



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 11001-33-34-002-2017-00232-00  
Demandante: Andrea Ramírez Suárez  
Demandado: Concejo Municipal de Chipaque

NULIDAD

Procede el Despacho a resolver la solicitud de suspensión provisional del Acuerdo Municipal 07 de 2017, presentada por la señora Andrea Ramírez Suárez, personera municipal de Chipaque, con base en los siguientes:

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

La señora Andrea Ramírez Suárez, personera municipal de Chipaque, Cundinamarca, presentó demanda con pretensión de nulidad respecto del Acuerdo Municipal 07 de 2017, por el cual se fijó el salario del señor alcalde de ese municipio, y los viáticos tanto para el alcalde como para algunos funcionarios de la Administración Municipal para la vigencia 2017 y se dictan otras disposiciones (fls. 1 a 12, cuaderno principal).

Como fundamento de las pretensiones explicó lo que a continuación se resume.

Manifestó que el Acuerdo 07 de 2017 fue expedido con violación de las normas que fijan la competencia para la asignación de los emolumentos de los funcionarios de la respectiva planta de personal y que los fundamentos de derecho utilizados por el Concejo Municipal para proferir el acuerdo no se encontraban vigentes.

En el escrito de la demanda, propuso los siguientes cargos en contra del acuerdo acusado:

- *Infracción de las normas en que deberían fundarse*

Señaló que los concejos municipales, en atención a lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 136 de 1994, tienen la competencia de fijar los viáticos de los alcaldes según la escala de viáticos determinada por el Gobierno Nacional, pero no tienen la facultad de

fijar los viáticos de los funcionarios de la respectiva planta de personal del ente territorial, como lo hizo el Concejo Municipal de Chipaque en el Acuerdo 07 de 2017.

Precisó que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 313 y en el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política, a los Concejos Municipales les corresponde determinar las escalas de remuneración a las distintas categorías de empleos y, a su turno, a los alcaldes les compete la fijación de los emolumentos de los empleados con arreglo a los acuerdos respectivos, de manera que es el alcalde quien tiene la función de fijar los viáticos de los funcionarios de la entidades territoriales.

- *Falta de competencia del Concejo Municipal*

Expuso que en atención a lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 136 de 1994, corresponde al Concejo Municipal definir el monto de los viáticos que se le asignarán al alcalde para comisiones dentro del país y para las comisiones en el exterior pero que en ninguna parte del texto de la norma se le facultó para que se le asignen los viáticos de los funcionarios del nivel central.

Concluyó que el Concejo Municipal de Chipaque no hizo uso de la facultad que le asignó la Constitución Política, que está limitada a determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos sino que se arrogó la competencia del alcalde municipal al fijar emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.

- *Falsa motivación*

En cuanto a este vicio de nulidad precisó que los fundamentos de hecho y de derecho empujados por el Concejo Municipal para la expedición del Acuerdo 07 de 2017 son inexistentes por cuanto, ninguna norma los habilita para fijar el valor de los viáticos que deben otorgarse a los funcionarios del nivel central.

Adicionalmente, sostuvo que las normas en que se fundamentó el concejo para expedir el acto cuya legalidad se cuestiona, se encuentran derogadas pues, el Decreto 225 de 2016 -por el cual se fijaron los límites máximos salariales a los Gobernadores, Alcaldes, empleados públicos de las entidades territoriales y se dictaron otras disposiciones en materia prestacional- tenía una vigencia fiscal desde el 1º de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de esa misma vigencia.

De igual forma, expuso que el Decreto 231 de 2016, por el cual se fijaron las escalas de viáticos, fue derogado por el artículo 9 del Decreto 1000 de 2017, norma que tiene vigencia hasta que el gobierno nacional expida una nueva reglamentación de los viáticos.

Finalmente, manifestó que el postulado legal previsto en el artículo 88 de la Ley 136 de 1994, el cual fue utilizado por el Concejo de Chipaque para sustentar la competencia para la expedición del acuerdo, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional

mediante la sentencia C – 510 del 14 de julio de 1999, en la que se sostuvo que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, es decir, que no es el concejo, por sí solo quien los determina.

- *Desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

Señaló que en el artículo tercero del Acuerdo Municipal 07 de 2017, el Concejo de Chipaque dispuso que el artículo segundo de ese mismo acto, en el que se le fijaron los viáticos a algunos funcionarios de ese ente territorial, únicamente tendría aplicación cuando el alcalde así lo considerara pertinente, disposición que, según el actor, desbordó las competencias que la Constitución y la ley le han atribuido.

En igual sentido, sostuvo que la entidad demandada al determinar el número de viáticos que pueden ser concedidos a los funcionarios, se extralimitó en sus funciones pues, la determinación no solo del valor sino de las condiciones para otorgar este emolumento corresponde a un órgano diferente al concejo.

Adicionalmente, precisó que el Concejo desatendió lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 1000 de 2017, ya que no puede establecer de forma caprichosa las condiciones de las comisiones que se llegaren a otorgar como tampoco el número de ellas o la duración ya que, ello corresponde a la dinámica administrativa propia de cada dependencia o entidad territorial máxime cuando ni la Constitución Política, ni la ley, ni los reglamentos le han otorgado esa facultad.

## **1.2. La solicitud de suspensión provisional**

Mediante manifestación expresa contenida en el escrito de la medida cautelar, la demandante solicitó el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional del Acuerdo demandado, en los siguientes términos (fls. 1 a 4 del cuaderno de medida cautelar):

Adujo que para que el municipio logre alcanzar los fines del Estado, tiene un instrumento de planificación administrativa fundamental para el desarrollo local el cual es el presupuesto municipal, mediante el que se hace el estimativo de los ingresos fiscales y los gastos en los que debe incurrir la entidad territorial y que, posteriormente, deben ser aprobados anualmente por el Concejo de Chipaque.

Expresó que los presupuestos municipales se rigen por varios principios, entre ellos, el principio de anualidad que tiene dos aspectos fundamentales, el primero, es que el concejo lo aprueba por un año y, el segundo, que su ejecución también está prevista para un año, lo que significa que el presupuesto del municipio de Chipaque aprobado en el año 2016 para la presente vigencia, se ejecuta hasta el 31 de diciembre de este mismo año.

