



# Publicación de providencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca 2021

BOLETÍN DE  
JURISPRUDENCIA – JULIO  
DE 2021

CONTENIDO	Pág.
PRESENTACIÓN	1
EDICIÓN Y PUBLICACIÓN	2
SECCIÓN PRIMERA	<u>3</u>
SECCIÓN SEGUNDA	<u>21</u>
SECCIÓN TERCERA	<u>35</u>
SECCIÓN CUARTA	<u>41</u>
TUTELAS	<u>54</u>
CONTROLES INMEDIATOS DE LEGALIDAD	<u>63</u>
ACCIONES DE CUMPLIMIENTO	<u>65</u>



Éste es un medio de difusión de las principales providencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cuyo objetivo es la divulgación institucional de la solución de controversias judiciales adoptadas por los magistrados de la Corporación en casos particulares. A su vez, constituye una forma de rendición de cuentas de la función judicial a cargo del Tribunal, difundida con la finalidad de fortalecer la cultura de la legalidad, el conocimiento público de las decisiones, como facilitar su control social, visualizar los disensos y opiniones coincidentes o divergentes a través de los salvamentos y aclaraciones de voto, expresión democrática del Estado Social de Derecho; y reivindica la legitimidad de la administración de justicia en un proceso de construcción colectiva.

**JURISPRUDENCIA  
DEL TRIBUNAL  
ADMINISTRATIVO  
DE CUNDINAMARCA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CUNDINAMARCA**

**PRESIDENTE: DR. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN**

**VICEPRESIDENTE: DR. MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**SECCIÓN PRIMERA**

**PRESIDENTA: DRA. CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:**

**DRA. CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**DRA. ELIZABETH CRISTINA DÁVILA PAZ (E)**

**DR. FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:**

**DR. OSCAR ARMANDO DIMATÉ CARDENAS**

**DR. FREDY HERNANDO IBARRA MARTÍNEZ**

**DR. MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**SECCION SEGUNDA**

**PRESIDENTE: DR. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA.**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:**

**DRA. CARMEN ALICIA RENGIFO SANQUINO**

**DR. JOSÉ MARÍA ARMENTA FUENTES**

**DR. NÉSTOR JAVIER CALVO CHAVES**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:**

**DR. ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS**

**DR. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN**

**DR. JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN C:**

**DRA. AMPARO OVIEDO PINTO**

**DR. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL.**

**DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA.**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN D:**

**DRA. ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA**

**DR. CERVELEON PADILLA LINARES**

**DR. ISRAEL SOLER PEDROZA**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN E:**

**DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

**DR. RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**

**DR. JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN F:**

**DRA. BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**

**DRA. ETNA PATRICIA SALAMANCA GALLO**

**DR. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

**SECCION TERCERA:**

**PRESIDENTA: DRA. CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:**

**DRA. BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA**

**DR. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ**

**DR. ALFONSO SARMIENTO CASTRO**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:**

**DR. FRANKLIN PÉREZ CAMARGO**

**DR. HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN**

**DRA. CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN C:**

**DRA. MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**

**DR. FERNANDO IREGUI CAMELO**

**DR. JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

**SECCIÓN CUARTA**

**PRESIDENTA: DRA. MERY CECILIA MORENO AMAYA.**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:**

**DRA. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**

**DRA. AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

**DR. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

**MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:**

**DRA. CARMEN AMPARO PONCE DELGADO**

**DRA. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA**

**DRA. MERY CECILIA MORENO AMAYA**



**DIRECCIÓN, EDICIÓN Y PUBLICACIÓN**

**Dr. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN**

Presidente T.A.C.

**SALA DE GOBIERNO**

- > **Dr. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN**  
Presidente
- > **Dr. MOISES RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Vicepresidente
- > **Dra. CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Presidenta Sección Primera
- > **Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
Presidente Sección Segunda
- > **Dra. CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS**  
Presidenta Sección Tercera
- > **Dra. MERY CECILIA MORENO AMAYA**  
Presidenta Sección Cuarta

**RESEÑA DE PROVIDENCIAS**

**NAIRO ALFONSO AVENDAÑO CHAPARRO**

Relator Sección Tercera

**OLGA LUCIA JIMÉNEZ TORRES**

Relatora Sección Primera y Cuarta

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ ALARCÓN**

Relator Sección Segunda

**-Auxiliares de Relatoría**

**Juan David Roza Romero**

**Mery Helen Cifuentes Prieto**

**Pedro Nelson Montenegro Santana**

**NOTAS:**

- > Para consultar la jurisprudencia del Tribunal Administrativo De Cundinamarca, haga clic [aquí](#)
- > En caso de requerir mayor información, comuníquese al teléfono 4233390 extensiones 8205 al 8210 o correo: [reltadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:reltadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co)
- > La Relatoría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca como órgano de consulta de jurisprudencia de la Corporación, brinda información y suministra las providencias una vez estas han sido ejecutoriadas. La sistematización de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de descriptores, restrictores y la tesis, no exoneran al usuario de verificar la información con los textos de las providencias.

*«cogito ergo sum», pienso, luego existo, siendo más precisa la traducción literal del latín «pienso, por lo tanto soy».*  
**René Descartes.**

## SECCIÓN PRIMERA

### MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / CONFLICTO DE INTERESES E IMPEDIMENTOS – En las actuaciones administrativas – Trámite de los impedimentos y recusaciones / CONFLICTO DE INTERESES – Requisitos de configuración

**Problema Jurídico:** “Determinar, con fundamento en la demanda y la respectiva contestación, si hay lugar a declarar o no la nulidad de los actos administrativos acusados expedidos por la parte demandada, para lo cual, se desarrollarán y analizarán los temas necesarios para resolver el cargo de nulidad propuesto.”

**Tesis:** “(...) 4.1.3.1.6. Por su parte, la Sala Plena del H. Consejo de Estado ha considerado (en sentencia del Consejo de Estado del 9 de noviembre de 2016; Exp.: 2014-03117 (PI), C.P. Dr. William Hernández Gómez, reiterada en sentencia de 11 de julio de 2019, Exp.: 05001-23-33-000-2017-01693-01; C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Anota relatoría) que “[...] el conflicto de intereses es un concepto jurídico indeterminado que debe ser analizado en cada caso concreto [...]”

(...)

4.1.3.1.10. La Sala, de la revisión de las pruebas aportadas al plenario, no evidencia que los hechos objeto de materia de la investigación administrativa, adelantada al demandante por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, tengan alguna correspondencia con los hechos investigados por la Procuraduría General de la Nación al funcionario que expidió el acto administrativo acusado contenido en la Resolución núm. 0764 de 21 de mayo de 2014 y, por el contrario, en el presente asunto, las actuaciones realizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Procuraduría General de la Nación son autónomas e independientes, tanto así que el sujeto pasivo en cada una de estas es diferente.

4.1.3.1.11. Razón por la cual, considera la Sala que la parte demandante no probó que, con la expedición de los actos administrativos acusados, el interés general propio de la función pública haya entrado en conflicto con el interés particular y directo del Superintendente Financiero.

4.1.3.1.12. Sumado a lo anterior, la Sala tampoco observa que la parte demandante en sede administrativa haya ejercido su derecho de recusación al Superintendente Financiero, como lo prevé el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, citado *supra*.

4.1.3.1.13. Por tanto, no se evidencia una afectación al régimen de conflictos de interés, por lo que el cargo formulado por la parte demandante no prosperará. (...)

[Providencia de 15 de julio de 2021, Sección Primera, Subsección “A”, Exp. 25000234100020150095700, M.P. Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno– Primera Instancia.](#)

---

### MEDIO DE CONTROL – Protección de los derechos e intereses colectivos / ACCIÓN POPULAR – Legitimación en la causa por activa y por pasiva / DERECHO E INTERÉS COLECTIVO A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO – Alcance – Componentes – Exige un sujeto activo cualificado / ARBITRAJE – Definición, modalidades y principios – En contratos estatales / PACTO ARBITRAL - Formalidades

**Problema jurídico:** “Analizar si, el Instituto Nacional de Vías, INVIAS, por un lado, y el CONSORCIO SES PUENTE MAGDALENA, integrado por CAVOSA OBRAS Y PROYECTOS S.A., SUCURSAL COLOMBIA; SACYR CHILE S.A. SUCURSAL COLOMBIA; y SACYR CONSTRUCCIÓN COLOMBIA S.A.S., por el otro, amenazaron o vulneraron el derecho colectivo al patrimonio público, al haber suscrito el Otrosí de fecha 18 de diciembre de 2019, que modificó el Contrato de Obra N°642 de 2015, en el sentido de incluir la cláusula denomina “Solución de Controversias”.

*En caso de encontrar probada la vulneración o amenaza a los derechos colectivos, la Sala deberá determinar los mecanismos para hacer cesar la amenaza”.*

**Tesis:** “(...) El Consejo de Estado (en sentencia del Consejo de Estado del 22 de febrero de 2007, Exp.: 52001233100020040009201, C.P. Dra. Ruth Stella Correo Palacio. Anota relatoría), ha señalado que “de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la ley 472 de 1998 que desarrolló el artículo 88 de la Constitución, la defensa de los derechos colectivos puede hacerla cualquier persona natural o jurídica, sin que deba probar ningún interés particular” (...) “Puede deducirse de la ley, como lo ha dicho esta Sección, que “dado que con la acción popular se pretende la defensa de derechos que no pertenecen a personas individualmente consideradas, aunque su vulneración en ciertos casos puede llegar a afectar intereses o derechos particulares, no hay ninguna razón jurídica para exigir que el actor acredite un interés concreto para demandar, pues se reitera, con la acción popular se pretende la protección del derecho en sí mismo y no el restablecimiento de intereses particulares.” En conclusión, cualquier persona está facultada para iniciar acciones populares, sin que sea procedente la exigencia de la legitimación en la causa por activa, dada la naturaleza de este tipo de acción”

(...)

En conclusión, no es cierto que el señor Hernán Guillermo Jojoa Santacruz, en su calidad de Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, careciera de legitimación en la causa por activa para interponer la acción popular de la referencia, toda vez que la Ley 472 de 1998 y a su vez la Resolución N° 638 de 2008, lo facultaban para tal actividad.

## SECCIÓN PRIMERA

(...)

La legitimación en la causa por pasiva, **exige que la entidad en contra de la cual se dirige la demanda esté vinculada funcional o materialmente con los hechos que dan origen a la reclamación**, lo cual no implica necesariamente la responsabilidad en la amenaza o vulneración del derecho colectivo, pero sí la existencia de un entorno funcional o material que vincula a la entidad respectiva con la eventual producción del daño de que se trata.

(...)

### **El derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público.**

(...)

Según la sentencia transcrita (sentencia del Consejo de Estado del 21 de mayo de 2008, Exp. 2005-01423 (AP), C.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra. Anota relatoría), la defensa del patrimonio público tiene como propósito, de un lado, **prevenir y combatir el detrimento del patrimonio público**; y, por otro, **su administración eficiente y responsable**.

Los elementos anteriores fueron reiterados por el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia (del 8 de junio de 2011, Exp. 25000-23-26-000-2005-01330-01 (AP), C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Anota relatoría) mediante la cual recordó cuáles son los componentes del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público y consideró que la vulneración o amenaza de este implica, en la mayoría de los casos, la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa porque, generalmente, la vulneración del primero está precedida de la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas o en el manejo de los recursos públicos.

(...)

Conforme a las consideraciones jurisprudenciales expuestas, la defensa del patrimonio público propende por su **administración responsable y conforme al orden jurídico**, con el fin de **evitar su detrimento**. De este modo, **se entienden como hechos lesivos del patrimonio público: (i) su administración en forma negligente o ineficiente, o (ii) que la destinación del patrimonio público no haya atendido a lo previsto en la normativa y en virtud de ello se haya producido su mengua**.

También debe entenderse que este derecho colectivo exige un **sujeto activo cualificado**, esto es, quien tiene a su cargo la guarda y administración de recursos públicos.

Según lo expuesto, para considerar acreditada una amenaza o vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, se debe probar que la persona encargada de su cuidado (sujeto activo cualificado) lo haya administrado en forma negligente o ineficaz; o que la destinación del patrimonio público no haya atendido a lo previsto en la normativa y que en virtud de ello se produzca su mengua.

(...)

El contenido de la norma previamente transcrita (artículo 1 de la Ley 1563 de 2012. Anota relatoría), indica que el Tribunal de Arbitramento está conformado por particulares, y que estos se encuentran facultados para la solución de controversias con arreglo a los principios de imparcialidad, idoneidad, celeridad, igualdad, oralidad, publicidad y contradicción.

Así mismo, cuando se trate de controversias que surjan por causa o con ocasión de la celebración, desarrollo, ejecución, interpretación, terminación y liquidación de contratos estatales, incluyendo las consecuencias económicas de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades excepcionales, el laudo deberá proferirse en derecho.

(...)

El actor popular denunció como irregular el hecho de haber suscrito el otrosí modificadorio, por cuanto faltaban dos (2) días para la inauguración del puente, tal situación temporal no se encuentra delimitada en la ley, como una condicionante para suscribir cláusulas compromisorias o modificar el contrato; de otro lado, por parte del accionante no fue arrimada ninguna prueba que permitiera, si quiera tener un indicio de alguna irregularidad en la suscripción del otrosí del 18 de diciembre de 2019, ni una cifra que amerite un estudio de fondo sobre los costos de implementación del Tribunal de Arbitramento o de la afectación patrimonial que generaría una condena al Invias, y en ese sentido se comparten los argumentos dados por los accionados en las contestaciones, en el sentido de que se trata de apreciaciones subjetivas del accionante.

(...)

Una vez analizado el marco normativo y las pruebas que obran en el expediente, la Sala concluye que el otrosí modificadorio del Contrato de Obra N° 642 de 2015, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y el Consorcio SES PUENTE MAGDALENA, encuentra respaldo legal y además cumplió con los demás requisitos que impone el Manual de Contratación del Invias y la referida Directriz Presidencial N° 4; ello, por cuanto la cláusula modificatoria, tuvo un objeto definido y se encuentra respaldado con los antecedentes que en su momento presentó el contratista CONSORCIO SES PUENTE MAGDALENA.

## SECCIÓN PRIMERA

Descendiendo al objeto de la presente acción popular, no obra prueba alguna que permita concluir que en el presente asunto el INVIAS y/o el Consorcio contratista, amenazaron ni vulneraron el derecho colectivo al patrimonio público, pues no se probó por el actor popular que con la suscripción del otrosí modificatorio del Contrato de Obra N° 642 de 2015, se presentará un detrimento patrimonial, así como tampoco un se encuentran demostrados hechos lesivos del patrimonio público que fueran causados por los accionados, es decir, no se logró probar (i) su administración en forma negligente o ineficiente, ni (ii) la destinación incorrecta del patrimonio público. (...)

[Providencia de 15 de julio de 2021. Sección Primera Subsección "A" Exp. 25000234100020200029900, M.P. Dra. Elizabeth Cristina Dávila Paz- Primera Instancia.](#)

---

### **MEDIO DE CONTROL – Nulidad electoral / PERSONERO MUNICIPAL – Elección – Concurso de méritos – Inhabilidades – El cargo de personero no puede quedar vacante indefinidamente - Naturaleza**

**Problema jurídico:** “Determinar ¿es nula la Resolución No 040 de febrero 29 de 2020 expedida por el Concejo Municipal de Soacha, por medio de la cual se nombra a la señora (\*\*\*) como Personera Municipal Encargada, al encontrarse inhabilitada para ejercer el cargo?

#### **Tesis. (...) 3.1. Marco normativo de la elección de los personeros municipales**

(...)

Tal y como se observa, existe un marco normativo que fija las condiciones para la elección de personeros por parte de los concejos municipales. Además, se exige que la convocatoria, las pruebas y la lista de elegibles se ajusten a las reglas previstas en la legislación analizada, con el fin de que se garanticen principios constitucionales como el mérito, igualdad, moralidad, imparcialidad, objetividad, publicidad y debido proceso.

De lo anterior, se desprende que los concejos municipales están investidos de facultades constitucionales (artículo 313) y legales (artículo 170 de la Ley 136 de 1994) para escoger, previo concurso de méritos, a los funcionarios que cumplirán la labor de personeros municipales.

Además, los concejos están autorizados para adelantar los concursos a través de universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas, para lo cual pueden contratar o convenir el objeto del proceso con aquellas.

(...)

(...) ya que el cargo de Personero no puede quedar vacante indefinidamente, tal como la expuesto el H. Consejo de Estado (en providencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 22 de febrero de 2016, Exp.: 11001-03-06-000-2016-00021-00 (2282), C.P. Dr. Edgar González López. Anota relatoría), a saber:

“sería constitucionalmente inadmisibles permitir o generar discontinuidad, interrupción o retraso en el ejercicio de la función pública de las personerías, más aún cuando esa interrupción se estaría generando por el incumplimiento del deber que tienen los concejos municipales de elegir oportunamente a dichos funcionarios, situación que en ningún caso puede traducirse en la ausencia de control en las entidades territoriales”.

(...)

Entonces se tiene que, organizacionalmente, las personerías municipales hacen parte de la estructura de la administración municipal, pero que se encuentran sujetas a la dirección del Procurador General de la Nación, tal como se señaló en la sentencia C-223 de 1995 (...)

(...)

Entonces, sin perjuicio de lo expuesto con antelación, a la señora (\*\*\*) no le es aplicable las inhabilidades dispuestas en el literal 'b' del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 por cuanto las Personerías Municipales no hacen parte del sector central ni del descentralizado del municipio, y, a pesar de que la demandada no participó en ningún concurso de méritos para acceder al cargo en el que fue nombrada, no existe inhabilidad o incompatibilidad alguna para que los personeros salientes participen en el concurso de méritos que derive en la designación del personero municipal, incluso en el mismo lugar donde han ejercido su cargo. (...)

[Providencia de 1 de julio de 2021. Sección Primera Subsección "A" Exp. 25000234100020200041500, M.P. Dr. Felipe Alirio Solarte Maya- Primera Instancia.](#)

---

### **MEDIO DE CONTROL – Protección de los derechos e intereses colectivos / DERECHO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO – Alcances / DERECHO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA – Elementos esenciales que se deben cumplir para que se configure su vulneración / DERECHO COLECTIVO DE LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y**

# SECCIÓN PRIMERA

**EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN – Alcance / DERECHO COLECTIVO DEL PATRIMONIO PÚBLICO – Concepto – La afectación del patrimonio público implica la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa Finalidad / DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS – Alcance / DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE – Contenido y alcances / DERECHO COLECTIVO A LA REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS – Alcance / ACCIÓN POPULAR – Facultades del juez frente al acto administrativo que vulnera derechos e intereses colectivos – Carga probatoria**

**Problema Jurídico:** *“Determinar si se han vulnerado los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales a), b), y c), e), g), l), m) de la Ley 472 de 1998, relativos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación del medio ambiente, la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas y la preservación de desastres previsibles técnicamente, la realización de construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.”*

**Tesis:** “(...) **4.4. El derecho colectivo del patrimonio público (...)**

(...)

Asimismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial. A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones "que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa" por cuanto generalmente supone "la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos" Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: "la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva".

(...)

**4.7. Respecto del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas (...)**

(...)

Frente al derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, se concluye que como se afirma en la sentencia del Consejo de Estado transcrita (sentencia del 21 de febrero de 2007, Exp.: 2004-00243 (AP) C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Anota relatoría), este hace referencia a la obligación que tienen las autoridades públicas y los particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial, bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población. Pero además, persigue el respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad, atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad y, el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo, especificaciones técnicas y de seguridad, entre otros.

(...)

Al respecto, es del caso señalar que el inciso segundo del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), establece que cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

(...)

En ese orden, se tiene que, si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (salvo la anulación del acto o contrato).

# SECCIÓN PRIMERA

(...)

En ese orden, para la Sala los actos administrativos contenidos en la Resolución no. 852 de 29 de abril de 2009, proferida por la Secretaría Distrital de Planeación y la Resolución no. RES 12-3-0693 del 8 de agosto de 2012, expedida por la Curadora Urbana no. 3 arquitecta Maria Esther Peñaloza Leal, gozan de presunción de legalidad y con su expedición no se vislumbra inminente daño a los derechos colectivos a consagrados en los literales a), b), y c), e), g), l), m) de la Ley 472 de 1998, relativos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación del medio ambiente, la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas y la preservación de desastres previsibles técnicamente, la realización de construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, puesto que se reitera que está acreditado dentro del proceso que el predio objeto de la acción popular identificado con la matrícula inmobiliaria no. 50C-122607 ubicado en la calle 3 Este no. 15-22 de propiedad de la Universidad Externado de Colombia, no se encuentra dentro de la Reserva Forestal que fue declarada mediante la Resolución Ejecutiva no. 076 de 1977 y de acuerdo con el plano de zonificación que hace parte de la Resolución 463 de 2005 con la cual el Ministerio fijó el ordenamiento y manejo de dicha Reserva Forestal el predio en cuestión tampoco se encuentra en la denominada “Franja de Adecuación”.

(...)

En ese sentido, es caso señalar que, la acción popular procede cuando hay lugar a la protección de un derecho colectivo que se encuentra vulnerado o amenazado, y tales circunstancias deben estar probadas dentro del proceso, entonces, si aquel es el objetivo del actor, a este le corresponde probar que existe amenaza o daño tal como lo precisa el artículo 30 de la Ley 472, según el cual, la carga de la prueba le corresponde al demandante, y en el presente caso la parte actora no logró demostrar la trasgresión de los derechos invocados. (...)

[Providencia de 29 de julio de 2021. Sección Primera Subsección “B” Exp. 25000234100020150235500, M.P. Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas- Primera Instancia.](#)

**MEDIO DE CONTROL – Protección de los derechos e intereses colectivos / DERECHO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO – Alcance – Dimensiones / DERECHO AL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA – Frente al mantenimiento de redes públicas del sistema de acueducto y alcantarillado / ACCIÓN POPULAR – Facultad del juez para fallar *extra* y *ultra petita* / EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA SA ESP – Gestor del Plan Departamental de Aguas de Cundinamarca / PLAN DEPARTAMENTAL PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO PAP – PDA – Definición – Participantes / GESTOR DEL PLAN DEPARTAMENTAL PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO PAP – PDA – Funciones / CORRESPONSABILIDAD DE LA COMUNIDAD EN LA CAUSACIÓN DEL RIESGO – No constituye una causal que exonere a las autoridades del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales**

**Problema Jurídico:** “Determinar si se han vulnerado los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales a) y h) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, relativos al goce de un ambiente sano, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.”

**Tesis:** “(...) 3.1. Derecho al goce de un ambiente sano.

El Consejo de Estado respecto del derecho o interés colectivo al goce de un ambiente sano (en sentencia del 4 de octubre de 2018, Exp.: 0500123330002016-00713-01, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Anota relatoria), ha precisado lo siguiente:

“(...)

*En ese orden de ideas, la Sección Primera del Consejo de Estado ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de: “[...] (i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); (ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); (iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras); (iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior [...]”*

**3.2. Derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.**

## SECCIÓN PRIMERA

El Consejo de Estado Sección Primera, (en sentencia del 25 de marzo de 2010, Exp.: 250002327000200401322-01 (AP), C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Anota relatoria) respecto del derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, ha señalado lo siguiente:(...)

(...)

*“(...)Es así entonces, que se concluye que por la instalación de las redes públicas del sistema de acueducto y alcantarillado, no se pueden afectar otras estructuras que garanticen la movilidad de la comunidad, como son las vías. En ese orden de ideas, es evidente que los prestadores de servicios públicos deben cumplir con su obligación de efectuar el mantenimiento y reparación de las redes de acueducto y alcantarillado, sin que por ello deterioren la infraestructura vial, vulnerando o poniendo en peligro los derechos colectivos”*

(...)

Ahora bien, respecto de la incongruencia de las pretensiones de la demanda, la Sala observa que si bien la problemática planteada en la demanda se refería al sector San Benito y la Vereda la Veintidós del Municipio de Granada Cundinamarca, en el proceso está probado que la vulneración de los derechos colectivos por la deficiente prestación del servicio de alcantarillado también afecta el sector del centro poblado San Raimundo, por lo que se advierte que si en el curso de un proceso de acción popular se encuentra probada una nueva circunstancia que no fue alegada por el demandante y que configura una amenaza o vulneración del derecho colectivo el juez popular tiene la obligación de protegerlo y en ejercicio de sus facultades oficiosas ordenar las medidas para hacer cesar la vulneración sin que excedan las pretensiones solicitadas por el actor popular.

Sobre el particular la Corte Constitucional (T-176 de 2016. Anota relatoria), ha precisado lo siguiente:

*“(...)”*

*En síntesis, el trámite de la acción popular se caracteriza por regirse por un sistema dispositivo especial, en el que el juez goza de la facultad de proferir fallos extra y ultra petita, de manera que: (i) si en el curso del proceso se encuentra probada una nueva circunstancia que no fue alegada por el demandante, y que configura una amenaza o vulneración de un derecho colectivo, el juez de la acción popular tiene a su cargo la obligación de protegerlo; y (ii) en ejercicio de sus facultades oficiosas, el juez constitucional puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda, siempre que resulte necesario para hacer cesar la vulneración o amenaza”*

(...)

En el presente asunto, la Sala considera que se encuentra probada la problemática de contaminación ambiental puesto que las aguas negras corren por los predios de los habitantes de los centros poblados de la San Raimundo y la Veintidós, afectando la salud de sus habitantes y dan cuenta de que el sistema de alcantarillado del sector es deficiente para atender las necesidades de la comunidad y que las entidades demandadas han omitido el deber de asegurar la prestación de los servicios públicos de manera eficiente.

Del análisis de las pruebas allegadas al plenario consistentes en el derecho de petición presentado por los habitantes del sector objeto de la acción popular la queja presentada ante el Personero Municipal de Granada, la visita de inspección ocular realizada por el Municipio de Granada – Cundinamarca, informe técnico rendido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, se evidencia que sectores de los asentamientos poblados la veintidós y San Raimundo del Municipio de Granada – Cundinamarca no cuentan con sistema de alcantarillado ya que no se han llevado a cabo los proyectos denominados “Plan Maestro de Alcantarillado del Casco Urbano”, así como la construcción de la segunda fase de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR que tendría la capacidad para el tratamiento de las aguas residuales provenientes del casco urbano y los centros poblados San Raimundo y la Veintidós y el “Plan Maestro de Alcantarillado Centros Poblados San Raimundo y la Veintidós”.

(...)

Por lo anterior, para la Sala Empresas Públicas de Cundinamarca S.A ESP es responsable de la ejecución de los proyectos y obras para el desarrollo de los servicios públicos en el Municipio de Granada en su calidad de Gestor designado por el Departamento de Cundinamarca.

(...)

El artículo 3° del citado decreto define el Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP - PDA, como un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta

## SECCIÓN PRIMERA

las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.

El decreto antes mencionado señala como participantes del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAD – PDA al Departamento; los Municipios y/o Distritos; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT; el Departamento Nacional de Planeación – DNP, y las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios y/o distritos ubicados en el territorio del respectivo departamento.

(...)

Atendiendo lo anteriormente expuesto (transcripción del artículo 14 del Decreto 2246 de 2012 y mención de lo dispuesto en los artículos 2.3.3.1.2.2. y 2.3.3.1.2.3. del Decreto 1425 de 2019. Anota relatoría) advierte la Sala que Empresas Públicas de Cundinamarca S.A ESP, dentro de sus competencias como Gestor dentro del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAD – PDA, tiene la de presentar los proyectos a través del mecanismo de viabilización de proyectos y realizar las correcciones o modificaciones necesarias; la de prestar asistencia a los Municipios y/o Distritos del departamento en los temas relacionados con la prestación de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado y/o aseo; así como la función de promover, estructurar, adelantar las acciones necesarias para apoyar a los municipios y distritos en su competencia de asegurar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, entre otras, la asistencia, administrativa, financiera, técnica, operativa, social y jurídica para la implementación por parte de los municipios y distritos de los esquemas que permitan el aseguramiento en la prestación de los servicios públicos en un municipio.

(...)

Así las cosas, no le asiste la razón a la apelante cuando afirma que no tiene responsabilidad ni competencia para ajustar los cronogramas para los estudios y diseños para la elaboración del Plan Maestro de Alcantarillado de los Centros de San Raimundo y la Veintidós, conexión planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR); la Construcción de las obras de la planta de tratamiento (PTAR) segunda fase, cronograma de construcción de los sistemas de alcantarillado de los centros poblados de San Raimundo y la Veintidós, por cuanto es claro que es competencia de Empresas Públicas de Cundinamarca S.A ESP la presentación de los proyectos a través del mecanismo de viabilización de proyectos y realizar las correcciones o modificaciones necesarias; así como promover, estructurar, adelantar las acciones necesarias para apoyar a los municipios y distritos en su competencia de asegurar la prestación de los servicios de agua potable y porque dichos cronogramas fueron presentados al juez de primera instancia con ocasión de las audiencias de pacto de cumplimiento, que si bien fueron declaradas fracasadas; el mismo comité de conciliación de la entidad señaló que realizaría la presentación de los mismos, previendo una condena en su contra.

(...)

Bajo el anterior marco jurisprudencial (sentencia del consejo de Estado del 16 de mayo de 2019, Exp. 17001-23-33-000-2017-00452-01 (AP), C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Anota relatoría), reitera la Sala que la responsabilidad de la comunidad en la causación del riesgo no constituye una causal que exonere a las entidades demandadas al haber omitido su obligación de realizar y terminar las obras de infraestructura del alcantarillado de los centros poblados San Raimundo y la Veintidós, lo cual pone en riesgo la salubridad de los habitantes del sector por el mal manejo de las aguas negras puesto que las autoridades no pueden excusar su responsabilidad alegando que la comunidad se encuentra habitando predios que no cuentan con las respectivas licencias de construcción, por lo que este argumento de la apelación no tiene vocación de prosperidad.

Sin perjuicio de lo anterior y tal como lo ha precisado el Consejo de Estado Sección Primera en la providencia antes transcrita, y en aras de hacer efectivos los principios de solidaridad y responsabilidad, resulta procedente exhortar a los centros probados de San Raimundo y la Veintidós del Municipio de Granada – Cundinamarca, para que cumplan con sus deberes de solicitar las respectivas licencias de construcción y cumplir con lo estipulado en el Decreto 2080 de 2010 “*Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*” y prestar la debida atención a la autoridad ambiental respecto de la problemática de salubridad pública que se presenta en el sector.

Además de lo anterior, se instará a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR., a seguir adelantando los correspondientes procesos sancionatorios con el fin de establecer el responsable o los responsables de infringir la normatividad ambiental, su grado de responsabilidad y las respectivas sanciones, así como la se ejercer su función de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, **así como los vertimientos** o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, funciones que comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos de conformidad con lo señalado en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993.(...)”

# SECCIÓN PRIMERA

[Providencia de 29 de julio de 2021. Sección Primera Subsección "B" Exp. 11001333603720140011402, M.P. Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas- Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad simple / CONCEJOS MUNICIPALES Y ALCALDES MUNICIPALES – Competencias en materia de tránsito y transporte / TRANSPORTE PÚBLICO – Como servicio esencial – Principios / SUBSIDIO, AUXILIO, SUBVENCIÓN, DONACIÓN E INCENTIVO – Definiciones / FIJACIÓN DE TARIFAS DIFERENCIALES EN EL SISTEMA MASIVO DE TRANSPORTE – Existen disposiciones autónomas y plenamente vigentes que permiten al alcalde de Bogotá regular el régimen tarifario del transporte público de pasajeros en la ciudad / SERVICIOS PÚBLICOS – Competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local**

**Problema Jurídico:** *“Definir si el alcalde Mayor de Bogotá D.C. excedió sus facultades al expedir el Decreto 603 del 2013 “Por el cual se implementan estrategias para garantizar la suficiencia financiera del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)”, desconociendo las disposiciones de los artículos 345 y 355 de la Constitución Política”.*

**Tesis:** *“(…) Sobre las Competencias de Concejos Municipales y Alcaldes Locales*

(…)

La consideración de que el principio de reserva de ley en materia de transporte es compatible con el ejercicio de funciones de autoridades de tránsito por parte de los alcaldes municipales que la misma ley le otorga, constituye razón suficiente para negar la prosperidad al cargo según el cual el alcalde municipal no tenía competencia para dictar la medida cuestionada en este proceso.

