículos 19, 20, y 52 del Decreto 2591 de 1991.*
6. Líbrense las comunicaciones necesarias, advirtiendo al accionado que, **TIENE UN TÉRMINO DE DOS (2) DÍAS SIGUIENTES AL RECIBO DE LA COMUNICACIÓN,** para ejercer su derecho de defensa y contradicción, así como para rendir el informe solicitado junto con el requerimiento librado.
7. Tener como pruebas legalmente aportadas, los documentos allegados con la solicitud de amparo.



8. **ORDENAR**, al Instituto Nacional Penitenciario Carcelario INPEC y EPAMS Girón que a través de la Oficina Jurídica notifiquen al accionante conforme la TD. 4580 Pabellón No. 2 de todas las actuaciones del proceso.
9. Efectúense las anotaciones en el *Sistema de Gestión judicial Justicia Siglo XXI* por intermedio del Auxiliar Judicial del Despacho.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,**

**Firmado Por:**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA - TRIBUNAL 007 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE  
BUCARAMANGA-SANTANDER**

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:

**ccb45ab32ae5ab647f1b8f5a0adcd78394670c659076a402799ab30f4a0a6277**

Documento generado en 17/03/2021 12:35:26 PM

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

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



REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

<b>Medio de control</b>	<b>REPARACION DIRECTA</b>
<b>Radicado</b>	<b>680013333005-2019-00210-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>ROSALBINA VALENCIA HERNÁNDEZ, JOSÉ JOAQUÍN GARCÍA BAUTISTA en nombre propio y en representación del menor J.E.G.V. <a href="mailto:ramiomerchanmerchan@hotmail.com">ramiomerchanmerchan@hotmail.com</a></b>
<b>Demandados</b>	<b>MUNICIPIO DE BUCARAMANGA <a href="mailto:notificaciones@bucaramanga.gov.co">notificaciones@bucaramanga.gov.co</a> CORPORACIÓN PARA LA PROMOCIÓN Y CORRECTA UTILIZACIÓN DEL TIEMPO LIBRE EN REORGANIZACIÓN – PARQUE ACUALAGO <a href="mailto:sub.financiero@parqueacualago.com">sub.financiero@parqueacualago.com</a> MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA <a href="mailto:notificaciones@floridablanca.gov.co">notificaciones@floridablanca.gov.co</a> DEPARTAMENTO DE SANTANDER <a href="mailto:notificaciones@santander.gov.co">notificaciones@santander.gov.co</a> LOTERÍA DE SANTANDER <a href="mailto:juridica@loteria.gov.co">juridica@loteria.gov.co</a> CENTRO MÉDICO CARLOS ARDILA LULLE y/o FUNDACIÓN OFTALMOLÓGICA DE SANTANDER – FOSCAL <a href="mailto:notificaciones@foscal.com.co">notificaciones@foscal.com.co</a></b>
<b>Tema</b>	<b>APELACIÓN CONTRA AUTO RESUELVE INTERVENCIÓN DE TERCEROS</b>
<b>Auto interlocutorio Nro.</b>	<b>049</b>
<b>Magistrada Ponente</b>	<b>CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE</b>

Corresponde a la Sala decidir el RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la parte demandante contra el auto de ocho (08) de septiembre de dos mil veinte (2020), proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, por medio del cual se niega solicitud de llamamiento en garantía y vinculación solicitada por la parte demandante.

**I. ANTECEDENTES**

La providencia impugnada se profirió con ocasión de la solicitud presentada por la parte demandante en la que solicita la necesidad de llamar en garantía o en su defecto vincular a la empresa Generali Colombia, Compañía de Seguros Generales S.A., teniendo en cuenta que entre dicha aseguradora y la Corporación para la Promoción de Recreación y Correcta utilización del Tiempo Libre – Parque Acualago

se suscribió póliza de responsabilidad civil extracontractual, la cual se encontraba vigente para el momento en que se le ocasionaron las lesiones al menor J.E.G.V., cuya reparación aquí se reclama.

## **II. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

El A quo negó la solicitud de llamamiento en garantía considerando que la misma no se adecúa a las previsiones del artículo 225 del CPACA, al no acreditarse la existencia de un derecho legal o contractual entre los demandantes y la empresa Generali Colombia - Compañía de Seguros Generales S.A., respecto del cual pueda exigirse una reparación integral del perjuicio, careciendo la parte actora de legitimación para invocar tal figura procesal.

Agrega que el escrito de llamamiento no reúne a cabalidad los requisitos enumerados en el inciso tercero de la norma en cita, pues no se enuncian los hechos en que se basa la solicitud, los fundamentos de derecho que se invocan, ni fue aportada la dirección de correo electrónico de la aseguradora para efectuar las respectivas notificaciones judiciales.

Niega igualmente la solicitud de integración al contradictorio de la empresa Generali Colombia, Compañía de Seguros Generales S.A., a título de litisconsorte necesario por pasiva, indicando que la demandante no precisa la calidad en que realiza tal pedimento. Concluye que la problemática en cuanto a la responsabilidad administrativa y extracontractual que pudiera endilgarse a las diferentes entidades demandadas por las lesiones que padeció el menor Jaider Estiven García Valencia, no corresponden a una única relación jurídica sustancial, cuyo conocimiento amerite decisión uniforme frente a la aseguradora cuya vinculación se pretende.

## **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

Indica que, si bien no allegó los datos necesarios para la notificación del llamado en garantía y que no existe vínculo jurídico ni contractual entre los demandantes y la empresa Generali Colombia Compañía de Seguros, debe tenerse en cuenta que para la fecha de los hechos objeto de demanda si existía un vínculo entre la mencionada aseguradora y el demandado Corporación para la Promoción de Recreación y Correcta Utilización del tiempo libre –Parque Acualago con ocasión de la Póliza Nro. 4001385.

Añade que como el demandado; Parque Acualago no presentó llamamiento en garantía, acude a las facultades oficiosas del Juez previstas en los artículos 169 y 170 del CGP, para que proceda con la vinculación de la mencionada aseguradora, quien está llamada a responder ante una eventual condena.

## **III. CONSIDERACIONES**

- 1. De la procedencia y trámite del recurso contra el auto que resuelve sobre intervención de terceros.**



Teniendo en cuenta que, el recurso de apelación examinado se interpuso en vigencia de la Ley 1437 de 2011, cuando no se habían introducido las modificaciones de la Ley 2080 de 25-01-2021- *“Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción,* se aplicará el inciso 4 del artículo 86 de esta última normatividad, el cual señala que, los recursos se regirán por las leyes vigentes cuando estos se interpusieron.

Con fundamento en lo anterior, contra el auto que niega la intervención de terceros procede el recurso de apelación, conforme lo dispone el numeral 7 del artículo 243 del CPACA.

## **2. De la competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 numeral 2, literal “g” de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, corresponde a la Sala del Tribunal Administrativo decidir el recurso de apelación interpuesto contra el auto que niega la intervención de terceros.

## **3. Problema Jurídico**

Acorde con los argumentos expuestos en el escrito de apelación, el problema jurídico se circunscribe a determinar si, ¿frente a la solicitud de llamamiento en garantía que no reúna los requisitos previstos en el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011, el Juez, en uso de sus facultades oficiosas, debe vincular al tercero respecto del cual se aduce una posible responsabilidad?

## **4. Tesis**

- a. No

## **5. Marco normativo.**

El artículo 225 del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla la figura del llamamiento en garantía en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 225. Llamamiento en garantía.** *Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.*

*El llamado, dentro del término de que disponga para responder el llamamiento que será de quince (15) días, podrá, a su vez, pedir la citación de un tercero en la misma forma que el demandante o el demandado.*

*El escrito de llamamiento deberá contener los siguientes requisitos:*

1. El nombre del llamado y el de su representante si aquel no puede comparecer por sí al proceso.

2. La indicación del domicilio del llamado, o en su defecto, de su residencia, y la de su habitación u oficina y los de su representante, según fuere el caso, o la manifestación de que se ignoran, lo último bajo juramento, que se entiende prestado por la sola presentación del escrito.

3. Los hechos en que se basa el llamamiento y los fundamentos de derecho que se invoquen.

4. La dirección de la oficina o habitación donde quien hace el llamamiento y su apoderado recibirán notificaciones personales.

*El llamamiento en garantía con fines de repetición se regirá por las normas de la Ley 678 de 2001 o por aquellas que la reformen o adicionen.”*

## **6. Caso concreto. Análisis Crítico**

Se encuentra claro en este caso que, la solicitud de llamamiento en garantía presentada por la parte demandante frente a la empresa Generali Colombia Compañía de Seguros no cumple los requisitos previstos en el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011 al no demostrarse el derecho legal o contractual de exigir la reparación integral de los perjuicios que se reclaman a través del presente medio de control, como lo determinó el Juez de primera instancia y lo acepta el recurrente.

Ha de tenerse claro que, conforme a las previsiones de la norma en cita, la pretensión del llamamiento en garantía no será en ningún caso distinta a la de garantizar “*el pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia*” con independencia de la parte que lo solicite.

De acuerdo con lo expuesto, la parte actora únicamente está facultada para solicitar al llamado en garantía el pago o reembolso causado como consecuencia del proceso que haya promovido, es decir, los costos en los que incurrió para el inicio y desarrollo del mismo, así como las condenas por costas y agencias en derecho que se le hayan impuesto.

Se observa que respecto de la causa del daño y los perjuicios que se reclaman a través del presente medio de control, no existen pretensiones en contra de la empresa aseguradora llamada en garantía, en virtud de lo cual no resulta facultativo para el Juez como director del proceso, efectuar vinculaciones frente a terceros que por disposición legal sólo concurrirían al mismo previa demostración de la existencia de un derecho legal o contractual.

Acorde con las anteriores consideraciones se confirmará en la decisión recurrida.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**,

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto de ocho (08) de septiembre de dos mil veinte (2020), proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor en el Sistema Justicia Siglo XXI por conducto del Auxiliar Judicial del Despacho.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Aprobado en sesión electrónica a través de la herramienta Tecnológica TEAMS, la cual de conformidad con el artículo 186 del CPACA, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.

Acta de Sala No. 012 del 16 de marzo de 2021.

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
Magistrada Ponente

**Aprobado TEAMS**  
**JULIO EDISON RAMOS SALAZAR**  
Magistrado

**(Ausente con permiso)**  
**FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA**  
Magistrada

**Firmado Por:**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
**MAGISTRADA**  
**MAGISTRADA - TRIBUNAL 007 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE**  
**BUCARAMANGA-SANTANDER**

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:

**c95ee434a85d846045847a57007559df14f9c258c0d3c937c7f1c50dfdbd9e03**

Documento generado en 17/03/2021 10:50:34 AM

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



REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

<b>Medio de control</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>Radicado</b>	680013333008-2018-00186-01
<b>Demandante</b>	<b>JAIME ANDRÉS MORENO PATIÑO</b>
<b>Demandado</b>	<b>MUNICIPIO DE PIEDECUESTA</b>
<b>Correos notificaciones electrónicas</b>	DEMANDANTE: <a href="mailto:alvaroortiz10@yahoo.com">alvaroortiz10@yahoo.com</a> DEMANDADO: <a href="mailto:piedecuestaballesteros@gmail.com">piedecuestaballesteros@gmail.com</a> <a href="mailto:notijudicial@alcaldiadepiedecuesta.gov.co">notijudicial@alcaldiadepiedecuesta.gov.co</a>
<b>Tema</b>	<b>APELACIÓN CONTRA AUTO RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS</b>
<b>Auto interlocutorio No.</b>	<b>050</b>
<b>Magistrada Ponente</b>	<b>CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE</b>

Corresponde a la Sala Unitaria decidir el RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la parte demandada contra el auto de fecha veinte (20) de octubre de dos mil veinte (2020), proferido por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, por medio del cual se declararon no probadas las excepciones previas.