De esa manera, indicó que de no suspenderse el acto demandado se incurriría en un gasto público aprobado de forma indebida pues es muy posible que el fallo definitivo

que conceda o niegue las pretensiones de este medio de control no se profiera dentro de esta vigencia lo que conlleva a que, para entonces ya se haya incurrido en un gasto aprobado y ordenado de manera ilegal.

Precisó que en la actualidad, los gastos ordenados para viáticos se pagan con base en las atribuciones que ilegalmente se atribuyó el concejo, lo que podría ocasionar un grave daño antijurídico a la entidad y una afectación grave, no solo al patrimonio estatal sino al interés general.

Para sustentar la violación de las normas en que, presuntamente, incurrió la parte demandada, realizó el siguiente cuadro comparativo:

ITEM	ACTUACIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL	NORMA EN LA QUE SE FUNDAMENTA EL CONCEJO	NORMA VIOLADA POR EL COCNEJO
1	TÍTULO DEL ACUERDO: "POR EL CUAL SE FIJA TANTO EL SALARIO COMO LOS VIÁTICOS DEL PERSONERO DEL MUNICIPIO DE CHIPAQUE, PARA LA VIGENCIA DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES	DECRETO 225 Y 231 DE 2016	Viola la Constitución Política de 1991 que le otorga la facultad al concejo de determinar las escalas de remuneración y no lo faculta para fijar emolumentos de los funcionarios. Viola la ley 136 de 1994 que de ninguna manera le otorgan la facultad de fijar viáticos a los funcionarios diferentes al alcalde y tampoco lo faculta para reglamentarlos como hizo el concejo con éste acuerdo municipal. Viola el Decreto 1000 de 2017. Las normas señaladas por el Concejo Municipal fueron derogadas por este Decreto que tiene mayor jerarquía que los acuerdos municipales.
2	INCISO PRIMERO DE LA PARTE CONSIDERATIVA DEL ACUERDO MUNICIPAL	ARTÍCULO 88 DE LA LEY 136 DE 1994	El artículo 88 de la ley 1994 que sirvió de fundamento al concejo para reglamentar los viáticos del personero de Chipaque fue declarado inexecutable por la Sentencia Corte Constitucional 510 de 1999.
3	INCISO CUARTO DE LA PARTE CONSIDERATIVA DEL ACUERDO MUNICIPAL	DECRETO 1000 DE 2017	La Constitución Política de Colombia de 1991 establece las competencias de cada una de las autoridades de los diferentes órdenes, imponiendo al <u>Concejo Municipal</u> en el artículo 313-6, la facultad para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos y al <u>alcalde</u> le otorga la facultad, en el artículo 315-7 de fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. También se viola el decreto 1000 de 2017 al interpretarlo indebidamente y creer que éste le atribuye facultades que desbordan lo preceptuado por la Constitución Política.
4	INCISO QUINTO DE LA PARTE CONSIDERATIVA DEL ACUERDO MUNICIPAL	ARTÍCULO 3 DEL DECRETO 1000	El inciso segundo del artículo 112 de la ley 136 establece con precisión que "Corresponde al Concejo Municipal

			<i>definir el <u>monto de los viáticos que se le asignarán al alcalde</u> para comisiones dentro del país y para las comisiones al exterior corresponde al Gobierno Nacional definir el monto de los viáticos” pero en ninguna parte dice que tal facultad se extienda a los personeros. (Subrayado mío)</i>
5	ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO MUNICIPAL	DECRETO 225 Y 231 DE 2016, ARTÍCULO 88 DE LA LEY 136 DE 1994, DECRETO 1000 DE 2017	Artículo 313-6, 315-7 de la Constitución Política y el inciso segundo del artículo 112 de la ley 136 de 1994, por todas las razones expuestas en el escrito de demanda de nulidad simple.

### 1.3. Trámite procesal

El 14 de septiembre de 2017, el Despacho dispuso la notificación de la medida cautelar al Concejo Municipal de Chipaque (fl. 5, cuaderno de medida cautelar), no obstante, la entidad demandada no emitió pronunciamiento alguno al respecto.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. De la medida cautelar de suspensión provisional

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. Se recuerda, que en general las medidas cautelares tienen el objeto de garantizar la eficacia de las providencias que ponen fin a los procesos judiciales<sup>1</sup>.

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, fijó una serie de requisitos en materia de suspensión provisional, en lo referido a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

*“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...”*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente No. 110010328000201500018 – 00. Auto del veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015). C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado indicando<sup>2</sup>:

*“Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que 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 y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados”.*

Con base en lo anterior, se puede establecer que para el decreto de la suspensión provisional de un acto administrativo, debe llevarse a cabo una confrontación del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud, y de esta manera verificar efectivamente si se presentó una violación a aquellas.

De igual forma, respecto a la nueva normatividad de esta figura la jurisprudencia ha señalado que:

*“(…) la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”<sup>3</sup>.*

Teniendo en cuenta esto, para la decisión sobre la suspensión provisional de un acto, el juez tiene la obligación de examinar el acto frente a las normas invocadas como vulneradas y además debe estudiar las pruebas allegadas con la solicitud de la medida cautelar.

Ahora, la Ley 1437 de 2011 consagró las medidas cautelares de urgencia, previendo para ellas un trámite expedito y muy ágil, en los términos del artículo 234:

*“Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta”.*

## **2.2. Del caso en concreto**

A efectos de resolver, en primer lugar se analizará si la solicitud de medida de suspensión provisional de los actos administrativos demandados cumple con los

<sup>2</sup> Ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00030-00. Auto del veintiocho (28) de noviembre de 2016. C.P. Dra. María Elizabeth García González.

<sup>3</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Expediente. No.

requisitos establecidos en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011, a fin de que proceda su estudio de fondo.

Se observa que en efecto se está en el curso de un proceso declarativo; y la parte demandante realizó la petición de la medida en el escrito separado del principal, la cual sustentó en el quebrantamiento de normas del orden constitucional y legal, por lo cual se procederá con el estudio de la medida cautelar.