Además, el grado de autonomía de las autoridades locales para el ejercicio de sus funciones en materia de transporte y tránsito lo determina la ley, como ha señalado de modo reiterado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado (...)

(…)

El artículo 6 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, faculta a los organismos de tránsito para que, dentro de su respectiva jurisdicción, expida las normas y medidas necesarias para el mejor ordenamiento de tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, con sujeción a las disposiciones de dicho código y disposiciones reglamentarias; norma que habilita a los alcaldes sobre el entendido de que son los jefes de la administración local y máxima autoridad de policía.

(…)

En consecuencia, puede indicarse inicialmente que las normativas planteadas para motivar el decreto acusado, sí facultan al Alcalde Mayor de Bogotá para expedir normas en materia del desarrollo del servicio público de transporte en la ciudad en cuanto está dentro de sus facultades a nivel territorial; de otro lado, es preciso establecer si se encuentra facultado para adoptar las medidas administrativas de tarifas diferenciales para una población determinada, de acuerdo con las condiciones señaladas en la ley pertinente a la materia.

(…)

Con fundamento en las anteriores normativas (artículos 10 y 3 de la Ley 105 de 1993 y 3 de la Ley 336 de 1996. Anota relatoría), se encuentran consagradas las facultades para adoptar medidas de carácter administrativo para organizar y ejecutar políticas y condiciones en relación con el servicio público de transporte, en las autoridades territoriales.

Mas aún si se tiene en cuenta lo establecido por el Decreto No. 170 del 2001 *“Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros”*, que establece como autoridades competentes en materia del transporte *en la Jurisdicción Distrital y Municipal a los Alcaldes Municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.*

Así las cosas, de los planteamientos esbozados previamente se puede concluir que es el alcalde Mayor de Bogotá la autoridad competente a nivel territorial, en cabeza de quien se encuentran las facultades de regular el servicio del transporte público en la ciudad, y no existe una autoridad con superior jerarquía para ello.

Por tanto, el alcalde Mayor de Bogotá sí tiene competencia legal y reglamentaria para emitir el decreto demandado dada su naturaleza de criterios generales de organización que permiten ejecutar políticas y condiciones para asegurar su efectiva, eficiente, segura y adecuada prestación del servicio de transporte público / masivo en el Distrito Capital.

(…)

Es así que, al Concejo le corresponde dar o definir el marco organizativo, funcional, financiero y demás aspectos relacionados con las funciones de las autoridades de transporte competentes en el Distrito, y a éstas les corresponde diseñar y ejecutar las políticas de esa actividad, lo cual implica tomar medidas específicas y de carácter operativo o técnico para el desarrollo

## SECCIÓN PRIMERA

de esa actividad en sus diferentes modalidades, a fin de perseguir la efectividad de los principios, fines y objetivos que le fija la ley.

(...)

### Diferencia de Conceptos Subsidio e Incentivo

(...)

De la relación sobre los conceptos planteados, se evidencia que las palabras Subsidio, Auxilio, Subvención y Donación, suponen **la entrega**, transferencia o traspaso de un recurso económico de una parte a otra, sin contraprestación alguna. Concretamente, en atención al planteamiento de la parte demandante, los denominados subsidios se consideran una *Prestación pública asistencial de carácter económico*.

De otro lado, la palabra Incentivo que se considera un **estímulo** que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos, tiene total aplicación al caso del Decreto demandado en el cual se implementan estrategias para garantizar la suficiencia financiera del Sistema Integrado del Transporte Público (SITP).

En efecto, un estímulo se puede definir como el conjunto interrelacionado y coherente de políticas, planes, entidades, disposiciones legales y programas de bienestar e incentivos que interactúan con el propósito de elevar los niveles de acceso, eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar.

(...)

En efecto, lo establecido por el Alcalde Mayor de Bogotá al expedir el Decreto 603 de 26 de diciembre de 2013 "*Por el cual se implementan estrategias para garantizar la suficiencia financiera del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)*", fue una regulación sobre una política pública dirigida a motivar a un sector de los usuarios de Transmilenio el uso del sistema de transporte masivo, se menciona de incentivo en términos de promoción del servicio, el cual no es posible de asimilar a un subsidio con recursos públicos; el análisis de las normas que lo fundamentan permite concluir que lo que hizo el Alcalde Mayor fue establecer un porcentaje de descuento constante del 40% sobre la tarifa al usuario, respaldado en un modelo económico, financiero y operativo en el que se demostraba que la aplicación de las tarifas garantiza la sostenibilidad del sistema de transporte.

(...)

De conformidad con todo lo anterior, la política integral de estrategia para garantizar la suficiencia financiera del Sistema Integrado del Transporte Público (SITP) obedece a la articulación de las siguientes medidas de política pública:

- Garantizar el acceso al servicio público de transporte a la población de la ciudad de Bogotá.
- Promover tarifas diferenciales en transporte para grupos vulnerables.
- Incentivar la demanda a las personas pertenecientes al SISBEN.
- Incentivar el desplazamiento de la demanda agregada a través de la modificación de las franjas horarias de la utilización del sistema.
- Garantizar la estabilidad de funcionamiento del sistema de transporte masivo.

(...)

Adicionalmente, la medida adoptada se fundamentó en el estudio de Transmilenio S. A., denominado "*Estudio Técnico y Financiero soporte a la actualización tarifaria*" detallado en el título "*Consideraciones y supuestos sobre efecto del beneficio a la población más pobre de la ciudad sobre la demanda del sistema*" del Decreto demandado, que establece que un beneficio al transporte para la población beneficiada incrementará la demanda del SITP en 2,4 millones de viajes mensuales, lo cual repercute en la costeabilidad del sistema y garantiza la accesibilidad de esta población menos beneficiada al sistema de transporte SITP, en desarrollo de la política pública planteada por la Alcaldía.

(...)

Allí se advierte como fundamento de la medida adoptada, que las **autoridades distritales o municipales**, podrán fijar **tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas** en los sistemas de transportes de pasajeros masivo, integrado o estratégico, para lo cual deberán previamente elaborar un modelo económico, financiero y operativo en el que se demuestre que la aplicación de las tarifas garantiza la sostenibilidad del sistema de transporte en términos de eficiencia económica, sostenibilidad financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos socio económicos esperados.

(...)

En consecuencia, para la Sala es claro que le corresponde al Alcalde, entre otras, la función de reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, y se evidenció bajo los argumentos planteados en el Decreto 603 de 26 de diciembre 2013, *Por el cual se implementan estrategias para garantizar la suficiencia financiera del Sistema*

## SECCIÓN PRIMERA

*Integrado del Transporte Público -SITP*, que no se contrapone a las funciones establecidas para los Concejos Municipales de conformidad con lo establecido en el artículo 313 y siguientes de la Constitución, y que en el Decreto demandado no se pretendió establecer un subsidio como erróneamente lo plantea el recurrente, lo cual no le es permitido sino a autoridades legislativas, sino el desarrollo de una política pública de promoción del servicio a través de una tarifa diferencial a favor de una población determinada.

(...)

### **Sobre la fijación de tarifas diferenciales**

(...)

Bajo el anterior contexto, es claro que, existen disposiciones autónomas y plenamente vigentes que permiten al alcalde de Bogotá regular el régimen tarifario del transporte público de pasajeros en la ciudad, con sujeción a los criterios y política establecidas en las normas y reglamentos de alcance nacional expedidos por las autoridades competentes.

(...)

En materia de servicios públicos la Constitución establece una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que ha sido caracterizada por la jurisprudencia constitucional (...)

(...)

El transporte es, por mandato del legislador, un servicio público esencial, así lo dispone el artículo 5° de la Ley 336 de 1996, que además precisa que implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que sería el reglamento para cada modo de transporte. En similares términos lo expresa el artículo 3° de la Ley 105 de 1993, cuando ordena que el Estado regular y vigilara la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución política.

Uno de los aspectos objeto de regulación es el relacionado con las tarifas por la prestación del servicio, por expresa habilitación del Congreso de la República, el Gobierno Nacional en su condición de rector y orientador del sector transporte le corresponde formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte. El Ministerio de Transporte es la autoridad encargada de establecer los lineamientos que deben seguir, a su vez, las autoridades locales para el cálculo de las tarifas.

Conforme con lo anterior, los alcaldes municipales y/o distritales son las autoridades encargadas de establecer las tarifas en el transporte público de su jurisdicción, siguiendo los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional en sus reglamentos.

(...)

Para la Sala es claro que, el Alcalde de Bogotá no estableció ningún tipo de subsidio y emitió el Decreto 603 de 26 diciembre 2013 *Por el cual se implementan estrategias para garantizar la suficiencia financiera del Sistema Integrado del Transporte Público -SITP*, dentro de sus competencias administrativas, pues éstas le corresponde principalmente por mandato legal, por lo que no se advierte ningún desconocimiento normativo, y menos aún lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Política, conforme el cual ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Al alcalde municipal, como antes se dijo, le corresponde en esta materia una competencia subordinada, ejercida en desarrollo o ejecución de lo dispuesto en los actos locales expedidos por el concejo municipal. (...)"

**[Providencia de 15 de julio de 2021. Sección Primera Subsección "B" Exp.11001333400420150032601, M.P. Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas- Segunda Instancia.](#)**

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR – Requisitos y procedimiento para el reconocimiento de personería jurídica / TÉRMINO PARA CUMPLIR EL PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA A INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR – Consecuencias jurídicas de su inobservancia / SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO – La autoridad administrativa no pierde competencia para decidir los recursos interpuestos y no resueltos en término, siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo / PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL – Regulación – Debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable / SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA PARA LAS INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR – Requisitos / ESTATUTOS DE LA INSTITUCIÓN – Contenido / ESTUDIO DE FACTIBILIDAD ECONÓMICA – Como requisito para el reconocimiento de personería jurídica de una institución de educación superior**

## SECCIÓN PRIMERA

**Problema jurídico:** “Determinar lo siguiente: **a)** Si se quebrantaron los artículos 29 de la Constitución Política; 3 numeral 1, 34, 83 y 86 de la Ley 1437 de 2011; 11 del Decreto 1478 de 1994 en concordancia con el artículo 2.5.5.3.4 del Decreto 1705 de 2015 ya que, según la parte actora el Ministerio de Educación Nacional no cumplió con los términos, por un lado, de seis meses dispuestos por las citadas normas para resolver una solicitud de reconocimiento de personería jurídica de la institución de educación y, por otro, de 2 meses para resolver los recursos en sede administrativa. **b)** Si se violaron los artículos 54, 68 y 70 de la Constitución Política porque al descalificarse al profesorado de la institución de educación superior propuesta se desconoció el derecho de enseñar y aprender otras expresiones de medicina alternativa y el derecho de las culturas alternas. **c)** Si se desconoció el artículo 84 de la Constitución Política por cuanto, según la parte demandante, la autoridad exigió otros requisitos no previstos expresamente en la ley y las disposiciones reglamentarias aplicables al asunto para no otorgar el reconocimiento de personería jurídica como institución de educación superior. **d)** Si se quebrantó la normatividad educativa por exigir condiciones sin ningún fundamento legal no especificados en el artículo 5 numeral 1 del Decreto 1478 de 1994 porque, se evidenció que no existe otro establecimiento educativo en las mismas condiciones que la solicitante que comparta la misma denominación y por lo tanto sin que se advierta un riesgo de equívocos o confusiones. **e)** Si existe falsa motivación por violación de la normatividad educativa y de salud por exigirse requisitos no especificados en el artículo 6 numeral 3 del Decreto 1478 de 1994 y los artículos 12 y 13 de la Ley 1164 de 2007 pues, a juicio de la parte actora no se evidencia falencia en la propuesta de la IES ni tampoco la autoridad determinó de manera precisa en qué consisten las falencias para no otorgar la personería jurídica solicitada. **f)** Si existe nulidad por falsa motivación en relación con la estrategia pedagógica, si existe violación del artículo 84 de la Constitución Política por cuanto según la parte actora para el otorgamiento de la personería jurídica se exigen otros requisitos adicionales no señalados en la ley cuestionando sin ningún fundamento la estrategia pedagógica y tornándose arbitraria la decisión que se cuestiona. **g)** Si existe nulidad por falsa motivación y por indebida apreciación de las pruebas en relación con la planta de profesores, si existe violación del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes porque el Ministerio de Educación Nacional no analizó objetivamente las pruebas que daban cuenta de la idoneidad del cuerpo profesoral. **h)** Si existe nulidad por violación del principio de eficacia consagrado en la Ley 1437 de 2011 pues, el Ministerio de Educación Nacional no tuvo en cuenta el contrato de promesa de comodato del inmueble donde funcionaría la IES propuesta aportado por la solicitante para cumplir con el requisito ordenado por la autoridad por cuanto se sostuvo en que era inconsistente con los documentos de la petición inicial. **i)** Si existe nulidad por violación al derecho a la contradicción y a la defensa contenidos en el artículo 29 Constitucional por cambiarse la objeción sobre la extensión por la objeción en la coherencia del concepto de la extensión. **j)** Si existe nulidad por violación del Título II Capítulo 2 de la Constitución Constitucional, en especial los artículos 54 y 67 al 71 por el hecho de dificultar el cumplimiento de la normatividad en salud, la Ley 1164 de 2007 artículos 1 al 7, 12, 13, 18 y 19, Ley 1438 de 2011 y decretos reglamentarios del talento humano en salud por cuanto, se impide con la expedición de los actos administrativos demandados que los profesionales que ejercen medicina tradicional china en el departamento de Antioquia no puedan formalizar su labor, debido a que no existe en la región otra institución de educación superior que ofrezca este programa específico.”

**Tesis:** “(...) 2) Puntualiza la norma citada (artículo 11 del Decreto 1478 de 1994. Anota relatoría) que el citado procedimiento para el reconocimiento de personerías jurídicas a instituciones privadas de educación superior debe cumplirse en un término no mayor de 6 meses contados a partir de la presentación en debida forma de la solicitud de reconocimiento de personería jurídica, no obstante, esa disposición no contiene la consecuencia jurídica de su incumplimiento y por ende no se puede interpretar que el legislador hubiese señalado con esa previsión que de no cumplirse con el término señalado la administración pierda la competencia para pronunciarse sobre el reconocimiento o no de una personería jurídica ya que, el legislador no estableció expresamente esa precisa consecuencia jurídica motivo este suficiente para que este reproche de nulidad carezca de sustento válido, pues, dicha norma no consagra de modo expreso y especial esa circunstancia como causal de pérdida de competencia para la autoridad en cargada del trámite ni tampoco como configurativa de silencio administrativo ni negativo ni positivo, por tanto rigen sobre ese punto las normas generales del procedimiento administrativo, por ende la consecuencia jurídica del no cumplimiento de aquella otra norma acaso solo podría ser de orden disciplinario si no existe justificación para su incumplimiento.

(...)

(...) y la sala de evaluación de trámites institucionales de la comisión nacional intersectorial de aseguramiento de la educación superior - Conaces finalmente el 11 de agosto de 2014 recomendó no otorgar la personería jurídica (fl. 25 cdno. no. 1 y, archivos 21283-2 y 21283-3 disco compacto obrante en el fl. 190 cdno. antecedentes), es decir, que se sobrepasó el término previsto en la normativa en cuestión para efectos de emitirse el concepto previo -6 meses contados a partir de la presentación en debida forma de la solicitud-, lo cierto es que ese hecho no vicia de nulidad los actos acusados debido a que el artículo 11 del Decreto 1478 de 1994 luego compilado en el artículo 2.5.5.2.4 del Decreto 1075 de 2015 no contiene la consecuencia jurídica del incumplimiento de no adoptarse el concepto previo dentro de los 6 meses anotados, por consiguiente y por tanto no se puede interpretar que el legislador hubiese señalado con esa previsión que de no cumplirse con el término señalado la administración pierda la competencia para reconocer o no un personería jurídica pues, así no lo consagró el legislador.

(...)

## SECCIÓN PRIMERA

b) Si bien para el caso de reconocimiento de personerías jurídicas de instituciones privadas de educación superior se tiene un procedimiento especial regulado en los artículos 8 a 14 del Decreto 1478 de 1994, luego compilado en los artículos 2.5.5.2.1. a 2.5.5.2.7. del Decreto 1075 de 2015, lo cierto es que dentro de ese procedimiento especial no se reglamentó la figura jurídica del silencio administrativo negativo regulado en el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual de conformidad con el artículo 34 de este último cuerpo normativo debe acudirse a la reglamentación que sobre la figura existe en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(...)

e) Es claro entonces que si trascurren más de 2 meses de interpuestos los recursos sin que estos se resuelvan la autoridad administrativa no pierde competencia para decidirlos siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

(...)

Como se tiene de la norma transcrita (artículo 6 numeral 3 literal b) del Decreto 1478 de 1994. Anota relatoría) uno de los requisitos que se deben acreditar para obtener el reconocimiento de personería jurídica para una institución de educación superior es que su planta de profesores acredite la formación, calificación y dedicación necesarias según las exigencias y naturaleza de cada programa académico, junto con las correspondientes hojas de vida y certificaciones que acrediten la idoneidad ética, académica, científica y pedagógica.

(...)

iii) En ese sentido no se comprobó que la planta de profesores aportada cumpliera con la titulación y calificación necesarias y pertinentes según las exigencias y naturaleza del programa propuesto de conformidad con lo previsto en el literal b) del numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1478 de 1994 ya que, no era posible verificar que los docentes contaran con la idoneidad científica y pedagógica para el programa de especialización y el nivel de formación que se proponía.

(...)

g) En ese contexto no es posible aducir que se vulneraron los artículos 68 y 70 de la Constitución Política debido a que la parte actora incumplió el requisito exigido por el artículo 6 numeral 3 literal b) del Decreto 1478 de 1994 para el otorgamiento de una personería jurídica a una institución de educación superior referente a la existencia de una planta de profesores que acredite la formación, calificación y dedicación necesarias según las exigencias y naturaleza del programa académico propuesto, junto con las correspondientes hojas de vida y certificaciones que acrediten la idoneidad ética, académica, científica y pedagógica.

(...)

### **2.3 Tercer cargo: nulidad por violación del artículo 84 constitucional y sexto cargo: nulidad por falsa motivación en relación con la estrategia pedagógica, violación del artículo 84 constitucional**

(...)

Según esa norma (artículo 73 de la Ley 115 de 1994. Anota relatoría) con el fin de lograr la formación integral del educando cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un proyecto educativo institucional en el que se *especifiquen*, entre otros aspectos, la *estrategia pedagógica*, asimismo, se resalta que el proyecto educativo institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable.

(...)

5) En ese contexto es claro que de conformidad con la ley, contrario a lo manifestado por la parte actora, la estrategia pedagógica, como parte del proyecto educativo institucional debe ser específica y responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreta, factible y evaluable, aspectos que no fueron cumplidos por la entidad demandante porque en este caso concreto: *i)* no identificó claramente la estrategia pedagógica y un sistema de gestión académica que permitan abordar la *“sanación desde el punto de vista de las tradiciones antiguas, en especial de la tradición china”* en el contexto social y cultural de la región y del país, y *ii)* no es claro cómo la parte actora cumpliría las pretensiones de la misión de la institución que define el compromiso hacia el cuidado de la vida y la formación integral de las personas con orientación a la sanación desde el punto de las tradiciones antiguas (trasfondo cultural diferente al nuestro) haciendo uso de estrategias pedagógicas que no son consistentes con un modelo de formación propio de la medicina tradicional, aspectos estos que no fueron tachados ni desvirtuados de falsos por la parte actora.

(...)

### **2.4 Cuarto cargo: nulidad por violación de la normatividad educativa, artículo 5 numeral 1 del Decreto 1478 de 1994 por exigir condiciones sin ningún fundamento legal**

(...)

## SECCIÓN PRIMERA

De acuerdo con dicha norma legal (artículo 100 de la Ley 30 de 1992. Anota relatoría) la solicitud de reconocimiento de personería jurídica debe acompañarse, entre otros documentos, con los estatutos de la institución.

(...)

Del texto transcrito (artículo 5 numeral 1 del Decreto 1478 de 1994. Anota relatoría) se tiene que los estatutos deben contener, entre otros aspectos, el nombre y el domicilio de la institución y la denominación deberá ser concordante con la clase de institución de que se trate, resaltándose que no podrá adoptarse un nombre, una sigla o cualquier otro símbolo distintivo que induzca a confusión con los de otra institución de educación superior ya reconocida en el territorio nacional.

(...)

(...) la norma no prohíbe que se niegue el reconocimiento cuando el nombre de la institución de educación superior - IES que se pretende crear, induzca a confusión con otro tipo de establecimientos que no sea instituciones de educación superior como es el caso de escuelas, fundaciones y asociaciones, circunstancia por la cual en orden a evitar confusión en un tema tan sensible como el de la salud el legislador no prohíbe que cuando se pueda presentar la confusión entre el nombre de la IES que se pretende crear y otra de naturaleza jurídica diferente no reconocida en el territorio nacional pero funcionando en Colombia y en el mundo, se pueda negar el reconocimiento para evitar que el usuario del servicio caiga en una confusión y considere que es lo mismo el servicio que presta la IES que el que presta una escuela, fundación o asociación que tiene el mismo nombre así no esté reconocida en Colombia.

(...)

A partir de las citadas normas (artículos 1 y 6 numeral 3 literal a) del Decreto 1478 de 1994. Anota relatoría) es inequívoco que para el reconocimiento de la personería jurídica de una institución de educación superior se requiere presentar el estudio de factibilidad económica teniendo en cuenta el planteamiento de un proyecto educativo que contemple la coherencia con las necesidades regionales y nacionales, el mercado de trabajo y la oferta educativa.

(...)

4) El literal a) del numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1478 de 1994 consagra como uno de los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de una institución de educación superior presentar el estudio de factibilidad económica teniendo en cuenta el planteamiento de un proyecto educativo que contemple la coherencia con las necesidades regionales y nacionales, el mercado de trabajo y la oferta educativa, aspectos que conforme a la evaluación realizada por la Sala de evaluación de trámites institucionales no cumplió la parte actora.

5) En ese contexto no es válido y por ende no atendible el argumento de la parte actora consistente en que el citado requisito fue cumplido debido a que de la revisión de los documentos aportados a la actuación administrativa se dio cuenta que ello no fue así, como se analizó, además, la norma es clara en establecer que el proyecto educativo debe contemplar la coherencia con las necesidades regionales y nacionales, el mercado de trabajo y la oferta educativa, es decir, que la norma prevé de manera precisa lo que se debía consignar y acreditar en el proyecto educativo, sin embargo ello no ocurrió en este caso concreto, por tanto tampoco es de recibo el argumento de la parte actora que la entidad demandada hubiese exigido detalles adicionales no establecidos en el ordenamiento jurídico.

(...)

### **2.8 Octavo cargo: nulidad por violación del principio de eficacia consagrado en la Ley 1437 de 2011**

(...)

Es un requisito para el reconocimiento de la personería jurídica acreditar la efectividad y seriedad de los aportes provenientes de los fundadores para cuyo efecto se deben adjuntar el acta o actas de recibo suscritas por quienes hayan sido designados para ejercer las funciones de representante legal provisional y revisor fiscal de la institución, sus firmas deben hacerse reconocer ante notario público, asimismo la norma establece que los aportes que establezcan mutaciones, gravámenes o limitaciones de dominio sobre bienes inmuebles, se acreditarán con el contrato de promesa de transferencia correspondiente, condicionado únicamente al reconocimiento de la personería jurídica de la institución, con firmas reconocidas ante notario, con el lleno de los requisitos exigidos en el Código Civil y demás normas aplicables

(...)

5) Si bien en virtud del principio de eficacia consagrado en el artículo 3 numeral 11 de la Ley 1437 de 2011 las autoridades deben buscar que los procedimientos logren su finalidad y para tal efecto deben remover de oficio los obstáculos puramente formales, evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanear de acuerdo con lo dispuesto en el CPACA las irregularidades procedimentales que se presenten en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa, es igualmente cierto que las autoridades pueden remover aspectos meramente formales y en este caso concreto la objeción no corresponde precisamente a un simple aspecto elemento meramente formal sino de la no acreditación

## SECCIÓN PRIMERA

de un específico y obligatorio requisito legalmente preestablecido, en consecuencia en modo alguno se presentó o configuró una situación violatoria del principio de eficacia, por el contrario, la autoridad respectiva cumplió cabalmente con la obligación legal de exigir la acreditación de dicho requisito de índole legal.

(...)

4) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 numeral 3 literal c) del Decreto 1478 de 1994 es requisito para obtener la personería jurídica para una institución de educación superior presentar el estudio de factibilidad socioeconómica teniendo en cuenta el planteamiento de un proyecto educativo que contemple “*la capacidad económica y financiera que garantice el desarrollo de los planes y programas académicos, administrativos de inversión, de funcionamiento, de investigación y de extensión con indicación de la fuente, destino y uso de los recursos y plazos para su recaudo*”, aspecto que no fue cumplido por la parte actora porque, se reitera, en el presupuesto no se incluyó el rubro de inversión que se destinaría a la *función misional de la extensión o proyección social*.

(...)

Los citados argumentos no son válidos y por consiguiente imprósperos porque con los actos acusados en modo alguno se impide el acceso de estudiantes que quieran estudiar medicinas alternativas o que estos obstaculicen el derecho al trabajo de quienes quieran dedicarse a esa específica área de estudio ya que, lo único que se dispuso con ellos fue negar el reconocimiento de la personería jurídica como institución universitaria a una entidad que no cumplía con los requisitos exigidos por la ley pero, en modo alguno se coartó indebidamente o injustificadamente el derecho a estudiar o trabajar en medicinas alternativas ya que, además, como lo reconoce la propia parte actora, existen otras instituciones educativas que ofrecen el programa académico en medicina alternativa. (...)

[Providencia de 29 de julio de 2021. Sección Primera Subsección “B” Exp.25000234100020160145700, M.P. Dr. Fredy Ibarra Martínez- Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / PLAN VALLEJO – Marco legal – Objetivos / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA – El artículo 478 del Decreto 2685 de 1999 consagra el término de caducidad en 3 años pero, para el inicio de la acción administrativa y no para imponer la sanción / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD – Improcedencia de aplicar lo dispuesto en el artículo 522 del Decreto 390 de 2016 / APREHENSIÓN Y DECOMISO DE MERCANCIAS – Causales – Sanción a aplicar cuando no sea posible aprehender la mercancía / OBLIGACIONES ADUANERAS – Responsabilidad del importador – Causales de exoneración de responsabilidad**

**Problema jurídico:** “*Determinar lo siguiente: a) Si en este caso concreto operó el fenómeno de la caducidad de la acción sancionatoria. b) Si se quebrantó el debido proceso por una supuesta falsa e incongruente motivación por el cambio de cargos a lo largo del proceso sancionatorio. c) Si se violó la ley por no aplicación de los principios de igualdad y justicia. d) Si se vulneraron los principios de favorabilidad y legalidad con la expedición de los actos acusados. e) Si se desconoció el principio de tipicidad. f) Si los actos administrativos demandados son nulos a partir de la Resolución 3489 de 27 de junio de 2016 de la división de gestión jurídica de la seccional Cali. g) Si se violaron los artículos 3 del Decreto 2685 de 1999 y 524 numeral 3 del Decreto 390 de 2016 por el hecho de negar la solicitud de vinculación en sede administrativa del señor Juan Manuel Castro Ospina quien adquirió, poseyó y manipuló las mercancías con el fin de hacerla responsable de las obligaciones aduaneras que pudieran resultar en el proceso.*”

**Tesis:** “(...) **2.1 Marco legal del denominado “Plan Vallejo” y los actos demandados**

(...)

En efecto, el Plan Vallejo es un régimen especial que permite a personas naturales o jurídicas que tengan el carácter de empresarios productores, exportadores, o comercializadores, o entidades sin ánimo de lucro, importar temporalmente al territorio aduanero colombiano con exención total o parcial de derechos de aduana e impuestos; insumos, materias primas, bienes intermedios o bienes de capital y repuestos que se empleen en la producción de bienes de exportación o que se destinen a la prestación de servicios directamente vinculados a la producción o exportación de estos bienes (...)

**2.2 Primer cargo: caducidad de la acción sancionatoria**

(...)

De la citada providencia (sentencia del Consejo de Estado del 28 de enero de 2021, Exp.: 13001-23-31-000-2012-00215-01, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Anota relatoría) se tiene lo siguiente:

a) El artículo 478 del Decreto 2685 de 1999 hace referencia al término del que dispone la DIAN para iniciar la acción administrativa sancionatoria, esto es, la apertura del procedimiento administrativo que, con el respeto del debido proceso y del derecho de audiencia y de defensa podrá concluir con resolución sancionatoria o absoluta de conformidad con lo que se haya probado dentro del mismo.

## SECCIÓN PRIMERA

b) En otros términos, el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999 consagra el término de caducidad en 3 años pero, para el inicio de la acción administrativa y no para imponer la sanción, motivo suficiente para que este primer cargo de nulidad invocado con la demanda no tenga vocación de prosperidad.

c) La parte demandada en virtud del ejercicio de las facultades de fiscalización y control puede iniciar la acción administrativa sancionatoria si hay lugar a ella, la cual tiene establecido un término de caducidad de 3 años de conformidad con lo previsto en el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999.

d) En relación con el cómputo del término de la caducidad, en principio este empieza a correr desde la ocurrencia del hecho u omisión constitutivo de la infracción administrativa aduanera y, cuando no sea posible establecer la fecha del hecho se tendrá como fecha cuando la parte demandada tuvo conocimiento de tal circunstancia, hasta que se inicie el procedimiento administrativo sancionatorio, es decir, que la parte demandada dentro del término de tres (3) años debe dar inicio al procedimiento administrativo dirigido a sancionar al presunto infractor de las normas aduaneras, so pena de que si no lo hace se configura la caducidad de la acción administrativa sancionatoria.

e) Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999 como inicio del procedimiento administrativo sancionatorio se tiene en cuenta el requerimiento administrativo especial.

f) En ese orden para determinar si se configuró o no el término de caducidad de la acción administrativa sancionatoria se debe tomar como fecha inicial el momento en el que la parte demandada en uso de su facultad fiscalizadora identificó o tuvo conocimiento de la comisión de la infracción, hasta que inició el procedimiento administrativo con la expedición del requerimiento especial aduanero.

(...)

9) Ahora bien, en este caso concreto no es posible aplicar por favorabilidad lo previsto en el artículo 522 del Decreto 390 de 2016 que entró a regir el 18 de octubre de 2016 según lo dispuso el artículo 51 de la Resolución 64 de 2016 de la DIAN, es decir, entró en vigencia antes de la expedición de los actos acusados los cuales fueron emitidos el 26 de enero de 2017 y el 26 de julio de ese mismo año ya que, esa norma regula la caducidad pero para imponer la sanción mas no reglamenta el término para iniciar la acción administrativa sancionatoria que, es lo que establecía el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999 según el contenido y alcance fijado por el Consejo de Estado, huelga decir, la nueva disposición regula un tema totalmente distinto por lo que no hay lugar a su aplicación.

(...)

11) Así las cosas, como el artículo 522 del Decreto 390 de 2016 regula un tema distinto no es jurídicamente posible aplicar el principio de favorabilidad.

(...)

### 3.3 Segundo cargo: violación del debido proceso

(...)

A términos de lo previsto en dicha norma (artículo 503 del Decreto 2685 de 1999. Anota relatoría) es claro que cuando no sea posible aprehender la mercancía por haber sido consumida, destruida, transformada o porque no se haya puesto a disposición de la autoridad aduanera procede la aplicación de una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor en aduana de la misma que, se impondrá al importador o declarante, según sea el caso.

(...)

Según dicha directriz jurisprudencial (sentencia del Consejo de Estado del 15 de marzo de 2018, Exp. 25000-23-24-000-2003-00275-01, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López. Anota relatoría) el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999 prevé la imposición de una sanción administrativa en los casos en que habiendo lugar a la aprehensión de una mercancía no es posible llevarla a cabo, la imposición de esa sanción implica la existencia de una causal de aprehensión de la mercancía y que esta no pueda hacerse efectiva en consideración a alguno de los siguientes eventos: que la mercancía ha sido consumida, destruida o transformada o, que el importador o el declarante o los otros sujetos a quienes se refiere la norma que intervienen en las operaciones de comercio exterior a quienes la autoridad aduanera les solicita poner a su disposición una mercancía respecto de la cual es aplicable la medida de aprehensión incumplen dicha obligación, es decir, que los supuestos para la procedencia de la sanción son la existencia de una causal de aprehensión y la no entrega de la mercancía.

