



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

<b>PROCESO No.:</b>	<b>11001-33-35-025-2020-00401-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGÍSTICOS DE CUNDINAMARCA</b>
<b>DEMANDADO(A):</b>	<b>MARCO AURELIO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia anticipada de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la **Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca** contra el señor **Marco Aurelio Gutiérrez Fernández**.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Pretensiones.

La **Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad de las Resoluciones 358 de 26 de agosto de 2019 y 540 de 30 de diciembre siguiente, a través de las cuales, en su orden, le reconoció al accionado el sobresueldo del 20% establecido en la Ordenanza 13 de 1947, y reliquidó sus prestaciones sociales conforme a ese emolumento.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se declare que no debe sufragar dicho rublo y se condene en costas y agencias en derecho al demandado.

### 1.2. Fundamentos fácticos.

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- El señor **Marco Aurelio Gutiérrez Fernández** prestó sus servicios a la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca entre el 26 de enero de 1988 y el 30 de junio de 1992, y fue vinculado a la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca desde el 16 de febrero de 2000, mediante contrato a término indefinido.
- La entidad demandante le reconoció el sobresueldo del 20% previsto por la ordenanza 13 de 1947 con Resolución núm. 358 de 26 de agosto de 2019, a partir del 1° de agosto de 2019, pese a que no tenía derecho a ello.
- A través de Resolución 540 de 30 de diciembre de 2019, la actora reliquidó las prestaciones sociales del señor **Gutiérrez Fernández** por efecto del citado estipendio.
- Requirió al accionado con el fin de que se sirviera autorizar la revocatoria de los actos enjuiciados, pero no obtuvo respuesta.

### 1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

**Constitucionales:** artículos 2, 4, 13, 29, 150.19 (literal e) y 300.7.

**Legales y reglamentarias:** Ley 4ª de 1992: artículos 10 y 12.

Manifestó que, si bien en la Constitución de 1886 los entes territoriales tenían la potestad de fijar los sueldos de los empleados a su servicio, incluida la de crear factores salariales, resulta evidente que a partir de la reforma constitucional de 1968 se dio un cambio sustancial a esta potestad, limitándola únicamente a la fijación de las escalas salariales y reservando al legislador la función de crear factores o elementos constitutivos del salario.

Adujo que el derecho a devengar el sobresueldo creado por el artículo 5° de la Ordenanza 13 de 1947 solo lo ostentan aquellos empleados que fueron vinculados a la administración departamental antes de la reforma Constitucional de 1968, lo que no sucede con los servidores que se vincularon con posterioridad a dicha reforma, la que como ya se dijo derogó tácitamente las ordenanzas que en esta materia habían sido expedidas por las Asambleas, dentro de ellas la Ordenanza No 13 de 1947 de la Asamblea de Cundinamarca.

Advierte que la condición a la que se fue supeditada la aplicación del factor salarial creado por la Ordenanza 13 de 1947 no se cumple por parte de **Gutiérrez Fernández**, dado que para la fecha que este acto sufrió su derogatoria tácita (diciembre 11 de 1968) el trabajador ni siquiera se hallaba vinculado con el Departamento de Cundinamarca.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El señor **Marco Aurelio Gutiérrez Fernández**, por conducto de apoderado, contestó la demanda en forma oportuna <sup>[011]</sup>, en escrito en el cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Manifestó que en este caso debe darse aplicación al principio de favorabilidad ante las diversas posturas jurídicas sobre la vigencia y aplicabilidad de la ordenanza 13 de 1947, pues ante la duda frente a la aplicación de las fuentes formales de derecho, debe prevalecer la más favorable al trabajador conforme al principio contenido en el artículo 53 constitucional.

Aduce que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca tiene pronunciamientos disímiles sobre el tema, que el Departamento de Cundinamarca y el Gobernador siguen reconociendo actualmente el derecho al aumento a los 20 años a sus empleados directos de la administración central del Departamento, como lo hacen además empresas industriales y comerciales del Departamento como la Lotería de Cundinamarca, EPS Convida y la Licorera de Cundinamarca, similares en su categoría orgánica a la demandante.

Asevera que la Ley 4ª de 1992 no ha prohibido a las asambleas departamentales fijar las escalas de remuneración de sus distintas categorías de empleo, dentro de las cuales se encuentran las de los trabajadores oficiales de sus empresas industriales y comerciales descentralizadas, facultad con la cual se pueden ordenar aumentos de salario.

## III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**3.1. Parte demandante** <sup>[027]</sup>: alegó de conclusión de manera oportuna, en escrito en el que iteró los argumentos expuestos en la demanda.