### 2.2.1. Acto demandado

*“ACUERDO NO. 07 DE 2017*

*(Junio 20)*

***“POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL SALARIO DEL SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CHIPAQUE, Y LOS VIÁTICOS TATNO PARA EL ALCALDE COMO PARA ALGUNOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNIICIPAL PARA LA VIGENCIA 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

***EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE CHIPAQUE  
CUNDINAMARCA,***

*En uso de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas en la ley (sic) 136 de 1994 y los Decretos 225 y 231 del 12 de febrero de 2016, expedidos por el Gobierno Nacional.*

#### **CONSIDERANDO**

*Que según el Artículo 88 de la Ley 136 de 1994, corresponde al Honorable Concejo Municipal determinar la asignación mensual a devengar por el Alcalde.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto N° 995 del 9 de junio de 2017, fijó los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y Empleados Públicos de las Entidades Territoriales correspondientes a la vigencia fiscal 2017.*

*Que el Alcalde Municipal en atención a los parámetros determinados por la Ley 617 de 2000, establece que el monto de los salarios asignados a los Contadores, Personeros de los Municipio (sic) y Distritos, en ningún caso podrá superar el 100% del salario aprobado por el Concejo para el Alcalde.*

*Que según Decreto N° 1000 del 9 de junio de 2017, el Gobierno Nacional fijó las escalas de viáticos para los empleados públicos y que deben cumplir comisiones de servicio en el interior o en el exterior del país.*

*Que el artículo 3° del Decreto 231 del 12 de febrero de 2016 señala “El reconocimiento y pago de viáticos será ordenado en el acto administrativo que confiere la comisión de Servicios, en el cual se expresa el término de duración de la misma, de conformidad con lo previsto en el artículo 65 del Decreto Ley 1042 de 1978.*

*No podrá autorizarse el pago de viáticos sin que medie el acto administrativo que confiere la comisión y ordene el reconocimiento de los viáticos correspondientes.*

*Que el artículo 53 de la Constitución Nacional dispone "...la Ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil..."*

*Por lo anteriormente expuesto se,*

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Fijese el salario del señor Alcalde del Municipio de Chipaque, para la vigencia 2017 en la suma de **TRES MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$3.691.591.00)**, teniendo en cuenta que el Municipio de Chipaque se encuentra clasificado en la sexta categoría de las establecidas en la Ley 617 de 2000.*

(...)

**ARTÍCULO TERCERO:** *Fijese viáticos para los Niveles Directivo (Secretario de Despacho), Jefes de Oficina (Control Interno y Servicios Públicos) Profesional (Comisario de Familia y Tesorero General) y Técnico Administrativo del Municipio de Chipaque para la vigencia 2017, hasta por cuatro (04) días al mes y por la suma de **SETENTA MIL PESOS (\$70.000)** cada uno, cuando la comisión de servicio sea en el interior del País (sic).*

**ARTÍCULO CUARTO:** *Lo señalado en el Artículo anterior del presente Decreto, será única y exclusivamente cuando el Alcalde así lo estime conveniente y necesario.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *El presente acuerdo surte efectos fiscales a partir del primero (1º) de enero de 2017, como lo determina el decreto 995 del 09 de junio de 2017, expedido por el Gobierno Nacional.*

(...)” (Negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original).

### **2.2.2. Análisis de los cargos propuestos como fundamento de la solicitud de medida cautelar.**

Corresponde al Despacho analizar los argumentos expuestos en la solicitud, lo cuales pueden resumirse así: i) el Concejo Municipal tiene la competencia para fijar los viáticos de los funcionarios de la administración municipal, ii) se encuentran derogados los Decretos 225 de 2016 y 231 del mismo año y el artículo 88 de la Ley 136 de 1994, fundamentos de derecho del acuerdo demandado y, iii) se extralimitó el Concejo Municipal de Chipaque al determinar las condiciones en que deben ser fijados y otorgados los viáticos.

En primer lugar, se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 4 de 1992,<sup>4</sup> el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y

<sup>4</sup> Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo

objetivos contenidos en esa ley. En igual sentido, el Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

Por su parte, se tiene que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 313 Constitucional, le corresponde a los concejos determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la administración municipal.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 112 de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictaron normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, es función del concejo municipal definir el monto de los viáticos que se le asignarán al alcalde para comisiones dentro del país y para las comisiones al exterior corresponde al Gobierno Nacional definir el monto de los viáticos.

Ahora bien, de conformidad con el numeral 7 del artículo 315 de la Carta Política es atribución de los alcaldes fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias con arreglo a los acuerdos correspondientes.

En atención a lo anterior, se tiene que para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales se presenta una competencia concurrente pues, es el Congreso de la República el ente encargado de fijar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional para su determinación.

A su vez, al Gobierno Nacional le corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, para lo que deberá tener en cuenta los principios establecidos por el legislador.

En virtud de esos topes salariales fijados por el Gobierno Nacional, deben entonces las asambleas departamentales y los concejos municipales determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias.

Finalmente, le corresponde a los gobernadores y a los alcaldes fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, para lo que deberán tener en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas municipales y los concejos municipales.

Respecto de la determinación de los salarios de los empleados de las entidades territoriales, se pronunció la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“Existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales a quienes corresponde determinar las escalas de*

*remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.”<sup>5</sup> (Negrillas del Despacho).*

Teniendo claridad respecto de la forma y la autoridad encargada de la determinación de los salarios de los empleados de las entidades territoriales, se encuentra que mediante el Acuerdo 07 de 2017 el Concejo Municipal de Chipaque fijó el salario del alcalde de ese municipio, así como los viáticos para él y para algunos de los funcionarios de esa administración municipal.