8) En este caso concreto, como bien fue expuesto en los actos acusados, las mercancías se encontraban inmersas en la causal de aprehensión establecida en el numeran 1.10 del Decreto 2685 de 1999 por “no dar por terminada dentro de la oportunidad legal, la modalidad de importación temporal en desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación Exportación”, por lo tanto, debido a la no entrega de la mercancía por la parte actora a pesar de los requerimientos efectuados se configuró la sanción contemplada en el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999 por el hecho de no ponerla a disposición de la autoridad aduanera, aspectos que evidencian que para la imposición de la sanción se cumplieron con los supuestos contenidos en la norma invocada y precisados por la jurisprudencia del Consejo de Estado (...)

## SECCIÓN PRIMERA

(...)

### 3.4 Tercer cargo: violación directa de la ley por no aplicación de los principios de igualdad y justicia

(...)

3) Es indiscutible entonces que las investigaciones adelantadas en uno y otros expedientes administrativos son totalmente diferentes con situaciones fácticas y jurídicas también distintas y autónomas ya que, se iniciaron por infracciones aduaneras diferentes a las cuales se les aplicaban sanciones distintas, por tan

to no es de recibo el argumento de la parte actora de que los actos demandados desconocieron los principios de igualdad y de justicia.

(...)

### 3.8 Séptimo cargo: de la aplicación de los artículos 3 del Decreto 2685 de 1999 y el artículo 524 numeral 3 del Decreto 390 de 2016

(...)

4) El artículo 3 del Decreto 2685 de 1999 determina clara y expresamente la responsabilidad del importador, en este caso en particular de la sociedad Maromas y Proyectos Alimenticios SAS, por razón de las obligaciones aduaneras con motivo de la importación de las mercancías temporalmente al amparo del programa MP-3246 para ser exportadas cumpliendo con los requisitos exigidos para tal fin, circunstancia por la cual debido al incumplimiento de la obligación de exportar los productos importados temporalmente se ve abocado a la sanción impuesta en los actos administrativo objeto de demanda; en efecto, la citada norma dispone que “de conformidad con las normas correspondientes, **serán responsables de las obligaciones aduaneras, el importador, el exportador, el propietario, el poseedor o el tenedor de la mercancía; así mismo, serán responsables de las obligaciones que se deriven por su intervención, el transportador, el agente de carga internacional, el depositario, intermediario y el declarante, en los términos previstos en el presente Decreto. (...)**” (resalta la Sala)..

5) Tampoco es aplicable en este caso la norma del numeral 3 del artículo 524 del Decreto 390 de 2016 que regula las causales de exoneración de responsabilidad “3. Cuando con un hecho imprevisible e irresistible ocasionado por un tercero distinto al obligado aduanero, hace incurrir al operador de comercio exterior o al declarante en una infracción administrativa aduanera” por cuanto en el proceso no está probado ningún hecho imprevisible e irresistible respecto de los hechos y la conducta objeto de sanción, por el contrario, lo que se denota este otro punto de la controversia, en la hipótesis de la conducta del tercero, es una conducta pasiva y negligente atribuible al importador en la administración y gerencia de la empresa que no puede ser subrogada ni trasladado, a su arbitrio, a un tercero, pues, sobre el punto de estarse al aforismo latino “*nemo auditur propiam turpitudinem allegans*”, esto es, que no es dable alegar en su beneficio su propia culpa o torpeza, sin perjuicio de la responsabilidad que en forma autónoma e independiente le corresponde legalmente a la empresa importadora de las mercancías en cuestión. (...)

[Providencia de 8 de julio de 2021. Sección Primera Subsección “B” Exp.25000234100020170205500, M.P. Dr. Fredy Ibarra Martínez- Primera Instancia.](#)

---

### MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – Procedencia de su declaración de oficio

**Problema jurídico:** “Determinar si en el presente caso hay lugar a que se declare probada de oficio la excepción de caducidad del presente medio de control, conforme a la facultad que indica el inciso segundo del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, y de no ser procedente entonces, dar paso al estudio del cargo de nulidad formulado en la demanda, consistente en la violación al debido proceso por indebida notificación del acto atacado a la sociedad COMUNICACIÓN CELULAR S.A - COMCEL S.A., con lo cual se presuntamente se le vulneró la oportunidad para ejercer su derecho de defensa, presentar y solicitar pruebas, ello con la plena observancia de las formas propias de un proceso administrativo. Así entonces, corresponde a la Sala determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia de primera instancia.”

**Tesis:** “(...) 3.4.2. Procedencia de la declaración de oficio de una Excepción Mixta - “Caducidad del medio de control” en el régimen original de la Ley 1437 de 2011 y el caso en concreto:

(...)

(...) por regla general todo medio de control judicial cuenta con un término de caducidad, tiempo éste que tiene el administrado para impetrarlo, que, para el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de actos administrativos, es de cuatro (4) meses tal como lo dispone el literal d) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA (...)

## SECCIÓN PRIMERA

(...)

De la norma transcrita (artículo 164, numeral 2º, literal d) del CPACA. Anota relatoría), se tiene que dicho término de caducidad se cuenta a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto que decidió la actuación administrativa, según sea el caso (...)

(...)

La demanda en trámite finalmente fue admitida para atacar la legalidad de la Resolución N°00895 del 10 de diciembre de 2009, contra la cual no se interpusieron los recursos de ley, y quedó ejecutoriada el 13 de agosto del 2010, con lo cual el término de cuatro (4) meses para que operara la caducidad comprendía del 14 de agosto al 14 de diciembre del 2010, sin que este fuera interrumpido por la convocatoria al trámite de conciliación extrajudicial, por otra parte, como quiera que inicialmente también se demandó la Resolución N°00041 del 31 de marzo de 2014, no puede estimarse que dicho acto fue el que resolvió la actuación administrativa, con lo que es evidente que la demanda se presentó de manera extemporánea estando vencido término dispuesto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, el requisito de conciliación que se agotó previo a demandar no interrumpió la caducidad del medio de control, pues claramente la demanda se presentó cuando el término de caducidad había fenecido.

(...)

Por consiguiente, de oficio la Sala encuentra configurada la caducidad del medio de control objeto de la litis situación que da lugar a revocar la sentencia apelada, sin necesidad de entrar a analizar el cargo de nulidad de violación al debido proceso por indebida notificación, y en su lugar, procedente dar aplicación al inciso segundo del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, y declarar así probado dicho fenómeno jurídico e inhibirse de pronunciarse sobre las súplicas de la demanda. (...)

[Providencia de 29 de julio de 2021. Sección Primera Subsección "B" Exp.11001333400220150009301, M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón- Segunda Instancia.](#)

---

### **RECURSO DE INSISTENCIA / DATOS PERSONALES – Protección de datos personales a que tienen acceso las administradoras de pensiones y cesantías en relación con sus afiliados / PENSIÓN DE VEJEZ – Solicitud de reconocimiento por parte del empleador en nombre del trabajador**

**Problema jurídico:** *“Determinar si el expediente pensional de la señora (\*\*\*) goza de reserva legal, así como la oponibilidad de la misma ante el recurrente en su calidad de empleador.”.*

**Tesis:** *“(...) Como se evidencia, la entidad refiere a la protección de datos personales a que tiene acceso como administradora de pensiones y cesantías en relación con sus afiliados, los cuales en principio solo competen a su titular, estando vedado su conocimiento respecto de terceros.*

Sin embargo, en el presente asunto se tiene que el empleador busca el conocimiento de la información a efectos de dar aplicación a lo dispuesto en el parágrafo 3º del artículo 9º de la Ley 797 de 2003, a fin de solicitar el reconocimiento de pensión de vejez en favor de su empleada (\*\*\*)

(...)

Bajo estos postulados se tiene que en efecto, la norma establece en favor del empleador la potestad de solicitar en nombre de su trabajador el reconocimiento de su pensión de vejez, cuando han transcurrido más de treinta (30) días del cumplimiento de los requisitos para tal fin, sin que aquel hubiere efectuado la solicitud correspondiente, de manera que se encuentra acreditado el interés legítimo que le asiste en acceder a la información que solicita a la entidad, siendo lo procedente ordenar le sea suministrada por parte de SKANDIA PENSIONES Y CESANTIAS, pero trasladándose su deber de custodia, en el sentido que el acceso a esa información es única y exclusivamente para lo fines permitidos en el parágrafo 3 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003 y por tanto, se le traslada su deber de custodia y conservación.

Con todo, es pertinente destacar que la Corte Constitucional mediante Sentencia C 1037 de 2003 con ponencia del Dr. Jaime Araujo Rentería al estudiar la constitucionalidad de dicho postulado normativo, expuso que éste es constitucionalmente exequible *“(...) siempre y cuando además de la notificación del reconocimiento de la pensión no se pueda darse por terminada la relación laboral sin que se le notifique debidamente su inclusión en la nómina de pensionados correspondiente”.* (...)

[Providencia de 27 de julio de 2021. Sección Primera Subsección "B" Exp.25000234100020210044700, M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.](#)

---

## SECCIÓN SEGUNDA

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / RETIRO DEL SERVICIO - Por disminución de la capacidad sicofísica / REUBICACIÓN LABORAL – Procedencia cuando se presenta disminución de la capacidad sicofísica / REUBICACIÓN LABORAL – Prueba de capacitación o experiencia para labores administrativas / RETIRO DEL SERVICIO - Por disminución de la capacidad sicofísica / RETIRO DEL SERVICIO – Sin cumplimiento de los términos de validez de los exámenes de capacidad sicofísica / RETIRO DEL SERVICIO – No procede cuando se vencieron los términos de validez y vigencia de los exámenes de capacidad sicofísica / FALSA MOTIVACIÓN – Por fundamentarse el retiro en un dictamen cuya vigencia había expirado**

**Problema jurídico:** *Determinar si el acto administrativo mediante el cual se retiró del servicio al demandante por disminución de la capacidad sicofísica, se encuentra o no viciado de nulidad por los cargos alegados en la demanda.*

**Tesis:** “(...) tanto la Junta Médica como el Tribunal Médico Laboral, recomendaron su NO REUBICACIÓN. De tal manera que no es posible afirmar, en principio, como se hizo por el juez de instancia que esta situación fuera posible. (...) No trajo prueba tampoco el demandante de que tuviera una capacitación o experiencia que le permitiera ser reubicado en cualquier actividad administrativa y revisada su hoja de vida militar, solo aparecen como reportes académicos el curso de capacitación para el ascenso y un curso de tirador de alta precisión realizado en noviembre de 2011, que lógicamente por su diagnóstico de salud mental no podría ser de valoración para reubicación. (...) De manera que no se encuentra falencia alguna que lleve a afirmar con certeza, que al demandante se le vulneró derecho alguno por no ordenarse su reubicación. (...) Lo que si halla este Tribunal como una falencia es que no se cumplieron por la administración, los términos de validez establecidos para la discapacidad por el artículo 7º del Decreto 1796 de 2000 (...) Al actor se le realizó el Tribunal Médico Laboral, el 21 de agosto de 2012 y el acto de retiro se expidió el 31 de enero de 2013, esto es 6 meses y 9 días del concepto que le sirvió de base, contrariando con ello el contenido del artículo antes transcrito. Tal norma es perentoria en dar validez al dictamen del Tribunal solamente por tres meses, luego de lo cual asume o cobra vigencia el concepto de aptitud de que se gozaba antes, hasta que se realice una nueva valoración, que se debe hacer cuando se presenten eventos que la impongan. Y aunque pudiese entenderse que, siendo un evento de salud mental, que por regla general permanece en el tiempo, lo cierto es que la norma no previó excepciones. (...) En consecuencia, transcurridos los tres meses de vigencia que la norma predica del dictamen médico, no podía la institución basarse en él para retirarlo del servicio; debiendo realizar una nueva valoración que justificara tal medida. (...) en este caso concreto, se encuentra demostrado el cargo de falsa motivación al fundamentarse el retiro con base en un dictamen cuya vigencia había expirado. (...)”

[Providencia de 8 de julio de 2021. Sección Segunda Subsección “A” Exp. 11001333501020130023600, M.P. Dra. Carmen Alicia Rengifo Sanguino](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO - Declara nulidad procesal de oficio por indebida notificación del auto admisorio de la demanda / NULIDAD PROCESAL – Causales se encuentran taxativamente consagradas / INDEBIDA NOTIFICACIÓN – Cuando el buzón de correo electrónico de la entidad demandada rechaza el mensaje por considerarse sospechoso o no deseado / NOTIFICACIÓN PERSONAL - Se entiende surtida cuando se puede constatar por todos los medios que la parte notificada ha recibido el correo electrónico / NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE**

**Problema jurídico:** *“¿Procede de oficio para el presente caso declarar la nulidad en parte del proceso, en virtud a la indebida notificación?”*

**Tesis:** “(...) las causales de nulidad se encuentran taxativamente consagradas, de donde fluye la improcedencia de invalidar el proceso con base en una causal no prevista en la ley. (...) La Sala Unitaria advierte que la notificación personal realizada al Departamento de Cundinamarca dirigida al correo electrónico [notificaciones@cundinamarca.gov.co](mailto:notificaciones@cundinamarca.gov.co) el 13 de noviembre de 2019, no pudo ser entregada, por cuanto el buzón de correo electrónico de la entidad rechazó el mensaje por considerarse sospechoso o no deseado, y para ello indicó que por la configuración de seguridad o de directivas rechaza de manera automática el mensaje del remitente (...) En efecto, la notificación personal se entiende surtida cuando se puede constatar por todos los medios que la parte notificada ha recibido el correo electrónico. (...) En consecuencia, como el mensaje fue rechazado por considerarse sospechoso o no deseado, la Sala Unitaria no puede constatar que efectivamente el destinatario recibió o tuvo acceso a la notificación personal, es por ello, que se configuró la causal de nulidad prevista en el numeral 8 del artículo 133 del C. G. del P., al no practicarse en legal forma la notificación a personas determinadas. Así las cosas, esta instancia considera que con el fin de asegurar el imperio de las normas procesales que garantizan el derecho de defensa y el debido proceso, se hace necesario declarar la nulidad de todo lo actuado con posterioridad a la notificación electrónica del 13 de noviembre de 2019 (...). Lo anterior, no es óbice para hacerle un llamado de atención al Departamento de Cundinamarca, para que realice las configuraciones necesarias en el correo

## SECCIÓN SEGUNDA

dispuesto para notificaciones judiciales de la entidad, en donde excluyan los filtros de rechazo de mensajes por sospechosos o no deseados cuando provienen de una autoridad judicial que pretende la notificación de una providencia, siendo deber de dicha entidad mantener en funcionamiento el correo de notificaciones sin ninguna clase de restricción. (...) Ahora, como la entidad demandada constituyó apoderado judicial, se dará aplicación a la notificación por conducta concluyente del auto admisorio de la demanda, tal como lo dispone en el artículo 301 del Código General del Proceso, por remisión expresa del artículo 196 del CPACA (...) se declarará la nulidad de lo actuado con posterioridad a la notificación electrónica del 13 de noviembre de 2019 (...), a través de la cual no se notificó en debida forma al Departamento de Cundinamarca; se tendrá como notificada por conducta concluyente a la demandada y los términos para la contestación empezaran a correr a partir de la ejecutoria de presente providencia en donde se reconoce personería al apoderado de la entidad demandada. (...)"

[Providencia de 13 de julio de 2021. Sección Segunda Subsección "A" Exp. 25000234200020150065600, M.P. Dr. Néstor Javier Calvo Chaves](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / RECONOCIMIENTO PENSIÓN DE VEJEZ – En aplicación del decreto 758 de 1990 / COMPARTIBILIDAD - De pensiones extralegales / COMPARTIBILIDAD PENSIONAL / COMPATIBILIDAD PENSIONAL / PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL - De no recibir doble asignación del erario público**

**Problema jurídico:** "(...) corresponde al Tribunal definir si el señor (...) tiene derecho al reconocimiento de una pensión de vejez con fundamento en el Decreto 758 de 1990 por el periodo cotizado y laborado en la Caja de Crédito Agrario, teniendo en cuenta que tiene una pensión compartida reconocida y que pagan la Caja Agraria y el Instituto de Seguros Sociales. (...)"

**Tesis:** "(...) la pensión de vejez que es compatible con la pensión extralegal, es aquella sobre la que el trabajador de forma independiente sigue haciendo los correspondientes aportes al sistema pensional, y la que es compartida con el ISS, es aquella sobre la que el patrono sigue haciendo aportes al sistema pensional después de haberle reconocido la pensión convencional y adicionalmente haber dejado estipulado en el acuerdo, pacto o convención la condición de compartibilidad. (...) De acuerdo con el anterior material probatorio, no queda duda que al señor (...), le reconocieron una pensión convencional con expectativa de ser compartida con el ISS, cuando adquiriera el status previsto en el reglamento del Instituto de Seguros Sociales para acceder una pensión de vejez, toda vez que i) la misma fue reconocida por la Caja Agraria después de entrar en vigencia el Decreto 2879 de 1985, es decir, el 27 de septiembre de 1996, ii) La Caja Agraria continuó haciendo los aportes al sistema de seguridad social hasta el año 2011, iii) el retroactivo pensional fue girado por autorización a la entidad patronal, y iv) la parte demandante no probó que se hubiera estipulado expresamente en el acto administrativo de reconocimiento, o en la convención colectiva, pacto colectivo o laudo arbitral que la pensión convencional sería compatible con la que le reconociera el ISS, carga de la prueba que le correspondía a la parte actora. Por otro lado, existe la prohibición constitucional de no recibir doble asignación del areario (sic) público. En ese orden de cosas, no es posible ordenarle a Colpensiones reconocer una pensión de vejez con fundamento en el Decreto 758 de 1990, por cuanto la pensión compartida es financiada con los mismos aportes realizados durante la vida laboral y los aportes patronales realizados con después del reconocimiento de la pensión convencional, dado que así se encuentra probado dentro del expediente, no siendo posible tampoco devolver los aportes pensionales, ya que se desfinanciaría la pensión reconocida. (...) Así las cosas, se negarán las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor (...) en contra de Colpensiones. (...)"

[Providencia de 1 de julio de 2021. Sección Segunda Subsección "A" Exp. 25000234200020160579100, M.P. Dr. José María Armenta Fuentes](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –UGPP Nación Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y Seccional Bogotá / APORTES PATRONALES – Alcance / DECLARA LA FALTA DE COMPETENCIA – Declara la falta de competencia de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para conocer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por la Contraloría General de la República en contra de la Ugpp / PROPONE EL CONFLICTO – El presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es competencia de la sección cuarta de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la pretensión comporta una relación directa y expresa con uno de los especiales asuntos que conoce la misma, como lo son los aportes patronales, la Sección Cuarta de esta Corporación declaró la falta de competencia para conocer del presente**

## SECCIÓN SEGUNDA

medio de control y ordenó remitir la demanda a esta sección, razón por la que se propone el conflicto de competencia.

**Problema jurídico:** *Se advierte que este Despacho carece de competencia para conocer del mismo, por cuanto el conocimiento de la Litis ha sido asignado a la Sección Cuarta de esta Corporación.*

**Tesis:** “(...) La Contraloría General de la República, por intermedio de apoderado, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de la (...) Ugpp, con el fin de que se declare la nulidad del artículo 10 de la Resolución RDP 047165 del 18 de diciembre de 2017, modificado por el artículo 5 de la Resolución RDP016993 del 15 de mayo de 2018 proferida por la UGPP, que ordena el cobro de aportes patronales; Resolución RDP012202 del 9 de abril de 2018, con el cual la UGPP, resolvió el recurso de reposición frente a la decisión de cobros de aportes a la Contraloría General de la República; Resolución RDP17574 del 17 de mayo de 2018, mediante la cual la UGPP, confirmó en apelación la decisión relacionada con el cobro de aportes a la Contraloría General de la República. (...) Sobre el particular, se advierte que a través de las resoluciones demandadas se dio cumplimiento a la orden impartida en la sentencia del 07 de septiembre de 2015, emitida por el Juzgado 8° Administrativo del Circuito de Pasto, confirmado parcialmente por el Tribunal Administrativo de Nariño, en la que se condenó a la UGPP a reconocer y liquidar la pensión del señor (...) con los factores cotizados durante el último semestre de servicios prestados. (...) De lo anterior, se desprende que si bien en el caso concreto se cuestiona la legalidad de los actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-, en cumplimiento de un fallo judicial, que se suscitó en una controversia de carácter laboral administrativo como lo fue el reconocimiento y reliquidación pensional de un empleado público, lo cierto es que se advierte que el inconformismo de la parte actora radica en el contenido del artículo 10 de la Resolución RDP 047165 del 18 de diciembre de 2017, modificado por el artículo 5 de la Resolución RDP016993 del 15 de mayo de 2018, las cuales llevan consigo una orden encaminada a obtener el pago de lo adeudado por concepto de aporte patronal, es decir, lo que se pretende es estudiar la legalidad del cobro de una suma de dinero, asunto que no le corresponde conocer a la sección segunda. (...) Al respecto, se resalta que en relación con los asuntos que son de conocimiento de esta jurisdicción, el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala: “*La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*” (...) A su turno, el numeral 4 del artículo y norma *ibidem* sub lite, preceptúa: “*Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público*”. De igual manera, se tiene que el artículo 18 del Decreto 2288 de 7 de octubre 1989, mediante el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, establece: «**ARTICULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES.** Las Secciones tendrán las siguientes funciones: [...] **SECCIÓN CUARTA.** Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos: 1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones. 2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley. (...) esta Sala considera que no es la competente para conocer el medio de control incoado por la Contraloría General de la República al versar el asunto sobre la legalidad del cobro de una suma de dinero. (...) En un asunto similar al *sub examine*, esta Sala (...) determinó lo siguiente: «*Así las cosas, si bien es cierto en el presente asunto se depreca la nulidad parcial de la Resolución 32139 de 5 de agosto de 2015, por medio de la cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) dio cumplimiento a un fallo judicial en el sentido de ordenar la reliquidación de la pensión del señor (...) en cumplimiento de una orden judicial, también lo es que dicha orden no fue ordenada en el fallo judicial, y en ese orden de ideas, bien pudo haberse efectuado en acto administrativo aparte. Y es que, cuando la discusión está en cabeza de dos entidades y recae sobre una obligación pecuniaria, independientemente de su origen, no hay duda que se trata de un conflicto de naturaleza económica, y en ese orden de ideas, como lo que se pretende resolver no son asuntos relacionados con situaciones laborales, no puede ser la sección segunda la competente*». (...) En la misma providencia, se concluyó. (...) «[...] En este orden de ideas, queda más que claro que el conocimiento del presente asunto es de la sección cuarta, ya que la naturaleza jurídica de esta es crediticia del orden parafiscal, pues se trata de un mecanismo de soporte financiero de la pensión, máxime si se tiene en cuenta que no reúne ninguna de las características para que el asunto sea de carácter laboral, esto es que exista (i) una relación laboral, (ii) que una de las partes sea un particular y la otra una entidad pública, (iii) que el origen sea el vínculo laboral declarado o por declarar, (iv) la seguridad social a que se tiene derecho, o (v) por razón del poder disciplinario y mucho menos de la sección primera, que es la competente de conocer los procesos «*De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones*». (...) En esos términos, la Sala arriba a la conclusión de que el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es competencia de la sección cuarta de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, toda vez que la pretensión comporta una relación directa y expresa con uno de los especiales asuntos que conoce la misma, como lo son los aportes patronales. (...) Sin embargo, se observa que la Sección Cuarta

## SECCIÓN SEGUNDA

de esta Corporación declaró la falta de competencia para conocer del presente medio de control y ordenó remitir la demanda a esta sección (fs. 149 a 151), razón por la que se propone el conflicto de competencia, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4º del artículo 123 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tanto, se ordenará remitir el expediente a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para lo de su competencia. (...)

[Providencia de 26 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “B”, Exp. 110013337040201800317-01 M.P. Dr. LUIS GILBERTO ORTEGÓN – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio / RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN – Alcance / SANCIÓN MORATORIA – Como quiera que se trata de cesantías parciales, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, esto es, anualidad 2016 / PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA – No se configura la prescripción extintiva si se tiene en cuenta que entre la fecha de exigibilidad del derecho (22 de noviembre de 2016), la fecha en que se radicó la reclamación encaminada a obtener el pago de la sanción moratoria (5 de octubre de 2017) y la presentación de la demanda (18 de diciembre de 2019) se mantuvo interrumpido el término de prescripción.**

**Problema jurídico:** ¿Determinar si el señor (...) tiene o no derecho a que le sea reconocida la sanción moratoria establecida en las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 por el pago tardío de sus cesantías?

**Tesis:** “(...) De conformidad con la orientación jurisprudencial unificada en la sentencia SUJ – 012-S2 del 18 de julio de 2018, citada con anterioridad, se concluye que al señor, como docente oficial, le son aplicables la ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías. (...) A voces de la sentencia unificadora del 18 de julio de 2018 del Consejo de Estado, la sanción moratoria empieza a correr 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento (15 días para expedir la resolución, 10 días de ejecutoria del acto y 45 días para efectuar el pago) y de conformidad con el parágrafo del artículo 5 de la ley 1071 de 2006 finaliza cuando “se haga efectivo el pago de las cesantías”. (...) En sentencia de primera instancia se negaron las pretensiones, por cuanto se tuvo como fecha de presentación de solicitud de cesantías el 10 de octubre de 2016, toda vez que, el acto de reconocimiento de este emolumento señalaba como fecha de radicación el 08/10/2016. De allí, concluyó la juez que habiéndose puesto el dinero a disposición del actor el 28 de diciembre de 2016 no habían transcurrido los 70 días hábiles de que trata la jurisprudencia citada y, en consecuencia, no se había configurado la mora. (...) Por su parte, señala la parte actora que la lectura que debe darse a la fecha 08/10/2016 es 10 de agosto de 2016, por cuanto fue en esa fecha que se solicitaron las cesantías. Teniendo esta como fecha de solicitud, sí se configura la sanción moratoria pretendida. (...) No se encuentra dentro del material probatorio aportado otro documento que permita evidenciar la fecha cierta de radicación. No obstante, se presentan algunas situaciones de las cuales se colige que la fecha de solicitud de cesantías fue el 10 de agosto de 2016. (...) Lo primero, es que la entidad en sus alegaciones no controvierte esta fecha, por el contrario, parte de ella para realizar los cálculos de la mora y afirma que el 22 de noviembre de 2016 venció el término de 70 días para proceder al pago, acepta la mora y finalmente solicita que se profiera fallo de conformidad con la normatividad vigente y las pruebas aportadas. (...) Segundo, si la petición fue radicada el 8 de octubre de 2016, al revisar el calendario de esa anualidad se observa que corresponde a un sábado. Por regla general, las entidades públicas prestan sus servicios de atención al cliente y correspondencia en días hábiles. Entonces, mal haría en concluirse que excepcionalmente ese día sábado estaba habilitado para radicar documentación. Aunado a ello no existe prueba ni manifestación alguna en el expediente que así lo evidencie. (...) Finalmente, la fecha del acto de reconocimiento de cesantías es miércoles 12 de octubre de 2016, lo cual significaría que en dos días hábiles la entidad demandada realizó todo el procedimiento para efectos de proceder al reconocimiento si se tiene como fecha de radicación el 8 de octubre de 2016. En la práctica, es sabido que en este tipo de solicitudes la entidad se toma mucho más tiempo para definir el derecho, tanto es así que, la ley 244 de 1995 como su modificatoria 1071 de 2006 otorgan 15 días hábiles como tiempo razonable para que la entidad expida la resolución de reconocimiento. Entonces, esta situación también desvirtúa lo interpretado por el a quo. (...) Así las cosas, los anteriores indicios permiten arribar a la conclusión que la fecha en que se presentó la solicitud de cesantías fue 10 de agosto de 2016 y sobre ella se realizará el estudio de las pretensiones. (...) Si la petición para el pago de las cesantías parciales se radicó el 10 de agosto de 2016 y fueron reconocidas mediante la resolución No. 2094 de 12 de octubre de 2016, el pago debió haberse efectuado el 22 de noviembre de 2016, esto es, 70 días hábiles posteriores a la solicitud de cesantías. Como solo hasta el 28 de diciembre de 2016 quedaron a disposición del demandante, la sanción moratoria se configura durante el periodo comprendido entre el **23 de noviembre a 27 de diciembre de 2016, para un total de 35 días.** (...) Para la Sala, el 28 de diciembre de 2016 es la fecha que debe tenerse como aquella en que tuvo lugar el pago, pues se probó que ese día los dineros estuvieron a disposición del demandante, tener como fecha de pago aquella en la cual se reprogramó (16 de febrero de 2017) sería dejar a juicio y

## SECCIÓN SEGUNDA

voluntad del administrado la configuración de la mora, situación que atentaría contra los derechos e intereses de la entidad, quien cumplió con su obligación una vez puso a disposición del docente el dinero. (...) no se configura la prescripción extintiva si se tiene en cuenta que entre la fecha de exigibilidad del derecho (22 de noviembre de 2016), la fecha en que se radicó la reclamación encaminada a obtener el pago de la sanción moratoria (5 de octubre de 2017) y la presentación de la demanda (18 de diciembre de 2019) se mantuvo interrumpido el término de prescripción. (...) como quiera que se trata de cesantías parciales, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, esto es, anualidad 2016. (...) sobre la indexación solicitada, se dirá que, bajo la égida de la sentencia unificadora de 18 de julio de 2018 del Consejo de Estado, **no es procedente la indexación de la sanción moratoria** por su naturaleza, pues se trata de valores monetarios que no tienen intención de compensar contingencia alguna relacionada con el trabajo ni menos remunerarlo y de accederse se estaría generando un doble castigo por la misma causa. (...) consagró la procedencia de la **indexación de la condena** que se origina desde que se dejó de causar la sanción moratoria, para el caso, desde el 28 de diciembre de 2016 hasta la ejecutoria de la sentencia que condena a su pago, puesto que este monto empezaría a verse afectado por el fenómeno inflacionario que lo hace devaluarse. (...) se negarán las pretensiones de indexación de la sanción moratoria por el tiempo de su causación y se accederá a la indexación de la condena en los términos del artículo 187 del CPACA, que se origina una vez finalizó la mora hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, como se explicó. (...) la decisión del *a quo* no fue totalmente acertada, por lo que procederá a confirmarla parcialmente. Se confirmará en cuanto se declaró la existencia del acto ficto producto del silencio de la demandada a la petición de 5 de octubre de 2017 y revocará en cuanto negó las demás pretensiones de la demanda, bajo las razones expresadas en precedencia, para en su lugar acceder a ellas. (...) Teniendo en cuenta que se planteó una discusión de buena fe y que la parte vencida en segunda instancia no incurrió en conductas dilatorias o temerarias, la Sala considera que no hay lugar a condenar en costas en esta instancia. (...)