**3.2. Parte demandada** <sup>[031]</sup>: ratificó lo dicho en la contestación.

## IV. CONSIDERACIONES

### 4.1. Competencia.

Este Despacho se encuentra investido de jurisdicción para decidir el presente asunto, en los términos consignados en los autos de 13 de septiembre<sup>1</sup> y 11 de octubre de 2021<sup>2</sup>, en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional en auto A385 de 15 de julio de 2021.

Asimismo, es competente para emitir la sentencia de primera instancia que corresponda por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA.

### 4.2. Problema jurídico.

El problema jurídico se contrae a establecer si el señor **Marco Aurelio Gutiérrez Fernández** tiene o no derecho al reconocimiento del sobresueldo del 20% establecido por la Ordenanza 13 de 1947, expedida por la Asamblea de Cundinamarca.

### 4.3. Normativa aplicable. – De la Ordenanza 13 de 1947 y la competencia de las entidades territoriales para fijar el régimen salarial de sus servidores.

El artículo 72.3 de la Constitución Política de 1886, en su redacción original, determinaba que correspondía al Congreso de la República “[c]rear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones”, sin que los entes territoriales tuvieran facultad alguna al respecto; no obstante, dicha situación cambió con la promulgación del Acto Legislativo 3 de 1910, que facultó expresamente a las Asambleas Departamentales para disponer “la fijación del número de empleados departamentales, sus atribuciones y [sus] sueldos”, atribución que fue confirmada con el Acto Legislativo 1 de 1945, que modificó el la modificación del artículo 156 de la Constitución de 1886 para disponer que dichas dependencias territoriales guardaban competencia para establecer “[l]a fijación del número de empleados departamentales, sus atribuciones y sueldos”.

---

<sup>1</sup> Archivo 016.

<sup>2</sup> Archivo 021.

En este estadio, la Asamblea Departamental de Cundinamarca dictó la Ordenanza 13 de 1947, en cuyo artículo 5°, dispuso:

*“Artículo 5°. Los empleados y obreros del Departamento que hayan cumplido veinte años o más, al servicio de Cundinamarca, que no hayan sido pensionados y que se hallen en ejercicio de sus funciones con una antigüedad no menor de cinco años, sin solución de continuidad, tendrán derecho a un aumento del veinte por ciento del sueldo o jornal que devenguen. La Gobernación procederá a liquidar en el presupuesto las partidas correspondientes, quedando ampliamente facultada para hacer las operaciones del caso, a fin de dar cumplimiento a esta disposición, la cual regirá desde el día primero de julio próximo”.*

Empero, aunque dicho acto administrativo generó sus efectos legales y comportó el pago del mencionado sobresueldo a quienes cumplieran las condiciones allí descritas, su vigencia se vio afectada por la expedición del Acto Legislativo 1 de 1968.

En efecto, sobre la aplicación del artículo 5° de la mencionada Ordenanza, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha discurrido<sup>3</sup>:

*“Siendo todo así, el Tribunal vislumbra que si bien es cierto entre los años 1910 y 1968 las asambleas departamentales tuvieron la facultad de fijar las asignaciones de los empleados departamentales, también lo es que dicha competencia fue devuelta al Congreso de la República a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 1968, facultad que nunca volvió al fuero de los entes territoriales, pues como ya fue advertido, la Constitución de 1991 confió esa atribución al Gobierno Nacional, autoridad que, para esos efectos, debe acatar los objetivos, criterios y principios señalados por el Congreso de la República a través de la Ley 4 de 1992.*

*La transición normativa aludida da cuenta de una dificultad aparente en la interpretación y aplicación de las normas de tipo local que crearon, modificaron o extinguieron emolumentos laborales, expedidas válidamente y con plena competencia por los entes territoriales durante el lapso comprendido entre 1910 y 1968, como es el caso del artículo 5 de la Ordenanza 13 de 1947; empero, debe decirse que sobre el particular, el Consejo de Estado ha determinado que “la constitucionalidad y legalidad de las normas, reglamentos o actos administrativos debe revisarse al momento en que fueron expedidos y, si al proferirse se hi[cieron] con fundamento en competencias y preceptivas que lo autorizaban, estas normas no pueden desconocerse de plano”<sup>4</sup>, pues “la reforma del año 1968, en materia de salarios sólo implicó el cambio de la autoridad legitimada para regular la materia; por ende, no resulta razonable deducir que, ipso jure, ocurre una derogatoria tácita, las preceptivas que regulaban este tópico”.*