Específicamente en lo relacionado con los viáticos de los funcionarios de la administración municipal de Chipaque, se tiene que el concejo municipal de ese ente territorial en el artículo 3º del acto demandado, fijó los viáticos para los niveles directivos del municipio de Chipaque, actuación que, de acuerdo con las normas constitucionales y legales antes estudiadas y de las pruebas allegadas al proceso, no se logra advertir que se transgreda el ordenamiento jurídico, por las razones que se pasan a exponer:

-Como se anotó anteriormente, el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política prevé que le corresponde a los concejos determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

En ese sentido, se tiene que el acuerdo demandado al fijar los viáticos de algunos funcionarios de la administración municipal está determinando las escalas de remuneración de los empleados del municipio de Chipaque, es decir, no se advierte que se encuentre excediendo la facultad que le ha sido otorgada por la ley.

-Adicionalmente, se tiene que en el artículo 4 del Acuerdo 07 de 2017, el concejo municipal dispuso que la asignación de los viáticos se concederá única y exclusivamente cuando el alcalde así lo estime conveniente, lo que quiere decir que de ninguna manera se encuentra invadiendo la competencia que le asignó la Constitución a dicho funcionario, por el contrario profirió el acuerdo al que se debe sujetar el alcalde al momento de fijar los emolumentos de sus empleados, de acuerdo con lo previsto en el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política.

En ese orden de ideas, no se advierte, en principio, que el Concejo Municipal de Chipaque haya excedido las competencias que fueron otorgadas por la Constitución y por la Ley al fijar los viáticos para algunos funcionarios de la administración municipal.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-510 del 14 de julio de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, exp. D-

Ahora bien, respecto de la vigencia de los Decretos 225 de 2016 y 231 del mismo año y del artículo 88 de la Ley 136 de 1994, el Despacho precisa lo siguiente:

En cuanto al Decreto 225 de 2016<sup>6</sup>, se tiene que, en efecto, dicha norma fue derogada por el artículo 13 del Decreto 995 de 2017 por el cual se fijaron los límites máximos salariales de los gobernadores, alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictaron otras disposiciones en materia prestacional.

De igual forma, se tiene que el Decreto 231 de 2016<sup>7</sup> fue derogado expresamente por el artículo 9 Decreto 1000 del 9 de junio de 2017 por el cual se fijaron las escalas de viáticos.

A su turno, se tiene que el artículo 88 de la Ley 136 de 1994 fue declarado inéxequible por la sentencia C – 510 del 14 de julio de 1999.

Sin perjuicio de lo anterior, de la lectura del acuerdo acusado se logra establecer que si bien en él fueron incluidas las normas que anteriormente se relacionaron y que se encuentran derogadas, también se tiene que para su expedición se tuvo en cuenta el Decreto 1000 del 9 de junio de 2017, norma que estaba vigente para el momento de la expedición del acuerdo.

En efecto, se tiene que en el artículo 2° del acuerdo demandado se estableció que los viáticos del alcalde para la comisión en el exterior deberán atender a los parámetros fijados en el Decreto 1000 de 2017.

De igual forma, en el artículo 5° se estipuló que el acuerdo surtía efectos fiscales a partir del 1° de enero de 2017, como lo determina el Decreto 995 del 9 de junio de 2017, razones por las que se considera que si bien el concejo municipal incurrió en imprecisiones técnicas en la redacción del texto del acuerdo, ello no quiere decir que los fundamentos de derecho que se tomaron en cuenta para proferirlo no fueran los que se encuentran vigentes al día de hoy.

En consecuencia, se tiene que los fundamentos de derecho utilizados por el Concejo Municipal para la expedición del Acuerdo 07 de 2017 se encuentran conformes con las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

Finalmente, respecto al aspecto relacionado a que si se extralimitó el Concejo Municipal de Chipaque al determinar las condiciones en que deben ser fijados y otorgados los viáticos, se reitera el argumento expuesto en precedencia referente a que el concejo únicamente se encargó de ejercer la facultad otorgada por el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, es decir, determinó las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos. De manera que, le corresponde al alcalde establecer, conforme a las estipulaciones que para el efecto dicte el Concejo

<sup>6</sup> "Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional."

determinar en cada caso la duración de la comisión y el monto de los viáticos que se deben conceder.

De lo antes expuesto, el Despacho concluye que de acuerdo con el estudio preliminar efectuado no se observa, en principio, que el Acuerdo 07 de 2017 vulnere las disposiciones legales y constitucionales que fueron invocadas tanto en el escrito de la demandada como en el escrito de la medida cautelar, sin perjuicio, de que luego de que se surtan todas las etapas del proceso se llegue a una conclusión diferente.

En este punto, resulta pertinente indicar que la presente decisión sobre la medida cautelar de suspensión provisional no implica prejuzgamiento, de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, el Despacho no decretará la medida cautelar solicitada por la parte demandante, consistente en la suspensión provisional del Acuerdo acusado.

**RESUELVE**

Niégase el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional presentada por la parte actora, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**SONIA MILENA VARGAS GAMBOA**

Juez



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00329-00  
Demandante: Unidad Administrativa Especial de Catastro –UAEC-  
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Catastro –UAEC-

**NULIDAD**

Procede el Despacho a resolver la solicitud de inscripción de la demanda, bloqueo por parte del Sistema Integrado de Información Catastral –SIIC del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 050S-1159234 y suspensión de los efectos jurídicos de las Resoluciones 2010-31196 del 29 de marzo de 2010 y 2010-31262 del 30 de marzo de 2010 proferidas por la UAEC, presentada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro –UAEC-, con base en los siguientes:

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

La Unidad Administrativa Especial de Catastro –UAEC-, presentó demanda con pretensión de nulidad de las Resoluciones 2010-31196 del 29 de marzo de 2010 y 2010-31262 del 30 de marzo de 2010 a través de las cuales la UAEC efectuó el cambio de nombre del predio ubicado en la calle 7C Bis No. 76A-41 y rectificó el área de terreno de ese mismo predio, respectivamente. De igual forma, solicitó la nulidad de la certificación de cabida y linderos identificada con la radicación 2010-234306 expedida por la UAEC el 30 de marzo de 2010 para el predio identificado con el código homologado de identificación catastral –CHIP: AAA0082MCWF y de las anotaciones que reposan en la información catastral del predio afectado y en el Sistema Integrado de Información Catastral –SIIC- las cuales son la rectificación del área de terreno, la actualización del nombre e identificación del propietario, la actualización de la matrícula inmobiliaria y la actualización de la nomenclatura. (fls. 99 a 101 del cdno. principal).