[Providencia de 07 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección "C", Exp. 258993333002201900315-01 M.P. Dra. AMPARO OVIEDO PINTO – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –Nación Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura y Dirección Ejecutiva de Administración Judicial / INSUBSISTENCIA – Se configuró en el sub lite la causal de nulidad de falsa motivación al no ordenar el reintegro inmediato del accionante al cargo de Asistente Judicial Nominado, pues como se indicó previamente, desaparecieron los fundamentos de hecho y de derecho que sustentaron el acto de nombramiento del señor (...), no era imperativo mantener el nombramiento de este último, en el citado cargo y lo correcto era reintegrar al demandante / RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN – Ante la imposibilidad material del reintegro a la fecha, solamente es posible restablecer el derecho del actor mediante el reconocimiento y pago de la indemnización, por cuanto, al haberse desempeñado como empleado en provisionalidad no ostentaba derechos de carrera judicial, que le permitan el reintegro a cualquier cargo de la misma categoría en el juzgado o en la rama judicial, el nombramiento provisional es de carácter precario, es eminentemente temporal.**

**Problemas jurídicos:** *¿Determinar si la Resolución No.050 de 20 de octubre de 2014, proferida por el Juzgado 71 Civil Municipal, por medio de la cual, se revocó la Resolución de 22 de septiembre de 2014, que declaró insubsistente el nombramiento del señor (...) e igualmente dispuso no reintegrarlo en el cargo de Asistente Judicial Nominado, se encuentra parcialmente viciada de nulidad conforme los cargos de la demanda y del recurso de alzada, o si por el contrario, la misma se encuentra ajustada a derecho?*

**Tesis:** "(...) la Jueza (...) profirió la Resolución de declaratoria de insubsistencia en el cargo que ocupaba el demandante y, a pesar de haberse interpuesto contra tal decisión recurso de reposición en término, el cual, de conformidad con la normatividad vigente resultaba a todas luces procedente, resolvió designar en el cargo de Asistente Judicial a otra persona en su reemplazo, **quien fue nombrado igualmente en provisionalidad**, esto es, el señor (...) pese a que, la Resolución de 22 de septiembre de 2014, por medio de la cual se declaró insubsistente el nombramiento del señor (...) todavía no había adquirido firmeza. (...) previo a desatar la reposición interpuesta por el actor, se efectuó el nombramiento y la posesión del señor (...) situación que acaeció el 24 de septiembre de 2014 (...) el Dr. (...) quien tomó posesión como Juez 71 Civil Municipal de Bogotá el 01 de octubre de 2014, y por ende, fungió como autoridad encargada de resolver la reposición interpuesta, además de revocar la Resolución de insubsistencia por considerar que no existieron fundamentos fácticos y jurídicos suficientes para tal declaratoria, estimó imposible el reintegro del actor, pues a su juicio, quien ya había sido nombrado en el mismo cargo que ocupaba éste, estaba amparado en un acto administrativo que en su momento se presumía legal, por ende, no había manera de retirarlo del empleo para reintegrar al demandante, y solamente se contaba con la posibilidad de solicitar al nuevo titular del cargo, su consentimiento escrito para revocar el nombramiento (...) autorización que no fue concedida por el nuevo empleado. (...) en casos como el presente no es acertado hacer referencia a lo establecido en el artículo *Ibidem*, relativo a la revocación de actos administrativos de

## SECCIÓN SEGUNDA

carácter particular y concreto por parte de la Administración (...) al haberse efectuado un nombramiento y su respectiva posesión con fundamento en supuestos fácticos y jurídicos que desaparecieron posteriormente del mundo jurídico, **lo que en realidad se produce es un decaimiento del acto administrativo** que designó a un empleado en reemplazo de quien fuera irregularmente declarado insubsistente y, en ese caso, no solo es posible sino necesario por tratarse de una consecuencia lógica, retrotraer la situación jurídica particular y concretar del empleado retirado del cargo, a su estado inicial. (...) opera el decaimiento de los actos administrativos, cuando desaparecen los fundamentos de hecho y de derecho que los soportaban. Sobre el particular, el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 (...) Como los actos administrativos de nombramiento y posesión del señor (...) se expidieron al considerarse vacante el cargo de Asistente Judicial Nominado, como consecuencia de la declaratoria de insubsistencia de dicho cargo que era desempeñado por el señor (...) pero tal motivación desapareció del mundo jurídico al revocarse el acto administrativo de insubsistencia, **ello conllevó entonces a la configuración del fenómeno del decaimiento de los actos administrativos inicialmente referidos, pues al expedirse la Resolución No.050 de 2014**, que efectivamente produjo la desaparición del mundo jurídico de la Resolución de 22 de septiembre de 2014, mal podría mantenerse incólume la negativa a restablecer el derecho del actor. (...) se configuró en el sub lite la causal de nulidad de falsa motivación al no ordenar el reintegro inmediato del accionante al cargo de Asistente Judicial Nominado, pues (...) desaparecieron los fundamentos de hecho y de derecho que sustentaron el acto de nombramiento del señor (...) no era imperativo mantener el nombramiento de este último, en el citado cargo y lo correcto era reintegrar al demandante. (...) se impone para la Sala revocar la sentencia de primer grado que denegó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, declarar la nulidad parcial de la Resolución No.050 de 2014, en cuanto dispuso no reintegrar en el cargo de Asistente Judicial Nominado, al señor (...) para efectos del restablecimiento del derecho (...) si bien en un principio procedía reintegrar al accionante en el cargo de Asistente Judicial Nominado que fue ocupado por el señor (...) pues los motivos que sirvieron de soporte a éste último nombramiento desaparecieron, dando lugar al decaimiento de los actos administrativos que soportaron esta vinculación (...) en esta oportunidad no resulta procedente dicha orden (...) se logra establecer que el señor (...) al cargo de Asistente Judicial en el que fue nombrado en reemplazo del accionante. (...) Siendo así, la situación jurídica de quien fue nombrado con posterioridad a este último, resulta ser distinta, pues los fundamentos de hecho y de derecho que dan soporte a su nombramiento no guardan relación con el presente asunto, sino que obedecen a circunstancias nuevas, ya sea que el nombramiento se haya derivado de la renuncia del señor (...) o incluso se haya efectuado un nombramiento en propiedad, pues se desconoce si a la fecha dicho cargo ya fue provisto con un empleado de carrera judicial. (...) el reintegro **no es procedente en la actualidad, pues de ordenarse se afectaría el derecho de un nuevo empleado que ingresó al cargo, en virtud de un acto administrativo que goza de presunción de legalidad.** (...) surge la imposibilidad del reintegro ordinario y en su lugar, se dispondrá el reconocimiento y pago de una indemnización equivalente al pago de los emolumentos salariales y prestacionales dejados de percibir entre la fecha de retiro, acaecida el 22 de septiembre de 2014 y, la fecha en que el señor (...) renunció al cargo del Asistente Judicial, el cual, ocupó en reemplazo del demandante una vez este fue declarado insubsistente. Para tales efectos, la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, deberá verificar en el expediente administrativo del señor (...) la fecha exacta de su desvinculación del cargo. (...) del valor que resulte se deberán descontar los valores que haya percibido provenientes del tesoro público, con el fin de evitar incurrir en la prohibición contemplada en el artículo 128 de la Constitución Política. (...) ante la imposibilidad material del reintegro a la fecha, solamente es posible restablecer el derecho del actor mediante el reconocimiento y pago de la indemnización (...) por cuanto, al haberse desempeñado como empleado en provisionalidad no ostentaba derechos de carrera judicial, que le permitan el reintegro a cualquier cargo de la misma categoría en el juzgado o en la rama judicial (...) el nombramiento provisional es de carácter precario (...) es eminentemente temporal. (...).”

[Providencia de 28 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “C”, Exp. 110013335010201500599-02 M.P. Dr. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Ministerio de Educación Nacional y Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio / RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIÓN DE DOCENTE CON FUNDAMENTO EN LA LEY 71 DE 1988 – Tiene derecho a que se le reconozca su pensión de jubilación en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el año anterior al cumplimiento los requisitos status jurídico, entre el 21 de julio de 2015 y el 20 de julio de 2016, incluyendo como factores salariales aquellos que hayan servido de base para calcular los aportes, efectiva a partir del 20 de julio de 2016, por ser la fecha en que completo los requisitos exigidos para hacerse acreedora de la prestación pensional por acumulación de tiempos cotizados entre el sector público y el sector privado / COMPATIBILIDAD – La pensión de jubilación es compatible con el salario como docente, por lo que, su reconocimiento no estará supeditado a demostrar el retiro definitivo del servicio / PRESCRIPCIÓN TRIENAL – Como la pensión de jubilación de la demandante se hizo efectiva a partir del 20 de julio de 2016, la petición de reconocimiento de la pensión, se radicó el 10 de octubre de 2018 y la demanda se presentó el 9 de abril de 2019, no operó la prescripción de las mesadas**

## SECCIÓN SEGUNDA

**pensionales, entre la exigibilidad de la obligación y la petición para su reconocimiento no transcurrieron más de 3 años, no hay lugar a declarar prescrita ninguna mesada pensional.**

**Problemas jurídicos: i).** ¿La señora (...), tiene derecho al reconocimiento de la pensión vitalicia de jubilación por aportes? **ii).** Establecido lo anterior, y en caso de asistirle el derecho, ¿qué normatividad debe aplicarse al reconocimiento de dicha mesada pensional, y que factores se deben tener en cuenta en el IBL? Para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i) Régimen pensional de los docentes ii) Acto Legislativo 01 de 2005, iii) Ley 100 de 1993, iv) Ley 71 de 1988, y v) el caso concreto?**

**Tesis:** “(...) la liquidación de la pensión de la actora conforme a la Ley 71 de 1988, debía hacerse en cuantía equivalente al 75% del salario promedio que **sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios o del status pensional.** (...) si bien la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, no constituye precedente frente al régimen pensional del magisterio, lo cierto es que resulta imperioso tener en cuenta la *segunda subregla* allí contenida relativa a los factores que se deben incluir en el IBL para determinar la mesada pensional a la luz de la Ley 33 de 1985 (...) salvaguardando los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica, acogió el criterio adoptado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 28 de agosto de 2018 y sentó jurisprudencia frente a los factores que se deben tener en cuenta para la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003 (...) la base de liquidación de la pensión corresponde a los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes. (...) a los docentes del Magisterio les resultan aplicables las previsiones que establece el régimen pensional ordinario anterior, no por virtud del régimen de transición que contempla el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pero sí por la remisión que señala la Ley 91 de 1989, la Sala acoge el criterio jurisprudencial expuesto, concluyendo que la pensión de jubilación debe corresponder al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes o cotizaciones durante el último año de servicio. (...) la demandante (...) tiene derecho a que se le reconozca su pensión de jubilación en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el año anterior al cumplimiento los requisitos -status jurídico (...) entre el 21 de julio de 2015 y el 20 de julio de 2016, incluyendo como factores salariales aquellos que hayan servido de base para calcular los aportes, efectiva a partir del 20 de julio de 2016, por ser la fecha en que completo los requisitos exigidos para hacerse acreedora de la prestación pensional por acumulación de tiempos cotizados entre el sector público y el sector privado. (...) la pensión de jubilación es compatible con el salario como docente (...) su reconocimiento no estará supeditado a demostrar el retiro definitivo del servicio. (...) como la pensión de jubilación de la demandante se hizo efectiva a partir del 20 de julio de 2016, fecha en la cual tenía los 20 años de servicio (acumulados entre público y privados) y contaba con 55 años, la petición de reconocimiento de la pensión, se radicó el 10 de octubre de 2018 (...) y la demanda se presentó el 9 de abril de 2019, por lo cual no operó la prescripción de las mesadas pensionales, pues es evidente que entre la exigibilidad de la obligación y la petición para su reconocimiento no transcurrieron más de 3 años, razón por la cual no hay lugar a declarar prescrita ninguna mesada pensional. (...) Comoquiera que la señora (...) cumple con los requisitos para obtener el reconocimiento del derecho a la pensión de jubilación en los términos de la Ley 71 de 1988, el Fondo Nacional de Prestaciones sociales del Magisterio, tiene la posibilidad de recobrar los aportes que debieron hacerse por los tiempos que se computan para pensión y que fueron cotizados ISS hoy Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, Colfondos y FONCEP. (...) Lo anterior conforme al trámite dispuesto en el artículo 11 del Decreto No. 2709 de 1994, para el cobro de las cuotas partes que les corresponden a las demás administradoras de pensiones a las que cotizó el demandante por tratarse de una pensión por aportes regulada por la Ley 71 de 1988. (...) Respecto a la pretensión de pagar la indemnización o intereses moratorios prevista en la Ley 100 de 1993, por motivo del no pago de la pensión por aportes, la Sala precisa que dicha petición no tiene vocación de prosperar, por cuanto esa mora se presentaría únicamente a partir del momento en que resulta exigible el pago completo de determinado emolumento, lo cual es a partir de la ejecutoria de esta sentencia, (...) como es establecida la obligación legal del pensionado, contribuir al Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el porcentaje de cotización que le corresponda, resulta imperativo e ineludible llevar a cabo la deducción de los descuentos de salud, pues esta tiene como finalidad costear los servicios médicos posteriores del afiliado y mantener la capacidad adquisitiva de las mesadas pensionales, por ende, se negará la pretensión elevada por la parte actora. (...)”.

[Providencia de 1º de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 250002342000201900571-00 M.P. Dra. ALBA LUCIA BECERRA AVELLA – Primera Instancia.](#)

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Ministerio de Educación Nacional y Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio / RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIÓN DE DOCENTE CON FUNDAMENTO EN LA LEY 71 DE 1988 / SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO – Tiene derecho a que se le reconozca su pensión de jubilación en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el año anterior al cumplimiento los requisitos status jurídico, entre el 21 de julio de 2015 y el 20 de julio**

## SECCIÓN SEGUNDA

de 2016, incluyendo como factores salariales aquellos que hayan servido de base para calcular los aportes, efectiva a partir del 20 de julio de 2016, por ser la fecha en que completo los requisitos exigidos para hacerse acreedora de la prestación pensional por acumulación de tiempos cotizados entre el sector público y el sector privado / COMPATIBILIDAD – La pensión de jubilación es compatible con el salario como docente, por lo que, su reconocimiento no estará supeditado a demostrar el retiro definitivo del servicio / PRESCRIPCIÓN TRIENAL – Como la pensión de jubilación de la demandante se hizo efectiva a partir del 20 de julio de 2016, la petición de reconocimiento de la pensión, se radicó el 10 de octubre de 2018 y la demanda se presentó el 9 de abril de 2019, no operó la prescripción de las mesadas pensionales, entre la exigibilidad de la obligación y la petición para su reconocimiento no transcurrieron más de 3 años, no hay lugar a declarar prescrita ninguna mesada pensional.

**Problemas jurídicos:** *i). ¿La señora (...), tiene derecho al reconocimiento de la pensión vitalicia de jubilación por aportes? ii). Establecido lo anterior, y en caso de asistirle el derecho, ¿qué normatividad debe aplicarse al reconocimiento de dicha mesada pensional, y que factores se deben tener en cuenta en el IBL? Para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: i) Régimen pensional de los docentes ii) Acto Legislativo 01 de 2005, iii) Ley 100 de 1993, iv) Ley 71 de 1988, y v) el caso concreto?*

**Tesis:** “(...) En el fallo del cual disiento se accedió al reconocimiento de la pensión por aportes prevista en la Ley 71/88, por cuanto la accionante logró acreditar una vinculación como docente oficial antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, luego era beneficiaria de las disposiciones vigentes con anterioridad, y dado que completó 55 años de edad y 20 años de servicios, entre tiempos laborados al sector privado y público, es viable aplicarle el régimen pensional previsto en la Ley 71/88 y en consecuencia reconocerle la pensión, con lo cual concuerdo; no obstante, discrepo en lo relacionado con que sea viable ordenar el disfrute de la pensión a partir del status pensional, en compatibilidad con el salario. (...) Lo anterior, por cuanto si bien es cierto los docentes tienen la posibilidad de recibir simultáneamente pensión y sueldo, de conformidad **con el artículo 5 del Decreto 224 de 1972**, beneficio que fue reiterado en la Ley 4º de 1992, así como por el artículo 6 de la Ley 60 de 1993, también lo es que, de la lectura de las mencionadas normas se infiere que dicho beneficio es exclusivo para ese ramo y por ello, la totalidad de servicios que exige el régimen pensional debe ser al servicio de la docencia, pues de lo contrario **no se estaría pensionando en tal calidad, sino como empleada pública**. (...) En efecto, el ejercicio de la docencia no es incompatible con el goce de la pensión de jubilación, sin embargo, las normas hacen referencia a los docentes oficiales pensionados de lo cual se puede inferir que la finalidad del beneficio es para aquellos educadores que laboraron todo el tiempo requerido para adquirir la pensión en dicha labor. (...) En ese sentido, y en consideración a que para el reconocimiento de la pensión de la demandante se deben computar los tiempos cotizados al ISS, hoy Colpensiones, a Colfondos, y al Magisterio como docente oficial, y para el momento en que adquirió el status pensional (20 de julio de 2016), **no acreditaba 20 años de servicios exclusivos a la docencia**, toda vez que se vinculó a la Secretaría de Educación de Bogotá el 10 de octubre de 2000, es decir, que como docente había laborado aproximadamente 16 años, por lo cual no podía hacerse acreedora del beneficio de percibir simultáneamente salario y pensión, y por ende, se estaría pensionando, **no en calidad de docente, sino bajo un régimen general, como empleada pública**. (...) Una interpretación en contrario permitiría, por ejemplo, que todo empleado público que estuviera próximo a adquirir el status de pensionado, se vinculara a la docencia, para así pensionarse con tal calidad y poder continuar disfrutando, tanto de la pensión como del sueldo, lo cual se infiere que no es el espíritu de las normas que regulan la materia, toda vez que lo que permite es que al cumplir los 20 años de servicio bajo ese régimen especial, es decir en el ejercicio de la docencia, puedan seguir trabajando, bajo las precisas condiciones allí previstas. Adicionalmente, no existe norma en la que se permita que un empleado público pueda laborar, *verbi gracia*, 5 años de servicios en una entidad del Estado y los otros 15 años en el servicio docente, para pensionarse en tal calidad y seguir laborando. (...) ante la prohibición señalada en el artículo 128 (...) de la Constitución Política, según la cual, nadie puede percibir más de una asignación proveniente del tesoro público, todo empleado público al cual se le haya reconocido la pensión de jubilación y quiera disfrutar de la misma, debe retirarse de manera definitiva del servicio, como lo dispuso el Decreto 1848 de 19692, en su artículo 76, que prevé que “La pensión de jubilación, una vez reconocida, se hace efectiva y debe pagarse mensualmente al pensionado desde la fecha en que se haya retirado definitivamente del servicio oficial”, disposición que también fue reiterada en el artículo 8º de la Ley 71 de 1988 (...) Adicionalmente, para que tenga derecho al régimen especial de la docencia previsto con anterioridad, al tenor del art. 81 de la Ley 812 de 2003, el o la docente, tienen que estar vinculados a la docencia oficial, a la entrada en vigencia, como de forma absolutamente diáfana lo señala esa disposición legal, que es del siguiente tenor literal (...) Recuerda el suscrito, que el artículo 28 del Código Civil Colombiano, prescribe que “*Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu*”. (...) Por lo anterior, aunque la actora cumplía los requisitos para pensionarse bajo el régimen previsto en la Ley 71/88, lo cierto es que, el goce de la prestación **debió condicionarse al retiro definitivo del servicio**. (...) Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala mayoritaria. (...)”.

## SECCIÓN SEGUNDA

Salvamento Parcial de voto de 1° de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección "D", Exp. 250002342000201900571-00 M.P. Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA – Primera Instancia.

**PROCESO EJECUTIVO – UGPP / PAGO INTERESES MORATORIOS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA JUDICIAL** – La liquidación de la obligación contenida en el título ejecutivo, esta es, el pago de los intereses moratorios sobre el saldo indexado dejado de cancelar del retroactivo pensional a la ejecutoria de la sentencia menos los respectivos descuentos por aportes a salud, arroja la suma de \$18.368.575,79 siendo inferior al liquidado por el *a quo* que es de \$23.020.852 pesos / **REVOCAR EL AUTO APELADO** – Revoca el auto proferido por el Juzgado Cincuenta y Cuatro Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D. C., el nueve (09) de octubre de dos mil veinte (2020), a través del cual aprobó la liquidación del crédito por la suma de \$23.020.852 pesos / **LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO** – Modifica la liquidación del crédito y aprobarla por la suma de \$18.368.575,79 M/CTE., por las razones expuestas.

**Problemas jurídicos:** *¿(I) Determinar el capital sobre el cual se causan los intereses moratorios en atención al artículo 177 del C.C.A; (II) si se produjo cesación de los intereses moratorios por la no presentación en términos de la solicitud de cumplimiento del fallo y (III) si es procedente indexar los intereses moratorios?*

**Tesis:** “(...) Así las cosas, en el *sub judice* la liquidación de los intereses moratorios pretendidos se debe hacer con base al capital indexado a la ejecutoria de las sentencias allegadas como título ejecutivo (27 de noviembre de 2010) menos los aportes a salud y sin la inclusión de las mesadas adicionales, el cual suma \$ 34.978.708,79 pesos. (...) Es menester aclarar que el capital sobre el cual se causan intereses no es sobre el capital bruto, al que no se le han realizado las correspondientes deducciones de ley (...) y ordenadas en el título ejecutivo, sino sobre el capital neto, es decir, el que resulta después de restar los aportes a salud. De conformidad con lo establecido en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, que estipula como obligatorios los descuentos a los aportes en salud (...) Advierte el Despacho, que en el auto de fecha 6 de abril de 2017, esta Corporación resolvió confirmar parcialmente la providencia de 8 de julio de 2015, en el sentido de aclarar que se debía librar mandamiento de pago por los intereses moratorios causados sobre las diferencias pensionales generadas con posterioridad a la fecha de ejecutoria de la sentencia. (...) En este punto es importante resaltar que frente a la posibilidad de modificar el mandamiento de pago al momento de resolver la liquidación del crédito, el Consejo de Estado, en diversas oportunidades, ha concluido que en virtud de la facultad de saneamiento prevista en el artículo 42 del Código General del Proceso, en consonancia con el artículo 430 *ibidem*, el mandamiento ejecutivo no se convierte en una situación inamovible para el juez, puesto que en el trámite del proceso puede variar el monto de la suma adeudada para proferir una decisión que se ajuste a la realidad procesal. Por ejemplo, en el auto del 28 de noviembre de 2018, Radicación No. 23001-23-33-000-2013-00136-01(1509-16), Consejero Ponente Rafael Francisco Suárez Vargas, se realizó un estudio de los diferentes pronunciamientos que dicha Corporación ha adoptado respecto al punto de debate en este acápite, recordando que (...) **2-** Ahora bien, observa el Despacho que la inconformidad de la entidad ejecutada frente a la liquidación del crédito aprobada por el *a quo*, también se origina en la fecha en que la parte ejecutante solicitó el cumplimiento de la sentencia base de recaudo, toda vez que, en su parecer, la reclamación se hizo hasta 06 de noviembre de 2011, porque fue hasta esa fecha que la ejecutante aportó todos los documentos requeridos para el cumplimiento del fallo. (...) Frente a este punto de discusión, se advierte que el artículo 177 del C.C.A. antes transcrito, no dispone formalidad alguna para realizar la solicitud de cumplimiento del fallo condenatorio, dentro del término de los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia. (...) Además, se resalta que en la Resolución UGM 015171 de 25 de octubre de 2011, se acepta que la parte ejecutante presentó la solicitud de cumplimiento el 24 de febrero de 2011, a saber: “Que la solicitante mediante apoderado y en escrito de fecha 24 de febrero de 2011, requiere se dé cumplimiento a un fallo de Nulidad y Restablecimiento del Derecho”, esto es, dentro del término legal, toda vez que la sentencia base de recaudo quedó ejecutoriada el día 26 de noviembre de 2010. (...) Por lo tanto, no es cierto como asegura la entidad ejecutada, que en el caso de marras se produjo cesación de los intereses moratorios como consecuencia de la no presentación en tiempo de la solicitud de cumplimiento. (...) **3.** Ahora, se precisa que no es procedente realizar la actualización del crédito, en la medida que la obligación objeto del proceso ejecutivo de la referencia es el pago de los intereses moratorios por el cumplimiento tardío de una sentencia judicial, los cuales comprenden el resarcimiento por la pérdida del poder adquisitivo del dinero. Al respecto, es menester traer a colación el auto del 11 de abril de 2019, radicación No. 25000-23-42-000-2017-01889-01(2948-18), consejera ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en el cual se estudia la liquidación de los intereses moratorios y la improcedencia de su indexación, a saber (...) En este orden ideas, para verificar si le asiste razón al *a quo* de aprobar el crédito por la suma de \$23.020.852; el Despacho procede, en atención a lo dispuesto en el artículo 446 del Código General del proceso y en asocio con la contadora de la Sección Segunda de esta Corporación, a efectuar la liquidación del crédito contenido en el título ejecutivo, conforme a los parámetros establecidos en la sentencia que ordena seguir adelante la ejecución, la cual fue confirmada parcialmente por este Tribunal mediante fallo de fecha veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018) (...) Observa el Despacho que la liquidación de la obligación contenida en el título ejecutivo, esta es, el pago de los intereses moratorios

## SECCIÓN SEGUNDA

sobre el saldo indexado dejado de cancelar del retroactivo pensional a la ejecutoria de la sentencia menos los respectivos descuentos por aportes a salud (...) arroja la suma de \$18.368.575,79 siendo inferior al liquidado por el *a quo* que es de \$23.020.852 pesos. Por lo tanto, es procedente revocar el auto apelado. (...).

[Providencia de 08 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección "D", Exp. 110013335712201500017-03 M.P. Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. / CONTRATO REALIDAD – Declara la existencia de una relación laboral por el periodo comprendido entre el 15 de abril de 2013 y el 31 de mayo de 2016, con las consecuencias laborales que de allí se derivan, pero negará lo concerniente a la sanción moratoria por el no pago oportuno de las prestaciones sociales, el trabajo suplementario y el reconocimiento y pago de las diferencias salariales / TRABAJO SUPLEMENTARIO – El Decreto 1042 de 1978, tiene como destinatarios a los empleados públicos, condición de la cual carece la actora, se requiere que el trabajo suplementario haya sido autorizado de manera escrita, lo cual no está probado en este proceso, no es posible admitir que estuvo sujeto a la jornada ordinaria laboral y no hay lugar a reconocer ese estipendio / PRESCRIPCIÓN – La finalización del vínculo contractual de la demandante con la entidad enjuiciada ocurrió el 31 de mayo de 2016, desde esa fecha la parte actora tenía tres años para presentar la petición ante la entidad, la cual se presentó el 13 de octubre de 2017 y dado que la demanda se radicó el 4 de abril de 2018, no operó la prescripción trienal – No prescribieron los aportes para salud, no transcurrieron más de 5 años de que trata el artículo 817 del Estatuto Tributario.**

**Problema jurídico:** *¿Establecer si la demandante tiene derecho a que se reconozca la existencia de una relación laboral con la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. y al consecuente pago de acreencias laborales y prestaciones sociales, durante los periodos laborados bajo la modalidad de contratos u órdenes de prestación de servicios, o si, por el contrario, le asiste razón a la parte demandada y solo se trató de una relación contractual?*

**Tesis:** "(...) La Sala revocará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, para en su lugar concederlas parcialmente, en el sentido de declarar la existencia de una relación laboral por el periodo comprendido entre el 15 de abril de 2013 y el 31 de mayo de 2016, con las consecuencias laborales que de allí se derivan, pero negará lo concerniente a la sanción moratoria por el no pago oportuno de las prestaciones sociales, el trabajo suplementario y el reconocimiento y pago de las diferencias salariales. (...) Por lo tanto, concluye la Sala, que cuando se desarrollan labores ordinaria o permanentemente en jornadas que incluyan horas diurnas y nocturnas, estas últimas serán remuneradas con el recargo del treinta y cinco por ciento (35%), pero podrán compensarse con periodos de descanso. (...) el trabajo realizado en días de descanso obligatorio (dominicales y festivos), es trabajo suplementario porque se cumple por fuera de la jornada ordinaria, y tiene un recargo propio diferente del estipulado para el trabajo suplementario que se realiza en días hábiles. (...) cuando la norma define que el trabajo realizado en días domingos y festivos se remunera con el equivalente al doble del valor de un día de trabajo por cada dominical o festivo laborado, se debe entender que la remuneración es con un recargo del 100% sobre el valor del trabajo realizado (...) más el correspondiente compensatorio. (...) De lo anterior se extrae, que el Decreto 1042 de 1978, tiene como destinatarios a los empleados públicos, condición de la cual carece la actora, y además, se requiere que el trabajo suplementario haya sido autorizado de manera escrita, lo cual no está probado en este proceso, por lo tanto, no es posible admitir que estuvo sujeto a la jornada ordinaria laboral y, por consiguiente, no hay lugar a reconocer ese estipendio. (...) En ese orden de ideas, se revocará la sentencia de primera instancia que negó las súplicas de la demanda, para en su lugar, concederlas parcialmente. (...) Teniendo en cuenta la jurisprudencia citada, y si bien es cierto que se presentaron algunas interrupciones contractuales, como se refleja en el cuadro respectivo, lo cierto es que no superaron los 15 días hábiles, razón por la cual la prescripción deberá contabilizarse a partir de la finalización del vínculo contractual. (...) la **finalización del vínculo contractual** de la demandante con la entidad enjuiciada ocurrió el **31 de mayo de 2016** (...) que desde esa fecha la parte actora tenía tres años para presentar la petición ante la entidad, la cual se presentó el **13 de octubre de 2017** (...) y dado que la demanda se radicó el 4 de abril de 2018 (...) **no operó la prescripción trienal**, de conformidad con el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 (...) se ordenará que el tiempo laborado por la actora, salvo sus interrupciones, se compute para efectos pensionales. (...) señaló **que el fenómeno prescriptivo no aplica para los aportes para pensión**, de ahí la orden de que el tiempo laborado por la accionante se compute para efectos pensionales. (...) por constituir los aportes para el sistema de salud una contribución parafiscal, de conformidad con el artículo 817 del Estatuto Tributario, están sujetos a la prescripción quinquenal allí señalada. (...) como se presentaron interrupciones contractuales, esta Subsección procederá a analizar la prescripción. (...) el último contrato suscrito entre las partes **finalizó el 31 de mayo de 2016** y la demandante reclamó ante la parte enjuiciada el **13 de octubre de 2017**, (...) no prescribieron los aportes para salud, en atención a que no transcurrieron más de 5 años de que trata el artículo 817 del Estatuto Tributario. (...) En ese sentido, en el presente asunto no se observa que exista

## SECCIÓN SEGUNDA

mérito para condenar en costas a la parte demandada, a pesar de ser la vencida en este asunto, toda vez que no se observa una actitud dilatoria o temeraria. (...).