*Ergo, debe tenerse en cuenta que, “tratándose del establecimiento de un régimen, en este caso, el salarial, **a los empleados del sector territorial a quienes se les regule por parte del competente quedan sometidos a estas últimas preceptivas y los reglamentos territoriales que regulaban el tema simplemente quedan derogados tácitamente**”<sup>5</sup>, razón por la cual “quienes se beneficiaban de factores o elementos salariales ordenados por instrumentos de carácter territorial o inclusive, quienes alcancen a devengarlos por el hecho de que el legislador no hubiese regulado el tema, tienen derecho a conservarlos, pero, **quienes se vinculen bajo el nuevo régimen, se someten a las nuevas condiciones salariales y prestacionales que regule el competente**”.*

<sup>3</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, Sentencia de 27 de septiembre de 2019, expediente 25899-33-33-001-2016-00068-01, M.P. Luis Alfredo Zamora Acosta.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Por otra parte, a la hora de examinar la legalidad del artículo 5° de la Ordenanza 13 de 1947, el Consejo de Estado<sup>6</sup> advirtió:

*“En tal virtud, resulta evidente que, en principio, el artículo 5 de la Ordenanza 13 de 1947 se encuentra viciado de nulidad por desconocer las normas del orden constitucional, tal y como lo advirtió e a-quo, como quiera que la Asamblea del Departamento de Cundinamarca no tenía competencia para fijar prestaciones salariales; sin embargo, la Sala, no puede desconocer que para el momento en que fue proferido el citado acto administrativo, aún no había entrado en vigencia el Acto Legislativo 01 de 1968, el cual fue el que le entregó la competencia al Congreso de la República para regular las normas laborales para los empleados públicos, pues a las Asambleas Departamentales solo se les dejó la función de regular las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo.*

*En otras palabras, para el año de 1947, época en la que fue suscrito el acto acusado, las Asambleas Departamentales contaban con la facultad de crear normas a fin de regular todos los aspectos salariales de los empleados públicos del sector territorial, ya que dicha competencia nació con la expedición del Acto Legislativo 3 de 1910, la cual fue reiterada con el Acto Legislativo 01 de 1945 y, derogada con posterioridad, por medio del Acto Legislativo 01 de 1968 y la Constitución Política de 1991.*

*Por ende, contrario a lo expuesto por el a-quo, no es cierto que el artículo 5° de la Ordenanza 13 de 1947 se encuentre viciada de nulidad, dado que, como se vio, para el momento en que fue proferida, las Asambleas Departamentales tenían la competencia de proferir este tipo de actos administrativos de índole salarial.*

[...]

*Nótese que la Asamblea del Departamento de Cundinamarca contaba para el año en que fue proferida la Ordenanza acusada, esto es, 25 de junio de 1947, con la facultad constitucional para proferir esta clase de actos, pues el tránsito constitucional no excluye de manera automática la normativa expedida en vigencia de la Constitución Política de 1886, motivo por el cual no es dable declarar su nulidad, por lo menos no por esta particularidad.*

***Lo anterior no es óbice para que el Departamento de Cundinamarca examine la aplicación de esta normativa, dado que los empleados públicos que hayan ingresado a la administración con posterioridad a la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968 no tienen derecho a que sea aplicada la Ordenanza 13 de 1947 y, por lo mismo puede, mediante el medio de control de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho «depende del caso en concreto», solicitar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la anulación de aquellos reconocimientos que se efectuaron con fundamento en este acto administrativo, ya que resulta evidente su derogación tácita por el actualmente competente para fijar el régimen salarial.***

*En efecto, como se puede evidenciar, ha operado el fenómeno del decaimiento respecto de la Ordenanza 13 de 1947, dado que fue tácitamente derogada por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 1968, concretamente, porque desaparecieron las circunstancias fácticas que determinaron la expedición del acto, en este caso, la desaparición del mundo jurídico de las normas constitucionales que sirvieron de sustento para la expedición del acto acusado.” (negrillas del Juzgado)*

En consecuencia, el Juzgado concluye que aun cuando el sobresueldo de que trata el artículo 5° de la Ordenanza 13 de 1947 fue creado en virtud de las facultades constitucionales otorgadas a las asambleas departamentales entre 1910 y 1968, tal beneficio salarial no se hizo extensivo a los servidores que se vincularon con

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 5 de mayo de 2022, expediente 25000232500020100090902 (5194-2019), C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

posterioridad a la expedición del Acto Legislativo núm. 1 de 1968, pues por efecto de la derogatoria tácita que sufrió ese acto administrativo, dichas personas se encuentran sometidas al régimen salarial y prestacional que establezca la entidad que guarde competencia para ello, en los términos de la Constitución Política de 1991 y la Ley 4ª de 1992.