Como fundamento de las pretensiones explicó lo que a continuación se resume.

Manifestó que los actos cuya nulidad se solicita fueron expedidos con infracción de las normas que regulan la actividad catastral pues, las modificaciones en el Sistema Integrado de Información Catastral –SIIC-...

sin la existencia de títulos y documentos que justificaran tanto el cambio de nombre e identificación del propietario como el aumento de su área de 4.118,75 varas cuadradas, equivalentes a 2.636 metros cuadrados aproximadamente, a 4.643,50 metros cuadrados.

En el escrito de la demanda, propuso los siguientes cargos en contra de los actos acusados:

- *Infracción de las normas que regulan la actividad catastral*

Señaló que la UAECD incurrió en un error derivado de la complejidad que presentaba el análisis de la situación física y jurídica del predio y de algunas particularidades que se presentaron.

En cuanto a la complejidad del caso, expuso que se presentaron serias dificultades para identificar la trazabilidad de los cambios de la realidad física y jurídica de los predios en cuestión, originada, entre otras cosas, por la vaguedad en la descripción de los linderos y ubicación del predio La Gloria, por el sistema métrico en que inicialmente estaba definida el área del predio –varas cuadradas-, por las múltiples segregaciones realizadas sobre los folios matrices de los predios circundantes, por la existencia de un vacío urbanístico en terrenos que hacían parte del antiguo camino a Techo y por la falta de claridad que al principio existía acerca de la naturaleza pública de los predios finalmente entregados por el Ministerio de Vivienda al Distrito Capital por conducto del DADEP.

Respecto de las particularidades, señaló, en primer lugar, una sentencia judicial, cuya existencia y contenido no ha podido verificarse materialmente, que al parecer adjudica un predio a través de un proceso de pertenencia, sin la debida claridad acerca de su ubicación y linderos. Además, adujo que años después el mismo predio fue adjudicado a un tercero en una diligencia de remate desarrollada dentro de un proceso ejecutivo, en donde se reiteró la alinderación predial y el área, permaneciendo entonces la imprecisión acerca de la ubicación exacta del predio.

Indicó que esas decisiones judiciales le sirvieron al señor Julián Alirio Martínez Suárez para solicitar la modificación del nombre del propietario del predio así como su extensión, para lo que aportó un plano topográfico que coincidía exactamente con el vacío urbanístico y las zonas de cesión.

Advirtió que para el momento de la solicitud el predio La Gloria, entonces de propiedad del señor Julián Alirio Martínez, ni siquiera se encontraba incorporado en la base catastral, es decir, en el inventario de predios del Distrito Capital que administra la UADC, pero que, aprovechando las particularidades de la zona donde está ubicado el predio y algunas fallas que se habían presentado dentro de los procesos de formación y actualización catastral, el señor Martínez Suárez provocó que la entidad tomara los datos de otro predio que sí estaba incorporado en la base catastral para obtener el cambio de nombre del propietario del terreno y por esa vía el aumento del área.

Precisó que con la actualización realizada y con la certificación expedida de manera errónea por la UAECD, el señor Juan Alirio Martínez protocolizó una escritura pública que luego registró ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, documentos con los cuales ahora pretende el ejercicio de actos de señor y dueño, a tal punto que ha realizado varios intentos de cercar el predio pese a que por años ha sido utilizado como parque público por los residentes del barrio Rincón de los Ángeles.

Aseveró que al analizar las medidas de los linderos del predio La Gloria se concluyó que el área del predio no es de 4,643.50 m<sup>2</sup>, como lo certificó erróneamente a UAECD en el año 2010, sino que el área de terreno del predio es de aproximadamente 2,636.0 m<sup>2</sup>.

- *Violación del artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.*

Expuso que los actos catastrales acusados y que fueron proferidos erróneamente por la UAECD, en lugar de proteger el espacio público ha contribuido al robustecimiento de la posición y de las acciones promovidas por particulares, que alegando la existencia de derechos y títulos legítimos pretende la apropiación de terrenos públicos y su explotación económica.

- *Violación de la Ley 14 de 1983*

En calidad de autoridad de catastro del Distrito Capital de Bogotá, UAECD desatendió el cometido de procurar la correcta identificación física y jurídica de los predios en cuestión, ello debido a que a través de los actos acusados se incluyó en la base predial una información errónea la cual posteriormente fue también certificada.

Indicó que con lo anterior se desconocieron los procedimientos y metodologías establecidas por el IGAC, en la calidad de máxima autoridad catastral de la nación, los cuales son de obligatorio cumplimiento para la UAECD en desarrollo de los proceso de formalización, actualización y conservación catastral.

- *Violación de los artículos 72, 73, 76, 77 y 79 del Decreto 1250 de 1970*

Señaló que si bien el Decreto 1250 de 1970, Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, fue derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012, se encontraba vigente para el momento en que fueron expedidos los actos demandados.

Adujo que los actos catastrales que se demandan desatendieron los artículos indicados ya que con ellos se afectó el catastro en sí mismo, entendido como la relación y descripción real de la propiedad inmueble y su correcta identificación física y jurídica.

Expuso que el artículo 73 del Decreto 1250 de 1970 establece que la identificación de los predios debe estar acompañada de las coordenadas cartográficas y topográficas, el área total expresada a través de los linderos y medida en unidades métricas decimales

y el acompañamiento del correspondiente plano, aspectos que fueron desatendidos al momento de realizar el trámite cuestionado.

Precisó que el predio La Gloria carece de una alinderación y ubicación cartográfica y topográfica precisa pues, solo se indicó que colinda con los predios de propiedad de Antonio Sefair y, además, el área se encontraba inicialmente expresada en caras cuadradas.

Finalmente, señaló que la identificación jurídica del pedio también se vio afectada pues, la solicitud de cambio de nombre e identificación del propietario fue erróneamente realizada sobre el predio de Inscredial, no sobre el predio La Gloria, lo que conllevó a que un particular que no posee títulos reales que lo legitimen para tal efecto, fuera equivocadamente registrado como propietario de un lote público.