**I. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

El A-quo, resolvió las excepciones propuestas por la parte demandada con fundamento en los siguientes argumentos:

**1. “De la Falta de Jurisdicción o Competencia e indebidamente escogencia de la acción.”**

Indicó que los fundamentos de la demanda no hacen referencia alguna al tema del fuero sindical del cual gozaba el señor JAIME ANDRÉS MORENO PATIÑO, ni se mencionan las normas en las que la parte demandada funda la excepción. Explica que lo pretendido es la inaplicación por ilegal e inconstitucional de los Decretos 110 del 2 de noviembre de 2017 y 111 del 3 de noviembre de la misma anualidad, así mismo que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en los Decretos 112 del 7 de noviembre de 2017, Resolución 228 del 7 de noviembre de 2017, Resolución 237 del 7 de noviembre de 2017 y Oficio No. Consecutivo 1452 de fecha 8 de noviembre de 2017 y como consecuencia de las declaraciones anteriores se ordene el reintegro del accionante al cargo que venía desempeñando en la planta de empleos al momento de ser retirado del servicio, o de otro de igual

o superior categoría; lo anterior fundamentado en vicios de los actos acusados y los que llevaron a la supresión del empleo del demandante.

Conforme a lo anterior, concluye que al no tratarse la demanda de debate sobre el fuero sindical, el conocimiento del presente proceso recae sobre la Jurisdicción Contenciosa Administrativa acorde con lo previsto en el artículo 138 del CPACA y no sobre la Jurisdicción Ordinaria como lo indica la demandada, declarando impróspera la excepción planteada.

## **2. De la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.**

Considera que el Decreto 110 de 2017 es de carácter general y de solicitarse su nulidad sería a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 del C.P.A.C.A. y por tanto la demanda puede ser presentada en cualquier tiempo de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del numeral primero del artículo 164 ibídem.

De la misma manera advierte que, en la demanda se solicita la inaplicación por inconstitucional e ilegal del Decreto 110 de 2017, sin que se pida la declaratoria de nulidad del mismo, y en ese sentido no puede ser tenido en cuenta este Decreto como un acto administrativo demandado y en razón de ello tampoco puede estudiársele la caducidad. Por lo anterior, se declarará no probada la excepción.

## **3. De la Indevida Acumulación de Pretensiones.**

### **3.1. Por acumulación de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad y restablecimiento del derecho.**

Consideró no se configura la indebida acumulación de pretensiones teniendo en cuenta que el demandante no solicita la nulidad por inconstitucionalidad de ningún acto administrativo de carácter general, sino la inaplicación por ilegal e inconstitucional de los Decretos 110 y 111 de 2017, que es una figura jurídica diferente al medio de control contenido en el artículo 135 del C.P.A.C.A. Agregó que no se reúnen los presupuestos para que la demanda deba ser tramitada bajo ese medio de control, enmarcándose lo solicitado en la excepción de inconstitucionalidad, entendida como el deber de las autoridades de inaplicar una norma dando prevalencia a los preceptos constitucionales.

Añadió que conforme a la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, cuando el fundamento de derecho de un acto particular es uno de carácter general que se considera ilegal, debe acudirse a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según el caso, para: "i) cuestionar simultáneamente, a través de la acumulación de pretensiones (artículo 165 de la Ley 1437 de 2011)), la legalidad de las dos decisiones, la general y la particular, o ii) demandar la nulidad del acto subjetivo y pedir la inaplicación del que le sirve de fundamento o iii) demandar separadamente



la nulidad del acto general y del particular, para solicitar la prejudicialidad de este último proceso ( ordinal 1º del artículo 161 del C.G.P.)<sup>1</sup>.

**3.2. Por haber demandado actos que no son susceptibles de ser acusados, como el contenido en la comunicación de supresión del cargo, al no ser el que separó del cargo al demandante.**

Advirtió que en este caso existen actos administrativos de carácter general, como el Decreto 110 del 2 de noviembre de 2017, *“por el cual se modifica y se define la estructura administrativa y funcional del municipio de Piedecuesta”* y el Decreto 111 del 3 de noviembre de 2017, *“por el cual se establece la planta de empleos de la administración central del municipio de Piedecuesta y se dictan otras disposiciones”*; sin embargo, en ninguno de ellos se adoptó la decisión expresa de desvincular al accionante del cargo que se encontraba ocupando, toda vez que, en el Decreto 111 se suprimen 7 cargos de Técnico Administrativo Código 367 Grado 027, y se crea uno, por lo que no todos fueron suprimidos, siendo necesario un acto intermedio dirigido a quien no continuaría con su vinculación con la administración municipal, que en el caso concreto se trata del oficio del 8 de noviembre de 2017, convirtiéndose este último en un acto administrativo susceptible de ser demandado, por ser el que define la situación particular del señor JAIME ANDRÉS MORENO PATIÑO, tal y como lo señala la Jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>2</sup>, por lo que no tiene vocación de prosperidad la excepción planteada.

**3.3. De la Inepta Demanda por falta de requisito sustancial; no se demandó el acto administrativo que delegó las funciones en el Secretario General.**

Refirió que si bien en la demanda se formulan como cargos de ilegalidad la falta de competencia y la extralimitación de funciones del Secretario General del municipio de Piedecuesta al expedir el Decreto 110 de 2017, señalando que con la expedición del mencionado Decreto se omitió dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el acto de delegación, extralimitándose en lo allí indicado, dicha situación no implica que deba demandarse la nulidad del acto administrativo de delegación de funciones, pues, en ninguno de los apartes del líbello introductorio se hace referencia vicios de nulidad en su contra, en virtud de lo cual se declara no probada la excepción planteada.

## II. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte accionada sustenta su inconformidad frente a cada una de las excepciones así:

**1. Falta de jurisdicción o competencia e inepta demanda por indebida escogencia de la acción incoada**

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Sentencia de fecha 21 de noviembre de 2018. Radicación número: 08001-23-33-000-2016-0889-01(62117)

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 18 de febrero de 2010, rad. 25000-23-25-000-2001-10589-01 (1712-2008), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Sostiene la recurrente que según certificación expedida por el Secretario General del Municipio de Piedecuesta, el demandante tiene dos vinculaciones del 07 de noviembre de 2017 al SINDICATO DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y TRABAJADORES DE PIEDECUESTA (SINTRACUESTA) y al SINDICATO DE TRABAJADORES OFICIALES Y EMPLEADOS PÚBLICOS DE PIEDECUESTA (SINTRADEPIE), afiliación que fue anterior a la expedición de los Decretos que definieron la estructura de la Planta de personal del Municipio de Piedecuesta.

Igualmente pertenece al SINDICATO DEPARTAMENTAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS como Directivo, afiliación realizada el 12 de septiembre de 2017 y a su vez tiene afiliaciones al SINDICATO DEPARTAMENTAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS SINDEP UBDIRECTIVA PIEDECUESTA y a SINEYTRAPUB.

Indica que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal Laboral, la competencia para conocer las acciones sobre fuero sindical cualquiera que sea la naturaleza de la relación laboral radica en la Jurisdicción ordinaria, norma que se ajusta a la situación del demandante quien pertenece a varias asociaciones sindicales, en virtud de lo cual no resulta procedente desde ningún punto de vista, deslindar la condición de aforado sindical de la acción a impetrar, para mantenerse en el cargo que ostenta con el Municipio de Piedecuesta.

Cita jurisprudencia del H. Consejo para concluir que correspondía a la parte actora acudir a la jurisdicción ordinaria a entablar la acción consagrada en el artículo 118 del Código Procesal Laboral, en orden a obtener el reintegro al cargo que venía desempeñado hasta antes de expedirse el acto de supresión, siempre que éste se hubiera hecho efectivo omitiendo la autorización judicial consagrada por el legislador, máxime cuando a través de presente medio de control esgrime como uno de los argumentos que se debe tener en cuenta para fallar a su favor la violación al derecho fundamental a la libertad de asociación sindical, en virtud de lo cual debe declararse probada la excepción formulada.

## **2. Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

Expresa que si bien se demandan actos administrativos generales, la caducidad de los mismos no pueden someterse a la regla general del medio de control de Simple Nulidad, porque, la parte demandante, pretende con dicha declaratoria el restablecimiento de sus derechos, por tanto, existe una norma especial para la aplicación de la caducidad, que determina que el tiempo para presentar la demanda, corresponde a cuatro (04) meses siguientes a la notificación del acto administrativo que se demanda.

## **3. INEPTA DEMANDA**

### **3.1. “Por acumulación de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad y restablecimiento del derecho.”**

Aduce que en este caso se configura una indebida acumulación de pretensiones al solicitarse de manera simultánea la inaplicación por inconstitucionalidad de los Decretos 110 del 02 de noviembre de 2017 y el Decreto 111 del 03 de noviembre de 2017 (lo cual es propio del medio de control consagrado en el artículo 135 de la

Ley 1437 de 2011) y la nulidad y restablecimiento del derecho (consagrado en el artículo 138).

Indica que de conformidad con lo previsto en el artículo 165 del CPACA, en las demandas solo es posible la acumulación de demandas de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, quedando excluida la posibilidad acumular con la nulidad por inconstitucional, máxime, si se tiene en cuenta que este último (nulidad por inconstitucional), tiene un trámite diferente el cual se encuentra consagrado en el artículo 184 de la Ley 1437, lo que quiere decir que los medios de control en comento los conoce un juez diferente y se tramitan de maneras distintas.

### **3.2 “Por haber demandado actos que no son susceptibles de ser demandados, como el contenido en la comunicación de supresión del cargo, ya que este no fue el que separó al demandante del cargo.”**

Sustenta la apelación de la excepción citando jurisprudencia proferida por esta Corporación<sup>3</sup>, indicando que es imperioso que se declare la ineptitud sustantiva de la demanda, por ejercer el mecanismo de control contra actos que no son susceptibles del mismo.

### **3.3 Inepta demanda por falta de requisito sustancial**

La parte Demandante, en los hechos DECIMO CUARTO, DECIMO QUINTO, DECIMO SEXTO y DECIMO SEPTIMO, enuncia que el Secretario General actuó sin competencia y de forma ilegal, trayendo a colación la Resolución 226 de 2017, que delegó las funciones al Secretario General, argumentando que el primer acto contamina la legalidad de los demás haciéndolos nulos absolutamente por falta de competencia de la autoridad que expidió el primer acto administrativo, fundamento y causa de los demás.

Acorde con lo anterior considera que, debió demandarse el acto administrativo que otorgó facultades al Secretario General para expedir el Decreto 110 de 2017, dado que dicha omisión configura la excepción de inepta demanda por falta del requisito sustancial.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. De la procedencia y trámite del recurso de apelación contra el auto que declaró no probadas las excepciones.**

---

<sup>3</sup> Tribunal Administrativo de Santander, radicado: 68001333300320180015301, el Magistrado Ponente: RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO. En dicha providencia se indicó:

*“De esta manera resulta claro que la Resolución No. 237 de 2017 se constituye en un acto administrativo definitivo susceptible de control judicial ante esta jurisdicción en tanto constituye la decisión administrativa que definió la situación jurídica de la demandante en torno de la supresión del empleo que desempeñaba y su no reincorporación en la planta de empleos permanentes creada. Así mismo, el oficio No. 14974 de 2017, por medio del cual se comunica al demandante la supresión del empleo (fol. 167), constituye un acto de simple comunicación o ejecución de por ende no resulta susceptible de control judicial como se expuso en precedencia, lo cual impone que se REVOQUE la decisión apelada en tal sentido.”*

Teniendo en cuenta que, el recurso de apelación examinado se interpuso en vigencia de la Ley 1437 de 2011 modificada por el Decreto Legislativo 806 de 2020, pero, cuando no se habían introducido las modificaciones de la Ley 2080 de 25-01-2021- *“Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*, se aplicará el inciso 4 del artículo 86 de esta última normatividad, el cual señala que, los recursos se regirán por las leyes vigentes cuando estos se interpusieron.

Con fundamento en lo anterior, contra el auto proferido por los jueces administrativos que resuelve las excepciones previas procede el recurso de apelación. (Art. 180 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el Art. 12 del D.L 806/2020).

## **2. De la competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, corresponde a la Sala Unitaria decidir el recurso de apelación interpuesto contra el auto que niega las excepciones propuestas por el demandado.

## **2. Problemas Jurídicos**

Se circunscriben a resolver los siguientes interrogantes, que se agruparán atendiendo los motivos de inconformidad y las excepciones planteadas:

- a. ¿Se configura la excepción de falta de jurisdicción o competencia dada la indebida escogencia de la acción?
- b. ¿El recurso de apelación presentado por la parte demandada respecto de la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, satisfizo las exigencias señaladas en la Ley, para efectos de examinar las consideraciones del a quo?
- c. ¿Se configura la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones frente a los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad y restablecimiento del derecho?
- d. ¿Se configura la excepción de inepta demanda al haber demandado actos no susceptibles de control jurisdiccional, como el contenido en la comunicación de supresión del cargo?
- e. ¿Se configura la excepción de inepta demanda por falta de requisitos sustanciales?