#### 4.4. Pruebas recaudadas.

Fueron solicitadas, decretadas y legalmente incorporadas, las siguientes **pruebas documentales**:

##### 4.4.1. Parte demandante [002]:

- a. Resolución núm. 358 de 26 de agosto de 2019.
- b. Resolución núm. 540 de 30 de diciembre de 2019.
- c. Copia Ordenanza 13 de 1947 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca.
- d. Oficio 367 de noviembre 13 de 2020, en el que se solicita autorización para revocar el reconocimiento del sobresueldo.
- e. Certificación de 16 de diciembre de 2020 expedida por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la accionante.
- f. Conceptos expedidos el 18 de septiembre de 2020 por la Secretaría de la Función Pública del Departamento de Cundinamarca.

##### 4.4.2. Parte accionada [011]:

- a. Escrito sindical SUNETCUN-902 de 4 de diciembre de 2020.
- b. Escrito de 14 de diciembre de 2020, proferido por la Secretaría de la Función Pública de Cundinamarca que concede nuevamente el derecho al aumento del 20% del sueldo.
- c. Decreto departamental 253 de 2016.
- d. Certificación laboral expedida el 12 de diciembre de 2019.
- e. Imagen consulta de procesos
- f. Certificación núm. 400 de 26 de octubre de 2020.
- g. Certificación de 15 de octubre de 2020.
- h. Certificación laboral expedida el 15 de octubre de 2020.

#### 4.5. Examen del caso concreto.

Descendiendo al *sub examine*, se tiene que la entidad demandante pretende la anulación de los actos administrativos a través de los cuales le reconoció al señor **Marco Aurelio Gutiérrez Fernández** el sobresueldo del 20% consagrado en el artículo 5 de la Ordenanza 13 de 1947, y reliquidó sus prestaciones sociales con sustento en ese factor

salarial; mientras tanto, **Gutiérrez Fernández** asevera que le asiste el derecho a recibir el emolumento mencionado

Planteado el alcance de la *litis*, el Juzgado reitera la regla de derecho identificada en el estudio normativo y jurisprudencial desarrollado, a fin de promover el análisis crítico que corresponde, según la cual, el sobresueldo de que trata el artículo 5° de la Ordenanza 13 de 1947 fue creado en virtud de las facultades constitucionales otorgadas a las asambleas departamentales entre 1910 y 1968, pero tal beneficio salarial no se hizo extensivo a los servidores que se vincularon con posterioridad a la expedición del Acto Legislativo núm. 1 de 1968, pues por efecto de la derogatoria tácita que sufrió ese acto administrativo, dichas personas se encuentran sometidas al régimen salarial y prestacional que establezca la entidad que guarde competencia para ello, en los términos de la Constitución Política de 1991 y la Ley 4ª de 1992.

Descendiendo al caso *sub examine*, se tiene que el señor **Gutiérrez Fernández** laboró para la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca entre el 26 de enero de 1988 y el 30 de junio de 1992 [011: p. 41], y se vinculó con la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca desde el 16 de febrero de 2000 [011: p. 42]; por ende, resulta claro que adquirió la calidad de servidor departamental mucho después de la entrada en vigor del Acto Legislativo 1 de 1968 y, en esa medida, habida cuenta de la derogatoria tácita Ordenanza 13 de 1947, no tiene derecho a devengar el aludido sobresueldo.

Siendo así, se impone concluir que los actos demandados, que reconocieron el pluricitado aumento de sueldo del 20% y ajustaron las prestaciones sociales del accionado con fundamento en este, se encuentran en contraposición evidente a las normas que les son superiores.

Aclárese que, según lo establece el artículo 164.1 (literal c) del CPACA y ante la ausencia de tacha alguna sobre la conducta del señor **Gutiérrez Fernández**, en casos como el presente, “*no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe*”.

En consecuencia, el Despacho declarará la nulidad de los actos acusados, tal como se dispondrá *ut infra*.

**4.5.1. Costas:** de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO.- DECLARAR la nulidad** de las Resoluciones núm. 358 de 26 de agosto de 2019 y 540 de 30 de diciembre de 2019, expedidas por la **Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca**, de conformidad con lo expuesto.

**SEGUNDO.-** En consecuencia, **DECLARAR** que la **Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca** no tiene la obligación de pagar al señor **Marco Aurelio Gutiérrez Fernández**, identificado con cédula de ciudadanía núm. 79.265.174, el sobresueldo del 20% consagrado por el artículo 5° de la Ordenanza 13 de 1947, expedida por la Asamblea Departamental de Cundinamarca, según la motivación que antecede.

**TERCERO.-** Sin condena en costas, en esta instancia.

**CUARTO.-** En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; y **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

[firma electrónica en seguida]  
**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
Juez

Jc

**Firmado Por:**  
**Antonio Jose Reyes Medina**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**Sala 025 Contencioso Admsección 2**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **f9989738b504389d177f54d40ed7e428091b57a37c035f8534d6d83d362f94d0**

Documento generado en 27/11/2023 04:05:38 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**