- *Violación de los artículos 1, 2, 3, 4, 11, 12, 13, 19, 20 y 41 del Decreto 3496 de 1983*

Precisó que los actos atacados se oponen al cumplimiento de los objetivos de la UAECD como autoridad catastral de Bogotá, ya que no contribuyen a la correcta identificación física y jurídica de los inmuebles implicados, lo que afecta la exactitud y claridad del inventario inmobiliario de la ciudad.

También manifestó que la falta de precisión acerca de la realidad física y jurídica de los predios del sector condujo a que la entidad no incorporara de forma correcta y completa la información acerca de los predios del sector analizado y, por ende, se consignaran datos inexactos en la base predial de la ciudad, en perjuicio no solo de la base catastral en sus aspectos formales sino en detrimento de terrenos de naturaleza pública con vocación de uso público.

- *Violación de los artículos 1, 2, 3, 23, 93, 94 y 95 de la Resolución 2555 de 1988*

Expuso que al certificar un predio con un área diferente a la que corresponde, la UAECD desatendió las reglamentaciones técnicas establecidas por el IGAC cuyas disposiciones deben ser catadas por la entidad demandada como catastro descentralizado de Bogotá.

Indicó que se puso en peligro la integridad de la información contenida en el inventario predial de Bogotá que es administrado por la UAECD.

Señaló que los actos catastrales cuya legalidad se demanda se oponen a la definición de catastro como a la finalidad y principios que deben orientar la actividad catastral, que debe estar encaminada a asegurar y preservar la correcta identificación de los inmuebles, en aras de proteger los derechos legítimamente adquiridos por particulares pero también, principalmente, los derechos que el propio Estado tenga sobre terrenos públicos, sea cual sea su connotación, naturaleza, utilización o vocación de uso.

- *Violación del artículo 8 de la Resolución 230 del 6 de abril de 2010, modificada y adicionada por la Resolución 377 del 14 de mayo de 2010*

Precisó que las resoluciones antes citadas fueron expedidas por la UAECD con el propósito de regular los trámites adelantados por la entidad para las mutaciones, certificaciones e información de los predios que forman el Catastro de Bogotá y que, aunque a la fecha se encuentran derogadas, para la época de los hechos gozaban de plena vigencia.

Expuso que se desconocieron los contenidos referentes a cambio de nombre, nueva incorporación y rectificaciones del área.

En cuanto al cambio de nombre señaló que se realizó el cambio del nombre y la identificación del propietario de un predio sin realizar un estudio detallado del título de la propiedad que, para el efecto, es el acta de adjudicación en remate.

Sobre la nueva incorporación, precisó que antes de acceder a una solicitud del particular, la UAECD debió advertir que el predio La Gloria no se encontraba incorporado en la base catastral y analizar si dicha incorporación procedía o no.

Por último, frente a las rectificaciones del área indicó que esta no procedía por cuanto el predio de Inscredial, que sí se encuentra inscrito en la base catastral, ya refería el área de terreno de uso público donde se ubica el parque que separa a las urbanizaciones Castilla y Rincón de los Ángeles, que corresponde a 4.983 m<sup>2</sup>. Sin embargo, con arreglo a un plano topográfico engañoso presentado por el peticionario, se configuró una supuesta rectificación del área del predio La Gloria que pasó sin justificación ni título alguno de 2.636 m<sup>2</sup> a 4.643,50 m<sup>2</sup>.

## **1.2. Las medidas cautelares**

Mediante manifestación expresa contenida en el escrito de la demanda, la parte actora solicitó el decreto de las medidas cautelares de inscripción de la demanda, bloqueo en el Sistema Integrado de Información Catastral del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 050S-1159234 y la suspensión provisional de los actos demandados, en los siguientes términos (fls. 20 anverso a 22 del cuaderno de medida cautelar):

Adujo que con las medidas cautelares solicitadas se pretenden evitar las siguientes actuaciones:

- La protocolización y el registro de actos jurídicos, la imposición de gravámenes o la constitución de garantías encaminadas al favorecimiento de particulares que pretendan alegar la condición de terceros de buena fe.

- La solicitud de licencias urbanísticas en cualquiera de sus clases.

-La materialización de cualquier acto que lesione efectivamente o ponga en peligro el espacio público, su permanencia como tal para el uso, goce y disfrute por parte de la comunidad del sector y la ciudadanía en general.

-La consolidación de actos dirigidos a despojar jurídica y/o materialmente al Distrito Capital de la propiedad que detenta legítimamente sobre estos predios.

-Que la persona jurídica que actualmente figura como propietaria del predio La Gloria, sociedad Play Park, transfiera el dominio bajo la apariencia de cualquier acto jurídico, como ya ocurrió en una oportunidad cuando el señor Julián Alirio Martínez vendió el inmueble a la citada sociedad que ahora se abroga la condición de tercero adquirente de buena fe.

-Que los particulares que ahora aducen tener derecho sobre los predios en conflicto, desarrollen actuaciones dirigidas a darle uso y explotación privada

El 1° de agosto de 2017, el Despacho dispuso la notificación de la medida cautelar a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (fl. 24, cuaderno de medida cautelar), no obstante, la entidad demandada no emitió pronunciamiento alguno al respecto.

## 2. CONSIDERACIONES

Con el propósito de realizar el estudio de las medidas cautelares solicitadas, se procederá a realizar un estudio de cada una de ellas y de sus requisitos.

En primer lugar, es preciso anotar que, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. Se recuerda, que en general las medidas cautelares tienen el objeto de garantizar la eficacia de las providencias que ponen fin a los procesos judiciales<sup>1</sup>.

Adicionalmente, se pone de presente que de acuerdo con lo previsto en el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, las cuales deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente No. 110010328000201500018 – 00. Auto del veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015). C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

## **2.1. De las medidas cautelares de carácter preventivo y anticipativo.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las medidas cautelares de carácter preventivo y anticipativo serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

*“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.*

*(...)*

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

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

Así las cosas, se tiene que con el propósito de que sean decretadas las medidas de carácter preventivo y anticipativo es necesario que se cumplan con todos y cada uno de los requisitos previstos por la norma pues, de lo contrario, resulta improcedente su decreto por parte del operador judicial.