## **3. Tesis**

- a. No
- b. No

- c. No
- d. No
- e. No

#### 4. Caso concreto. Análisis Crítico

4.1. La Sala precisa que el actor, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, formula las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA: Se declare la inaplicación por ilegal e inconstitucional del Decreto 110 del 02 de noviembre del 2017 “POR EL CUAL SE MODIFICA Y SE DEFINE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL DEL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA”, publicado el 02 de Noviembre de 2017, y expedido por el Dr. FREDY ALBERTO ALMEIDA SIERRA.*

*SEGUNDA: Se declare la inaplicación por ilegal e inconstitucional del Decreto 111 del 03 de noviembre del 2017 “POR EL CUAL SE ESTABLECE LA PLANTA DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, publicado el 07 de Noviembre de 2017, y expedido por el Dr. DANNY ALEXANDER RAMIREZ ROJAS (Alcalde municipal).*

*TERCERA: Se declare la nulidad del Decreto 112 del 07 de noviembre de 2017 POR EL CUAL SE CREAN UNOS EMPLEOS DE CARÁCTER TRANSITORIO EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE PIEDECUESTA, publicado el 08 de Noviembre de 2017, y expedido por el Dr. DANNY ALEXANDER RAMIREZ ROJAS (Alcalde municipal).*

*CUARTA: Se declare la nulidad de la Resolución 228 del 07 de noviembre del 2017 “POR LA CUAL SE HACE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS EMPLEOS DE LA PLANTA DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE PIEDECUESTA”, publicado el 08 de Noviembre de 2017, y expedido por el Dr. DANNY ALEXANDER RAMIREZ ROJAS (Alcalde municipal).*

*QUINTA: Se declare la nulidad de la Resolución 237 del 07 de noviembre del 2017 “POR MEDIO DE LA CUAL SE INCORPORAN UNOS SERVIDORES PÚBLICOS A LA PLANTA DE EMPLEOS DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE PIEDECUESTA”, publicado el 08 de Noviembre de 2017, y expedido por el Dr. DANNY ALEXANDER RAMIREZ ROJAS (Alcalde municipal).*

*SEXTA: Se declare la nulidad del acto denominado “comunicación de supresión de empleo” con No. Consecutivo 1450/ 17 de fecha noviembre 8 de 2017 expedido por el Secretario General por medio del cual se comunica a mi poderdante la supresión del empleo.*

*SEPTIMA: Como consecuencia de lo anterior se reconozca a favor de mi poderdante a título de restablecimiento del derecho:*

- a) *El reintegro al cargo que venía desempeñando en la planta de empleos permanente al momento de ser retirado del servicio, o a otro de igual o superior categoría.*
- b) *Pagarle el valor de los salarios, prestaciones sociales, cesantías, vacaciones y en general todos los demás haberes laborales legales dejados de percibir desde la fecha de su retiro del empleo público que venía ocupando hasta la fecha de su reintegro efectivo a la entidad demandada.*

- c) *Pagarle el valor de los aportes para seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales dejados de aportar al sistema de seguridad social integral causados desde la fecha de su retiro del empleo público que venía ocupando hasta la fecha de su reintegro efectivo a la entidad demandada.*
- d) *Disponer que para todos los efectos legales se considerará que no hubo solución de continuidad en la prestación de servicio, desde la fecha de su retiro del empleo público que venía ocupando y hasta cuando fuere reintegrado efectivamente a la entidad demandada.*
- e) *Pagarle el valor correspondiente a daños morales causados con la actuación ilegal y arbitraria de la entidad demandada.*

*OCTAVA-. REPARACIÓN INTEGRAL DEL PERJUICIO. La entidad demandada pagará al demandante la totalidad de los daños y perjuicios de todo orden cuya existencia emerja de este asunto, sin limitaciones de ninguna índole, tal y como lo estipula el artículo 16 de la ley 446 de julio 7 de 1998: "...Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales..." (...)"*

#### **4.2 De la falta de jurisdicción o competencia por indebida escogencia de la acción**

Aduce la demandada que, ante el fuero sindical del cual gozaba el demandante al momento de ser separado del cargo, debió acudir a la jurisdicción laboral para solicitar el reintegro a través del proceso especial previsto en el artículo 118 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Contrario a lo anterior, el demandante acudió ante la jurisdicción contencioso administrativa, configurándose la excepción de falta de competencia.

Al respecto ha de indicarse que, si bien la demanda hace referencia a la condición de aforado sindical del demandante, dicha situación no implica que esta jurisdicción pierda la competencia para conocer de la legalidad de los actos administrativos acusados por los demás motivos indicados en la demanda.

Lo anterior teniendo en cuenta que, si bien la jurisdicción ordinaria es la competente para conocer las acciones sobre fuero sindical cualquiera que sea la naturaleza de la relación laboral, dicha competencia se limita a determinar si se desconocieron las prerrogativas del mencionado fuero.<sup>4</sup>

Acorde con lo expresado no se vislumbra la indebida escogencia de la acción ni falta de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, dado que los actos administrativos proferidos con ocasión de la reestructuración administrativa, son susceptibles de control de legalidad ante esta jurisdicción a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 138 del CPACA, en virtud de lo cual, se confirmará la decisión de primera instancia.

#### **4.3 De la Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

Con el fin de resolver esta excepción, debe aclararse que la misma fue sustentada concretamente en el cómputo de la caducidad respecto del Decreto 110 del 2 de

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sección Segunda Consejero Ponente Dra. CARLOS ARTURO ORJUOLA GÓNGORA, auto de marzo dos (2) de dos mil (2000), Expediente 477 (2811-99), Actor: GERMAN HUMBERTO GARCIA DELGADO.

noviembre de 2017 **“POR EL CUAL SE MODIFICA Y DEFINE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL DEL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA”**.

Con fundamento en lo anterior, el A quo indicó que en este caso no se solicitó la nulidad del Decreto sino su inaplicación por ilegal e inconstitucional, en virtud de lo cual, al no encontrarse demandado dicho acto, no hay lugar a abordar estudio de caducidad. Agregó que, al tratarse de un acto administrativo de carácter general, en caso de que solicitara su nulidad, la demanda podría presentarse en cualquier tiempo conforme las disposiciones del artículo 135 y el literal a) del numeral primero del artículo 164 del CPACA.

Al sustentar el recurso de apelación, la parte demandada indica textualmente:

*“Al respecto se considera oportuno manifestar que, si bien se demandan actos administrativos generales, la caducidad de los mismos no pueden someterse a la regla general del medio de control de Simple Nulidad, porque, la parte Demandante, pretende de dicha declaratoria el restablecimiento de sus derechos, por tanto, existe una norma especial para la aplicación de la caducidad, que determina que el tiempo para presentar la demanda, corresponde a cuatro (04) meses siguientes a la notificación del acto administrativo que se demanda.”<sup>5</sup>*

Debe recordarse que la sustentación del recurso de apelación es el medio procesal previsto por el artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para que el recurrente manifieste los motivos de inconformidad con la decisión de primera instancia. En efecto, la sustentación del recurso delimita el pronunciamiento de la segunda instancia, tal y como lo dispone el artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación demarcan la competencia funcional del juez de segunda instancia, por lo cual el recurso deberá guardar consonancia con lo resuelto por el Juez de primera instancia. Al respecto, el H. Consejo de Estado ha considerado:

*“Si bien el principio de la doble instancia constituye una garantía constitucional a la luz del artículo 31 de la Carta Política, el acceso a dicha garantía procesal y la efectividad de su ejercicio no opera deliberadamente, por cuanto resulta necesario el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos por el Legislador relacionados con su oportunidad y procedencia, los cuales deben ser satisfechos a cabalidad so pena del fracaso del recurso de apelación [...]*

*En este sentido y de acuerdo a la finalidad de la alzada, es menester que la sustentación se efectúe de la forma adecuada, es decir, que no solamente deben manifestarse los aspectos que se consideran lesivos al derecho o interés en discusión, sino además los motivos de inconformidad en concreto respecto a la decisión del a quo, lo que en suma determinará el objeto de*

---

<sup>5</sup> Archivo denominado “Recurso de Apelación\_68001333300820180018600 JAIME ANDRES MORENO PATIÑO”



*análisis del ad quem y su competencia frente al caso. Lo anterior demanda desde luego un grado de congruencia inequívoco entre el fallo recurrido y la fundamentación u objeto de la apelación, fuera de lo cual, se estaría desconociendo la finalidad y objeto mismo de la segunda instancia. [...]*

*En conclusión, ante la incongruencia de las razones que arguyó el apoderado de la parte demandada dentro del recurso, no puede menos la Sala que señalar que no existe en el presente motivo alguno de inconformidad contra el fallo, lo que impone declarar incólume la sentencia apelada.<sup>6</sup>(Subraya fuera de texto)*

En el asunto bajo estudio se observa que la parte demandada no cuestionó la decisión adoptada por el A quo referente al término de caducidad para demandar el acto administrativo contenido en el Decreto 110 de 2017 sino que procedió a presentar nuevos argumentos sobre el término de caducidad para demandar actos administrativos de carácter general cuando se pretende igualmente el restablecimiento de un derecho.

Por lo anterior, debe concluirse que la apelación no guarda la congruencia exigida con lo analizado y decidido en el auto apelado, por tal razón y al no encontrar motivo alguno de inconformidad contra la decisión, debe declararse incólume el auto que declaró no prospera la excepción de caducidad del medio de control.

#### **4.4 De la indebida acumulación de pretensiones frente a los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad y restablecimiento del derecho**

Alega la parte demandada que se configura una indebida acumulación de pretensiones al solicitarse de manera simultánea la inaplicación por inconstitucionalidad de los Decretos 110 del 02 de noviembre de 2017 y el Decreto 111 del 03 de noviembre de 2017 (lo cual es propio del medio de control consagrado en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011) y la nulidad y restablecimiento del derecho (consagrado en el artículo 138).

Analizadas las pretensiones de la demanda se advierte que, la solicitud de inaplicación por ilegal e inconstitucional de los mencionados Decretos se enmarca dentro de la figura denominada excepción de inconstitucionalidad o control de inconstitucionalidad por vía de excepción fundamentado en el artículo 4° de la Constitución Política<sup>7</sup>, la cual consiste en la posibilidad que tiene cualquier autoridad de inaplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. Así mismo, partiendo de la premisa de que cualquier autoridad debe dar aplicación prevalente a las normas constitucionales sobre cualesquiera otras que resulten contrarias a ellas, se concluye que, puede y debe inaplicar disposiciones contenidas

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección A, Sentencia 2012-00365/1162-2014 de agosto 3 de 2017, Radicado: 730012331000201200365.01 (1162-2014), Actor: Norma Constanza Villegas Rodríguez, Demandado: Nuevo Hospital La Candelaria de Purificación E.S.E.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 4: *La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales (...)*»

en actos administrativos de cualquier índole, cuando contradicen a aquellas otras que les son superiores jerárquicamente<sup>8</sup>.

La Corte Constitucional dejó en claro que nuestro sistema de control de constitucionalidad está calificado doctrinalmente como «mixto», ya que combina un control concentrado, ejercido por la Corte Constitucional, y difuso, en el que cualquier autoridad puede dejar de aplicar la disposición, por ser contraria a la Constitución. Incluso se ha dicho que constituye, más que un deber, una obligación de la autoridad correspondiente hacer uso de esta figura cuando así lo evidencie, como se dijo en la sentencia T-808 de 2007.<sup>9</sup>

De lo expuesto deviene que, la excepción de inconstitucionalidad planteada en la demanda difiere del medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 del CPACA que puede ser presentado por los ciudadanos, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la excepción de inconstitucionalidad planteada ha sido definida como una facultad o posibilidad de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber, dado que las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales<sup>10</sup>, se concluye que en este caso no se configura la excepción planteada, pues no convergen pretensiones de nulidad por inconstitucionalidad con las de nulidad y restablecimiento del derecho, como lo interpretó el recurrente, encontrándose las pretensiones de la demanda ajustadas a las previsiones del artículo 165 del CPACA. En tal sentido, se confirmará la decisión de primera instancia.