[Providencia de 01 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección "D", Exp. 110013335009201800141-01 M.P. Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. / CONTRATO REALIDAD / SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO – Declara la existencia de una relación laboral por el periodo comprendido entre el 15 de abril de 2013 y el 31 de mayo de 2016, con las consecuencias laborales que de allí se derivan, pero negará lo concerniente a la sanción moratoria por el no pago oportuno de las prestaciones sociales, el trabajo suplementario y el reconocimiento y pago de las diferencias salariales / TRABAJO SUPLEMENTARIO – El Decreto 1042 de 1978, tiene como destinatarios a los empleados públicos, condición de la cual carece la actora, se requiere que el trabajo suplementario haya sido autorizado de manera escrita, lo cual no está probado en este proceso, no es posible admitir que estuvo sujeto a la jornada ordinaria laboral y no hay lugar a reconocer ese estipendio / PRESCRIPCIÓN – La finalización del vínculo contractual de la demandante con la entidad enjuiciada ocurrió el 31 de mayo de 2016, desde esa fecha la parte actora tenía tres años para presentar la petición ante la entidad, la cual se presentó el 13 de octubre de 2017 y dado que la demanda se radicó el 4 de abril de 2018, no operó la prescripción trienal – No prescribieron los aportes para salud, no transcurrieron más de 5 años de que trata el artículo 817 del Estatuto Tributario.**

**Problema jurídico:** *¿Establecer si la demandante tiene derecho a que se reconozca la existencia de una relación laboral con la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. y al consecuente pago de acreencias laborales y prestaciones sociales, durante los periodos laborados bajo la modalidad de contratos u órdenes de prestación de servicios, o si, por el contrario, le asiste razón a la parte demandada y solo se trató de una relación contractual?*

**Tesis:** "(...) La posición de la Sala mayoritaria, fue revocar la decisión de primera instancia, para en su lugar, acceder parcialmente a las súplicas de la demanda, en el sentido de reconocer una relación laboral encubierta en un contrato de prestación de servicios, ordenando, entre otros puntos, pagar la **diferencia salarial** entre lo que le reconocieron con base en los honorarios pactados, y el salario devengado por un **Auxiliar Área de Salud, Código 412, Grado 17**, perteneciente a la planta de personal de la entidad. (...) No estoy de acuerdo únicamente con que se ordene el pago de la diferencia salarial. Considero, que por el hecho de que la parte actora hubiera realizado labores similares a las funciones del cargo mencionado, no puede considerarse que se encuentre en igualdad de condiciones a los empleados de planta, y que por ende se le reconozcan emolumentos laborales, como la diferencia salarial (...) Para ingresar a los empleos de carrera se requiere previamente el agotamiento de un concurso de méritos, como se deduce del artículo 125 de la Constitución Política (...) concurso que no presentó la demandante, el cual exige una preparación de gran importancia, de ahí que se insista en que no puede hablarse de una igualdad de condiciones, entre un contratista a quien se le reconoce una relación legal y reglamentaria, y un servidor vinculado en carrera administrativa, luego de superar un concurso de méritos. (...) existen sentencias de las Subsecciones de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, que son claras y precisas en señalar, que no hay lugar a reconocer diferencia salarial alguna en este tipo de asuntos. (...) En efecto, el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", en Sentencia de 7 de noviembre de 2018, Radicado: 66001-23-33-000-2013-0008801 (0115-14), C.P. Gabriel Valbuena Hernández, **negó el reconocimiento de las diferencias salariales** (...) si bien en la sentencia con ponencia del Consejero Gabriel Valbuena Hernández, el H. Magistrado Rafael Francisco Suárez Vargas, no hizo parte de la decisión porque se encontraba en comisión, y en la providencia con ponencia de la Consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez, hubo un salvamento parcial de voto por parte del Consejero Carmelo Perdomo Cuéter, no fue respecto a las diferencias salariales, sino a la no devolución del porcentaje que aportó la actora al sistema de seguridad social, situación que permite colegir que las dos subsecciones están de acuerdo en que lo que se debe reconocer, no son las diferencias salariales, sino únicamente las diferencias prestacionales. (...) tampoco puede olvidarse que también debe preservarse el erario público, ya que en estos casos, cuando se advierte que la prestación del servicio ha sido por bastantes años, puede implicar condenas cuantiosas para el Estado, máxime si se tiene en cuenta que las sumas de dinero que se reconocen deben traerse a valor presente, situación que iría en desmedro de las finanzas públicas del Estado, y que se repite, considero que no debe otorgarse por la diferencia salarial, en atención a que el contratista por prestación de servicios a quien se le reconoce una relación laboral encubierta, no está en iguales o similares condiciones a un empleado de planta en carrera administrativa, porque no superó el concurso de méritos exigido para tal fin. (...) En los anteriores términos dejo consignadas las razones del salvamento parcial de voto. (...) Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala mayoritaria. (...)".

[Salvamento parcial de voto de 01 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección "D", Exp. 110013335009201800141-01 M.P. Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA – Segunda Instancia.](#)

---

## SECCIÓN SEGUNDA

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** – Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio / **SANCIÓN MORATORIA POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS** – El plazo máximo con el que contaba la entidad para el pago de la cesantía definitiva reclamada por la demandante se venció el día 17 de julio de 2017, la entidad las canceló el día 30 de agosto de 2018, incurrió en mora equivalente a 408 días de salario / **ACCEDE A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA** – El salario básico para el año 2017 correspondía a \$3.120.336 y el salario diario corresponde a \$104.011,02 la señora (...) tiene derecho al pago de \$42.436.569,6 que corresponden al salario diario multiplicado por los 408 días de mora / **ACTO FICTO** – Se acreditó la configuración del acto ficto o presunto respecto de la petición presentada el día 28 de septiembre de 2018 como quiera que la Nación Ministerio de Educación Nacional Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no ha emitido hasta la fecha, pronunciamiento expreso sobre esta solicitud / **PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA** – La petición en vía administrativa se realizó el 28 de septiembre de 2018, dentro de los 3 años siguientes a la exigibilidad de la obligación, y la demanda se presentó el 11 de julio de 2019, al momento de presentación de la demanda no se había configurado el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho.

**Problema jurídico:** *¿Determinar si a la señora (...) le asiste el derecho a que se reconozca y pague a su favor la indemnización prevista en la ley 1071 de 2006, consistente en el pago de un día de salario por cada día de retardo, por habersele reconocido y pagado sus cesantías definitivas después del término previsto en la ley para el efecto?*

**Tesis:** “(...) En el asunto bajo estudio, la parte actora acude a la jurisdicción contencioso administrativa, para que, previos los trámites de un proceso ordinario dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se declare la nulidad del **acto ficto o presunto derivado de la petición radicada el 28 de septiembre de 2018**, a través del cual fue negado el reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006, y que como consecuencia, se ordene a la demandada a pagarle el equivalente a 1 día de salario por cada día de retardo. (...) se acreditó la configuración del acto ficto o presunto respecto de la petición presentada el día 28 de septiembre de 2018 como quiera que la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no ha emitido hasta la fecha, pronunciamiento expreso sobre esta solicitud. (...) como quiera que está demostrado que la señora (...) elevó petición de reconocimiento de las cesantías definitivas el **30 de marzo de 2017**, resulta claro la entidad demandada contaba con un término de 15 días para reconocerla (plazo que se vencía el **24 de abril de 2017**), 10 días más para notificarla –los cuales se vencían el **9 de mayo de 2017-** y 45 días para cancelarla – los cuales se vencían el **17 de julio de 2017-**, pese a lo cual solo expidió el acto de reconocimiento el día **8 de agosto de 2018** y procedió a cancelarlas el día **30 de agosto de 2018**. (...) la entidad demandada incurrió en mora en el pago de las cesantías definitivas reclamadas por la actora, razón por la cual el acto demandado está viciado de nulidad por infringir las normas en que debía fundarse. (...) con el fin de determinar el restablecimiento del derecho y en la medida en que el plazo máximo con el que contaba la entidad para el pago de la cesantía definitiva reclamada por la demandante se venció el día **17 de julio de 2017**, según las previsiones de la ley 1071 de 2006, y que la entidad las canceló el día **30 de agosto de 2018**, se concluye que la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio incurrió en mora equivalente a 408 días de salario. (...) La liquidación de la sanción moratoria por los **408** días de salario debe efectuarse con base en la asignación básica diaria devengada por la señora (...) en el año 2017, teniendo en cuenta los parámetros fijados por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación de 18 de julio de 2018, sin que resulte procedente tener en cuenta los demás factores salariales devengados por la demandante. (...) como quiera que dentro del plenario se demostró que el salario básico para el año 2017 correspondía a la suma de tres millones ciento veinte mil trescientos treinta y seis pesos (\$3.120.336) y que en consecuencia, el salario diario corresponde a la suma de ciento cuatro mil once pesos con dos centavos (\$104.011,02), se concluye que la señora (...) tiene derecho al pago de una suma equivalente a cuarenta y dos millones cuatrocientos treinta y seis mil quinientos sesenta y nueve pesos con seis centavos (\$42.436.569,6) –que corresponden al salario diario multiplicado por los 408 días de mora. (...) Esta suma no deberá indexarse durante su causación conforme el precedente de la Corte Constitucional (...) y del Consejo de Estado (...) pero si deberá ajustarse conforme al IPC desde la fecha en que cesó su causación (30 de agosto de 2018) hasta la fecha de ejecutoria de la presente sentencia, conforme lo aclaró el H. Consejo de Estado en sentencia de 26 de agosto de 2019 (...) en la que señaló que “...es improcedente la indexación de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías. Lo anterior, **sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA**.”- (...) habida cuenta que la entidad demandada indicó en los alegatos de conclusión que efectuó un pago a favor de la actora (de lo que no aportó ni solicitó prueba alguna) se ordenará que de ser el caso, se deduzca del monto reconocido en esta sentencia judicial las sumas que se hayan reconocido a favor de la demandante en sede administrativa. (...) como quiera que la petición en vía administrativa se realizó el **28 de septiembre de 2018**, es decir dentro de los 3 años siguientes a la exigibilidad de la obligación, y que la demanda se presentó el **11 de julio de 2019**, esta Sala de Decisión considera que al momento de presentación de la demanda no se había configurado el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho. (...) De allí que contrario a lo que disponía el Código Contencioso

## SECCIÓN SEGUNDA

Administrativo, la Ley 1437 de 2011 haya optado por una postura objetiva, en la que se prescinde del análisis de la actuación de las partes y se analiza si se encuentra acreditada su causación. (...)

[Providencia de 16 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “E”, Exp. 250002342000201901508-00 M.P. Dra. PATRICIA VICTORIA MANJARRES BRAVO – Primera Instancia.](#)

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FNPSM, Fiduciaria la Previsora S.A. y Distrito Capital de Bogotá Secretaría de Educación / RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA CESANTÍA PARCIAL – La demandante tiene derecho al reconocimiento de la sanción moratoria contemplada en la Ley 244 de 1996, modificada por la Ley 1071 de 2006, al no haber proferido la demandada el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías y pagado el mencionado auxilio dentro del término concedido por la ley / SANCIÓN MORATORIA – La entidad demandada incurrió en mora frente a su obligación de efectuar el reconocimiento y pago de las cesantías solicitadas por la accionante, la que se causó durante el periodo comprendido entre el 26 de enero de 2017 y el 7 de junio de 2017, por 133 días calendario / INDEXACIÓN DE LA SANCIÓN MORATORIA – Si bien no es viable indexar el valor a pagar por sanción moratoria durante su causación en atención a su naturaleza penalizadora, no ocurre lo mismo con el valor consolidado por tal concepto el cual sí se debe ajustar desde la fecha en que cesó su causación hasta la ejecutoria de la sentencia.**

**Problemas jurídicos:** *Establecer, si: 1. ¿Hay lugar a reconocer y pagar a la señora (...) la indemnización moratoria de que trata la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, al no haber expedido la demandada la resolución de reconocimiento de las cesantías y pagado las mismas dentro del término concedido para ello por la norma? 2. En caso que el anterior interrogante se resuelva de forma afirmativa, deberá determinarse si, ¿es procedente la indexación de la sanción moratoria?*

**Tesis:** “(...) Previo a desatar el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, es preciso señalar que la misma manifestó que se encontraba inconforme con la decisión adoptada en primera instancia, y si bien los argumentos se circunscribieron a la imposibilidad de indexar la condena impuesta, para resolver tal situación es preciso abordar el fondo del asunto, pues la respuesta que se de en esta instancia a la alzada depende necesariamente de que la demandante tenga o no derecho a la sanción moratoria reclamada. (...) teniendo en cuenta que quien apela es la entidad demandada, la decisión que se adopte, en todo caso, no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, tal como lo dispone el art. 328 del CGP, aplicable a esta jurisdicción por la remisión expresa contenida en el art. 306 del CPACA. (...) de acuerdo con las pruebas allegadas al expediente, se encuentra demostrado que el régimen de cesantías aplicable a la demandante es el anualizado, pues fue con base en el mismo que el FNPSM, a través de la Resolución No. 2739 de 30 de noviembre de 2016, reconoció las cesantías parciales solicitadas por la actora, señalando incluso en dicho acto de manera detallada las consignaciones efectuadas en cada anualidad al fondo de cesantías, desde el año 2006 hasta el 2015. (...) la tesis que sostendrá la Sala de Decisión frente al fondo del asunto, es que la demandante tiene derecho al reconocimiento de la sanción moratoria contemplada en la Ley 244 de 1996, modificada por la Ley 1071 de 2006, al no haber proferido la demandada el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías y pagado el mencionado auxilio dentro del término concedido por la ley. (...) la petición de reconocimiento de las cesantías se radicó por la demandante el 12 de octubre de 2016; la entidad contaba con un término de quince (15) días para reconocerlas (plazo que se vencía el 3 de noviembre de 2016), diez (10) días más para notificar el respectivo acto administrativo, teniendo en cuenta que la petición se radicó en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (los cuales vencieron el 21 de noviembre de 2016), y cuarenta y cinco (45) días para pagarlas (hasta el 25 de enero de 2017); pese a lo anterior, el acto administrativo de reconocimiento se expidió el 30 de noviembre de 2016 y se efectuó el pago de la prestación el día 8 de junio de 2017. (...) Se concluye que, la entidad demandada incurrió en mora frente a su obligación de efectuar el reconocimiento y pago de las cesantías solicitadas por la accionante, la que se causó durante el periodo comprendido entre el 26 de enero de 2017 y el 7 de junio de 2017, es decir, por ciento treinta y tres (133) días calendario. (...) en atención a la jurisprudencia del Consejo de Estado en sentencia unificación CE-SUJ-SII-012-2018 de 18 de julio de 2018, a efectos de calcular el monto de la sanción moratoria, la entidad demandada deberá tener en cuenta la asignación básica que devengaba la docente a la fecha de causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo, que para el caso concreto es aquella percibida por la demandante en el año 2017. (...) se confirmará la decisión de primera instancia de acceder a las pretensiones de la demanda, como quiera que la demandante tiene derecho al reconocimiento de la sanción moratoria contemplada en la Ley 244 de 1996, modificada por la Ley 1071 de 2006. Se precisa que en este asunto no es posible realizar la operación matemática para establecer la condena en concreto, teniendo en cuenta que no obra prueba en el expediente de la asignación básica percibida por la demandante en el año 2017. (...) Respecto a la indexación de la sanción moratoria, aspecto respecto del cual la entidad demandada mostró su inconformidad, se evidencia que el juzgado de primera instancia ordenó el ajuste de la suma total causada por concepto de sanción

## SECCIÓN SEGUNDA

moratoria, desde el día siguiente a que esta cesó hasta la ejecutoria de la sentencia, en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011. (...) De este modo, y conforme al marco normativo y jurisprudencial expuesto en precedencia, se concluye que la actualización ordenada en la sentencia recurrida no corresponde a aquella que el Consejo de Estado ha considerado improcedente, es decir, la que se causa diariamente, sino la que se predica de todas las providencias que imponen el pago de una cantidad liquidada de dinero conforme al CPACA. (...) Así las cosas, se reitera que si bien la sanción moratoria no puede indexarse mientras se esté causando, ello no es óbice para que una vez se consolide y se ordene su pago a través de sentencia, se ordene la actualización de dicho valor desde el momento en que se dejó de causar hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, que fue lo ordenado por el *a quo*. (...) En consecuencia, fue acertada la decisión adoptada en la sentencia impugnada, en cuanto ordenó la indexación del monto total causado por concepto de sanción moratoria en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, por lo que se deben despachar de manera desfavorable los argumentos expuestos por el FNPSM en el recurso de apelación. (...) Se **CONFIRMARÁ** la decisión de primera instancia de acceder a las pretensiones de la demanda, como quiera que: (i) la demandante tiene derecho al reconocimiento de la sanción moratoria contemplada en la Ley 244 de 1996, modificada por la Ley 1071 de 2006, al no haber proferido la demandada el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías y pagado el mencionado auxilio dentro del término concedido por la ley; y por cuanto, (ii) si bien no es viable indexar el valor a pagar por sanción moratoria durante su causación en atención a su naturaleza penalizadora, no ocurre lo mismo con el valor consolidado por tal concepto el cual sí se debe ajustar desde la fecha en que cesó su causación hasta la ejecutoria de la sentencia, tal como lo ordenó el juez de instancia. (...) Se confirmará la sentencia proferida el once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Veintinueve (29) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. (...) El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre este aspecto, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso. (...) Ahora bien, el artículo 365 del Código General del Proceso dispone (...) se observa que el recurso de apelación de la parte accionada fue resuelto desfavorablemente, dado que se confirmó la decisión de primera instancia que accedió las súplicas de la demanda, motivo por el cual la entidad demandada debe ser condenada en costas de segunda instancia. (...) como quiera que las costas se componen de los gastos y las agencias en derecho, se observa que el Acuerdo PSAA16-10554 del 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, establece las tarifas y criterios que deben tenerse en cuenta por el juez al momento de fijarlas. (...) Conforme a lo anterior, la Sala considera que deberá condenarse en agencias en derecho de segunda instancia a la parte demandada, en la suma de doscientos mil pesos moneda legal (\$200.000 M/L). (...).”

[Providencia de 30 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “E”, Exp. 110013335029201800454-01 M.P. Dr. JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN – Segunda Instancia.](#)

---

## SECCIÓN TERCERA

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA EJÉRCITO NACIONAL – Por las lesiones que sufrió un soldado profesional activar en forma accidental un artefacto explosivo improvisado / TÍTULO DE IMPUTACIÓN – Falla del servicio / FALLA DEL SERVICIO – Noción / CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA – No probada / CONCURRENCIA DE CULPAS – Probada**

**Problema jurídico:** *Determinar si el Estado es responsable extracontractualmente por las lesiones que sufrió un soldado profesional activar en forma accidental un artefacto explosivo improvisado.*

**Tesis:** “(...) en criterio de la Sala la apreciación racional de las pruebas decretadas e incorporadas oportunamente al proceso, en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ocurrencia de los hechos, permiten concluir que las lesiones de (...), se presentaron como consecuencia de una falla del servicio de la entidad demandada, pues se demostraron las irregularidades presentadas referidas con la adecuada revisión del lugar en donde se iba ubicar temporalmente el Batallón de Combate de terrestre No 1 de la Vigésima Séptima Brigada del Ejército el 18 de junio de 2013; más aún, cuando dentro del plenario no está demostrado que la Entidad Estatal haya asegurado, además, los sitios por los cuales iban a transitar los uniformados cuando se dirigieran a realizar necesidades básicas como ir al baño. (...) en este caso, en principio no se demostró fácticamente, como lo exige la doctrina y la jurisprudencia, la eficiencia y eficacia de la conducta desarrollada por la víctima directa de causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima. Por cuanto, las pruebas permiten inferir que su actuar no fue la única causa determinante de la activación del AEI, porque este no hubiera ocurrido si la entidad hubiera utilizado el grupo EXDE en la zona donde se ubicó temporalmente el Batallón de Combate de terrestre No 1 de la Vigésima Séptima Brigada del Ejército el 18 de junio de 2013, o en su defecto hubiera procedido al traslado, una vez se evidenció que no era un lugar seguro. (...) Revisado el plenario, a partir de la apreciación racional de las pruebas, teniendo en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ocurrencia de los hechos y su desenlace, tenemos que: i) (...) tenía capacitación en manejo de artefactos explosivos; ii) en la misión táctica se establecieron unos parámetros en el manejo de explosivos en área que iban a intervenir; iii) la activación del AEI por parte de (...) ocurrió en horas de la mañana, aproximadamente a las 08:10 horas del 18 de junio de 2013, por lo que resulta razonable inferir que existía visibilidad; iv) de conformidad con el libro de Programas (COT) suscrito desde 18 de junio de 2013 hasta el 19 de junio de 2013, se tiene que: a) la víctima directa tránsito por un lugar diferente por donde habían llegado; b) los soldados conocían, que para desplazarse debían utilizar el palo ciego; c) se recordó la utilización del palo ciego. Las anteriores circunstancias a juicio de la Sala, constituyen sin duda infracción al deber objetivo de autocuidado propio de un soldado profesional que había tenido la capacitación en manejo de explosivos, que, bajo esas condiciones, decide asumir una conducta imprudente que contribuyó materialmente en la causación de su propio daño -no utilización del palo ciego-. (...) concluye la Sala, conforme a los principios de equidad y justicia, que en la producción del daño incidieron en una proporción de 30//70, de manera eficaz y eficiente la conducta o comportamiento desplegado por la víctima (...) y la omisión del Ejército Nacional en la activación del AEI. En consideración a lo anterior, la Sala encuentra procedente, dada la intervención efectiva de la víctima en el curso causal, y atendiendo al criterio de equidad, la confirmación de la sentencia de primera instancia en este punto. (...)”

**[Providencia de 8 de julio de 2021. Sección Tercera Subsección “A” Exp. 11001333603320150053201, M.P. Dr. Alfonso Sarmiento Castro](#)**

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / CONTRATO DE CONCESIÓN / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRACTUAL – Contra actos administrativos que hacen efectiva multa y cláusula penal / COMPETENCIA DE ENTIDADES ESTATALES - Para imponer y hacer exigibles multas y cláusula penal en contratos celebrados en vigencia de la Ley 80 de 1993 modificada por la Ley 1150 de 2007 / DEBIDO PROCESO – En el procedimiento administrativo sancionatorio contractual / DEBIDO PROCESO – Vinculación de terceros al procedimiento administrativo sancionatorio contractual / DEBIDO PROCESO – No se agota solamente con la posibilidad de interponer el recurso de reposición contra el acto administrativo que impone la sanción**

**Problema jurídico:** *“¿Es vulneradora del debido proceso la expedición de un acto administrativo que declara el incumplimiento del contrato, la ocurrencia del siniestro y ordena al garante de un contrato el pago de unas sumas de dinero en el evento de no ser pagadas por el contratista asegurado, sin citación del garante a la actuación sancionatoria?”*

**Tesis:** “(...) debe confirmarse la sentencia impugnada por cuanto en proceso seguido bajo las previsiones del CCA, era deber de la entidad en los términos del artículo 28 del CCA, comunicar la iniciación de la actuación sancionatoria contractual a la Aseguradora Segurexpo de Colombia S.A. por cuanto se trataba de un tercero que podría verse afectado con la actuación como en efecto ocurrió, ya que se recuerda que en el mismo acto administrativo se declaró la ocurrencia del siniestro y en el numeral sexto de la resolución se dispuso que en el caso que no pagara el contratista las sumas impuestas a título de sanción debería hacerlo su garante, es decir, la activa en esta controversia. Con esa comunicación se hubiera permitido a la aseguradora rendir descargos, solicitar pruebas y realizar la defensa de sus intereses, lo cual no se cumplió ya que como

## SECCIÓN TERCERA

lo reconoce la pasiva y así se constata en los considerandos de la resolución sancionatoria, solamente se citó a audiencia al contratista de quien se dice no ejerció su defensa. Por lo anterior, no es suficiente garantía que se permitiera hacer uso de un recurso de reposición contra el acto sancionatorio en cuya expedición no había intervenido la demandante, siendo por demás sorprendido con una obligación de pago. (...) la comunicación a los particulares que puedan resultar afectados implica la posibilidad de pedir pruebas, expresar su opinión y que la decisión que se adopte tenga en cuenta las consideraciones expuestas por quien pueda resultar afectado, además que la decisión que se adopte le sea notificada, no siendo suficiente con darle la posibilidad de interponer recurso, por cuanto, la garantía del debido proceso exige su participación y audiencia antes de ser adoptada la decisión. (...)"

[Providencia de 8 de julio de 2021. Sección Tercera Subsección "C" Exp. 11001333172120120006201, M.P. Dra. María Cristina Quintero Facundo](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO – Por los daños derivados de la supuesta indebida prestación del servicio médico asistencial / AUTO – Resuelve recurso de apelación contra el auto mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad / CADUCIDAD – Del medio de control de reparación directa / CADUCIDAD – Noción y características / CADUCIDAD – Fenómeno procesal de orden público y obligatorio cumplimiento / CADUCIDAD – Opera de pleno derecho / CADUCIDAD – No se configuró respecto del medio de control de reparación directa / DAÑO – Noción / PERJUICIO – Noción / DAÑO Y PERJUICIO – Diferencias / DAÑO Y PERJUICIO – Son de carácter concurrente y no excluyente**

**Problema jurídico:** *Determinar si se configuró o no la caducidad del medio de control de reparación directa.*

**Tesis:** "(...) La caducidad del medio de control es aquella sanción establecida por el legislador en aquellos eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Dado que el interesado en el litigio tiene la carga procesal de impulsarlo, pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo un derecho si no lo hace dentro del término fijado en la ley. Este fenómeno procesal es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, opera ipso iure o de pleno derecho, por lo tanto, no admite renuncia y deberá ser declarada de oficio una vez se verifique la inactividad del sujeto procesal llamado a ejercer determinada acción judicial. (...) encuentra fundamento en el principio de seguridad jurídica, pues impide que las pretensiones permanezcan incólumes en el tiempo sin que sean definidas por la autoridad judicial. (...) Haciendo una interpretación de la demanda, es claro conforme a las pretensiones que el demandante solicita el reembolso de los gastos médicos como consecuencia de la cirugía practicada el 21 de diciembre de 2016. Así las cosas, el conteo de la caducidad debe tomarse a partir del día siguiente en que se negó el reembolso de los gastos médicos solicitados por el demandante ante la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, esto es, desde el 4 de abril de 2017, lo anterior, como quiera que esta es la fecha definitiva en la que el demandante tuvo certeza de la conducta generadora del daño antijurídico que hoy se endilga al demandado, lo anterior como consecuencia de la cirugía sufragada con recursos propios por parte del demandante ante la falta de convenio entre la Clínica de Especialistas de Girardot y el Ejército Nacional, gastos respecto del cual el demandante solicitó su reembolso, el cual fue negado por la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional el 03 de abril de 2017. Por lo anterior, para el despacho no resulta plausible, el término adoptado por el A quo para despacho, teniendo en cuenta que el hecho dañoso no se presentó el 21 de diciembre de 2016, fecha en la cual el demandante fue sometido al procedimiento quirúrgico requerido en razón a su diagnóstico, pues en últimas tenía la expectativa de que el valor sufragado por tal concepto iba a ser reembolsado por la demandada, tan es así, que elevó solicitud en ese sentido, recibiendo el 03 de abril de 2017 la negativa por parte de la demandada en reconocer los emolumentos reclamados. (...) Así las cosas, al advertirse que la respuesta mediante el cual se negó el reembolso de gastos médicos al demandante es del 3 de abril de 2017 y la demanda se presentó el 3 de abril de 2019, (...) se concluye que al momento de su presentación se encontraba dentro del término previsto para ello. (...)”efectuar el conteo del término de caducidad en el asunto puesto a consideración del

[Providencia de 2 de julio de 2021. Sección Tercera Subsección "B" Exp. 11001333603120190008901, M.P. Dr. Henry Aldemar Barreto Mogollón](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO – Por los daños derivados de la privación de la libertad de una persona en proceso que culminó con preclusión de la investigación por inexistencia del hecho / PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD – Responsabilidad extracontractual de la Policía Nacional / INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS / DAÑO MORAL**

## SECCIÓN TERCERA

**Problema jurídico:** “(...) La sala debe establecer si la captura del señor Héctor Fabio Paredes Cruz por parte de los agentes de la Policía Nacional fue irregular de forma tal que determine la responsabilidad administrativa y patrimonial de esa entidad. (...)”

**Tesis:** “(...) ni la Fiscalía General de la Nación, ni la Rama Judicial tienen responsabilidad en el caso (...) no hubo solicitud de la fiscalía ni orden judicial, las audiencias preliminares se surtieron dentro de las 36 horas siguientes, en la etapa preliminar se otorgó la libertad inmediata y luego, como garantes de la presunción de inocencia, precluyeron la investigación penal porque el hecho no existió. (...) 44. No sucede lo mismo con la Policía Nacional porque, aunque presentó al presunto implicado ante las autoridades penales dentro de las 36 horas siguientes a su aprehensión, el procedimiento de la captura fue irregular, arbitrario, desproporcionado e ilegítimo. (...) El proceso penal se originó porque, según el informe ejecutivo de captura en flagrancia y la entrevista que rindió el servidor policial que lo elaboró, el señor Paredes Cruz y otros dos hombres se movilizaban en un vehículo y al no atender la señal de pare que le efectuaron los efectivos de la Policía Nacional, emprendieron la huida, lo que lugar a una persecución, en la que tras ser detenidos, habrían empleado armas de fuego contra los miembros de esta institución, e incluso les habrían ofrecido dinero para no ser judicializados. 46. Sin embargo, esa información fue contraria a la realidad, según se estableció en la audiencia de preclusión ante el Juez Cincuenta y Seis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C, que ordenó compulsar copias contra los miembros policiales que participaron de los hechos para que se investigaran disciplinaria y penalmente (...) 47. También el ente acusador agregó que no hubo un procedimiento policial rutinario, puesto que los patrulleros no pertenecían al CAI del sector de ocurrencia de los hechos. Además, a partir de la prueba testimonial se podía deducir que los policiales ingresaron al inmueble solo con la intención de llevarse el dinero del demandante. (...) desde la óptica de la responsabilidad del Estado, la falla en el servicio en este caso deriva del incumplimiento de las autoridades policiales en relación con los presupuestos legales para la captura en flagrancia y el ejercicio ilegítimo del poder coercitivo del Estado, pues la limitación del derecho a la libertad del señor Héctor Fabio Paredes Cruz es una carga que él no estaba en la obligación de soportar, por lo que surge para la Policía Nacional el deber jurídico de repararlo. (...)”

[Providencia de 15 de julio de 2021. Sección Tercera Subsección “A” Exp. 11001333603420170010401, M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos Pasada](#)

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC – Por los perjuicios causados como consecuencia de la muerte de una persona privada de la libertad en centro carcelario / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICABLE – Por daños que sufren personas privadas de la libertad en establecimientos carcelarios / JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA – Competencia / RECURSO DE APELACIÓN – No es procedente resolver argumentos que no fueron planteados en primera instancia / PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO / DERECHO DE CONTRADICCIÓN Y DEFENSA / FALLA MÉDICA – En casos de personas privadas de la libertad / CARGA DE LA PRUEBA / FALLA EN EL SERVICIO – No probada**

**Problemas jurídicos:** “¿si como lo sostuvo el Juez de Instancia, en el caso concreto no hay lugar a declarar la responsabilidad del INPEC?, o por el contrario, como lo afirma el demandante ¿la muerte del señor (...) fue como consecuencia de la falta de atención médica oportuna a esta persona? En caso afirmativo, ¿si están demostrados los perjuicios solicitados en la demanda?”

**Tesis:** “(...) De las pruebas recaudadas la Sala advierte que: (i) no se encuentra probado que el señor (...) (q.e.p.d) hubiera realizado alguna manifestación frente a alguna dolencia que le aquejara, y que la Entidad demandada no atendiera sus peticiones o hubiese impedido acceder a los servicios de salud, (ii) en este sentido, tampoco hay documentales que den cuenta que hubo una tardanza en la atención al paciente y (iii) si bien, se alega que el fin de semana previo a la muerte del señor (...), el INPEC permitió que se deshidratara, situación que conllevó a su fallecimiento, lo cierto es no hay ninguna prueba que dé cuenta de dicha afirmación, máxime cuando la causa de la muerte fue una insuficiencia cardíaca. Frente a los argumentos del apelante según los cuales: (i) el estado de salud del señor (...) (q.e.p.d) empeoró durante la privación de su libertad, y (ii) trasladarlo a lugares de clima frío y alejarlo de su familia incidieron para que sus problemas respiratorios y renales se agudizaran. Resalta la Sala que, dichas afirmaciones no tienen respaldo probatorio máxime cuando de conformidad con las pruebas allegadas al plenario, es claro que el primer traslado del (...) (q.e.p.d) se dio por problemas de hacinamiento y el segundo fue debido a la falta de elementos para tratamiento médico. Tampoco es de recibo para la Sala que el apelante sostenga que en el presente asunto, la Entidad demandada no contribuyó a que la salud del señor (...) (q.e.p.d) mejorara, cuando es claro que esta persona recibió siempre atención médica en el lugar de detención, pese a que en varias ocasiones se negaba a recibir el tratamiento de diálisis peritoneal, tomaba gaseosas y no tenía buen aseo personal, situaciones que según los médicos tratantes afectaban su salud. (...) Conforme a lo anteriormente expuesto, si bien tal como lo afirma el demandante, el INPEC tiene a su cargo la custodia, cuidado y vigilancia de las personas privadas de la libertad, lo

## SECCIÓN TERCERA

cierto es que de un análisis al material probatorio no encuentra la Sala una falencia en la prestación del servicio de salud, que constituya la falla en el servicio que se alega en el sub judice para que haya lugar a declarar responsable a dicha Entidad, como consecuencia de la muerte del señor (...). En este orden de ideas, resalta la Sala que, en el presente asunto la parte actora incumplió con su deber probatorio, en el sentido que no se evidencia en el expediente, una prueba que permita determinar la responsabilidad que se le imputa a la entidad demandada, como consecuencia de la muerte del señor (...) y al respecto, se precisa que la carga de la prueba es una regla consagrada en el artículo 167 del C.G.P. (...)