## **2.2. De la medida cautelar de suspensión provisional**

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, fijó una serie de requisitos en materia de suspensión provisional, en lo referido a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

*“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...”*

Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado indicando<sup>2</sup>:

*“Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que 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 y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados”.*

Con base en lo anterior, se puede establecer que para el decreto de la suspensión provisional de un acto administrativo, debe llevarse a cabo una confrontación del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud, y de esta manera verificar efectivamente si se presentó una violación a aquellas.

De igual forma, respecto a la nueva normatividad de esta figura la jurisprudencia ha señalado que:

*“(…) la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”<sup>3</sup>.*

Teniendo en cuenta esto, para la decisión sobre la suspensión provisional de un acto, el juez tiene la obligación de examinar el acto frente a las normas invocadas como vulneradas y además debe estudiar las pruebas allegadas con la solicitud de la medida cautelar.

### **2.3. Del caso en concreto**

A efectos de resolver, en primer lugar, se analizará si la solicitud de las medidas preventivas, anticipativas y de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011, a fin de que se proceda al estudio de fondo.

Respecto de los requisitos previstos para las medidas cautelares preventivas y anticipativas, encuentra el Despacho que si bien se cumple con el requisito primero del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, referido a que la demanda esté razonablemente fundada en derecho, no se cumple con el segundo de los requisitos que está relacionado con que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

---

<sup>2</sup> Ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00030-00. Auto del veintiocho (28) de noviembre de 2016. C.P. Dra. María Elizabeth García González.

<sup>3</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Expediente. No.

Lo anterior, en atención a que está demostrado dentro del expediente que la titularidad del predio La Gloria, predio al que se le certificó una mayor extensión de terreno y al que se le cambió el nombre del propietario, hoy en día figura a nombre de la sociedad *Play Park* y no de la UAEC, razón por la que no resulta procedente solicitar las medidas anticipativas y preventivas consignadas en el escrito de la demanda cuando la parte actora no acreditó, así fuere de forma sumaria, la titularidad del derecho y cuando, por el contrario, se encuentra acreditada la persona jurídica que es propietaria.

Teniendo en cuenta lo anterior y comoquiera que no se cumplió con el segundo de los requisitos previstos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 no hay lugar al estudio de las medidas cautelares preventivas y anticipativas solicitadas por la parte actora consistentes en la inscripción de la demanda y el bloqueo en el Sistema Integrado de Información Catastral del predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 050S-1159234 y por ende no serán decretadas.

De otra parte, en cuanto a la suspensión provisional de los actos administrativos demandados se observa que en efecto se está en el curso de un proceso declarativo; y la parte demandante realizó la petición de la medida en el escrito separado del principal, la cual sustentó en el quebrantamiento de normas del orden constitucional y legal, por lo cual se procederá con el estudio de la medida cautelar.

### **2.3.1. Actos demandados**

-Resolución 2010-31196 del 29 de marzo de 2010 proferida por la Unidad Administrativa Especial de Castro Distrital a través de la cual se efectuó el cambio de nombre al predio identificado con el CHIP AAA0082MCWF, en donde se indicó que el propietario actual era el señor Julián Alirio Martínez Suárez (fl. 105 del cdno. principal).

- Resolución 2010-31262 del 30 de marzo de 2010 proferida por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, mediante la cual se rectificó el área de terreno del predio identificado con el CHIP AAA0082MCWF (fl. 104 del cdno. principal.).

- Acto de certificación de cabida de linderos con radicado 2010-234306 expedido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital el 30 de marzo de 2010, en la que se asoció el predio La Gloria con matrícula inmobiliaria 50S-1159234 de propiedad de un particular y con un área de terreno de 2.636 m<sup>2</sup> a la cédula catastral D7B 76ª 11 de propiedad del Instituto de Crédito Territorial que tiene un área de 197,27 m<sup>2</sup>. (fls. 67 a 70 del cdno. principal).

- Anotaciones que reposan en la información catastral (archivos físicos, magnéticos y cartográficos) del predio afectado, además, de las que reposan en el Sistema Integrado de Información Catastral –SIIC- las cuales son la rectificación del área de terreno, la actualización del nombre e identificación del propietario, la actualización de la

### 2.3.2. Análisis de los argumentos expuestos en la medida cautelar

La controversia planteada gira en torno a determinar si, en efecto, los actos y certificaciones que se demandan son violatorios de las normas constitucionales y legales que se aducen en el escrito de la demanda.

- *Violación de los artículos 63 y 82 de la Constitución Política de Colombia.*

Adujo la parte actora que con los actos y la certificación acusada se está violentado los artículos 63 y 82 de la Constitución Política por cuanto, en lugar de velar por la protección del espacio público está protegiendo intereses de particulares.

En primer lugar, es preciso exponer que las disposiciones que se consideran violadas consagran lo que a continuación se transcribe:

*“ARTICULO 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

*ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

*Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”*

Ahora bien, se tiene que en el caso concreto el Instituto de Crédito Territorial ICT transfirió al Distrito Capital las zonas de cesión de la Urbanización Castilla y, a su vez, el 14 de julio de 2014 el Ministerio de Vivienda expidió la Resolución 018 a través de la que transfirió a título gratuito a Bogotá las zonas con vocación de uso público 1 y 2 (fls. 161 a 162 y 163 a 165 de la carpeta 2 del expediente).

No obstante, de forma errónea la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital mediante las Resoluciones 2010-31262 del 30 de marzo de 2010 y 2010-31196 del 29 de marzo de 2010, la certificación del 30 de marzo de 2010 y las anotaciones efectuadas en el Sistema Integrado de Información Catastral, le adjudicó los predios de uso público antes referidos al señor Julián Alirio Martínez Suárez.