#### **4.5 De la inepta demanda al haber demandado actos que no susceptibles de control jurisdiccional, como el contenido en la comunicación de supresión del cargo**

La sustentación del recurso se basa en un pronunciamiento de este Tribunal en el cual, luego de analizar la situación planteada en la demanda, concluyó que el acto que comunicó al demandante la supresión del empleo, constituía un acto de simple ejecución y por ende no era susceptible de control jurisdiccional.

A fin de resolver la impugnación debe indicarse que en asuntos en los que se debate el retiro de los servidores públicos con ocasión de la reestructuración administrativa, la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, a través de sus Subsecciones ha

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION A, Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS, Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil diecisiete (2017), Rad. No.: 68001-23-31-000-2006-02724-01(0296-13), Actor: FELIX MARINO JAIMES CABALLERO

<sup>9</sup> Ibídem

<sup>10</sup> Sentencia SU132/13

indicado que el interesado debe demandar el acto que contiene en forma individual su retiro del servicio.

*Así lo expuso de manera ilustrativa en la sentencia de 18 de febrero de 2010<sup>11</sup> :*

*“La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diáfano el escenario; deben analizarse las situaciones fácticas y jurídicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo:*

*1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, porque es un simple acto de la administración, o de ejecución.*

**2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.**

*3. Pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho (...)” (Resalta y subraya la Sala).*

En el asunto bajo estudio, el demandante fue vinculado mediante Resolución No. 162-P del 4 de junio de 2015 a la planta global del MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, de forma PROVISIONAL en el cargo de CARRERA ADMINISTRATIVA – TECNICO ADMINISTRATIVO CÓDIGO 367 GRADO 02, nivel técnico, debidamente posesionado mediante acta de posesión No. 040/15.

Analizados los actos administrativos expedidos con ocasión del proceso de reestructuración administrativa del Municipio de Piedecuesta, se tiene que el Decreto 110 de 2017 modificó y definió su estructura administrativa, mientras que el Decreto 111 de 2017 estableció la planta de empleos de la administración central. Ha de tenerse en cuenta que, este último acto en su Artículo primero dispuso la supresión de 7 empleos de “TÉCNICO ADMINISTRATIVO” Código 367 Grado 02 y en su artículo segundo dispuso la creación de un (1) empleo de TÉCNICO ADMINISTRATIVO” Código 367 Grado 02.

Conforme a lo anterior se tiene que, si bien el Estudio Técnico da cuenta de la existencia de 7 empleos de TÉCNICO ADMINISTRATIVO” Código 367 Grado 02, que fueron objeto de supresión través del artículo 1 del Decreto 111 de 2017, lo

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Magistrado Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sentencia de 18 de febrero de 2010, radicación núm. 25000-23-25-000-2001-10589-01 (1712-2008), actor: Hugo Nelson León Rozo.

cierto es, que con la creación de un (1) nuevo empleo de la misma naturaleza y grado en el artículo siguiente, no era previsible para el demandante determinar quién se mantendría dentro de la planta global de cargos del municipio, situación que fue definida con la comunicación de fecha 08 de noviembre de 2017 en la que se le hace saber la supresión del empleo y su permanencia en un empleo de carácter transitorio en atención al fuero sindical.

En virtud de lo expuesto, se concluye que la mencionada comunicación, constituye un acto enjuiciable ante esta jurisdicción tal como lo determinó la Juez de primera instancia, por lo que se confirmará la decisión adoptada en tal sentido.

#### **4.6 De la inepta demanda por falta de requisitos sustanciales**

Para la Sala, si bien en este caso se formulan cargos de falta de competencia y extralimitación de funciones del Secretario General del municipio de Piedecuesta al expedir el Decreto 110 de 2017, no debe perderse de vista que corresponde a la parte demandante acreditar la configuración y existencia de los vicios de ilegalidad que arguye respecto de los actos administrativos cuya nulidad y/o inaplicación solicita.

En tal sentido tal y como consideró el A quo, el hecho de que se endilguen cargos referentes a la falta competencia para expedir los actos administrativos, no implica que la omisión frente a la solicitud de nulidad del acto de delegación (Resolución 226 de 2017) configure la ineptitud de la demanda, máxime cuando frente a los actos demandados se avizora el cumplimiento de los preceptos previstos en los artículos 162 y 163 del CPACA.

Acorde con las anteriores consideraciones se confirmará en su integridad la decisión recurrida.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER,**

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto de fecha veinte (20) de octubre de dos mil veinte (2020), proferido por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor en el Sistema Justicia Siglo XXI por conducto del Auxiliar Judicial del Despacho.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**Firmado Por:**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE  
MAGISTRADA**

**MAGISTRADA - TRIBUNAL 007 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE  
BUCARAMANGA-SANTANDER**

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:

**e03e74c51a21cfe37dfabfc8c38c0dfdf83e6732a1bb7aac6f4d6b7cde44c27b**

Documento generado en 17/03/2021 10:51:40 AM

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



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Magistrado IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

Bucaramanga, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**AUTO QUE RESUELVE SOLICITUD DE TERMINACION DEL PROCESO**  
**Exp. No. 680013333004-2017-00235-01**

<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MAYRA TATIANA CARDENAS VIANCHA</b> <a href="mailto:asesoriajuridicardomartinez@hotmail.com">asesoriajuridicardomartinez@hotmail.com</a>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO SAN CAMILO</b> <a href="mailto:Ardila-abogados-asociados@hotmail.com">Ardila-abogados-asociados@hotmail.com</a> <a href="mailto:notificacionesjudiciales@hospitalsancamilo.gov.co">notificacionesjudiciales@hospitalsancamilo.gov.co</a>
<b>MINISTERIO PÚBLICO:</b>	<b>NELLY MARITZA GONZALEZ JAIMES</b> <b>PROCURADORA 159 JUDICIAL II</b> <a href="mailto:nmgonzalez@procuraduria.gov.co">nmgonzalez@procuraduria.gov.co</a>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud de terminación del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por virtud del contrato de transacción celebrado entre las partes el día 24 de noviembre de 2020. Y presentado conjuntamente por los apoderados el día 28 de noviembre de 2020.

**ANTECEDENTES**

1. Mediante contrato de prestación de servicios la señora Mayra Tatiana Cárdenas Viancha, en el periodo comprendido entre el 02 de julio de 2014 al 30 de mayo de 2016, desempeño el cargo de auxiliar de enfermería en la E.S.E. Hospital Psiquiátrico San Camilo; por lo anterior, a través de derecho de petición solicitó se reconociera la existencia de una relación laboral.
2. El día 27 de junio de 2017, por intermedio de apoderado judicial la señora Mayra Tatiana Cárdenas Viancha, interpone demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la E.S.E. Hospital Psiquiátrico San Camilo, con el fin de que se declarara la nulidad del acto administrativo del 16 de diciembre de 2016, que negó la existencia de una relación laboral, solicitando el restablecimiento de todos los factores salariales a que tenía derecho como empleada pública.
3. Demanda que le fue repartida al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, dictando sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia el día 08 de mayo de 2019, en la cual se accedieron a las pretensiones de la demanda de la siguiente manera:



**PRIMERO. DECLARASE LA NULIDAD** del acto administrativo contenido en el oficio de fecha dieciséis (16) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), por medio del cual se negó el reconocimiento de la existencia de una relación laboral, entre la **E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO SAN CAMILO** y la señora **MAYRA TATIANA CARDENAS VIANCHA**.

**SEGUNDO.** Como consecuencia de la anterior declaración, **RECONOZCASE** la existencia de una relación laboral entre la señora **MAYRA TATIANA CARDENAS VIANCHA** y la **E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO SAN CAMILO**, por los periodos comprendidos así:

CPS No.	PLAZO	INICIO	TERMINACIÓN	OBJETO
543-14	6 meses	02/07/2014	31/12/2014	El contratista se obliga para con el hospital a prestar sus servicios como apoyo al área misional. En virtud de lo anterior, corresponde al contratista en cumplimiento del objeto contractual: ejecutar el objeto contractual cumpliendo con las obligaciones propias como Auxiliar de Enfermería.
059-15	1 mes 26 días	05/01/2015	28/02/2015	
359-15	4 meses	02/03/2015	30/06/2015	
641-15	6 meses	01/07/2015	31/12/2015	

	27 días			hospital a prestar sus servicios como apoyo al área misional como Auxiliar de Enfermería en los diferentes servicios habilitados y ofertados por la ESE Hospital Psiquiátrico San Camilo.
--	---------	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**TERCERO.** A título de restablecimiento del derecho, **ORDÉNASE** a la **E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO SAN CAMILO** reconocer y pagar a favor de la señora **MAYRA TATIANA CARDENAS VIANCHA**, la totalidad de prestaciones sociales que se reconocen a los empleados (salarios, aumentos salariales, primas de servicio, cesantías e intereses a las mismas, vacaciones, entre otras) de la Entidad que desempeñaban similar labor de "AUXILIAR DE ENFERMERÍA", tomando como base para la liquidación respectiva el salario legalmente establecido para éstos; así mismo, deberá reconocer y pagar la diferencia salarial si a ello hubiere lugar; por los periodos comprendidos así:

CPS No.	PLAZO	INICIO	TERMINACIÓN	OBJETO
543-14	6 meses	02/07/2014	31/12/2014	El contratista se obliga para con el hospital a prestar sus servicios como apoyo al área misional. En virtud de lo anterior, corresponde al contratista en cumplimiento del objeto contractual: ejecutar el objeto contractual cumpliendo con las obligaciones propias como Auxiliar de Enfermería.
059-15	1 mes 26 días	05/01/2015	28/02/2015	
359-15	4 meses	02/03/2015	30/06/2015	
641-15	6 meses	01/07/2015	31/12/2015	
061-16	3 meses 27 días	04/01/2016	30/04/2016	El contratista se obliga para con el hospital a prestar sus servicios como apoyo al área misional como Auxiliar de Enfermería en los diferentes servicios habilitados y ofertados por la ESE Hospital Psiquiátrico San Camilo.

La **E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO SAN CAMILO**, hará la actualización sobre las sumas adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado.

(...)

4. Sentencia que fue recurrida por la parte demandada dentro del término legal, por lo cual, través de auto se citó a audiencia del art 192 del CPACA, en la cual el comité de conciliación de la E.S.E. Hospital Psiquiátrico San Camilo, manifestó tener animo conciliatorio, y la parte demandante aprobó los parámetros de





conciliación.

5. A través de auto del 24 de julio de 2019, el A-quo no aprobó conciliación judicial por cuanto, la entidad debía realizar el cálculo actuarial de cuanto debía ser realmente la cotización al sistema de seguridad social, situación que no ocurrió, debido a que, tan solo se realizó una liquidación de las diferencias y con base en ello se sacaron los porcentajes, decidiéndose que estos dineros serían entregados a la demandante, lo cual podría resultar lesivo para el patrimonio público como para los derechos pensionales de la demandante; por lo cual, se concedió el recurso de apelación contra la precitada sentencia.
6. El día 15 de agosto de 2019, el Magistrado Ponente, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de primera instancia.

## CONSIDERACIONES

### De la transacción

Como acto jurídico, la transacción tiene como objeto solucionar un conflicto o precaver uno eventual; por lo tanto, el primer presupuesto para que aquella se configure es la existencia de una disputa que no haya sido resuelta en sede judicial, bien porque no se ha acudido a una instancia de tal naturaleza o bien porque, habiéndolo hecho, dentro de la misma no se ha proferido aún una decisión en firme.

Sobre el particular, el artículo 2469 del Código Civil dispone lo siguiente:

“Artículo 2469. Definición de la transacción. La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha definido esta figura como (se transcribe literal):

“una convención en que las partes, sacrificando parcialmente sus pretensiones, ponen término en forma extrajudicial a un litigio pendiente o precaven un litigio eventual, que produce como principal consecuencia, la extinción de la disputa que enfrenta a los contratantes con la misma fuerza que la Ley reconoce a las sentencias judiciales, dado que el artículo 2483 del Código Civil establece que tal acuerdo tiene el efecto propio de cosa juzgada”

Ahora bien, uno de los principales efectos que genera el acuerdo transaccional es el de cosa juzgada, por el pacto de voluntades; en consecuencia, cuando se transa sobre la totalidad de los asuntos discutidos, las partes no pueden reavivar el conflicto acudiendo a



la jurisdicción o, en caso que haya un proceso judicial en curso, habrá lugar a la terminación anormal del mismo.