[Providencia de 15 de julio de 2021. Sección Tercera Subsección "A" Exp. 11001333603520140028901, M.P. Dr. Juan Carlos Garzón Martínez](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DE LA NACIÓN SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – Por los daños derivados de la omisión en el registro de escritura pública de un inmueble / FALLA EN EL SERVICIO – Probada**

**Problema jurídico 1:** "(...) ¿hubo una falla en el servicio por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro al no realizar el oportuno registro del bien inmueble con matrícula inmobiliaria No? 50N-20098774 a nombre de la Sociedad Consultora Vargas y Asociados S.C.A hoy S.A.S.?"

**Tesis 1:** "(...) en el plenario no obran notas devolutivas o algún documento que permita inferir que hubo algún error por parte de la solicitante o que se le haya comunicado a la sociedad Consultoría Vargas y Asociados S.C.A. ahora S.A.S. o la señora (...) por qué no fue posible realizar el registro del inmueble con matrícula de folio 50N-20098774. (...) la Superintendencia de Notariado y Registro por medio de las Oficinas de Instrumentos Públicos están facultados para corregir los errores por cuenta de su voluntad o petición de parte por medio de un trámite administrativo, por medio de actos administrativos - resoluciones-, con el fin de compensar el error cometido. (...) la Superintendencia de Notariado y Registro incurrió en una falla en el servicio por la grave omisión de no registrar inmueble con matrícula de folio 50N-20098774 a la sociedad Consultoría Vargas y Asociados S.C.A. ahora S.A.S. y que ello se materializó en el embargo de un bien que había sido cedido mediante una escritura pública no registrada por la demandada. (...)"

**RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DE LA NACIÓN RAMA JUDICIAL – Por los daños derivados su puesto decreto irregular de medida cautelar de embargo sobre inmueble / ERROR JUDICIAL / ERROR JURISDICCIONAL – Por adelantar proceso contra persona natural cuando el presunto título ejecutivo base de la obligación fue suscrito por como representante legal de una persona jurídica / ERROR JUDICIAL – No probado**

**Problema jurídico 2:** "(...) ¿incurrió en error judicial el Juzgado Veintiséis (26) Civil Municipal de Bogotá al haber ordenado como medida cautelar el embargo del bien inmueble con matrícula inmobiliaria No. 50N-20098774?"

**Tesis 2:** "(...) la Sala no encuentra acreditado el error judicial que se alega en la demanda, toda vez que no existe prueba en el proceso que acredite que el título valor base de la ejecución haya sido suscrito en representación de una persona jurídica, es más las pruebas reseñadas indican que dicha situación nunca se cuestionó al interior del proceso, máxime cuando la demanda, el acuerdo de pago y el radicado del proceso señalan como demandada y persona natural a la señora. (...) En cuanto al embargo del garaje, el Juez no tenía por qué conocer que el mismo había mudado de propietario y cualquier omisión al respecto es atribuible a la señora (...) (por no haber estado pendiente del trámite iniciado), al nuevo propietario y /o a la superintendencia. (...) Ahora bien, en la medida en que la señora (...) ya no era la propietaria de dicho bien, tal como lo probó con la escritura presente en el proceso, en caso de haber responsabilidad de la demandada, tampoco estaría acreditado el daño. (...) en lo que tiene que ver con la Nación- Rama Judicial no se logró acreditar el error judicial alegado por la parte actora en la demanda (...)"

[Providencia de 16 de julio de 2021. Sección Tercera Subsección "B" Exp. 11001334306520160021101, M.P. Dra. Clara Cecilia Suárez Vargas](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO – Por los daños derivados del homicidio de una persona en razón a su pertenencia y militancia en el Partido Comunista Colombiano Unión Patriótica / AUTO – Resuelve recurso de reposición contra el auto mediante el cual se admitió la demanda / RECURSO DE REPOSICIÓN – Procedencia, oportunidad y trámite / RECURSO DE REPOSICIÓN – Cuando se radica después de la hora de cierre del despacho se entiende presentado al día siguiente hábil**

## SECCIÓN TERCERA

**Problema jurídico 1:** *Determinar si un recurso de reposición que fue radicado mediante correo electrónico enviado a las 7:08 pm del día en que venció el término para el efecto, se presentó o no en forma oportuna.*

**Tesis 1:** “(...) el apoderado de la Unidad Nacional de Protección contaba con tres días después de la notificación de la providencia del 5 de marzo del 2021 (1 de junio del 2021) para interponer el recurso de reposición, es decir, hasta el 4 de junio del 2021, sin embargo, si bien se presentó el recurso de reposición el 4 de junio del 2021, lo cierto es que se radicó a las 7:08 p.m. En ese sentido, se advierte que el recurso en alusión fue presentado de forma virtual el día en el cual venció el término para interponerlo. Vale la pena decir que las 7:08 p.m. es una hora inhábil, teniendo en cuenta que de conformidad con el Acuerdo No. 4034 del 15 de mayo del 2007 (...), expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se estipuló que el horario de trabajo en los despachos judiciales y dependencias administrativas del Distrito Judicial de Bogotá es de lunes a viernes, de 8:00 a.m. a 1:00 p.m. y de 2:00 p.m. a 5:00 p.m. 2. De acuerdo a lo precedente, de 8:00 a.m. a 1:00 p.m. y de 2:00 p.m. a 5:00 p.m. son horas hábiles, mientras que de 5:00 p.m. en adelante son horas inhábiles, incluyendo las 7:08 p.m., hora en la cual el apoderado de la Unidad Nacional de Protección presentó recurso de reposición contra el proveído que admitió la demanda en referencia. En ese orden de ideas, es importante recordar que el artículo 106 del Código General del Proceso establece que las actuaciones deben adelantarse en horas hábiles (...) De acuerdo con lo expuesto, al observar que el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la Unidad Nacional de Protección contra el auto que admitió la demanda en referencia, fue radicado en hora inhábil del último día del plazo legal previsto por la normatividad para el efecto, se entiende presentado al día hábil siguiente. Por lo tanto, en atención a lo señalado en el artículo 117 ejusdem, el Despacho no tiene otra salida que rechazar el recurso impetrado por el apoderado de la Unidad Nacional de Protección, al haberlo presentado extemporáneamente. (...)”

**CADUCIDAD – Del medio de control de reparación directa / CADUCIDAD – Cuando el daño proviene de un delito de lesa humanidad / CADUCIDAD – Probada**

**Problema jurídico 2:** *Determinar se configuró o no el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de reparación directa.*

**Tesis 2:** “(...) Para la Sala no es posible admitir como fecha de contabilización de la caducidad, la de la notificación del Informe de la CIDH, por la sencilla razón de que la intervención de dicho organismo multilateral se dio a raíz de la solicitud presentada por los demandantes ante dicho organismo, precisamente con fundamento en elementos de juicio a su alcance, que evidenciaban la posible responsabilidad del Estado en los hechos denunciados. Así las cosas, teniendo en cuenta para el 18 de febrero del 2013 los demandantes conocían de la participación de miembros del Estado Colombiano en el asesinato de Hernando de Jesús Gutiérrez, en el sub judice la Sala tendrá como fecha para computar la caducidad del medio de control de reparación directa, desde el día siguiente a la petición elevada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esto es, desde el 19 de febrero del 2013, por lo cual contaba hasta el 19 de febrero del 2015 para presentar la demanda de reparación directa, y como la parte demandante la radicó el 30 de octubre del 2019, lo hizo por fuera del término legal establecido. Lo anterior, teniendo presente que no se alegó y tampoco se demostró una imposibilidad jurídica o fáctica para acceder materialmente a la administración de justicia, tal como secuestro, desaparición, enfermedad o cualquier otra situación de similar categoría que afectara a los demandantes. Teniendo en cuenta lo expuesto, se habrá de reponer el auto a través del cual se admitió la demanda, para en su lugar, rechazar la demanda por haber operado el término de caducidad de la acción. (...)”

[Providencia de 22 de julio de 2021. Sección Tercera Subsección “C” Exp. 25000233600020190075900, M.P. Dr. Fernando Iregui Camelo](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / AUTO – Resuelve recurso de reposición contra el auto mediante el cual se admitió la demanda y se vinculó a un litisconsorte necesario por pasiva / RECURSO DE REPOSICIÓN – Procedencia, oportunidad y trámite / DEBERES DEL JUEZ - Integración del litisconsorcio necesario / RECURSO DE APELACIÓN – Es improcedente contra el auto que admite la demanda / INDEBIDA NOTIFICACIÓN – No probada**

**Problemas jurídicos:** *Establecer si se debió o no vincular a un tercero en calidad de litisconsorte necesario, si el auto que admite la demanda e integra el litisconsorcio necesario es apelable o no, y si se configuró una indebida notificación.*

**Tesis:** “(...) En la providencia que admitió la demanda y se vinculó a la Constructora Palo Alto y Cía. S. en C. se refirió el numeral 5o del artículo 42 del CGP, señalando como deberes del juez la integración del litisconsorcio necesario y la interpretación de la demanda de manera que permita decidir el asunto de fondo. (...) como la presente demanda describe una ocupación permanente de hecho atribuida fácticamente entre otras a la Constructora Palo Alto Cía. S. en C., quien a su vez expone una expectativa sobre el predio Nacapava de propiedad del actor, para el Despacho no hay lugar a reponer el

## SECCIÓN TERCERA

auto recurrido, dado que se mantienen las consideraciones en él esgrimidas. (...) la presente demanda versa sobre la ocupación permanente de hecho sobre el inmueble de propiedad del actor, en el marco del medio de control de reparación directa, por lo que en todo caso, su competencia pertenece a esta Corporación. (...) el acto recurrido se confirmará en este sentido, dado que el actor no presentó las pretensiones contra la Constructora Palo Alto Cía. S. en C., pero en razón de las mismas, los hechos y las pruebas allegadas, se determinó su vinculación en calidad de litisconsorte necesario. (...) el recurso de apelación interpuesto en subsidio por el litisconsorte, se rechazará por improcedente, al no encontrarse previsto en lo dispuesto por el artículo 243 del CPACA. (...) no se observa que se haya efectuado una indebida notificación, y los términos respectivos se surtirán de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior. En este sentido se entiende resuelta la solicitud elevada por la demandada CAR. (...)"

[Providencia de 2 de julio de 2021. Sección Tercera Subsección "B" Exp. 25000233600020200019100, M.P. Dr. Franklin Pérez Camargo](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL MUNICIPIO DE FUNZA – Por los daños causados con ocasión de la omisión de verificación de requisitos legales al expedir licencia de urbanismo y construcción de conjunto residencial cerca de una planta de tratamiento de aguas residuales / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL – Elementos / DAÑO ANTIJURÍDICO – Noción y elementos / IMPUTACIÓN – Del daño antijurídico / FALLA EN EL SERVICIO / REPARACIÓN DIRECTA - Procedencia en casos de daños derivados de expedición de acto administrativo ilegal / PRECEDENTE HORIZONTAL**

**Problema jurídico:** *“¿El municipio de Funza es responsable administrativa y patrimonialmente por haber omitido verificar el cumplimiento de las normas relativas a la distancia que debe haber entre una planta de tratamiento de agua y las residencias al momento de expedir una licencia de urbanismo y construcción?”*

**Tesis:** *“(...) La Sala encuentra que no se logró demostrar que los demandantes hayan padecido algún daño antijurídico como consecuencia de una falla en el servicio atribuible al Municipio de Funza, pues no se probó que hubiesen padecido alguna afección o alteración en su salud como consecuencia de los olores que presuntamente se desprenden de la PTAR. A su vez, tampoco es posible determinar que, el inmueble de propiedad de los demandantes, ubicado en el Conjunto Residencial Alcaraván del Municipio de Funza, haya perdido algún poder adquisitivo o se haya desvalorizado como consecuencia de la situación descrita en la demanda. En consecuencia, deberá confirmarse la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, proferida el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá. Para resolver el problema jurídico se abordarán las siguientes premisas: la cláusula general de responsabilidad extracontractual del estado, elementos esenciales, procedencia del medio de control de reparación directa por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal: haber otorgado una licencia de urbanismo y construcción omitiendo el cumplimiento de requisitos legales. (...)”*

[Providencia de 14 de julio de 2021. Sección Tercera Subsección "C" Exp. 25269334000320160039101, M.P. Dr. José Élvor Muñoz Barrera](#)

---

## SECCIÓN CUARTA

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / ACTOS ADMINISTRATIVOS – Motivación / VALOR EN ADUANA DE LAS MERCANCÍAS – Valoración aduanera – Métodos para determinar el valor en aduanas / VALOR DE TRANSACCIÓN DE LAS MERCANCÍAS IMPORTADAS – Cánones y derechos de licencia / PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA – Entre el requerimiento oficial y la liquidación oficial de revisión / CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA – En materia aduanera / REGALÍAS O DERECHOS DE LICENCIA – Definición / PAGO POR PUBLICIDAD – No esta enlistado como aquellos que adicionan el valor en aduanas de la mercancía / CANON O DERECHO DE LICENCIA – Requisitos que debe cumplir para que deba agregarse al precio realmente pagado o por pagar de las mercancías importadas / INFRACCIONES ADUANERAS EN MATERIA DE VALORACIÓN DE MERCANCÍAS – Sanciones aplicables**

**Problema Jurídico:** *“Determinar, conforme a los cargos de nulidad formulados, (i) si se resolvieron o no la totalidad de los argumentos del recurso de reconsideración y si conforme a ello se vulneró o no el derecho de defensa; (ii) si se plantearon argumentos adicionales al resolver el recurso de reconsideración y si ello trasgrede el derecho de defensa y el principio de correspondencia; (iii) si se incurrió en falsa motivación en relación con el ajuste por concepto de pagos de publicidad internacional; (iv) si se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse, en particular lo previsto en el literal D del artículo 20 de la Resolución 1684 de 2014 y del literal D del artículo 8°, numeral 1°, del Acuerdo de Valor, al analizar el pago por publicidad internacional; (v) si se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse, por falta de aplicación, en particular lo previsto en el artículo 1° del Acuerdo de Valor, y de las notas interpretativas a los artículos 1° y 8° párrafos 01 literal B, y 1° literal C, del Acuerdo de Valor, respectivamente y del comentario 16.1 de la Resolución 1684 de 2014; (vi) si se incurrió en vulneración del debido proceso, al analizar el concepto de publicidad internacional; (vii) si se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse, en particular lo previsto en la nota al artículo 1°, numeral 2°, y de los artículos 1° y 8°, del Acuerdo de Valor, así como también en el artículo 33 de la Resolución 1684 de 2014 al analizar los costos de publicidad; (viii) si se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse, en particular lo previsto en los artículos 6° y 95 numeral 9° de la Constitución Política, 1602 y 1618 del Código Civil, 42 del CPACA y 742 del ET al analizar un contrato de licencia; (ix) si se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse, en particular lo previsto en los artículos 1° del Acuerdo de Valor, 164, 165, 166 y 167 del CGP, 3, 40 y 42 del CPACA, y 173 de la Resolución 4240 de 2000 al valorar los pagos por publicidad; (x) si la interpretación dada por la entidad a lo dispuesto en el artículo 8°, literal C, numerales 1°, 3°, y 4°, del Acuerdo de Valor, así como también de los artículos 20 y 28 de la Resolución 1684 de 2014, fue errada y si conforme a ello se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse, al valorar los pagos por regalías; (xi) si se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse, en particular lo previsto en el artículo 8°, numeral 1°, literal C, al analizar lo que la demandante denomina importaciones de material promocional; (xii) si se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse, en particular lo previsto en los artículos 42 del CPACA y 8° del Acuerdo de Valor, al estudiar las regalías de la demandante; (xiii) si se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse, en particular lo previsto en los artículos 1°, literal C, numeral 1°, del Acuerdo de Valor y 8° y 28 de la Resolución 1684 de 2014, al analizar su relación con su grupo empresarial; (xiv) si era aplicable o no lo dispuesto en las Opiniones Consultivas Nos. 4.10, 4.11 y 4.15 de la Organización Mundial de Aduanas, y si conforme a ello se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse; (xv) si se incurrió en falsa motivación al analizar las regalías; (xvi) si se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse, por falta de aplicación, en particular lo previsto en el Régimen de Precios de Transferencia y en los artículos 260-2 y 260-3 del ET; (xvii) si se incurrió en infracción de las normas en que deberían fundarse y en desconocimiento del derecho al debido proceso, en particular lo previsto en los artículos 6° y 29 de la Constitución Política, 3° y 42 del CPACA y 164, 165, 167 y 176 del CGP, al haberse realizado la valoración del material probatorio aportado al proceso por la demandante en cuanto a las regalías pagadas; (xviii) si se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria respecto a la sanción impuesta, y por tanto si se incurrió en vulneración del derecho de defensa; (xix) si se incurrió en falsa motivación e infracción de las normas en que debería fundarse, al determinar la imposición de sanción a la demandante.”.*

**Tesis:** *“(…) (iii) Si se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria respecto a la sanción impuesta, y por tanto si se incurrió en vulneración del derecho de defensa*

(…)

De conformidad con la norma en cita (artículo 478 del Decreto 2685 de 1999. Anota relatoria), la acción administrativa sancionatoria caduca en el término de tres (3) años, contados a partir de la comisión del hecho u omisión constitutivo de infracción aduanera (...)

(…)

(…) el fundamento fáctico de los actos acusados es la omisión de la sociedad actora de incluir en el valor de la mercancía importada lo pagado por concepto de Tarifa de Comercialización Internacional, o Publicidad Internacional a ADIDAS AG, según los argumentos de la Administración.

(…)

## SECCIÓN CUARTA

Sea lo primero señalar que **ADIDAS COLOMBIA LTDA.**, es una empresa vinculada de **ADIDAS GROUP**, así lo demuestra el certificado de existencia y representación legal de la primera, cuya vinculación económica implica la configuración de precios de transferencias, y que los proveedores de la mercancía importada a través de las declaraciones de importación objeto de fiscalización fueron las sociedades ADIDAS LATIN AMERICA S.A. (fl. 520 c.a.3) y ADIDAS INTERNATIONAL TRADING BV, empresas que también están vinculadas a ADIDAS GROUP; pero el contrato de licencia suscrito por la sociedad actora fue celebrado con ADIDAS AG, sociedad matriz de ADIDAS GROUP y principal responsable de la marca ADIDAS (...)

(...)

Ahora bien, atendiendo el concepto de regalías, la misma constituye el valor que se paga por patentes, marcas y derechos de autor, en este caso, la tarifa de mercadeo internacional no se pagó por la transferencia de activos intangibles, como se indica en los actos acusados, sino, como se señaló en los términos del Acuerdo suscrito entre ADIDAS COLOMBIA LTDA. y ADIDAS AG, por la gestión adelantada por la casa matriz en términos de mercadeo y publicidad internacional para la promoción y venta de los productos en el territorio nacional, pues la tarifa cubre la actuación de la matriz en la celebración y gestión de contratos con atletas y federaciones deportivas a nivel regional y mundial, la celebración y gestión de contratos para patrocinar eventos de índole mundial, como los juegos olímpicos, la copa mundo de futbol, la liga europea, la creación y mantenimiento del sitio web de ADIDAS para fortalecer la capacidad de la demandante para la promoción y venta de los productos; por lo tanto, la actuación de la casa matriz constituye una gestión de publicidad internacional que implica el patrocinio de atletas de talla internacional y con reputación, y que genera el posicionamiento de la marca a nivel global, lo que a su vez generaría un beneficio para la sociedad actora, debiendo tenerse en cuenta que ADIDAS AG es la principal responsable de la marca, por lo que dicha gestión materializa el papel que desempeña dentro del grupo empresarial, y en esa medida, la erogación que realizó ADIDAS COLOMBIA LTDA., es por el desarrollo de esas campañas publicitarias de talla mundial.

Aunado a lo anterior se debe señalar que el pago que realiza ADIDAS COLOMBIA LTDA., proviene de la actividad comercial realizada por la sociedad respecto del producto importado dentro del territorio nacional, el cual debe ser girado a ADIDAS AG en los términos del contrato de licencia, lo cual, contrario a lo indicado por entidad demandada, no constituye reventa que revierta en el vendedor.

En este orden de ideas, el pago efectuado por la sociedad actora por concepto de tarifa de mercadeo internacional, y que correspondió al 4% de las ventas netas de dicha sociedad no hacen parte del valor en aduanas de la mercancía, y no constituye pago por regalías, por cuanto como se indicó en precedencia dicho valor fue cancelado en su totalidad a la casa matriz de la accionante, y el proveedor de los productos importados transfirió la mercancía vendida sin tener en consideración el pago por dicho concepto, por lo tanto, el valor transferido a la sociedad ADIDAS AG fue producto del resultado de la transacción comercial efectuada por ADIDAS COLOMBIA LTDA, y que es una exigencia del Acuerdo plurimencionado.

En consideración a lo anterior, en este caso no aplica el literal d) del numeral 1 del artículo 8 del Acuerdo de Valor de la OMC, porque el valor pagado por la demandante no constituye una reversión a favor del vendedor, sino un giro al exterior por concepto de Tarifa de Mercadeo Internacional por la gestión de publicidad internacional que efectuó ADIDAS AG respecto de la marca Adidas y que beneficia la comercialización del producto importado en el territorio nacional, por lo tanto, el mismo no debía ser incluido en el valor de la mercancía declarada en las declaraciones de importación objeto de los actos acusados.

En este orden de ideas, el pago efectuado por la sociedad demandante a ADIDAS AG no constituye ni una reversión a favor del vendedor, ni el pago de regalías, sino el giro por concepto de publicidad internacional producto de las ventas netas por la comercialización del producto importado en Colombia, y por lo tanto dicho valor no debía ser adicionado al valor pagado o por pagar de la mercancía importada.

Adicional a lo anterior, se observa que en el contrato de licencia no se estableció que la liquidación por concepto de la tarifa de mercadeo internacional incluiría valores por concepto de derechos de distribución o reventa de las mercancías importadas o de regalías o derechos de licencia y, no existe en el plenario elemento que acredite la obligación a cargo de la demandante de pagar suma alguna a su proveedor por este aspecto, pues es claro, conforme el contrato de licencia, que el pago se realiza directamente a ADIDAS AG; aunado a que conforme el Acuerdo de Valor de la OMC, los pagos por publicidad no están enlistados como aquellos que adicionan el valor en aduanas de la mercancía, máxime cuando en el presente caso, el pago realizado no constituye una reventa de la mercancía importada, no obstante, el pago corresponda al 4% de las ventas netas de dicha mercancía, pues dicho pago es un gasto concreto por publicidad internacional, por lo que no puede al mismo tiempo revertir en favor del vendedor, además, como se indicó en precedencia, el pago se realiza directamente a ADIDAS AG y no al proveedor de la mercancía importada; en esa medida, el pago por publicidad internacional no revierte a ADIDAS AG por la venta de productos, sino que constituye una erogación por la gestión publicitaria internacional que desarrolla dicha sociedad, y que configura una obligación a cargo de la sociedad demandante conforme el contrato de licencia.

## SECCIÓN CUARTA

Conforme el análisis efectuado se advierte que respecto de la Tarifa de Mercadeo Internacional no era procedente su adición al valor en aduanas de la mercancía, por no reunir los presupuestos establecidos en el Artículo 8 ° del Acuerdo de Valor de la OMC, ni de la Resolución No. 1684 de 2014, en esa medida, los actos administrativos demandados, respecto de dicho concepto, se encuentran falsamente motivados; por lo que la Sala con relación a dicho pago realizado por la sociedad actora se releva de estudiar los restantes cargos de nulidad descritos en precedencia.

(...)

Se debe precisar que el artículo 28 de la Resolución 1684 de 2014, que actualizó la Resolución 846 de 2004, por medio de la cual se adoptó el reglamento comunitario sobre la aplicación del valor en aduana, determinó que el canon y derecho de licencia debe agregarse al precio realmente pagado o por pagar de las mercancías importadas, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos previstos en dicho artículo: a) Que el canon esté relacionado con la mercancía que se valora; b) Que constituya una condición de venta de la mercancía importada; c) Que se base en datos objetivos y cuantificables; y d) Que el valor del canon no esté incluido en el precio realmente pagado o por pagar.

Así mismo se debe indicar que cuando el comprador pague un canon a un tercero, la condición de que esté relacionado con la mercancía que se valora y que constituya una condición de la venta, solo se considerará cumplida si el vendedor o una persona vinculada al mismo, exige al comprador que efectúe dicho pago. Esta condición de venta no necesariamente debe estar prevista expresamente en un contrato, sino que puede probarse con las circunstancias fácticas que encierran las operaciones comerciales de los contratantes.

(...)

### **a) Que el canon esté relacionado con la mercancía que se valora**

(...)

Lo anterior lleva a concluir que el pago de las regalías que surge en virtud del contrato de licencia suscrito entre ADIDAS AG y ADIDAS COLOMBIA LTDA. sí está relacionado con la mercancía importada, y como quiera que el derecho de licencia se causa por el uso de activos intangibles del licenciatario, entre ellos las marcas, sobre los ingresos netos provenientes de la venta de los productos distribuidos por la licenciataria, debe concluirse que sí existe conexión entre el canon y la importación, independientemente de que la exigibilidad del importe de la regalía solo se genere una vez la mercancía sea vendida en el país.

### **b) Que constituya una condición de venta de la mercancía importada**

(...)

Conforme lo anterior, la condición de venta debe, en materia aduanera, analizarse no como un hecho futuro e incierto, sino como la posibilidad que tiene el comprador de la mercancía de disponer de manera plena de la misma, esto es, de poder distribuirla, comercializarla y revenderla si es del caso, junto con el bien inmaterial que la acompaña, que para este caso sería la marca ADIDAS, y así lo determina el contrato de licencia que en sus clausulados establece que el licenciatario le otorga a la licenciataria licencia exclusiva en el territorio para el uso de la marca y ejercer todos los derechos que surgen de dicha propiedad.

(...)

(...) la condición de venta no puede ser entendida como la imposibilidad de separar el pago del canon de la venta de las mercancías importadas, esto es, que de no mediar el pago de ese canon o derecho de licencia, los bienes no se hubieran vendido al precio acordado, pues el asunto no se rige tanto por los términos contractuales, sino por la *interdependencia entre la compra de lo tangible y el derecho a usar o comercializar lo intangible*.

(...)

En ese orden, el presupuesto de que el pago de la regalía constituya una condición de venta se encuentra cumplido, toda vez que la compra o importación de mercancías rotuladas con la marca ADIDAS para su posterior reventa, hacen parte integral del circuito comercial que envuelve la explotación de la marca, con la subsiguiente causación de las regalías, pues no es posible desligar los efectos económicos y jurídicos del licenciamiento de la marca del proceso de importación.

La compra o importación de la mercancía para su distribución o reventa en el territorio nacional con la marca ADIDAS hace parte integral del proceso de explotación del intangible y por ende del consecuente pago de la regalía, por lo que es lógico inferir que la mercancía fue importada para su venta con la marca licenciada, por lo que se genera la obligación del pago del canon y por ende se configura el requisito de la condición de venta prevista en la legislación para que el pago de la regalía se ajuste al valor en aduana de la mercancía importada.

(...)

### **c) Que se base en datos objetivos y cuantificables**

## SECCIÓN CUARTA

Se debe precisar que el artículo 61 del Resolución No. 1684 de 2014, establece que los datos deben ser objetivos, o sea, deben basarse únicamente en elementos de hecho sin interpretaciones personales y deben ser cuantificables, es decir, debe ser posible fijar su monto mediante cantidades y cifras; y no deben basarse en estimaciones, apreciaciones o presunciones ni en la experiencia personal.

Por su parte, el artículo 2º del citado ordenamiento, define por datos objetivos y cuantificables aquellos que pueden demostrarse con elementos de hecho físicos, tales como, documentos escritos o medios magnéticos, es decir, que sean susceptibles de cálculos matemáticos y/o de verificación.

(...)

La Sala precisa que en los contratos de licencia se estipula que el pago del canon se liquidará sobre el valor neto de las ventas de los productos autorizados de la marca ADIDAS.

En ese orden, el pago por concepto de canon o derecho de licencia por la utilización de la marca ADIDAS se calcula sobre el valor neto de las ventas de la mercancía en Colombia, es decir, la base para que la sociedad actora liquide las regalías es el precio de venta de los productos, de suerte que una vez conocida la cifra total por ventas en el territorio colombiano, se aplica el porcentaje previsto en el contrato de licencia, esto es, el 6% y se obtiene el monto total de la regalía.

Se debe precisar que como quiera que la determinación de la regalía en el presente caso está sujeta al precio de reventa a los clientes finales, el monto exacto del canon se conoce después de la importación, esto es, una vez la mercancía importada es vendida en el mercado local; en esa medida, se advierte que el ajuste del valor en aduana se basó en los cánones obtenidos por las ventas realizadas durante los períodos de abril a julio de 2015.

(...)

### **d) Que el valor del canon no esté incluido en el precio realmente pagado o por pagar**

Respecto de este presupuesto ha de indicarse que la misma sociedad demandante afirma en la demanda que la regalía por uso de marca no está incluida en el precio de la mercancía importada, y a igual conclusión se llega al analizar las cláusulas del contrato de licencia que señalan que el cálculo de las regalías se hará sobre el valor neto de venta de los productos de ADIDAS COLOMBIA LTDA., por lo tanto, lo cancelado por dicho concepto no se encontraba incluido en el valor de la mercancía importada por la demandada al inicio del proceso de importación.

(...)

Ahora bien, respecto del cargo de infracción de las normas en que deberían fundarse, por falta de aplicación, en particular lo previsto en el Régimen de Precios de Transferencia y en los artículos 260-2 y 260-3 del ET; ha de señalarse que dicho argumento **no tiene vocación de prosperidad**, en tanto que, el hecho que la regalías constituyan valor de la mercancía en aduanas, no afecta el margen de utilidad o rentabilidad de las operaciones de compra neta del inventario, pues dicho pago haría parte del valor pagado o por pagar de la mercancía importada.

(...)

Teniendo en consideración el contenido de la norma en cita (artículo 499 del Decreto 2685 de 1999. Anota relatoría), y el análisis efectuado en precedencia, para la Sala es claro que se dan los presupuestos para la configuración de la sanción impuesta en los actos demandados, pues la sociedad actora omitió incluir en el valor de la mercancía en aduanas lo pagado por concepto de regalías respecto de las declaraciones de importación presentadas en los meses de abril a julio de 2015, por lo que se configura de forma clara el hecho sancionable, pues se declaró una base inferior al valor en aduana que correspondía (...)"

[Providencia de 29 de julio de 2021, Sección Cuarta, Subsección "A", Exp. 25000-23-37-000-2019-00054-00, M.P. Dra. Gloria Isabel Cáceres Martínez – Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA – Finalidad / IVA – Hechos sobre los que recae el impuesto – Hechos que para el efecto del IVA se consideran venta – Momento de causación – Base gravable / DESCUENTOS – Requisitos que deben cumplir los descuentos para no hacer parte de la base gravable del IVA / DESCUENTOS CONDICIONADOS – Definición / PRUEBAS EN MATERIA TRIBUTARIA – Valoración / CONTABILIDAD – Requisitos para ser tenida como medio probatorio a favor del contribuyente / COMPROBANTES CONTABLES – Son un requisito esencial para que los libros constituya prueba legal / COSTOS, DEDUCCIONES E IMPUESTOS DESCONTABLES – Procedencia / FACTURA – Requisitos para sustentar el IVA descontable / PRUEBA INDICIARIA – Estimación en materia tributaria / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD - Aplicación**

## SECCIÓN CUARTA

**Problema jurídico:** “Determinar si la entidad demandada vulneró el principio de correspondencia y no guardan coherencia con la actuación administrativa surtida entre el Requerimiento Especial y la Liquidación Oficial de Revisión, conforme a lo previsto en el artículo 711 del Estatuto Tributario. **1.** Establecer si era procedente el rechazo de los descuentos condicionados registrados por la demandante en su declaración privada de IVA del 6º bimestre del año 2011, o si por el contrario, de la valoración probatoria realizada por la U.A.E. DIAN era posible concluir que dichos valores correspondían a servicios de publicidad, considerándose ingresos brutos por operaciones gravadas. **2.** Analizar si en la vía administrativa se aplicaron los principios consagrados en los artículos 742 y 743 del Estatuto Tributario, así como lo previsto en el artículo 747 ibidem, en cuanto a la presunta confesión en la que incurrió el demandante. **3.** Establecer la procedencia de la sanción por inexactitud.”