Lo anterior, evidencia claramente la transgresión de los artículos 63 y 82 de la Constitución Política de 1991 pues, la UAECD certificó, con posterioridad a que los predios hubieran sido declarados como de uso público, que el señor Martínez Suárez era propietario de ellos cuando, por mandato constitucional, los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Respecto de los bienes de uso público y la naturaleza que tienen de inalienables, imprescriptibles e inembargables, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente:

*“Los bienes de uso público propiamente dichos están sometidos a un régimen jurídico especial y son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de ésta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización. Ejemplos de este tipo de bienes son las calles, las plazas, los parques, los puentes, los caminos, etc., y frente a ellos el Estado cumple simplemente una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Así mismo, los bienes de uso público figuran en la Constitución como aquellos bienes que reciben un tratamiento especial, ya que son considerados como inalienables, inembargables e imprescriptibles. Los bienes de uso público son inalienables, es decir, no se pueden negociar por hallarse fuera del comercio en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, por lo que, no puede celebrarse sobre ellos acto jurídico alguno. Esta característica tiene dos consecuencias principales: la de ser inajenables e imprescriptibles. La inajenabilidad significa que no se puede transferir el dominio de los bienes públicos a persona alguna; y la imprescriptibilidad, es entendida como el fenómeno en virtud del cual no se puede adquirir el dominio de los bienes de uso público por el transcurrir del tiempo, en el sentido que debe primar el interés colectivo y social. Así, su finalidad es la conservación del dominio público en su integridad, toda vez que es contrario a la lógica, que bienes destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados. Desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación no pueden ser ocupados por los particulares a menos que cuenten con una licencia o permiso de ocupación temporal.”<sup>4</sup> (Negrillas del Despacho).*

En ese contexto jurisprudencial, es indiscutible que la UAECD desconoció las normas constitucionales previamente citadas, al haber adjudicado a una persona natural unos predios que tienen la connotación de bienes de uso público que, como lo señaló la Corte Constitucional, no pueden ser transferidos a persona alguna.

Adicionalmente, se tiene que la Unidad Administrativa Especial de Catastro no veló por la protección de la integridad del espacio público sino que, por el contrario, procedió a hacer prevalecer los intereses de un particular sin verificar, las precisas condiciones de los predios de los que el señor Julián Alirio Martínez Suárez pretendía que se modificara el nombre del propietario y la extensión del área del terreno.

Por consiguiente, queda demostrado que con los actos, las anotaciones y la certificación que se acusan se violaron los artículos 63 y 82 de la Constitución Política pues, la UAEC no solo certificó la propiedad de unos bienes de uso público a un particular sino que, además desconoció el deber constitucional de proteger el espacio público y su destinación al uso común, razón por la que se procederá al decreto de la suspensión provisional de los efectos de ellos hasta tanto se profiera la decisión de fondo en el presente proceso.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia T-575 del 25 de julio de 2011. M.P. Iván Carlos Henao Pérez, exp.

En atención a que se encontró demostrado la violación de los artículos 63 y 82 de la Constitución Política, el Despacho se relevará del estudio de los demás cargos propuestos por la parte actora, por sustracción de materia.

No obstante, resulta pertinente indicar que la presente decisión sobre la medida cautelar de suspensión provisional no implica prejuzgamiento, de conformidad con lo expresamente dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, el Despacho decretará la medida cautelar solicitada por la parte demandante, consistente en la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones 2010-31262 del 30 de marzo de 2010, 2010 – 31196 del 29 de marzo de 2010, de la certificación de cabida y linderos 2010-234306 del 30 de marzo 2010 y de las anotaciones del Sistema Integrado de Información Catastral –SIIC- las cuales son la rectificación del área de terreno, la actualización del nombre e identificación del propietario, la actualización de la matrícula inmobiliaria y la actualización de la nomenclatura del predio identificado con el CHIP AAA0082MCWF con cédula catastral D7B 76A 11.

#### RESUELVE

**PRIMERO:** Niéganse las medidas cautelares anticipativas y preventivas consistente en la inscripción de la demanda y el bloqueo en el Sistema Integrado de Información Catastral del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 050S-1159234, solicitadas por la parte actora.

**SEGUNDO:** Decrétase la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones 2010-31262 del 30 de marzo de 2010, 2010 – 31196 del 29 de marzo de 2010, de la certificación de cabida y linderos 2010-234306 del 30 de marzo 2010 y de las anotaciones del Sistema Integrado de Información Catastral –SIIC- las cuales son la rectificación del área de terreno, la actualización del nombre e identificación del propietario, la actualización de la matrícula inmobiliaria y la actualización de la nomenclatura del predio identificado con el CHIP AAA0082MCWF con cédula catastral D7B 76A 11.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**SONIA MILENA VARGAS GAMBOA**

Juez



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Expediente 11001-33-34-002-2016-00329-00  
Demandante: Unidad Administrativa Especial de Catastro  
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Catastro

**NULIDAD**

Estando el expediente al Despacho se evidenció que la sociedad *Play Park S.A.S.* debe ser vinculada al presente proceso por cuanto le asiste interés en las resultas del mismo.

Según lo que se encuentra consignado en el folio de matrícula inmobiliaria 50S-1159234 (fl. 157 de la carpeta 2 del expediente), mediante escritura pública 1971 del 15 de abril de 2014 de la Notaría 73 de Bogotá, el señor Julián Alirio Martínez Suárez le vendió a la sociedad *Play Park S.A.S.* el predio La Gloria, inmueble respecto del cual versa la controversia en este proceso.

En tales condiciones, es claro que con la decisión que se adopte en el presente asunto se afectarían los intereses de la referida sociedad por lo que se hace necesaria su vinculación al trámite procesal en calidad de tercero interesado.

Por lo anterior, el Despacho **dispone:**

**PRIMERO:** Vincúlase en calidad de tercero con interés a la sociedad *Play Park S.A.S.* de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, notifíquesele del auto admisorio de la demanda en los términos de los artículos 171 numeral 3 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**TERCERO:** Surtidas las notificaciones, córrase traslado por el término de treinta (30) días, para los fines señalados en el artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SONIA MILENA VARGAS GAMBOA**  
Juez