En aquellos eventos en que se transige estando en curso un proceso judicial, es apenas obvio que el efecto procesal sea su terminación, pues, al dirimirse el conflicto, por sustracción de materia este carecerá de objeto sobre el cual pueda producirse un pronunciamiento por parte de la jurisdicción.

### **Oportunidad para presentar la terminación por transacción**

La transacción procede en cualquier etapa del litigio, antes de dictar sentencia, de conformidad con el artículo 312 y 313 del C.G.P, el cual dispone:

“Artículo 312. Trámite. En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia.

Para que la transacción produzca efectos procesales deberá solicitarse por quienes la hayan celebrado, dirigida al juez o tribunal que conozca del proceso o de la respectiva actuación posterior a este, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. Dicha solicitud podrá presentarla también cualquiera de las partes, acompañando el documento de transacción; en este caso se dará traslado del escrito a las otras partes por tres (3) días.

El juez aceptará la transacción que se ajuste al derecho sustancial y declarará terminado el proceso, si se celebró por todas las partes y versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas o sobre las condenas impuestas en la sentencia. Si la transacción solo recae sobre parte del litigio o de la actuación posterior a la sentencia, el proceso o la actuación posterior a este continuará respecto de las personas o los aspectos no comprendidos en aquella, lo cual deberá precisar el juez en el auto que admita la transacción. El auto que resuelva sobre la transacción parcial es apelable en el efecto diferido, y el que resuelva sobre la transacción total lo será en el efecto suspensivo.

Cuando el proceso termine por transacción o esta sea parcial, no habrá lugar a costas, salvo que las partes convengan otra cosa.

Si la transacción requiere licencia y aprobación judicial, el mismo juez que conoce del proceso resolverá sobre estas; si para ello se requieren pruebas que no obren en el expediente, el juez las decretará de oficio o a solicitud de parte y para practicarlas señalará fecha y hora para audiencia.

“Artículo 313. Transacción por entidades públicas. Los representantes de la nación, departamentos y municipios no podrán transigir sin autorización del Gobierno Nacional, del gobernador o alcalde, según fuere el caso.

Cuando por ley, ordenanza o acuerdo se haya ordenado promover el proceso en que intervenga una de las mencionadas entidades la transacción deberá ser autorizada por un acto de igual naturaleza” (subrayado fuera del texto original).



Por tanto y como aún no hay sentencia definitiva, en este proceso las partes pueden solicitar su terminación por virtud de la transacción celebrada entre ellas, con independencia de la etapa en la que se encuentra el trámite.

Por otra parte, se debe verificar si el contrato de transacción allegado cumple con los requisitos que establecen las normas citadas, para así definir su aceptación o no, en orden a declarar la terminación del proceso, en los términos del artículo 312 del C.G.P. es decir: i. si se ajusta al derecho sustancial. ii. si se celebró por todas las partes y iii. sí versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas en el proceso.

En consecuencia, procederá el Despacho a determinar si en el caso concreto se cumplieron con todos los requisitos jurisprudenciales y legales para la procedencia de la transacción como medio de terminación anormal del proceso.

### Caso Concreto

Ahora bien, de lo expuesto anteriormente y de los requisitos del art. 312 del C.G.P. se demuestra que el contrato de transacción suscrito por las partes, no versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas en el proceso, por cuanto, en su cláusula primera, se estipula lo siguiente:

**"PRIMERO: OBLIGACIONES DE LA PARTE DEMANDADA:** la **E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO SAN CAMILO** pagara al doctor **RICARDO ALEXANDER MARTINEZ SARMIENTO**, identificado con la C.C. 1.098.689.038 de Bucaramanga y portador de la Tarjeta Profesional No. 238.533 del C.S. de la J., la suma de **Dieciocho millones de pesos MCTE (\$ 18.000.000)** por concepto de **PRETENSIONES DE LA DEMANDA, AGENCIAS EN DERECHO Y CONDENA EN COSTAS** de la demanda de Nulidad y Restablecimiento y del Derecho adelantada por la señora **MAYRA TATIANA CARDENAS VIANCHA** identificada bajo el radicado No. 680013333004-2017-00235-00, la cual se adelanta en este momento en el Tribunal Administrativo de Santander, en una (1) cuota, las cuales se cancelaran previa radicación de la cuenta de cobro, como se indica a continuación:

No.	MES/ CUOTA	VALOR	FECHA DE PAGO
1	Noviembre-2020	<b>\$18.000.000</b>	30/noviembre/2020 y/o cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de la cuenta de cobro
	Total	<b>\$18.000.000</b>	

Visto lo anterior, una vez más, revisado el expediente y de lo expuesto en los antecedentes precedentes; se observa que las partes ya habían solicitado terminar el proceso ante el A-



quo, a través de la audiencia de conciliación de que trata el artículo 192 del CPACA y esta no les fue aprobada bajo el argumento que sí, se le cancelaba el valor total de la condena a la demandante podría resultar lesivo para el patrimonio público, como para los derechos de la demandante en materia pensional, por cuanto, la entidad demandada debía realizar el cálculo actuarial de cuanto debía ser realmente la cotización a salud y pensión, añadiendo las diferencias salariales y prestacionales reconocidas en la sentencia de primera instancia, para determinar cuánto debía aportarle a los respectivos sistemas, y verificar si, teniendo en cuenta que debe ser completado el porcentaje aportado por el empleado, realmente resultaba dinero a favor de la demandante por concepto de devolución de las cotizaciones realizadas, con ocasión a los contratos de prestación de servicios suscritos.

Al respecto es importante traer a colación la sentencia del Consejo de Estado<sup>1</sup> que regulan el asunto, respecto a la irrenunciabilidad de los aportes al sistema de seguridad social indicó:

**"El derecho fundamental a la seguridad social es irrenunciable por expresa disposición del artículo 48, por tanto no tiene efectos la conciliación en la que se renuncie al derecho a la pensión.** De igual manera son irrenunciables los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales (art. 53 CP), principio que refleja la protección constitucional brindada al trabajo tal como se observa en el artículo 21 de la Constitución Política. Sobre este punto, en auto del 11 de marzo de 2010, este Despacho se pronunció, así:

"En este orden de ideas, el artículo en cita establece como garantía fundamental en materia laboral, el principio de la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, el cual refleja el sentido reivindicatorio y proteccionista que para todo trabajador tiene el derecho laboral. De tal forma que las garantías establecidas en su favor, no puedan voluntaria, ni forzosamente, por mandato legal, ser objeto de renuncia.

Lo anterior explica el carácter de orden público que ostentan las normas que regulan el trabajo humano, y el hecho de que los derechos y prerrogativas en ellos reconocidos se sustraigan a los postulados de la autonomía de la voluntad privada. Así lo preceptúa el artículo 14 de Código Sustantivo del Trabajo, al señalar que: "las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables."

Sobre este particular, debe decirse que el derecho a la seguridad social, en punto de la prestación pensionan constituye un patrimonio inalienable e irrenunciable, del trabajador, el cual hace parte de las condiciones de dignidad y justicia que deben orientar toda relación laboral." (Negritas y subrayas fuera del texto)

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B, C.P. Gerardo Arenas Monsalve en decisión de fecha 2 de agosto de 2012, expediente de radicación número: 76001-23-31-000-2006-03586-01(0991-12)



En el mismo sentido la Corte Constitucional en sentencia T-631 de 2010, considero que los asuntos susceptibles de transacción en materia laboral no pueden recaer aquélla sobre derechos ciertos e indiscutibles, de conformidad con lo ordenado por los artículos 53 de la Constitución Política y 158 del Código Sustantivo del Trabajo. En la citada providencia también se precisó que la seguridad social es un derecho fundamental irrenunciable y un servicio público de carácter obligatorio, como lo prevén los artículos 48 de la Constitución Política, 39 y 410 de la Ley 100 de 1993.

Así las cosas, y como quiera que dentro del contrato de transacción suscrito por las partes, nuevamente se dejó fuera lo resuelto en el numeral cuarto y quinto de la sentencia de primera instancia, respecto de los aportes a la seguridad sociales, los cuales no son conciliables, ni transigibles, como se explicó anteriormente, el Despacho procederá a negar la solicitud de terminación del proceso.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE**

- Primero.** **NEGAR** la solicitud de terminación del proceso presentada por las partes el 28 de noviembre de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- Segundo.** Ejecutoriada la providencia, continúese con la etapa correspondiente.
- Tercero.** Se les informa a las partes que los memoriales dirigidos al Tribunal Administrativo de Santander, se deberán remitir al correo electrónico: [ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co)

### **NOTIFÍQUESE**

(Aprobado y adoptado digitalmente)

**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**  
**Magistrado**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER MAGISTRADO PONENTE. Dr. JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Bucaramanga, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

<b>PROCESO</b>	ACCIÓN POPULAR – INCIDENTE DE DESACATO
<b>ACCIONANTE</b>	EVELIA RODRIGUEZ JAIMES
<b>ACCIONADO</b>	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA Y OTROS
<b>RADICADO</b>	680013333000 – 2013 – 00923 – 00
<b>ASUNTO</b>	APERTURA DEL INCIDENTE DE DESACATO
<b>CANALES DIGITALES</b>	<a href="mailto:nelijuridico@hotmail.com">nelijuridico@hotmail.com</a> <a href="mailto:reddepetalos@gmail.com">reddepetalos@gmail.com</a> <a href="mailto:contactenos@ani.gov.co">contactenos@ani.gov.co</a> <a href="mailto:buzonjudicial@ani.gov.co">buzonjudicial@ani.gov.co</a> <a href="mailto:mcabrera@ani.gov.co">mcabrera@ani.gov.co</a> <a href="mailto:info@cddb.gov.co">info@cddb.gov.co</a> <a href="mailto:notificacionesjudiciales@cddb.gov.co">notificacionesjudiciales@cddb.gov.co</a> <a href="mailto:juan.reyes@cddb.gov.co">juan.reyes@cddb.gov.co</a> <a href="mailto:notificacionjudicial@lebrija-santander.gov.co">notificacionjudicial@lebrija-santander.gov.co</a> <a href="mailto:secretariadeplaneacion@lebrija-santander.gov.co">secretariadeplaneacion@lebrija-santander.gov.co</a> <a href="mailto:infraestructura@lebrija-santander.gov.co">infraestructura@lebrija-santander.gov.co</a> <a href="mailto:servicioalcuidadano@minambiente.gov.co">servicioalcuidadano@minambiente.gov.co</a> <a href="mailto:procesosjudiciales@minambiente.gov.co">procesosjudiciales@minambiente.gov.co</a>

### I. ANTECEDENTES

1. Mediante apoderado, la señora EVELIA RODRIGUEZ JAIMES solicitó el inicio de incidente de desacato contra las entidades accionadas, por incumplimiento de la sentencia de fecha 15 de mayo de 2015, confirmada por el Honorable Consejo de Estado el 28 de julio de 2018, que dispuso:

“SEGUNDO. En caso de que no se haya hecho:

A) **ORDÉNASE** a la **Administración Municipal de Lebrija** que tome cuanto antes las medidas de urgencia temporales idóneas para salvaguardar los bienes y la integridad de habitantes, vecinos y transeúntes que se encuentran en riesgo por la amenaza de ruina del talud del barrio El Pesebre.

Para el efecto, mientras se cuenta con los estudios relativos a las obras de estabilización, la Alcaldía tendrá un plazo de quince (15) días para identificar y clasificar, según el grado de riesgo, a todas las personas que podrían verse damnificadas y reubicarlas en otros sectores de la ciudad donde no exista riesgo de desastre, sin desintegrar las respectivas unidades familiares y teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas.

De igual forma, la Administración contará con el plazo de quince (15) días para garantizar que la comunidad advierta el alto riesgo de desastre que se presenta en la zona y para efectuar las obras de cerramiento del área que podría verse arrasada en caso de que el talud del barrio El Pesebre se desplome.

B) **ORDÉNASE** a la **Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga**, realizar los estudios necesarios para

determinar las obras que se deben efectuar para estabilizar el Talud, realizando un estudio técnico del suelo que contenga las posibles soluciones a corto y largo plazo, el cual deberá rendir dentro del plazo de 02 meses contados a partir de la notificación del presente proveído.