**Tesis:** “(...) La finalidad de la norma citada (artículo 711 del E.T. Anota relatoría), es proteger el derecho de defensa y al debido proceso del contribuyente, pues las glosas de la declaración que son objeto de modificación por parte de la Administración de Impuestos, deben conservar identidad tanto en el requerimiento especial como en la liquidación oficial de revisión, lo cual permite que dentro de la oportunidad legal para responder el requerimiento especial como para recurrir el acto liquidatorio, el contribuyente pueda ejercer a plenitud su defensa, mediante la presentación de los argumentos y pruebas que estime convenientes para la justificación de los valores liquidados en su denuncia tributario.

(...)

Como se observa (de la transcripción del artículo 421 del E.T. Anota relatoría), se considera venta cualquier acto que implique transferencia del dominio de un bien corporal mueble, sin importar el título por el cual se realiza la operación, es decir, si es de manera gratuita u onerosa.

(...)

De acuerdo con la norma que precede (artículo 447 del E.T. Anota relatoría), la misma preceptúa que en la prestación de servicios y en las ventas, la base gravable está conformada por el valor total de la operación, sin importar que se realice a crédito o de contado. Por su parte, el artículo 454 del Estatuto Tributario establece que los descuentos efectivos no integran la base gravable del impuesto (...)

(...)

De conformidad con la sentencia antes expuesta (sentencia del Consejo de Estado del 27 de mayo de 2010, Exp.: 25000-23-27-000-2005-91899-01 C.P. Dra. C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Anota relatoría), los descuentos no hacen parte de la base gravable del IVA, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: (i) Que se trate de un descuento efectivo; (ii) Que el descuento conste en la factura o documento equivalente; (iii) Que no sea condicionado, y (iv) Que resulte normal según la costumbre comercial.

Los descuentos efectivos son también denominados “pie de factura” y se conceden por ejemplo por volumen, por pago de contado o por motivos similares, descuentos estos que disminuyen el monto del ingreso generado en la venta, reconociéndosele al mismo tiempo para el comprador o beneficiario del servicio, cuando el descuento se le convierte en un menor valor de su costo o gasto.

Por tanto, para que un descuento sea efectivo, debe haber una disminución en el precio real del bien o servicio enajenado, es decir, no se admiten descuentos nominales, siendo así imperativo que, el descuento conste en la factura o documento equivalente, por lo cual el vendedor debe otorgarlo al momento de efectuar la venta. La exclusión de los descuentos efectivos de la base gravable del impuesto sobre las ventas tiene razón de ser en la medida en que el menor costo de la operación no es un “valor agregado” por el vendedor, y, además, no hace parte del valor pagado por el comprador

Del mismo modo, existen los descuentos financieros o condicionados que son los que se conceden supeditados a una condición o hecho futuro que puede suceder o no. De conformidad con la norma, solo los descuentos efectivos se excluyen de la base gravable, sin que ocurra lo mismo con los descuentos condicionados.

(...)

Para resolver es perentorio tener en cuenta que, el legislador estableció a favor del contribuyente es la contabilidad, siempre que la misma se lleve en debida forma y en cumplimiento a los requisitos especialmente previstos en los artículos 773 y 774 del Estatuto Tributario, en especial que dichos registros se sujeten a las normas del título IV del libro I, del Código de Comercio y a lo establecido en el estatuto contable, que estén registrados en la Cámara de Comercio o en la Administración de Impuestos Nacionales, **que se encuentren respaldados por comprobantes internos y externos**, que los mismos no hayan sido desvirtuados por medios probatorios directos o indirectos y no encontrarse en las circunstancias del artículo 74 del Código de Comercio (doble contabilidad).

(...)

De acuerdo al anterior pronunciamiento (sentencia del consejo de Estado del 28 de junio de 2016, Exp.: 68001-23-31-000-2000-02852-01 (18727), C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia (E). Anota relatoría), en los libros de contabilidad debe hacerse clara referencia a los comprobantes de los asientos registrados en estos, ya que los mismos respaldan las partidas

## SECCIÓN CUARTA

asentadas contablemente y permiten constatar los asientos individuales, existiendo entre estos (libros y comprobantes) una debida correspondencia, lo cual deja ver la gran importancia que tienen los comprobantes contables, **ya que es un requisito esencial para que los libros constituyan prueba legal**, siendo esta premisa ratificada en la medida que el legislador le reconoce la prevalencia de los asientos contables del contribuyente sobre la declaración al encontrarse un desacuerdo entre éstas; así mismo, si las cifras registradas en los asientos contables (referentes a costos, deducciones, exenciones y pasivos), exceden el valor de los comprobantes externos, los conceptos correspondientes se entenderán comprobados hasta concurrir el valor de dichos comprobantes .

(...)

“La providencia (sentencia del Consejo de Estado del 21 de junio de 2018, Exp. 17001-23-33-000-2014-00110-01 (22154), C.P. Dr. Milton Chávez García. Anota relatoría) señala que un conjunto de indicios contundentes puede ser suficientes para determinar con plena certeza que el contribuyente simuló operaciones, por lo cual se logra desvirtuar la presunción de veracidad de la declaración privada, razón está que genera la inversión de la carga de prueba que debe ser asumida por el contribuyente” (...)

(...)

(...) dado lo contemplado por el legislador en el artículo 763 del Estatuto Tributario, al no identificarse el origen de los ingresos objeto de discusión, se entiende que los mismos son gravados, tal como así lo hizo la entidad fiscal al establecer que los mismos correspondían a una actividad gravada con el impuesto a las ventas, siendo ésta la prestación de servicios de publicidad.

El análisis precedente conlleva a concluir que la decisión adoptada en los actos acusados que arrojó como resultado la inexistencia de parte de los ingresos brutos por operaciones no gravadas, es acorde a derecho, en la medida que los indicios que soportaron las conclusiones de la Administración no fueron desvirtuados por el contribuyente en vía administrativa y judicial, por lo que era procedente la modificación de la declaración del impuesto de IVA del 6° bimestre del año 2011. (...)

[Providencia de 15 de julio de 2021, Sección Cuarta, Subsección “A”, Exp. 250002337000-2016-01340-00, M.P. Dra. Amparo Navarro López– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO – Vigencia de los avalúos catastrales / PROCEDIMIENTO CATASTRAL – Etapas / CONSERVACIÓN CATASTRAL – Concepto / ACTUALIZACIÓN CATASTRAL – Concepto / RECTIFICACIONES – Concepto – Procedencia / VIGENCIA FISCAL DE LA CONSERVACIÓN CATASTRAL – Para efectos de establecer la base gravable del impuesto predial unificado**

**Problema jurídico:** “Determinar: (i) si los actos administrativos cuya nulidad se pretende se proferieron con violación de los artículos 1 y 2 de la Ley 601 de 2000, 131 de la Resolución n.º 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y del artículo 21 del Decreto Distrital 352 de 2002, en relación con la base gravable mínima del impuesto y la vigencia del avalúo para el año gravable 2013; (ii) si los actos administrativos acusados se expidieron con indebida aplicación del artículo 129 de la Resolución n.º 70 de 2011, proferida por Instituto Geográfico Agustín Codazzi, modificado por el artículo 16 de la Resolución 1055 de 2012 proferida por esta misma entidad, y el Concepto 1050 de 2004 de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección de Impuestos de Bogotá dentro de la actuación administrativa; y (iii) si las resoluciones acusadas se proferieron con violación del numeral 9º del artículo 95 de la Constitución Política.”

**Tesis:** “(...) De igual manera, la vigencia de los avalúos catastrales será a partir del primero de enero del año siguiente a aquel en que se efectuó la publicación del acto administrativo de clausura del proceso de formación y/o actualización e incorporación en los archivos de los catastros.

(...)

Conforme a la norma anterior (artículo 43 de la Resolución IGAC 070 de 2011. Anota relatoría), la vigencia fiscal de los avalúos en procesos de formación, actualización y conservación catastral entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

Igualmente, según el inciso segundo del artículo 131 de la Resolución referida la vigencia fiscal del avalúo catastral será a partir del 1º de enero del año siguiente a su fijación, es anual, y va hasta el 31 de diciembre del correspondiente año.

(...)

Conforme la jurisprudencia anterior (sentencia del Consejo de Estado del 22 de septiembre de 2016, Exp. 19866, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Anota relatoría), dentro del procedimiento catastral la autoridad catastral puede adelantar

## SECCIÓN CUARTA

etapas de formación, conservación y actualización catastral, con el fin de establecer la correcta identificación de los inmuebles.

En cuanto a las etapas de conservación y actualización, es pertinente señalar que la conservación catastral consiste en las diferentes gestiones adelantadas por la autoridad catastral para mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico, por lo que en esta etapa hay lugar a revisar y rectificar los errores cometidos en la formación o actualización, o pueden presentarse las mutaciones catastrales que deben ser informados por los propietarios o poseedores de los bienes.

Por su parte, la etapa de actualización corresponde al conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, en la cual se revisen los elementos físicos y jurídicos del catastro y eliminen las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. Esta etapa se debe realizar dentro de un período máximo de 5 años a partir de la fecha en la que se termina la formación catastral. Este proceso culmina con la resolución que ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establece que el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual el propietario podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14 de 1993.

(...)

De acuerdo con la norma (artículo 117 de la Resolución IGAC 070 de 2011. Anota relatoría) las rectificaciones son correcciones en la inscripción catastral del predio, dentro de las cuales están los errores en los documentos catastrales, tales como: nombre, apellidos, cédula de ciudadanía, número de escritura, notaría, matrícula inmobiliaria, entre otras; cancelación de doble inscripción de un predio; cambios que se presentan por ajustes o modificaciones en los orígenes de georreferenciación (cabida y linderos).

Según la norma citada, la modificación del avalúo efectuado por Catastro Distrital no se enmarca en los casos para la procedencia de las rectificaciones, pues la modificación corresponde al avalúo catastral por inconsistencias, circunstancia que no está regulada como rectificación en el artículo 117 de la Resolución 070 de 2011.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la modificación del avalúo catastral no corresponde a una rectificación en la inscripción catastral del predio, tampoco le era aplicable lo dispuesto en el artículo 129 de la Resolución 070 de 2011, modificada por el artículo 16 de la Resolución 1055 de 2012.

Aclarado lo anterior, la Sala precisa que los avalúos catastrales establecidos en los procesos de formación, actualización o conservación catastral entrarán en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados, conforme lo dispone los artículos 20, 21 del Decreto 352 de 2002 y 43 de la Resolución 070 de 2011.

(...)

Conforme a la jurisprudencia anterior (sentencia del Consejo de Estado del 10 de abril de 2019, Exp.: 22637, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Anota relatoría), la vigencia de los avalúos catastrales guarda relación con el momento de la causación del impuesto predial, en tanto que el impuesto predial se causa a 1° de enero del año gravable y el avalúo catastral entra en vigencia el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fue ejecutado el acto expedido por la autoridad catastral.

De modo que, la modificación del avalúo catastral que fue notificada al demandante el 19 de junio de 2013, no era aplicable para el año gravable 2013, toda vez que la modificación del avalúo de los predios debía ser aplicada para el año siguiente, esto es, para la vigencia 2014, conforme lo previsto en el artículo 21 del Decreto 352 de 2002 y los artículos 43 y 131 de la Resolución 070 de 2011.

Así pues, dar aplicación a la modificación del avalúo catastral como lo pretende la Administración, esto es, que la modificación del avalúo catastral sea aplicable con posterioridad al 1° de enero de 2013, desconocería las disposiciones que regulan la causación del impuesto predial, así como el periodo gravable y la vigencia gravable. (...)"

[Providencia de 9 de julio de 2021, Sección Cuarta, Subsección "A", Exp. 25000-23-37-000-2017-00640-00, M.P. Dr. Luis Antonio Rodríguez Montaña– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / TRABAJADORES INDEPENDIENTES – Obligatoriedad de afiliarse al sistema General de Pensiones y Seguridad Social en Salud – La no afiliación y/o vinculación a los subsistemas de salud y pensión, conducirá a la comisión de la conducta por omisión que podrá ser fiscalizada por la UGPP, como entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social en los casos de omisión / OMISIÓN EN LA AFILIACIÓN – Concepto / DETERMINACIÓN DEL IBC PARA EL PAGO DE APORTES A LOS SUBSISTEMAS DE SALUD Y PENSIÓN**

## SECCIÓN CUARTA

**EN TRABAJADORES INDEPENDIENTES SIN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Los trabajadores independientes deben cotizar sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual están afiliados, guardando correspondencia con los ingresos realmente recibidos – CORRECCIÓN DE LA AUTOLIQUIDACIÓN DE APORTES – Procedencia / COSTOS Y DEDUCCIONES – Procedencia / FACTURA – Requisitos que han de tenerse en cuenta para aceptar un documento como factura**

**Problema jurídico:** “Establecer: **1.** Si la conducta de omisión por la cual fueron expedidos los actos administrativos acusados fue cometida por el demandante durante el periodo 2014. Para ello, deberá establecerse si el demandante estaba obligado a afiliarse y pagar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. En caso positivo, se estudiará: **2.** Si la presunción de ingresos uniforme utilizada por la UGPP para determinar el IBC de los aportes desconoció la realidad económica del actor durante el año objeto de fiscalización pues, según se alega, existieron periodos donde el aportante tuvo pérdidas o menores ingresos a los presumidos por la Administración. **3.** Si hay lugar o no a la imposición de la sanción por omisión que fue determinada por la UGPP en los actos demandados.”

**Tesis:** “(...) **3.1. DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y RENTISTAS DE CAPITAL OBLIGADOS A LA AFILIACIÓN Y PAGO DE APORTES AL SISTEMA.** (...)

(...)

En línea con lo anterior, interpreta la Sala que respecto de los trabajadores independientes cuyos ingresos no provengan de un contrato de prestación de servicios existe la obligación de contribuir al sistema mediante el pago de aportes; esa exigencia radica, justamente, en la capacidad de pago que aquellos obtienen por el ejercicio de su actividad.

(...)

La no afiliación y/o vinculación a los subsistemas de salud y pensión, conducirá a la comisión de la conducta por omisión que podrá ser fiscalizada por la UGPP, como entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social en los casos de omisión, inexactitud y mora.

(...)

De conformidad con la disposición (artículo 1 del Decreto 3033 de 2013. Anota relatoría), cuando el sujeto incumple con el deber de afiliarse a los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social, incumpliendo con ello su obligación de declarar y pagar los aportes correspondientes, se estará en presencia de la conducta denominada omisión en la afiliación.

La Ley 1438 de 2011 consagró la presunción de capacidad de pago y de ingresos, entre otros, de las personas naturales declarantes del impuesto sobre la renta, acarreado con ello la obligación de afiliarse al régimen contributivo (...)

(...)

**3.2.2. DETERMINACIÓN DEL IBC PARA EL PAGO DE APORTES A LOS SUBSISTEMAS DE SALUD Y PENSIÓN EN TRABAJADORES INDEPENDIENTES SIN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.**

(...)

De conformidad con la norma en cita (artículo 6 de la Ley 797 de 2003. Anota relatoría), los trabajadores independientes deben cotizar sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual están afiliados, guardando correspondencia con los ingresos realmente recibidos; de modo que la norma parte de la base de que esta clase de trabajadores tienen una fuente de ingresos que le permiten su cotización al sistema.

(...)

(...)Es de recordar que el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 establece una presunción de ingresos y de capacidad de pago para quienes declaren de renta, para efectos de generar la obligación de afiliarse al sistema de seguridad social, pero no para establecer un IBC uniforme para todos los periodos.

(...)

(...) de presentarse una variación del IBC en un periodo ya pagado, procede la corrección de la autoliquidación de aportes, para lo cual el trabajador independiente deberá surtir dicho procedimiento ante los administradores correspondientes:

(...)

**3.2.3. DEL RECHAZO DE LOS COSTOS**

(...)

En conclusión, los trabajadores independientes con capacidad de pago deberán cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral en forma obligatoria, sobre los ingresos efectivamente percibidos, con las deducciones que prevé el artículo 107 del Estatuto Tributario, en relación con las expensas necesarias para desarrollar la actividad productora de renta.

## SECCIÓN CUARTA

(...)

Así las cosas, para que un documento constituya factura de venta, y por lo mismo pueda probarse como costo dentro del ejercicio de la actividad económica generadora de renta, es necesario que se cumplan los requisitos señalados en el texto normativo pretranscrito (artículo 617 del E.T. Anota relatoría), que de suyo justifica la obligación que recae sobre el adquirente de bienes corporales muebles o servicios de exigir las facturas o documentos equivalentes que establezcan las normas legales, y de exhibirlos ante la Administración, de ser necesario.

El desconocimiento de todos o alguno de tales requisitos, impide a la Administración Tributaria tener como válido el valor impreso o consignado en el documento de venta, en tanto la voluntad del legislador con la expedición de esta norma, no es otra que la de condicionar la procedencia de los documentos de los que se dicen ser factura, para demostrar los costos y gastos en que incurre un contribuyente durante determinada vigencia gravable, pues estos constituyen una fuente de información de las actividades generadoras de renta.

(...)

Verificados los soportes allegados por el actor, la Sala concluye que el acervo probatorio recaudado no cumple los requisitos previstos por los artículos 617 y 618 del E.T., en concordancia con el artículo 771-2 del mismo texto legal, ello para efectos de depurar el IBC para la liquidación de aportes a cargo del demandante, a la luz del artículo 107 del E.T. (...)

### ACLARACIÓN DE VOTO DRA. MERY CECILIA MORENO AMAYA

#### **MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / DETERMINACIÓN DEL IBC PARA EL PAGO DE APORTES A LOS SUBSISTEMAS DE SALUD Y PENSIÓN EN TRABAJADORES INDEPENDIENTES SIN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Presunción de ingresos y distribución mensualizada de tales ingresos**

**Tesis:** “(...) Ahora, en los eventos en los que los trabajadores independientes no se afilien y coticen de manera voluntaria, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 estipuló la presunción de capacidad de pago y de ingresos para las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio; y como consecuencia, están obligados a afiliarse al Régimen Contributivo. Entonces, la Sala (en sentencias del 04 de febrero de 2021, Exp. 25000-23-37-000-2019-00296-00, M. P. Dra. Nelly Yolanda Villamizar y del 14 de marzo de 2021, Exp.: 11001-33-37-039-2019-02012-01, M.P. Dra. Mery Cecilia Moreno. Anota relatoría) ha considerado que los aportes del sistema de seguridad social de los rentistas de capital se deben ajustar a los valores declarados ante la DIAN, y podrán tomarse aquellas sumas registradas en los denuncios privados, comoquiera que estos reflejan los ingresos realmente percibidos.”

(...)

Conforme la jurisprudencia en cita, la aportante que pretenda la nulidad del acto de liquidación, debe soportar con elementos contundentes que demuestren la verdad de la situación económica.

Por lo anterior, considero que no puede señalarse que el procedimiento de presunción de ingresos, no tiene asidero legal, y que la distribución mensualizada de tales ingresos, que realiza la UGPP sea ilegal; pues por el contrario a lo manifestado en el proyecto, la postura de la mayoría de Sala ha validado lo realizado por la UGPP en anteriores pronunciamientos frente a asuntos como el de la referencia.

[Providencia de 1 de julio de 2021, Sección Cuarta, Subsección “B”, Exp. 25000-23-37-000-2019-00071-00, M.P. Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado – Primera Instancia.](#)

#### **MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / CUOTA PARTE PENSIONAL – Naturaleza – Recobro / COBRO COACTIVO – Facultad y procedimiento para las entidades públicas / PRESCRIPCIÓN DE LAS CUOTAS PARTES PENSIONALES – Término – Interrupción y suspensión del término de prescripción / PROCESO CONCURSAL – Facultades del agente liquidador / RECURSOS – Cuando el recurso se interpone sin el lleno de los requisitos legales y por ese motivo es rechazado por la Administración se entiende como no presentado / UGPP – Esta llamada a asumir la responsabilidad por las condenas que se profieran en los procesos judiciales que fueron adelantados en contra de la extinta CAJANAL**

**Problema jurídico:** “Los problemas jurídicos se concretan a resolver los siguientes interrogantes: (i) ¿Excedió el liquidador de CAJANAL la competencia que le asigna la ley y asumió funciones de juez al desestimar la validez del Acuerdo de Compensación celebrado entre la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CARTAGENA LIQUIDADA y CAJANAL EICE en el año 2008? Al resolver este problema jurídico la Sala deberá definir si el acuerdo de compensación celebrado entre la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CARTAGENA LIQUIDADA y CAJANAL EICE en el año 2008 cumple con los requisitos para prestar mérito ejecutivo suficiente para que el liquidador lo reconociera por concepto del recobro de las cuotas partes pensionales (ii) ¿Es ajustada a derecho la decisión del liquidador de CAJANAL que declaró la prescripción de la acción de recobro de las cuotas

## SECCIÓN CUARTA

partes pensionales reclamadas por la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CARTAGENA LIQUIDADADA? (iii) ¿Le era dable al Liquidador de CAJANAL las cuotas partes pensionales reclamadas como propias por la ALCALDÍA DE CARTAGENA DE INDIAS?”

**Tesis: “(...) 6.2. ASPECTOS GENERALES DEL RECOBRO DE LA CUOTA PARTE PENSIONAL**

(...)

**(...) a partir de la expedición de la Ley 1066 de 2006, las entidades públicas, en general, deben acudir a las previsiones establecidas en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario para el cobro de los créditos a su favor.**

(...)

**6.3. PRESCRIPCIÓN DE LAS CUOTAS PARTES PENSIONALES**

(...)

De la norma transcrita (artículo 4 de la Ley 1066 de 2006. Anota relatoria), es claro que el recobro de las cuotas partes pensionales prescribe en el término de los tres (3) años siguientes al pago de la respectiva mesada pensional, el cual se interrumpe según los presupuestos señalados en el artículo 818 del Estatuto Tributario

(...)

De la exegesis de la norma (artículo 818 del E.T. Anota relatoria) se extrae que el término de prescripción de la acción de recobro de las cuotas partes se interrumpe (i) con la notificación del mandamiento de pago, (ii) con el otorgamiento de facilidades para el pago, (iii) con la admisión de la solicitud del concordato y (iv) con la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

Interrumpida la prescripción en la forma señalada, el término empezará a correr de nuevo (i) desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, (ii) desde la terminación del concordato, o (iii) desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa. Respecto de los casos en los cuales se interrumpe la prescripción de la acción de cobro con el otorgamiento de facilidades de pago, la jurisprudencia ha señalado que se reinicia a contabilizar nuevamente el plazo de la prescripción a partir de la notificación de la resolución que dejó sin efectos el acuerdo de pago por el incumplimiento en el pago de las cuotas. (...)

(...)

**6.4. FACULTADES DEL AGENTE LIQUIDADADOR EN EL PROCESO CONCURSAL**

(...)

Dicho ordenamiento (Decreto 254 de 2000. Anota relatoria) establece que es competencia del liquidador adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad el procedimiento de liquidación de la entidad pública del orden nacional para el cual sea designado. Con dicho propósito, el liquidador podrá contratar personas especializadas para la realización de las diversas actividades propias del proceso de liquidación.

(...)

(...) es del caso señalar que ha sido postura de la Sección Cuarta del Consejo de Estado que cuando el recurso se interpone sin el lleno de los requisitos legales y por ese motivo es rechazado por la Administración, **se entiende como no presentado** “...pues la Administración no está obligada a resolver un recurso gubernativo que no cumple con los requisitos”

Siguiendo ese hilo, toda vez que el recurso de reposición radicado por la doctora (\*\*\*) contra la Resolución 2266 de 2012, por concepto de las Cuotas Partes Pensionales de 78 jubilados de la ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS, fue rechazado de plano por el Liquidador de CAJANAL al no cumplir con el lleno de los requisitos legales, se entiende como no presentado tal como lo señala la jurisprudencia, pues su interposición no provocó un pronunciamiento de fondo de la CAJA y es por esa razón que no tiene la entidad de posponer el término de la caducidad del medio de control que inició a correr desde el momento de la notificación del acto administrativo primigenio.

(...)

la demandante en virtud del proceso liquidatorio de CAJANAL, procedió a realizar la correspondiente reclamación ante dicha entidad por las acreencias a que tenía derecho con ocasión del acuerdo presentando el título ejecutivo que es plena prueba de las obligaciones adeudadas, luego, la entidad demandada no podía rechazar dicha reclamación en los términos en que lo hizo por cuanto el acuerdo de compensación suscrito entre las dos entidades corresponde al ejercicio del derecho del recobro que fue presentado dentro del proceso liquidatorio oportunamente y siguiendo los lineamientos de la entidad.

Al punto, se precisa que por medio del convenio suscrito tanto CAJANAL como la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DISTRITALES DE CARTAGENA EN LIQUIDACIÓN adquirieron derechos y obligaciones recíprocas, pues téngase en cuenta que el saldo a favor adquirido por la actora fue producto del cruce de una cuenta pendiente de pago por parte de la

## SECCIÓN CUARTA

demandada. De tal manera que, si el liquidador no estaba de acuerdo con dicho acuerdo, lo procedente era demandar dicho contrato ante la jurisdicción con el fin de cuestionar su validez, existencia y oponibilidad dentro del término de 2 años que señala la norma para las acciones contractuales.

Corolario a esas circunstancias, la Sala advierte que las partes en el acuerdo analizaron recíprocamente las obligaciones pendientes por pagar y determinaron de forma voluntaria y conjunta que ninguna de ellas había prescrito, quedando atadas al convenio suscrito. Luego entonces, a la luz del anterior razonamiento, el término de 3 años de la prescripción de la acción de recobro de las cuotas partes previsto en la Ley 1066 de 2006 se contabiliza desde la firma del acuerdo el **15 de agosto de 2008**, el cual fue interrumpido con la declaración oficial de la liquidación forzosa de CAJANAL EICE, de acuerdo con lo previsto en el artículo 818 del Estatuto Tributario. Entonces, como la liquidación forzosa tuvo lugar el **12 de junio de 2009**, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 2196 de 2009, es pertinente concluir que en el *sub lite* no operó el fenómeno de la prescripción de la acción de recobro.

Aunado a lo anterior, como quiera que el Acuerdo de Compensación suscrito entre CAJANAL y la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DISTRITALES DE CARTAGENA EN LIQUIDACIÓN corresponde a un título ejecutivo que contiene una obligación clara, expresa y exigible, no le era dable al liquidador desconocerlo, habida cuenta que se trata de la manifestación expresa de voluntades de los funcionarios en representación de las entidades que lo suscribieron.

En ese sentido, salta a la vista la extralimitación de las funciones que por ley le fueron conferidas al liquidador de CAJANAL, por cuanto, se insiste, desconoció el derecho del recobro de las cuotas partes que le asistía a la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DISTRITALES DE CARTAGENA EN LIQUIDACIÓN durante el proceso liquidatorio basado en argumentos infundados y que son contrarios a la naturaleza del título reclamado con ocasión del Acuerdo de Compensación suscrito con anterioridad al proceso de liquidación, el cual, se reitera, goza de plena existencia y validez en el mundo jurídico hasta tanto no sea declarado nulo por la jurisdicción.

(...)

En ese sentido, para la Sala es claro que de la lectura de los actos demandados se desprende sin lugar a dudas que los mismos fueron proferidos por el liquidador de CAJANAL, quien no aplicó las normas que regulan el procedimiento de recobro de las cuotas partes pensionales, así como las circunstancias particulares que se presentaron con la parte actora frente al acuerdo de compensación suscrito con anterioridad al proceso de liquidación de la entidad, razón por la cual, se reitera, se evidencia una clara vulneración al ordenamiento jurídico.

(...)

### 6.5. ENTIDAD RESPONSABLE DEL CUMPLIMIENTO DEL FALLO

(...)

La norma en cita (artículo 2 del Decreto 2040 de 2011. Anota relatoría) señaló como sucesor procesal a la UGPP, en todos los procesos judiciales que se encontraran en trámite al cierre de la liquidación de CAJANAL. Por lo cual, la UGPP está llamada a asumir la responsabilidad por las condenas que se proferían en los procesos judiciales que fueron adelantados en contra de la extinta CAJANAL, postura que ha sido ratificada por la jurisprudencia del Consejo de Estado en varias oportunidades (en sentencias del del 2 de marzo de 2017, Exp. 11001-03-15-000-2016-02598-01, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto y del 12 de noviembre de 2019, Exp. 11001-03-06-000-2019-00065-00, C.P. Dr. Álvaro Namén Vargas. Anota relatoría)

(...)

Así las cosas, la responsabilidad que corresponde a la UGPP comprende tanto la representación en los procesos judiciales que estén en curso, como el eventual cumplimiento de las condenas que en ellos se impongan.

(...)

En cualquier caso, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto 1222 de 2013, el pago de estas obligaciones debe hacerse con cargo a los recursos del FOPEP, entidad que fue creada como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo que sustituye a la CAJANAL en lo relacionado con el pago de las pensiones y prestaciones económicas.

(...)"

[Providencia de 29 de julio de 2021, Sección Cuarta, Subsección "B", Exp. 250002337000-2016-01893-00, M.P. Dra. Nelly Yolanda Villamizar De Peñaranda– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO – Hecho generador – Base gravable – Sujetos pasivos / ACTIVIDAD DE COMERCIO – Concepto / BASE GRAVABLE DEL ICA – Depuración / DIVIDENDOS – Sujeción al impuesto de industria y comercio**

**Problema jurídico:** "Se trata de examinar la legalidad de la Resolución 25679DDI061488 de 28 de diciembre de 2018, por medio de la cual BOGOTÁ D.C. - SECRETARÍA DE HACIENDA expidió liquidación oficial de revisión frente a la declaración

## SECCIÓN CUARTA

privada del impuesto de industria y comercio del 6° bimestre del año gravable 2016 a cargo de la sociedad Grupo AS SAS, según lo anotado en el ítem anterior.

Para resolver el asunto, la Sala se adentrará a estudiar las problemáticas planteadas en la audiencia inicial, las cuales se concretan en los siguientes vicios de anulación de los actos administrativos:

- **Desconocimiento de las normas superiores en que debían fundarse los actos administrativos**, por interpretación errónea de lo previsto en los artículos 32 y 35 de la Ley 14 de 1983 y los artículos 32 y 34 del Decreto 352 de 2002, al considerarse de manera equivocada que la percepción de dividendos constituye actividad comercial para la sociedad actora.
- **Falsa motivación**, por indebida valoración de la realidad fáctica de las condiciones en las cuales la actora percibió los dividendos, al no dedicarse de manera profesional a la realización de inversiones.
- **Desconocimiento de las normas superiores en que debían fundarse los actos administrativos**, por aplicación indebida de la sanción por inexactitud prevista en el artículo 36 del Decreto 362 de 2002, al no configurarse hecho sancionable.”.

**Tesis:** “(...) Conforme a la normativa del Distrito Capital aplicable al ICA serán sujetos pasivos las personas que realicen las actividades comerciales, industriales o presten servicios en su jurisdicción (hechos generadores) y la base gravable comprende el monto de los ingresos **netos** que se obtengan durante el respectivo periodo fiscal.

(...)

Con arraigo en las disposiciones destacadas (artículo 42 del Decreto 352 de 2002. Anota relatoría), en la esfera del Distrito Capital le corresponde al sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio iniciar la depuración de la base gravable con la sumatoria de todos los ingresos realizados durante el período de causación (bimestral). Seguidamente restará las cantidades atinentes a las actividades no sujetas al tributo, taxativamente establecidas en el artículo 39 del Decreto Distrital 352 de 2002.

(...)

Ahora, en lo que respecta a la percepción de dividendos por parte de las sociedades comerciales y su sujeción al impuesto de industria y comercio, la jurisprudencia del Consejo de Estado (en sentencia del 20 de noviembre de 2019, Exp. 25000-23-37-000-2015-01409-01 (22926), C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Anota relatoría), ha definido que para determinar si corresponde a una actividad comercial, el análisis debe realizarse en detalle para cada caso, pues dependerá de la verificación de que la obtención de estos sea parte del giro ordinario de los negocios de la contribuyente y el cumplimiento de la carga probatoria que le atañe (...)

(...)