C) **ORDÉNASE** a la **Administración Municipal de Lebrija** que, una vez obtenga los estudios de factibilidad de las obras de estabilización del talud para efectos de que la zona sea habitable, determine, dentro del término de 1 día, si es más eficiente que tales obras se ejecuten o si opta por la reubicación definitiva de las personas afectadas, teniendo como objetivos esenciales, eliminar de manera definitiva la amenaza de ruina del talud en el menor tiempo posible y el beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

No sobra acotar que, en caso de que las obras de estabilización sean totalmente inviables para efectos de que la zona sea habitable, la Administración deberá disponer de todos los medios necesarios para reubicar definitivamente a las personas afectadas, así como realizar, dentro del término de un mes, las obras necesarias para eliminar la amenaza de colapso del talud y, en adelante, encargarse de evitar que personas se asienten nuevamente en ese sector”.

**TERCERO: ORDÉNASE** a la **Administración Municipal de Lebrija** que, en caso de que los estudios entregados por la CDMB sugieran la ejecución de las obras de estabilización del talud, que permitan la habitabilidad de la zona, y la Administración Municipal opte por ejecutarlas, deberá realizarlas dentro del término de seis (6) meses, así como realizar el respectivo seguimiento y control.

A) **ORDÉNASE** a la **Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga** que ejerza sus funciones de apoyo, asistencia y control del Municipio de Lebrija durante el desarrollo de las obras de estabilización, procurando que se eliminen de manera definitiva los factores de riesgo de desastre presentes en la zona y se protejan los recursos naturales.

B) **ORDÉNASE** al **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** que ejerza sus competencias de coordinación, evaluación, seguimiento y control de las obras de estabilización, y de inspección y vigilancia de la CDMB durante el desempeño de las actividades que se le ordenaron en esta providencia, procurando la conservación de los recursos naturales, así como la eliminación definitiva de los factores de riesgo ecológico de la zona” (...)

**2.** Con auto de fecha 21 de febrero de 2019 – folios 16 a 17 - el Despacho dispuso requerir a la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA, AL MUNICIPIO DE LEBRIJA, a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, a AUTOPISTAS DE SANTANDER y al MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, para que informaran las acciones pertinentes en relación con el cumplimiento del fallo.

El auto fue notificado en forma electrónica como se observa a folios 18 a 21.

## **II. RESPUESTA LAS ENTIDADES REQUERIDAS.**

### **1. Municipio de Lebrija.**

**1.1.** Mediante escrito obrante a folios 22 a 29, el Secretario de Infraestructura, el Coordinador del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Secretario de Planeación – como encargados del cumplimiento de la orden -, informaron el 1 de marzo de 2019, lo siguiente:

i) La Administración realizó el censo en donde se adelantó la identificación y clasificación de los damnificados, aclarando que a la fecha de presentación del informe – 1 de marzo de 2019 -, no reside ninguna persona en la zona en donde se presentó la afectación.



No obstante, informa que en la parte baja del sector, aunque no reside ningún propietario si se ha tratado de ejercer actividades comerciales en forma ocasional, lo que ha generado una afección del orden público al momento del cerramiento de esta zona.

Por ende, la Administración intentará agotar los medios pertinentes para garantizar la dignidad humana de las personas que “mediante la utilización de la fuerza, no han permitido terminar el cerramiento que culminaría en la zona baja del terreno anteriormente identificado. Por lo cual se adelantará una reunión con el equipo interdisciplinario de la administración municipal de Lebrija junto a la Personería del municipio para promover mediante vías de diálogo que esas personas mínimas que se reusan a dejar de transitar de manera ocasional la zona, entiendan la necesidad de permitir la culminación del encerramiento total de la parte baja del lugar ya señalado”.  
– sic –

**ii)** En cuanto al plazo concedido de 15 días para que la comunidad advierta el alto riesgo de desastres, informa al Despacho que la Administración puso en conocimiento de las personas el riesgo que implica el alojamiento de una vivienda en la zona de riesgo, y además, tomó las medidas oportunas para eliminar el riesgo en cuanto a la habitabilidad de la zona, lo que se encuentra probado con la notificación a las personas que allí habitaban.

**iii)** Se realizó la instalación de un cerramiento en madera y plástico en el costado del barranco en donde se presenta un mayor estado de peligro en caso que el talud del barrio El Pesebre se desplome, sin embargo, en la parte baja en donde se ejercen actividades comerciales este cerramiento no ha sido posible ya que los dueños de los predios no lo permitieron.

Aclara que en todo caso, las personas fueron avisada del riesgo que en se encuentran dadas las condiciones que presenta el talud y el barranco.

**iv)** En cuanto al cumplimiento en sí de la orden, indican los funcionarios que la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga no ha entregado a la Administración de Lebrija los estudios necesarios para determinar las obras que se deben efectuar a efectos de estabilizar el talud, ni ha entregado un estudio técnico del suelo que contengan las posibles soluciones a largo y corto plazo.

Por tanto, hasta que la mencionada entidad no ha entrega de la documentación pertinente, no se podrá iniciar la ejecución del contrato de obra que se requiere para dar cumplimiento de la orden de acción popular.

**1.2.** Con escrito radicado el 9 de diciembre de 2019 – folios 134 a 135 -, la apoderada del ente territorial informó lo siguiente:

- La Administración Municipal procederá con la revisión de los estudios presentados por la CDMB para definir cuál será la mejor alternativa para la situación que se presenta.
- Indica que se tendrá que analizar la situación de acuerdo a los intereses y las pretensiones de los propietarios de los predios frente a los resultados de los estudios elaborados por la CDMB.
- La CDMB verificará la viabilidad técnica de poder implementar 1 o 2 opciones de las presentadas en el estudio, en aras de dar solución.

- Informa que “una vez absueltas las inquietudes planteadas por el Municipio, se procederá a dar cumplimiento de la segunda fase del cumplimiento de la sentencia” – sic -.

**1.3.** Con escrito remitido mediante mensaje de datos el día 14 de marzo de 2021, la apoderada del Municipio de Lebrija solicita al cierre del incidente de desacato, informando lo siguiente:

- La Administración se encuentra adelantado un proceso de contratación con el objeto “implementación de medidas de mitigación y prevención inmediatas del talud su ubicado entre las calles 7 y 8 con carreras 7 y 8 del barrio el pesebre en al casco urbano del Municipio de Lebrija en el Departamento de Santander” que incluye i) proyecto de medidas tempranas y urgentes; ii) solicitud de inscripción; iii) concepto de viabilidad; iv) guía ejecutiva y v) apropiación presupuestal.
- Informa que a la fecha de presentación del escrito no se han presentado deslizamientos en el sector por causas naturales, y ante la intervención del sector por parte de particulares, indica que la Policía Nacional tomó las acciones correctivas del caso, como se observa en la comunicación de gestión del riesgo y de la Policía Nacional, ambas del 8 de marzo de 2021.
- La CDMB celebró un contrato de consultoría “en donde se realizaron los estudios pertinentes a la zona afectada y el día 05 de noviembre de 2019 se entregaron 3 posibles soluciones a la mitigación del derrumbe o deslizamiento del talud afectado por las obras realizadas por Autopistas de Santander”.
- Con ocasión de los estudios realizados por la CDMB, la Administración de Lebrija encontró que dicha entidad no tuvo en cuenta que se requiere que el Municipio de Lebrija adelantar la compra de los predios afectados, y esto no se encuentra contemplado en el presupuesto de los estudios, sin embargo, ya los predios se encuentran plenamente identificados “para poder iniciar las obras planteadas en el estudio”.
- También informa que para la elaboración de los estudios geotécnicos y el planteamiento de las alternativas, la CDMB “no tuvo en cuenta las precisiones cartográficas y las disposiciones legales planteadas en el esquema de ordenamiento territorial acuerdos municipales 011 de 20003 y 010 de 2011, a fin de establecer los aislamientos frente a la corona y pie del talud, como tampoco el uso del suelo, las zonas homogéneas, sub-áreas homogéneas, tratamientos urbanos, amenazas, actividades urbanas, zonificación ambiental; no se puntualizó ni se tuvo en cuenta las fichas normativas en las que se establecen las áreas mínimas de construcción, frente mínimo y aislamientos posteriores, anteriores y demás elementos que se deben tener en cuenta de acuerdo a las normas urbanísticas para adelantar cualquier construcción en el municipio y así proceder al desarrollo de las áreas sobrantes; después de tener en cuenta las consideraciones técnicas y de ley establecidas de orden nacional INVIAS frente a las fajas de retiro obligatorio, CDMB aislamiento del pie y corona del talud y la norma Urbana EOT municipio de Lebrija correspondiente a áreas mínimas y afectaciones presentes en los inmuebles”.

Seguidamente informa, que por lo anterior, el ente territorial las siguientes acciones en aras de establecer con las precisiones necesarias y adelantar el presupuesto, de manera que se ajuste a la realidad y así poder proceder con la elaboración de un proyecto para presentarlo a los diferentes entes gubernamentales, teniendo en cuenta que el Municipio no cuenta con recursos para construcción, de conformidad con la

certificación que para el efecto expidió la Secretaría de Hacienda. Estas actuaciones son:

- Necesidad de concertación previa con la comunidad. El día 20 de marzo de 2020, habiéndose citado previamente a los propietarios de los predios afectados, se realizó la socialización de los estudios aportados por la CDMB, y poniéndoles de presente la posibilidad de escogencia entre 3 alternativas, previendo la posibilidad de urbanizar siempre que dicha medida fuera adoptada de manera unánime. Además, se concedió el término de 30 días para que los propietarios informaran su decisión.

La reunión tuvo lugar el 13 de julio de 2020, en el que además participaron el Secretario de Infraestructura y el Secretario de Planeación, el Coordinador de Gestión del Riesgo y la Defensa Judicial, en donde se consideró necesario realizar una visita ocular a los predios advirtiendo la necesidad de algunos propietarios.

Agrega que en todo caso se adelantó el estudio de títulos pertinentes, y estudia la posibilidad de intervenir los previos sin antes agotar el trámite de administrativo de declaratoria de utilidad pública, para lo cual se requiere el concepto de la CDMB.

- Gestiones técnicas efectuadas previo al desarrollo del proyecto para implementar el estudio entregado por al CDMB. La secretaría de infraestructura ha adelantado el "levantamiento topográfico, precisión de uso del suelo por planeación" y con ello el "concepto de desarrollabilidad", lo que se evidencia en el oficio del 4 de marzo de 2021.

Indica que el concepto de desarrollabilidad es necesario para las labores de intervención de los predios y determinación cual es al área a comprar, pues los predios tienen una distribución del uso del suelo que comprende desde comercial tipo II hasta sueldos de protección en el sector de talud.

Agrega que para poder identificar el área de a intervenir con esta obra de mitigación, fue necesario realizar un levantamiento topográfico que permitiera determinar el área exacta de predio que corresponde al suelo de protección y el área que contiene suelo comercial, "con lo cual se podrá realizar un certificado de desarrollabilidad que permita a la administración municipal de Lebrija, la compra del área del predio donde se plantea ejecutar la obra de mitigación".

- Se efectuó estudio de títulos de los inmuebles del barrio el pesebre para que seta tenido en cuenta en el avalúo para la compra de los predios por parte del Municipio de Lebrija.

Informa que del estudio de 14 títulos, estableció i) 11 predios están disponibles para poder hacer compra directa con sus propietarios por enajenación voluntaria; ii) 3 predios cuentan con embargos que no posibilitan su compra en forma voluntaria, por lo que su compra de podría hacer por vía de expropiación administrativa.

Para continuar con el proceso de compra es necesario i) hacer el respectivo avalúo comercial conforme a la normatividad vigente, de los predios que se pueden comprar; ii) presentar un proyecto de acuerdo municipal para declarar los predios de utilidad pública y se faculte al Alcalde para hacer la compra de los mismos, ya sea por enajenación voluntaria o por expropiación administrativa; iii) posteriormente, hacer todo el proceso de oferta, enajenación o expropiación, según sea el caso para cada inmueble.

- Desde al año 2020, el Municipio de Lebrija adelantada el proceso de avalúo de los predios a efectos de determinar al presupuesto y con ello motivar el proyecto de acuerdo que debe ser proferid por el Concejo Municipal.

## **2. Agencia Nacional de Infraestructura.**

Mediante oficio obrante a folio 53 a 54, informa que el funcionario encargado del cumplimiento de la orden es el Vicepresidente Ejecutivo de la entidad.

En cuanto a las actividades desplegadas, pone de presente que conforme a la parte resolutive del fallo, que fue modificado por el Honorable Consejo de Estado, se advierte que no se impartió orden alguna a la Agencia Nacional de Infraestructura.

## **3. Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.**

**3.1.** El Director General de la entidad dio respuesta el 1 de marzo de 2019, de la siguiente forma:

**i)** Quien tiene a su cargo del cumplimiento del fallo es el Subdirector de Gestión de Riesgo y Seguridad Territorial de la CDMB, quien ha asistido a las reuniones programadas por el Municipio de Lebrija, y quien, además, ha adelantado las siguientes acciones:

- Participación activa en el comité de verificación realizado el 21 de noviembre de 2018, en donde se determinó por parte del Municipio de Lebrija y del Personero Municipal que “el estudio geológico de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por fenómenos de remoción en masa para los predios localizados sobre el talud sur de la calle 8 entre carreras 7 y 8, casco urbano del municipio de Lebrija departamento de Santander realizado por toda la comunidad, no podía ser adoptado por la CDMB como cumplimiento de la orden judicial, toda vez que fue contratado por un particular y dicho estudio es orientado a desarrollar obras de mitigación tendientes a la disminución del riesgo permitiendo el urbanismo del sector, basado en esto la CDMB manifestó que se debería realizar una mesa técnica con el objetivo de determinar las diferentes alternativas y prediseños de obras de estabilización que se pudieran ejecutar en el talud objeto de la acción popular”.
- Agrega que la CDMB participó en la mesa de trabajo del 12 de diciembre de 2018 en donde se socializaron los prediseños de obras de estabilización del talud del barrio el pesebre, consignando las alternativas, y se socializaron las especificaciones técnicas de la consultoría para realizar los estudios que permitan definir la amenaza a fenómenos de remoción de tierra, el que fue radicado en la Administración Municipal el mismo 12 de diciembre de 2018.
- En cumplimiento de la orden judicial, se adelantó el proceso contractual de mínima cuantía con el objeto de “realizar la consultoría para ejecutar la exploración geotécnica en el talud sur de la calle 8 entre carreras 7 y 8, casco urbano del Municipio de Lebrija – Departamento de Santander”, orientado a la exploración geotécnica para el desarrollo del estudio geotécnico y los diseños de obras de mitigación localizados sobre el talud.
- Finalmente, informa que mediante oficio del 26 de febrero de 2019 se solicitó al Municipio de Lebrija desarrollar los trámites de autorizaciones de ocupación con la comunidad del sector, en concordancia con el principio orientador de

concurrencia de gestión del riesgo, establecido en el artículo 3 numeral 13 de la Ley 1523 de 2012.

**3.2.** Con oficio del 27 de abril de 2019 – folio 94 – el Director de la CDMB informó que con posterioridad a lo informado el 1 de marzo de 2019, la Subdirección de Gestión del Riesgo y Seguridad Territorial informó mediante memorando SG – GJA – 2019 del 13 de marzo del mismo año, que se generó el requerimiento técnico No 6449 para realizar la contratación antes mencionada, por valor de \$23.113.370, lo que está en espera de aceptación o modificación por parte de la Oficina de Contratación de la entidad.

**3.3.** Con memorial del 27 de mayo de 2019 - folio 100 -, el Director de la CDMB informó que se suscribió el contrato respectivo para el desarrollo del objeto contractual antes identificado, con EDGAR LEONARDO GOMEZ RONCANCIO, de CONSTRUCCIONES RONCANCIO, y con oficio del 26 de junio siguiente – folio 119 - puso de presente al Despacho que se había suscrito el acta de inicio.

**3.4.** El día 16 de diciembre de 2019, la entidad informó que el 4 de diciembre anterior se realizó mesa de trabajo con el comité de verificación, con el objetivo de socializar el estudio geológico elaborado – folio 147-.

### **3. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

No presentó informe.

### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

De las manifestaciones de las entidades requeridas, y las pruebas aportadas, el Despacho encuentra necesario continuar con el trámite del presente incidente, y por ende, dar apertura el mismo, por las siguientes razones:

**1.** Está acreditado que la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA adelantó la contratación de la consultoría para ejecutar la exploración geotécnica en el talud sur de la calle 8 entre carreras 7 y 8, casco urbano del Municipio de Lebrija – Departamento de Santander”, orientado a la exploración geotécnica para el desarrollo del estudio geotécnico y los diseños de obras de mitigación localizados sobre el talud, y partir del cual, se presentaron tres (03) propuestas de intervención ante el Municipio de Lebrija.

El estudio con las alternativas, fue entregado el 5 de noviembre de 2019, conforme a lo informado por el Municipio de Lebrija.

**2.** Por su parte el MUNICIPIO DE LEBRIJA realizó la revisión de los estudios y consideró pertinente analizar la situación de cada uno de los propietarios de los predios sobre los cuales versa la orden judicial, acogiendo la alternativa de compra de los predios, **sin embargo**, se puso de presente al Despacho que la CDMB no tuvo en cuenta diferentes aspectos que no permiten que el ente territorial adelantar el proceso de compra ya que los predios no se encuentran plenamente identificados en el estudio entregado.

Indicó la apoderada que el MUNICIPIO DE LEBRIJA no cuenta con recursos suficientes para adelantar la obra que se requiere y que se hace necesario el concurso de diferentes entidades estatales, sin embargo, si adelantó el estudio de los predios y el levantamiento topográfico para determinar que porciones de área corresponden a suelo comercial, suelo de protección, y cuales predios son susceptibles de ser adquiridos en forma directa sin necesidad de declaratoria de utilidad pública.

El ente territorial encontró posible la compra directa de 11 de los 14 predios, señalando que 3 de ellos cuentan con medida cautelares, por lo que se requiere expropiación administrativa, sin embargo, informa que se requiere en forma adicional i) el avalúo comercial conforme a la normatividad vigente; ii) presentar un proyecto de acuerdo que faculte al Alcalde para la compra; iii) proceder con el proceso de compra o expropiación.

**3.** Si bien el Despacho no desconoce las actuaciones que la CDMB y el MUNICIPIO DE LEBRIJA han adelantado para el cumplimiento de la orden de acción popular, no puede pasarse por alto que la decisión del Honorable Consejo de Estado data del 26 de julio de 2018 por lo que han transcurrido casi 3 años sin que a la fecha se haya acatado el parámetro allí contenido.

Ahora, es claro que el cumplimiento de la orden implica conocimientos y situaciones técnicas que debieron ser previstas por las entidades accionadas a través de sus dependencias y profesionales especializados, y no esperar al trámite del incidente de desacato para elaborar los informes técnicos que son la base de toda la operación.

Las contestaciones y las pruebas aportadas, ponen en evidencia no solo el retraso en el cumplimiento de la orden judicial, sino también la falta de coordinación técnica entre el MUNICIPIO DE LEBRIJA y la CDMB – sin dejar de lado la ausencia del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible – pues pese a que las alternativas fueron presentadas en el año 2019, solo hasta el mes de marzo de 2021 el ente territorial pone de presente al Despacho que el informe que respalda tales alternativas no tiene funcionalidad pues no tuvo en cuenta diferentes aspectos que impiden el cumplimiento de material de la orden, además, informa sobre situaciones sobrevinientes que pudieron ser previstas con anterioridad como las enlistas en el numeral 2 de este acápite.

**4.** No está demás precisar que si bien el MUNICIPIO DE LEBRIJA indica que desde el año 2020 adelanta el proceso de avalúo de los predios a afectados, esto no se ha concretado pues informó que una vez esto culminó se precisará el valor del presupuesto que se requiere para motivar el proyecto de acuerdo – que tampoco se ha elaborado -, sin dejar de lado que según lo informa el ente territorial, no es viable la alternativa de compra planteada por la CDMB, ante la omisión de diferentes aspectos para la elaboración del informe técnico ordenado en la sentencia de acción popular.

**5.** El incumplimiento de la sentencia es evidente en esta etapa del trámite del incidente de desacato, no solo por lo anteriormente expuesto, sino además por las siguientes razones:

- Se ordenó el MUNICIPIO DE LEBRIJA, la reubicación preventiva de las personas que se encuentren en una situación alta de riesgo, sin desintegrar las unidades familiares. El cumplimiento de esta orden no está acreditado, así como la totalidad del cerramiento de la zona, según fue informado en este trámite.
- Se ordenó a la CDMB, realizar los estudios necesarios para determinar las obras que se deben efectuar para estabilizar el talud afectado, y si bien estos se hicieron, no existió coordinación de la entidad y el Municipio de Lebrija para llegar a la consolidación de un informe que permitiera el inicio de las obras.
- Pese a que se concedió al MUNICIPIO DE LEBRIJA el término de 1 día para decidir si es más eficiente la construcción de las obras o la reubicación definitiva teniendo como objetivo la eliminación del riesgo, esto se ha prolongado en el tiempo, y actualmente encontró situaciones adicionales que eran previsibles, y que retrasan aún más el cumplimiento de la orden.



- Debe tenerse en cuenta que el numeral segundo literal c) de la parte resolutive del fallo dispone:

“No sobra acotar que, en caso de que las obras de estabilización sean totalmente inviables para efectos de que la zona sea habitable, la Administración deberá disponer de todos los medios necesarios para reubicar definitivamente a las personas afectadas, así como realizar, dentro del término de un mes, las obras necesarias para eliminar la amenaza de colapso del talud y, en adelante, encargarse de evitar que personas se asienten nuevamente en ese sector”.

- La orden judicial impone al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a ejercer acciones de coordinación, evaluación, seguimiento y control de las obras de estabilización que se requieran, así como la vigilancia de la CMDV durante el desarrollo de las actividades, situación que no se ha presentado ni acreditado en este trámite.

**6.** Así las cosas y en aras de garantizar el cumplimiento del fallo, se dará apertura al incidente desacato, y se concederá a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA, al MUNICIPIO DE LEBRIJA y al MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, el término de tres (3) meses que en forma coordinada consoliden los estudios técnicos que se requieren para proceder con la determinación de las alternativas para mitigar la problemática, acorde a los parámetros trazados en las sentencias judiciales que ya son de su conocimiento.

Se pone de presente que dentro del término concedido, las entidades deberán presentar un informe consolidado – no fraccionado – del resultado de las actuaciones y no un recuento de las mismas, en donde se demuestre que en efecto las alternativas que se planteen están acordes con la realidad fáctica y jurídica de los predios y de las personas que se ven afectadas o involucradas en el cumplimiento de la sentencia.

De otro lado, se ordena al MUNICIPIO DE LEBRIJA dar cabal cumplimiento a lo ordenado en el artículo segundo numeral a) de la parte resolutive de la sentencia de segunda instancia, en cuanto a la reubicación de las familias que se encuentren en riesgo y el cerramiento que se encuentra pendiente.

**7.** Finalmente, se dispondrá la desvinculación de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, dado que ninguna orden versa sobre la entidad de conformidad con la parte resolutive del fallo de acción popular, cuyo cumplimiento se pretende.

Por lo expuesto, en grado de consulta, el **DESPACHO**,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. DESVINCULAR** del presente trámite a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA.

**SEGUNDO. PONER EN CONOCIMIENTO** de las partes y demás intervinientes, las respuestas aportadas por las entidades incidentadas y que se encuentran relacionadas en la parte motiva de esta providencia, para los efectos que se estimen pertinentes.

Para lo anterior, se podrá solicitar al expediente digital al correo electrónico de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Santander, [ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co)



**TERCERO. DAR APERTURA AL INCIDENTE DE DESACATO** en el presente asunto, contra los siguientes funcionarios.

- 1. LUIS FELIPE DIAZ TANCO** - SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA DEL MUNICIPIO DE LEBRIJA.
- 2. PEDRO HERNANDO HERRERA DUQUE** - JEFE DE LA OFICINA PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE LEBRIJA.
- 3. CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF** – MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.
- 4. JUAN CARLOS REYES NOVA** - DIRECTOR DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA.

**CUARTO. NOTIFICAR** electrónicamente esta providencia a los funcionarios antes relacionados, informándoles que cuenta con el término de tres (03) meses para adelantar las gestiones necesarias y pertinentes, para culminar las actuaciones que garanticen el cumplimiento de la sentencia de acción popular, conforme a los parámetros expuesto en el numeral 6 del acápite de “consideraciones del Despacho” de esta providencia.

**QUINTO. REQUERIR** para que en el término de dos (2) días informe el nombre de la persona que funge como COORDINADOR DEL CONSEJO MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DE LEBRIJA.

**SEXTO. RECONOCER** personería a la Dra. EMILSE PINEDA QUIROGA identificada con c.c. 1.020.772.448 y portadora de la Tarjeta Profesional No 283.770, como apoderada del MUNICIPIO DE LEBRIJA, en los términos y para los efectos del poder obrante a folio 150.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**

**(aprobado en forma virtual)**  
**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**  
**Magistrado**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

Bucaramanga, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**AUTO DECLARA FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL**  
**REMITE AL H. CONSEJO DE ESTADO -REPARTO**

<b>Expediente No.</b>	<b>680012333000-2021-00219-00</b>
<b>Accionante:</b>	<b>BRIANDS DAVID HARNACHE MORENO</b> , con cédula de ciudadanía No. 1.096.220.371 <b>Correo electrónico:</b> <a href="mailto:briandsharnachemoreno@gmail.com">briandsharnachemoreno@gmail.com</a>
<b>Accionados:</b>	<b>DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA</b> <b>Correo electrónico:</b> <a href="mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co">notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co</a> <b>MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO</b> <b>Correo electrónico:</b> <a href="mailto:scs03sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co">scs03sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co</a> <b>INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC</b> <b>Correo electrónico:</b> <a href="mailto:notificaciones@inpec.gov.co">notificaciones@inpec.gov.co</a> <b>INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF</b> <b>Correo electrónico:</b> <a href="mailto:Notificaciones.judiciales@icbf.gov.co">Notificaciones.judiciales@icbf.gov.co</a> <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA – COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA</b> <b>Correo electrónico:</b> <a href="mailto:judiciales@senado.gov.co">judiciales@senado.gov.co</a> <b>CORTE CONSTITUCIONAL- SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO A LAS SENTENCIAS T-388/2013 y T-762/2015</b> <b>Correo electrónico:</b> <a href="mailto:Secretaria2@corteconstitucional.gov.co">Secretaria2@corteconstitucional.gov.co</a> <a href="mailto:presidencia@corteconstitucional.gov.co">presidencia@corteconstitucional.gov.co</a> <a href="mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co">secretaria1@corteconstitucional.gov.co</a> <b>CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – SALA ADMINISTRATIVA</b> <b>Correo electrónico:</b> <a href="mailto:Deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co">Deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co</a> <a href="mailto:Presidencia@consejosuperior.ramajudicial.gov.co">Presidencia@consejosuperior.ramajudicial.gov.co</a>
<b>Acción:</b>	<b>Tutela: Falta de competencia funcional del Tribunal para su conocimiento, según la regla intermedia de reparto prevista por la H. Corte Constitucional en Auto 077 del once (11) de marzo de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio.</b>

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Auto que remite por competencia al H. Consejo de Estado. Accionante: Briands David Harnache Moreno. Accionados: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC, ICBF, Congreso de la República – Comisión de Derechos Humanos del Senado, Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa, Corte Constitucional – Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T-388/2013 y T-762/2015. Exp. No. 680012333000-2021-00219-00

## I. CONSIDERACIONES

Es presentada el día de ayer, 16.03.2021, según acta de reparto que obra en el archivo 02 digital. Empero, de acuerdo con las **normas que determinan la competencia en materia de acción de tutela**, contenidas en el Decreto 1983 de 2017<sup>1</sup>, se tiene que, al estar arrimada la H. Corte Constitucional en la presente demanda, la competencia para su conocimiento, recae en el H. Consejo de Estado de Estado, tal y como lo interpreta la H. Corte Constitucional en Auto 077 del once (11) de marzo de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio, así:

“(…) la Sala estima necesario fijar como regla intermedia del reparto de las acciones de tutela impetradas contra los fallos de la Corte Constitucional, que ellas sólo sean conocidas por el órgano de cierre de la especialidad escogida por el demandante. De esta manera, sólo las altas corporaciones judiciales, de acuerdo a sus propias reglas de trámite, tendrán la capacidad de garantizar un juzgamiento cuidadoso de este tipo de solicitudes, lo cual permitirá el respeto de las sentencias del tribunal constitucional y de la guarda y supremacía de la Carta Política (art. 241 superior)”.

En el presente caso y con fundamento con la regla intermedia de reparto prevista por la H. Corte Constitucional, el conocimiento de la presente acción de tutela recae en cabeza del H. Consejo de Estado – Reparto -, razón por la que se le remitirá el expediente y así, se,

### RESUELVE:

- Primero.** **Declarar** la falta de Competencia funcional de este Tribunal para conocer del asunto de la referencia en primera instancia.
- Segundo.** **Remitir** por la Secretaría del Tribunal en forma electrónica el expediente ante el H. Consejo de Estado – Reparto -, dejando previamente los registros en el sistema.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La Magistrada,

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

---

<sup>1</sup> Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Auto que remite por competencia al H. Consejo de Estado. Accionante: Briands David Harnache Moreno. Accionados: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC, ICBF, Congreso de la República – Comisión de Derechos Humanos del Senado, Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa, Corte Constitucional – Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T-388/2013 y T-762/2015. Exp. No. 680012333000-2021-00219-00

**Firmado Por:**

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR  
MAGISTRADO  
MAGISTRADO - TRIBUNAL 002 ADMINISTRATIVO ESCRITO SECCION  
SEGUNDA DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA-SANTANDER**

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:

**dcfe40ba7676deb976a4df468881207c74cda355b6f28a9c88f9e1495d03a9b1**

Documento generado en 17/03/2021 11:25:31 AM

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



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

**Bucaramanga**, diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**AUTO INTERLOCUTORIO**  
**RESULEVE APELACIÓN: REVOCA EL QUE NIEGA LLAMAMIENTO**  
**Exp. No. 680013333002-2018-00510-01**

<b>Parte Demandante:</b>	<b>CLAUDIA INES POVEDA ANGARITA</b> con cédula de ciudadanía No. 52'150.720 Correo electrónico: <a href="mailto:Guacharo440@hotmail.com">Guacharo440@hotmail.com</a>
<b>Parte Demandada:</b>	<b>DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE FLORIDABLANCA, Santander, en adelante DTF</b> Correo electrónico: <a href="mailto:notificaciones@transitofloridablanca.gov.co">notificaciones@transitofloridablanca.gov.co</a>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del derecho</b>
<b>Tema:</b>	El llamamiento en garantía regulado en el Art. 225 de la Ley 1437 de 2011/

**I. LA PROVIDENCIA APELADA**

(Fol.66 a 67)

Es la proferida el **16.05.2019** por el señor **Juez Segundo Administrativo del Circuito de Bucaramanga** en la que niega el llamamiento en garantía que hace la parte demandada, **Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca**, respecto de la empresa **Infracciones Electrónicas de Floridablanca IEF SAS**. Argumenta el señor juez para la negativa del llamamiento, que no se cumplen los requisitos del **Art. 225 de la ley 1437 de 2011**, porque no se acredita una relación de garantía que le imponga a la entidad llamada, el deber de responder por las obligaciones a cargo de la DTF.

Anota el señor Juez que, los actos administrativos demandados fueron expedidos por la entidad demandada y que, en caso de ordenarse el restablecimiento del derecho pretendido con la demanda, es a la demandada a la que se obliga al cumplimiento de la sentencia.

**II. EL RECURSO DE APELACIÓN**

(Fols.68 a 70)

**La Dirección de Tránsito de Floridablanca**, por intermedio de apoderado, solicita revocar el auto que niega el llamamiento, para lo cual expone:

- i) Existe un contrato de concesión suscrito con la Sociedad de Infracciones Electrónicas de Floridablanca, distinguido con el No. 162 del 27.12.2011.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Auto revoca el que niega llamar en garantía. Exp.: No.680013333002-2018-00510-01. Partes: Claudia Inés Poveda Angarita Vs Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca.

ii) La providencia apelada, no hace análisis del referido contrato para afirmar que del mismo no se desprenda la carga del concesionario en los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda.

iii) La concesionaria, **Infracciones Electrónicas de Floridablanca IEF SAS**, según el clausulado del referido contrato, se obliga, con base en el inciso 4 del Art.22 de la Ley 1383 de 2010, al envío por correo del comparendo al infractor de tránsito, de donde sí tiene obligaciones para con la aquí demandada.

iv) De esta manera, en el evento en que se tome una decisión judicial en contra de la Demandada DTF, la firma concesionaria, tendría que entrar a responderle a la DTTD, por omisión en la ejecución del contrato de concesión.

### III. CONSIDERACIONES

#### A. Acerca de la competencia

Corresponde a la suscrita Magistrada proferir la presente providencia, de conformidad con lo establecido en el Art. 125 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el Art. 243 ib., teniendo en cuenta que esta decisión no pone fin al proceso.

#### B. Problema Jurídico a resolver

Con base en la reseña que antecede, debe resolverse si, la empresa, “**Infracciones Electrónicas de Floridablanca IEF SAS**”, debe ser llamada en garantía al presente proceso, tal y como lo solicita la entidad demandada.

Debe resolverse si,

**¿Cumple la llamante, Dirección de Tránsito de Floridablanca, DTF, con los requisitos establecidos para el llamamiento en garantía respecto de la empresa “Infracciones Eléctricas de Floridablanca IEF S.A.S.”?**

**Tesis: Sí.**

**Fundamento Jurídico:** El Art. 225 de la ley 1437 de 2011, consagra, el llamamiento en garantía en respeto al principio de la economía procesal, pues da lugar a que en un mismo proceso se resuelva, además de la controversia principal, el llamado derecho de regresión o de reversión, entre quien sufrió la condena y la persona legal



Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Auto revoca el que niega llamar en garantía. Exp.: No.680013333002-2018-00510-01. Partes: Claudia Inés Poveda Angarita Vs Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca.

o contractualmente obligada a correr con sus consecuencias patrimoniales. Dicha figura procesal requiere como elemento esencial que, por razón de la ley o el contrato, el llamado deba asumir las contingencias o el resultado de una litis, que, aunque le resulta ajena, lo alcanza al punto de que bien puede resultar comprometido por el daño causado.

**En el presente caso, se encuentra probada la relación contractual entre la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca – llamante - con la empresa Sociedad Infracciones Electrónicas de Floridablanca – llamada- , pues en la cláusula décimo cuarta del Contrato de Concesión No. 162 de 2011, pactaron que este último se obliga a responder por las acciones de carácter civil, penal, laboral, o contencioso administrativo que se interpongan contra la DTF por acciones u omisiones del concesionario. Igualmente, en la cláusula trigésimo ib., el llamado se obligó a mantener indemne a la DTF por cualquier reclamación originada “(...) **c**) por perjuicios ocasionados a terceros, imputables a la deficiencia, negligencia o culpa del Concesionario, con ocasión de la ejecución del presente contrato”.**

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE:**

**Primero:** **Revocar** el auto proferido el **16.05.2019** en el proceso de la referencia por el señor **Juez Segundo Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga**, negó el llamamiento en garantía que hace la Dirección de Tránsito de Floridablanca a la empresa Sociedad Infracciones Electrónicas de Floridablanca, para que, en su lugar, lo admita, según las consideraciones atrás reseñadas.

**Segundo:** **Devolver** a la Secretaría de la Corporación el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones correspondientes en el programa “Justicia Siglo XXI”.

**Notifíquese y cúmplase.**

La Magistrada,

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**





Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia



SIGCMA-SGC

Tribunal Administrativo de Santander. M.P. Solange Blanco Villamizar. Auto revoca el que niega llamar en garantía. Exp.: No.680013333002-2018-00510-01. Partes: Claudia Inés Poveda Angarita Vs Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca.

**Firmado Por:**

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO - TRIBUNAL 002 ADMINISTRATIVO ESCRITO SECCION  
SEGUNDA DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA-SANTANDER**

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:

**Odb9004190b344a21f268f940dbec05660b71b81e07e0173ac36104985134473**

Documento generado en 16/03/2021 03:49:34 PM

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