De acuerdo con la jurisprudencia en cita (sentencia del Consejo de Estado del 20 de noviembre de 2019, Exp. 25000-23-37-000-2015-01409-01 (22926), C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Anota relatoría), para determinar la sujeción al ICA de los ingresos obtenidos por concepto de dividendos, el análisis dependerá de la realización de los actos de comercio que de manera habitual y profesional realizan los entes económicos dentro del giro ordinario de sus negocios, lo cual va más allá de la descripción que se incluye en el objeto social de la constitución, en el caso de las personas jurídicas, pues este, si bien marca la capacidad para actuar del ente societario, no es el indicativo principal para calificar la totalidad de sus operaciones negociales de carácter mercantil. No obstante, se resalta que existe claridad en que los dividendos, dadas ciertas circunstancias fácticas, sí pueden estar sujetos al gravamen.

(...)

De lo expuesto, la Sala encuentra que el giro ordinario de los negocios de la contribuyente está ligado al desarrollo de proyectos de la industria de la construcción y del arrendamiento de inmuebles en el Distrito Capital, por ser las actividades de las cuales deriva en mayor medida sus ingresos operacionales, son los mercados en los que actúa de manera profesional y habitual, con la celebración de diferentes vehículos negociales, como se prueba con los contratos allegados y con los soportes contables.

Al contraste de lo anterior, la sustentación de la Administración Distrital no tiene soporte más allá en una simple confrontación del objeto social incluido en el Certificado de Existencia y Representación Legal y la información declarada sobre la percepción de dividendos, es decir, se fundó en verificar que al haber obtenido este tipo de ingresos e incluir en su objeto social, de manera general, la realización de inversiones de cualquier índole, resultaba suficiente para tener el deber de incluir en la base gravable del ICA los recursos obtenidos de las sociedades en las cuales hace parte en calidad de socio, pues nótese que la actora demostró en qué consisten el grueso de sus negocios y que la participación en sociedades y la percepción de los dividendos no tenía relación con una actividad de fines especulativos en el mercado bursátil o cualquier otro asimilable que permitiera concluir que se dedica profesionalmente a la participación en sociedades como socio para obtener ese tipo de ingresos de manera permanente y especializada, pues no tiene dedicación a la compra y venta de acciones, sino que la tenencia de ese tipo de inversiones general recursos que son rentas pasivas, pues las mismas están incluidas en el patrimonio como inversiones permanentes, aspecto no controvertido por la entidad demandada. (...)”

## SECCIÓN CUARTA

Providencia de 29 de julio de 2021, Sección Cuarta, Subsección "B", Exp. 25000-23-37-000-2019-00322-00, M.P. Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya- Primera Instancia.

---

# ACCIONES DE TUTELA

## ACCIÓN DE TUTELA / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO – Garantías que implica / IMPUESTO SOLIDARIO POR COVID 19 – Sujetos pasivos / DECRETO LEGISLATIVO 568 DE 2020 – Efectos de la declaratoria de inexecutable

**Problema Jurídico:** “Debe resolver la Sala, conforme a la impugnación presentada por la parte accionante si debe confirmarse o revocarse la sentencia objeto de esta providencia.”

**Tesis:** “(...)3. Del debido proceso administrativo.

(...)

De conformidad con la jurisprudencia constitucional antes transcrita (sentencia T-002 de 2019, M.P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger. Anota relatoría) se tiene que, el derecho al debido proceso administrativo implica las siguientes garantías: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

(...)

De conformidad con lo anterior (artículo 1 del Decreto Legislativo 568 de 2020. Anota relatoría) se tiene que, como sujeto pasivo a toda aquella persona que haya recibido el pago o abono de la mesada pensional equivalente a \$10'000.000 o superior, dineros que serían trasladados al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, a que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020.

(...)

Descendiendo al caso concreto, la Sala observa que el presente caso es el regulado por la H. Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad antes citada (C-293 de 2020, M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado. Anota relatoría), en el entendido que se determinaron dos (2) eventos a saber: (i) Los efectos de declaratoria de inexecutable tiene efectos retroactivos y en consecuencia los dineros que los sujetos pasivos del impuesto han cancelado, se entenderán como abono del impuesto de renta para la vigencia 2020 y que deberá liquidarse y pagarse en el 2021 y, (ii) Si la persona obligada a pagar el tributo queda con un saldo a favor para el año gravable 2020, aún después de utilizado el anticipo o no declara ni paga impuestos de renta, podrá pedir la devolución a partir del primero (1º) de julio de 2021. (...)

[Providencia de 14 de junio de 2021, Sección Primera, Subsección “A”, Exp. 11001333400520210009901, M.P. Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno– Segunda Instancia.](#)

---

## ACCIÓN DE TUTELA / DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD – Protección por vía de tutela – En personas de la tercera edad / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia en temas de salud

**Problema Jurídico:** “Debe resolver la Sala, conforme a la impugnación presentada por la parte accionada si debe confirmarse o revocarse la sentencia objeto de esta providencia.”

**Tesis:** “(...)3.1 Del derecho fundamental a la salud y su protección por vía de tutela.

(...)

De la jurisprudencia constitucional antes transcrita (sentencia T-010 de 2019, M.P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger. Anota relatoría), se tiene que, en desarrollo de los mandatos constitucionales, le atribuyeron al derecho a la salud el carácter de fundamental, autónomo e irrenunciable, esto con el fin de permitir que se pueda acudir a la acción de tutela para su protección sin hacer uso de la figura de la conexidad.

### 3.2 Del derecho fundamental a la salud de personas de tercera edad.

(...)

La jurisprudencia de la H. Corte Constitucional antes indicada (sentencia T-117 de 2019, M.P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger. Anota relatoría), señala que es innegable que las personas de la tercera edad tienen derecho a una protección reforzada en salud, en atención a su condición de debilidad manifiesta, puesto que el derecho a la salud reviste una mayor importancia, por la misma situación de indefensión en las que se encuentran.

(...)

# ACCIONES DE TUTELA

Respecto a la procedencia de la acción de tutela en temas de salud (...)

(...)

De conformidad con la jurisprudencia constitucional antes indicada (sentencia -259 de 2019, M.P. Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo. Anota relatoria), se tiene que debe existir (i) un riesgo para la vida, la salud o integridad de la persona, (ii) que el accionante sea una persona de especial protección constitucional o se encuentre en condición de debilidad manifiesta, (iii) que el sujeto activo no esté en condiciones de poner en conocimiento lo sucedido a la Superintendencia Nacional de Salud y, (iv) que exista una respuesta negativa por parte de la EPS o se desprende de una conducta puramente omisiva que vulnera directamente el derecho iusfundamental a la salud.

En el presente caso, se observa que con la no prestación de los servicios médicos requeridos por la señora (\*\*\*) , se pone en riesgo su vida, salud e integridad de la persona, máxime si se tiene que tal como se encuentra probado en el expediente, sufre de trastorno neurocognitivo debido al Alzheimer, hipertensión, diabetes, hipotiroidismo, obstrucción intestinal, etc, y fue por los anteriores diagnósticos, que el galeno adscrito a la IPS (\*\*\*) M S.A.S., - Goleman- Centro de Rehabilitación Integral, formuló el apoyo en cuidado básico diario de la paciente y hasta la fecha, no le ha sido autorizados dicho servicio de cuidador.

Respecto al segundo y tercer requisito, se tiene que la accionante es persona de especial protección, toda vez padece múltiples enfermedades que ponen en riesgo su vida, así mismo, se le imposibilita acudir a la Superintendencia Nacional de Salud para poner en conocimiento los hechos, más aún, con la pandemia del COVID-19 que se encuentra enfrentando el Estado Colombia.

En cuanto al último requisito, se tiene que existe una conducta omisiva por parte de la Nueva EPS que vulnera los derechos *iusfundamentales* a la salud y vida de la señora (\*\*\*) , toda vez que no obran autorizaciones para la designación de cuidador formulados por el galeno adscrito a la IPS (\*\*\*) M S.A.S., - Goleman- Centro de Rehabilitación Integral y que ponen en riesgo la vida y salud de la accionante.

Por los anteriores argumentos, y ante el hecho probado de que la accionante padece de enfermedades graves de carácter degenerativo y que depende de personas que son cabeza de familia o de la tercera edad con iguales o similares enfermedades y que no pueden hacerse cargo de la misma, la Sala confirmará el fallo de fecha veinte (20) de abril de 2021, proferido por el Juzgado Sesenta y Uno (61) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Tercera. (...)

[Providencia de 8 de julio de 2021, Sección Primera, Subsección “A”, Exp. 11001334306120200024901, M.P. Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno– Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA / PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD – Como requisito de procedencia de la acción de tutela / PERJUICIO IRREMEDIABLE – Concepto – Configuración / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia para controvertir actos administrativos**

**Problema jurídico:** “Determinar si (i) ¿Es procedente la presente acción de tutela para controvertir las decisiones adoptadas por la JUNTA MÉDICO LABORAL MILITAR Y DE POLICÍA DEL TOLIMA y el TRIBUNAL MÉDICO LABORAL DE REVISIÓN MILITAR Y DE POLICÍA en el caso particular y concreto del señor (\*\*\*)? y (ii) si como consecuencia del análisis, debe revocarse, modificarse o confirmarse la sentencia de primera instancia”.

**Tesis:** “(...) (i) **Principio de subsidiariedad como requisitos de procedencia de la acción de tutela.**

(...)

Por lo tanto, previo a acudir a la acción de tutela, quien pretende la protección de sus derechos fundamentales debe agotar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por el ordenamiento jurídico, salvo que ellos no resulten idóneos para el efecto o con ello busque evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

(...)

En ese orden de ideas, se entiende por perjuicio irremediable, toda lesión o afectación a un derecho fundamental en virtud de una acción u omisión de las autoridades públicas que, de no ser amparado en forma inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular, por lo que su ocurrencia requiere de medidas urgentes para precaverlo, caso en el cual será procedente el amparo tutela como mecanismo transitorio conforme a lo señalado en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.

(...)

**(ii) La procedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos.**

(...)

Ante el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, se ha establecido que esta no es procedente –en forma general-, para controvertir decisiones administrativas, toda vez que el ordenamiento jurídico ordinario es el escenario natural para obtener la protección de los derechos fundamentales, además de ellos se predica la garantía del principio de legalidad.

(...)

# ACCIONES DE TUTELA

Por lo tanto, previo a acudir a la acción de tutela, quien pretende la protección de sus derechos fundamentales debe agotar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por el ordenamiento jurídico, salvo que ellos no resulten idóneos o con ello busque evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

(...)

En ese orden de ideas, se entiende por perjuicio irremediable, toda lesión o afectación a un derecho fundamental en virtud de una acción u omisión de las autoridades públicas, que de no ser amparado en forma inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular, por lo que su ocurrencia requiere de medidas urgentes e impostergables para precaverlo, caso en el cual será procedente el amparo tutela como mecanismo transitorio conforme a lo señalado en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.

(...)

En otras palabras, al buscarse en el asunto discutir los actos administrativos contenidos en las actas proferidas por los organismos médicos demandados, el ordenamiento jurídico ofrece el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A), como el medio idóneo para tal fin, en el cual, cuenta además el demandante con la posibilidad de solicitar la imposición de las medidas cautelares, que le permiten salvaguardar el objeto del proceso y evitar los riesgos del *periculum in mora* o *periculum in damni* que la tardanza en la decisión final pudiesen generar.

Bajo esta perspectiva, se impone confirmar la sentencia impugnada, en tanto cuenta el demandante con un mecanismo idóneo para controvertir la legalidad del Acta JML 10167 del 9 de noviembre de 2020 y el Acta No. TLM212-314 MDNSG-TML-41.1 del 29 de abril de 2021 proferidas por los organismos médicos militares accionados, sin que el demandante acredite la configuración de algún eventual perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez constitucional. (...)

[Providencia de 21 de julio de 2021, Sección Primera, Subsección “B”, Exp. 11001333501920210014401, M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón– Segunda Instancia.](#)

---

**HÁBEAS CORPUS – Ministerio de Relaciones Exteriores / DERECHO A LA LIBERTAD – Precedente Jurisprudencial Aplicable / DECLARA IMPROCEDENTE – La acción de habeas corpus resulta improcedente, sólo podrá invocarse por una sola vez; sin embargo, en este caso, la accionante en oportunidad pretérita ya hizo uso de este mecanismo, habiendo sido negado, como se demostró en el expediente, pues el juez en esa oportunidad no encontró que su privación hubiese sido ilegal o prologada ilegalmente – Lo advertido en aquella ocasión por el juez constitucional, no cambia en esta oportunidad, máxime cuando tanto en ese momento, como en este, los hechos que sustentan la acción de habeas corpus son los mismos, puesto que no se advierten nuevos hechos ni hechos sobrevinientes que alteren la realidad procesal / COSA JUZGADA – Confirma la decisión proferida por el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá el 17 de julio de 2021, que rechazó la acción de habeas corpus por estar configurada la cosa juzgada.**

**Problema jurídico:** *¿Establecer, si en la presente actuación se configuró el fenómeno de cosa juzgada, o si como lo afirma la accionante, se presentaron nuevos hechos y siendo así, si se le está prolongando de manera injustificada su libertad al presentarse demora en el trámite de su proceso de extradición?*

**Tesis:** “(...) La señora (...) fue solicitada en extradición por la Embajada de los Estados Unidos de América en Bogotá, el 15 de agosto de 2019, por ser requerida para comparecer a juicio por los delitos relacionados con obstrucción a la justicia, de: (i) Obstrucción a la justicia o ayuda y facilitación de dicho delito, (ii) Concertarse para convencer de manera corrupta a otra persona de no comparecer a un proceso oficial, o ayuda y facilitación de dicho delito y; (iii) Concertarse para convencer de manera corrupta a otra persona de no comparecer a un proceso oficial, o ayuda y facilitación de dicho delito. (...) La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 11 de noviembre de 2020 conceptuó sobre la solicitud de extradición de la accionante, de manera favorable para el cargo número uno y desfavorable para los cargos dos y tres. (...) Por resoluciones 018 de 07 de enero y 054 de 24 de marzo de 2021, el Presidente de la República de Colombia concedió la extradición de la ciudadana colombiana (...) para que comparezca a juicio ante las autoridades de los Estados Unidos de América, únicamente por el cargo uno. (...) Los días 14 de abril y 29 de junio de 2021, se solicitó al país requirente, que, a través de un compromiso formal, garantice lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 494 de la Ley 906 de 2004, sin que a la fecha se evidencia respuesta alguna. (...) En respuesta del Director de Asuntos Internacionales (E) de la Fiscalía General de la Nación, aclara, que la Fiscalía General de la Nación la Fiscalía General de la Nación aún no ha sido requerida por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho en relación con la decisión de fondo adoptada por el Gobierno Nacional referente a la extradición de la señora (...) para proceder a su entrega, motivo por el cual no ha comenzado a contarse el término de treinta (30) días (...) la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 30 de junio de 2021 resolvió negar por improcedente la acción de habeas corpus interpuesta por (...) quien solicitó su libertad por prolongación ilegal de su privación, al no haber sido entregada a los Estados Unidos de América después de ordenarse su entrega al país solicitante. (...) la autoridad judicial dentro del radicado 11001220500020210073601, consideró: «[...] La presente acción no está llamada a prosperar; si se tiene en cuenta que la captura material y efectiva que practicó la Fiscalía General de la Nación, el 22 de junio de 2019, en cumplimiento de la

## ACCIONES DE TUTELA

Resolución proferida el 4 de junio de 2019, en la persona de la accionante (...) con fines de extradición, se encuentra ajustada a derecho; toda vez que, la misma obedeció al cumplimiento de la nota verbal 0660 del 21 de mayo de 2019, por medio del cual la Embajada de los Estados Unidos de América, solicita la captura de la accionante, con fines de extradición, captura que materializó la Fiscalía General de la Nación, el 22 de junio de 2019, conforme a lo establecido en el artículo 509 de la Ley 906 de 2004, habiendo sido formalizado el pedido de extradición de la accionante, por parte de la Embajada de los Estados Unidos de América, mediante nota 1257 del 15 de agosto de 2019, es decir, dentro de los 60 días a que alude el artículo 511 de la Ley 906 de 2004, encontrándose legalmente detenida la accionante, en la CÁRCEL DE MUJERES EL BUEN PASTOR PATIO 1 - INPEC - BOGOTÁ D.C.; habiendo concedido el Ministerio de Justicia y del Derecho, oportunamente el pedido de extradición de la accionante, mediante Resolución No 018 del 7 de enero de 2021, quedando condicionada la entrega de la accionante, al Estado requirente, una vez allegue este, el respectivo compromiso a que alude el artículo 494 de la Ley 906 de 2004, requerimiento que se le hizo al Estado requirente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 14 de abril de 2021, petición reiterada el 29 de junio de 2021; no configurándose ninguna de las causas de libertad establecidas en el artículo 511 de la Ley 906 de 2004, como quiera que, no ha sido puesta la accionante a disposición del Estado requirente, para contabilizar el término establecido en el art. 511 de la Ley 906 de 2004, encontrándose debidamente justificada la conducta que se le enrostra a cada una de las accionadas, conforme a lo dispuesto en el Decreto 595 de 2020; así las cosas, siendo el principal fin de la Acción de Habeas Corpus, el amparo de la libertad de la persona que se encuentra ilegalmente privado de la misma, resulta improcedente la presente acción, por no tipificarse ninguna de las hipótesis que señala la Honorable Corte Constitucional, en la providencia del 27 de noviembre de 2006, expediente radicado 26503, para proceder a ordenar la libertad inmediata del accionante; razones más que suficientes para denegar la presente acción, por resultar improcedente.» (...) La anterior providencia fue confirmada en segunda instancia, el 6 de julio de 2021, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del radicado 00033, AHL2725-2021 (...) la acción de habeas corpus resulta improcedente por las siguientes razones: De conformidad con el artículo 1° de la Ley 1095 de 2006, **la acción de habeas corpus sólo podrá invocarse por una sola vez;** sin embargo, en este caso, la accionante en oportunidad pretérita ya hizo uso de este mecanismo, habiendo sido negado, como se demostró en el expediente, pues el juez en esa oportunidad no encontró que su privación hubiese sido ilegal o prologada ilegalmente. (...) Lo advertido en aquella ocasión por el juez constitucional, no cambia en esta oportunidad, máxime cuando tanto en ese momento, como en este, los hechos que sustentan la acción de habeas corpus son los mismos, puesto que no se advierten nuevos hechos ni hechos sobrevinientes que alteren la realidad procesal. (...) Así lo determinó de manera acertada el juzgador de primera instancia, al considerar, que «*existe duplicidad de acciones constitucionales con argumentos y circunstancias fácticas idénticas, dado que se pretende la libertad inmediata porque a la fecha no le han comunicado a la Fiscalía General de la Nación la Nota Verbal del Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al compromiso de las garantías, conforme a lo ordenado en el artículo 3° de la Resolución Ejecutiva No. 018 de fecha 7 de enero de 2021 corregida por la Resolución Ejecutiva N° 054 del 24 de marzo de 2021*». (...) este Despacho procederá a confirmar la providencia de 17 de julio de 2021, proferida por el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. (...)

[Providencia de 22 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “B”, Exp. 110013336038202100184-01 M.P. Dr. ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS – Segunda Instancia.](#)

**ACCIÓN DE TUTELA – Comandante General de las Fuerzas Militares, Comandante del Ejército Nacional, Director de Personal del Ejército Nacional y Comandante del Batallón de Ingenieros No. 12 “General Liborio Mejía / CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO – Alcance / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE – El auto admisorio de la tutela y la sentencia fueron notificados a un correo distinto al del Batallón de Ingenieros No. 12 General Liborio Mejía, lo cual le impidió a dicho Comandante ejercer su derecho de defensa y contradicción en ese momento, no puede aseverarse que la autoridad accionada no ha dado cumplimiento al fallo de tutela, la petición había sido resuelta antes de instaurar esta tutela, en la que hoy se estudia la sanción por desacato y de las probanzas allegadas no se evidencia que el actor hubiera participado en el proceso de incorporación como Soldado Regular del Sexto Contingente de 2013, el cual fue adelantado por la Novena Zona de reclutamiento Distrital Militar No. 43, la Sala revocará la decisión proferida el 14 de julio de 2021 por el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá y, en su lugar, se abstendrá de sancionar por desacato al Comandante del Batallón de Ingenieros No. 12 General Liborio Mejía.**

**Problema jurídico:** ¿Estudiar la consulta de sanción por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá al Teniente Coronel, en calidad de comandante del Batallón de Ingenieros No. 12 Gr. Liborio Mejía, consistente en una multa de un (1) S.M.L.M.V., por no acatar la orden impartida en el fallo proferido el 11 de noviembre de 2020?

**Tesis:** “(...) De conformidad con los extractos jurisprudenciales, el juez que surte el grado de consulta debe evaluar la sanción impuesta por el a quo y confirmar, modificar o revocar la decisión. Para ello, debe verificar (i) A quien se le dio la orden. (ii) Que orden se dio y (iii) El término para cumplirla. En cuanto a la orden, esta debe ser clara, expresa y de posible

## ACCIONES DE TUTELA

cumplimiento. (...) En el caso en estudio, nos encontramos frente a una petición que (i) Ha sido reiterada hace dos años. (ii) Ha sido objeto de estudio en dos tutelas y (iii) Se deriva de la necesidad de cumplir la carga probatoria que le fue impuesta en el proceso de reparación directa No. 110013336003520150057900 que cursa en el Juzgado 35 Administrativo del Circuito de Bogotá. (...) Al revisar el expediente de tutela (Carpeta 40. EXPEDIENTE TUTELA, CONSULTA DES 11001-3334-004-2020-00265-01), encuentra la Sala en la página 4 (archivo 02. Escrito Tutela, Carpeta 40. EXPEDIENTE TUTELA, CONSULTA DES 11001-3334-004-2020-00265-01), copia de la comunicación No. 070451/MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV06- CBR12-BIMEJ-CJM-1.10 del 29 de noviembre de 2019, a través de la cual el Comandante del Batallón de Ingenieros No. 12 “General Liborio Mejía” le informó lo siguiente al abogado (...) “Una vez verificado los anaqueles de la Sección Primera de la Unidad se evidencia que el sistema de información para la administración del Talento Humano (SIATH), se puede evidenciar que el señor (...) no ha estado adscrito a esta Unidad Táctica, la constancia se expide el 28 de Noviembre de 2019 por el señor Jefe de Personal del Batallón de Ingenieros No 12 Gral. Liborio Mejía con destino a la Sección de Jurídica. Anexo dos (02) folios útiles”. (Página 4, archivo 02. Escrito Tutela, Carpeta 40. EXPEDIENTE TUTELA, CONSULTA DES 11001-3334-004-2020-00265-01) (...) De acuerdo con las pruebas aportadas por el Comandante del Batallón de Ingenieros No. 12 “General Liborio Mejía”, en el Orden del día No. 186 del 26 de septiembre de 2013, la Novena Zona de reclutamiento Distrital Militar No. 43 informó al batallón los nombres de los 144 hombres que aspiraban a Soldado Regular del Sexto Contingente de 2013 (Página 9 a 13, Archivo 44. CARPETA N°2 CAMPO ELIAS RUIZ FLOREZ\_0001, Carpeta EXPEDIENTE CONSULTA DES 11001-3334-004-2020-00265-01) entre ellos no se encuentra incluido el señor (...) De igual forma, aportó copia del Acta No. 01970 del 28 de octubre de 2013 (Página 14 a 29, Archivo 44. CARPETA N°2 CAMPO ELIAS RUIZ FLOREZ\_0001, Carpeta EXPEDIENTE CONSULTA DES 11001-3334-004-2020-00265-01), en la cual se relacionan los nombres de los 144 aspirantes de los cuales fueron 136 aptos y 8 No aptos, entre ellos tampoco se encuentra incluido el señor (...) Llama la atención de la Sala que en la certificación que aporta el actor y pretende hacer valer como prueba para que le sea expedida la documentación solicitada, se señala que hizo parte del proceso de incorporación, el cual inició el 2 de septiembre de 2013 y terminó el 1 de octubre del mismo año por motivos de salud y tampoco se encuentra incluido en la lista de los 8 aspirantes NO APTOS por motivo de salud. (...) Por lo tanto, considera la Sala que el actor le está dando un alcance diferente al incidente, toda vez que pretende le sea entregada una serie de documentos que nunca fueron ordenados en la sentencia de tutela proferida el 11 de noviembre de 2020 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá. La orden fue clara y expresa “... resuelvan de manera clara, precisa, de fondo y congruente las peticiones del 19 y 21 de mayo, 16 y 30 de junio y 31 de agosto de 2020, o en su defecto, de no ser competentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, deberán remitirlo a la autoridad competente dentro del mismo término” (Página 11 y12, archivos 01. Sentencia Primera Instancia y 13. Sentencia Primera Instancia, Carpeta 40. EXPEDIENTE TUTELA, CONSULTA DES 11001-3334-004-2020-00265-01) (...) En cuanto a las peticiones formuladas por el actor, se tiene claridad de lo pedido únicamente en la del 28 de febrero de 2020, solicitud que ha sido reiterada desde el 28 de mayo de 2019 y resuelta por el Comandante del Batallón de Ingenieros No. 12 “General Liborio Mejía” a través de la Comunicación No. 070451/MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV06-CBR12-BIMEJ-CJM-1.10 de 29 de noviembre de 2019 (Página 16, Archivo 43. CARPETA N°1 (...)0001, Carpeta EXPEDIENTE CONSULTA DES 11001-3334-004-2020-00265-01), información que no tuvo en cuenta el a quo, toda vez que el auto admisorio de la tutela y la sentencia fueron notificados a un correo distinto al del Batallón de Ingenieros No. 12 “General Liborio Mejía”, lo cual le impidió a dicho Comandante ejercer su derecho de defensa y contradicción en ese momento. (...) Finalmente, en el asunto sub examine no puede aseverarse que la autoridad accionada no ha dado cumplimiento al fallo de tutela, toda vez que la petición había sido resuelta antes de instaurar esta tutela, en la que hoy se estudia la sanción por desacato y de las probanzas allegadas no se evidencia que el actor hubiera participado en el proceso de incorporación como Soldado Regular del Sexto Contingente de 2013, el cual fue adelantado por la Novena Zona de reclutamiento Distrital Militar No. 43. (...) Con fundamento en lo expuesto, la Sala revocará la decisión proferida el 14 de julio de 2021 por el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá y, en su lugar, se abstendrá de sancionar por desacato al Comandante del Batallón de Ingenieros No. 12 “General Liborio Mejía”. (...).”

[Providencia de 28 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “B”, Exp. 110013334004202000265-01 M.P. Dr. JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO – Segunda Instancia.](#)

**HÁBEAS CORPUS – CPMSBOG Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad de Bogotá, La Modelo CPAMSEB, Cárcel y Penitenciaría con Alta y Mediana Seguridad el Barne, Juzgado 2º Promiscuo Municipal de Maicao, Guajira, Juzgado 2º Promiscuo del Circuito de Maicao, Guajira hoy Juzgado 1º Penal del Circuito de Maicao, Guajira / DERECHO A LA LIBERTAD – Esta es la segunda vez que el señor promueve la acción de hábeas corpus, con anterioridad había hecho uso de ella, la cual fue tramitada bajo el radicado 2021-0211, cuyo reparto correspondió al Juzgado 21 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y en segunda Instancia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A” M.P. JUAN CARLOS GARZON, los cuales profirieron las sentencias correspondientes. Decisiones que se encuentran en firme y ejecutoriadas / COSA JUZGADA – Solo se habilita la**

## ACCIONES DE TUTELA

intervención del juez constitucional, siempre que se hayan ejercitado los instrumentos ordinarios de contradicción y de defensa al interior del proceso ordinario y no se hayan resuelto, o se hayan decidido arbitrariamente, o se le haya impedido recurrir al juez, situación que no se evidencia en el *sub examine*, pues dentro del sumario penal seguido en contra del actor, no obra solicitud alguna de Libertad, como dentro del expediente no existe prueba de que el accionante hubiese acudido previamente a la vía ordinaria, o que la misma no se le hubiere tramitado, no es verdad que carezca de alternativa diferente a la de acudir a la acción de Hábeas Corpus, lo que lleva a que este no sea el mecanismo apropiado para solicitar su libertad.

**Problema jurídico:** *¿Dilucidar si se configura o no, una prolongación ilegal de la libertad del accionante?*

**Tesis:** “(...) el señor (...) se encuentra privado de la libertad en la Cárcel de mediana seguridad de Bogotá – La Modelo. (...) obra copia de los fallos de proferidos el 24 y 30 de junio de 2021, respectivamente, por el Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito de Bogotá y por la Sección Tercera - Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la acción constitucional de *hábeas corpus* No. 2021-211. Corroborando lo manifestado por el accionante, de que, en días pasados, mediante apoderado, había presentado por los mismo hechos otra acción de la misma naturaleza. (...) al confrontar las dos acciones constitucionales, se observa que en ambas se alega una prolongación ilegal de la privación de la libertad, por el hecho de que presuntamente no se ha actualizado la carpeta física, en aras de que obre el oficio por el cual le fue notificada libertad condicional concedida en el año 2014 por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Maicao – La Guajira, dentro del Proceso identificado con el No. 2012-193. Documento que en esta oportunidad es aportado en copia por el accionante y, el cual considera habilitante para ejercer de nuevo la acción. (...) la Corte Constitucional en sentencia C-187 de 2006, al realizar el control de constitucionalidad al Proyecto de Ley Estatutaria No. 284/05 Senado y No. 229/04 Cámara, que luego se convirtió en la Ley 1095 del 2 de noviembre de 2006, determinó que el *Hábeas Corpus* era susceptible del principio de cosa juzgada, como se desprende claramente del siguiente aparte (...) De lo anterior se tiene, que es esta la razón por la cual el Legislador en el numeral 6 del artículo 4 de la Ley 1095 de 2006, le impuso la carga al accionante de manifestar bajo la gravedad del juramento, que se considera prestado con la presentación de la petición, de que ningún otro juez ha asumido el conocimiento de la solicitud de *hábeas corpus* o decidido sobre la misma. (...) Conforme a lo anterior y previo a estudiar el fondo del asunto, corresponde analizar si se configura o no el fenómeno de la cosa juzgada. Para el efecto, conviene recordar que, en el artículo 1º de la Ley 1095 de 2006, establece que esta acción únicamente podrá invocarse o incoarse por una sola vez sobre un mismo hecho que se considere que es constitutivo de una privación ilegal de la libertad o que determine la prolongación ilegal de la privación. De lo contrario y, de probarse que además existe identidad de partes y objeto, se estaría frente a la existencia de la cosa juzgada. (...) Descendiendo al caso concreto, se advierte que –como se dijo–, esta es la segunda vez que el señor (...) promueve la acción de *hábeas corpus*, ya que con anterioridad había hecho uso de ella, la cual fue tramitada bajo el radicado 2021-0211, cuyo reparto correspondió al Juzgado 21 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y en segunda Instancia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Tercera - Subsección “A” M.P. JUAN CARLOS GARZON, los cuales profirieron las sentencias correspondientes. Decisiones que se encuentran en firme y ejecutoriadas. (...) Del acápite de antecedentes de la sentencia proferida el 24 de junio de 2021, por el Juzgado Veintiuno (21) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, se observa que, el accionante en aquella oportunidad fundamentó su petición de libertad en los siguientes hechos (...) De los apartes transcritos, se advierte sin mayores elucubraciones que existe identidad en sus partes y causa, toda vez que la controversia recae en establecer si está o no vigente la medida de aseguramiento impuesta por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Maicao – La Guajira, dentro del proceso 2012-193, adelantado por el presunto delito de Homicidio Agravado. (...) Así mismo, en el fallo de Segunda Instancia proferido por la Subsección “A” de la Sección Tercera de esta Corporación, se describió claramente el objeto de la controversia, como se observa del siguiente extracto (...) De lo anterior, se tiene que la situación fáctica del *sub-lite* **es idéntica** a la de la acción de Hábeas Corpus No.2021-211, situación que conlleva a confirmar la declaratoria de improcedencia de la acción, al corroborarse la identidad de partes, causa y objeto, máxime cuando las decisiones allí tomadas hicieron tránsito a Cosa Juzgada, y por cuanto no nos encontramos en presencia de nuevas situaciones fácticas que den lugar a la alegada prolongación ilícita de la libertad. (...) En cuanto a la alegada copia que dice haber encontrado solo hasta ahora, y no al momento de interponer la acción primigenia, no cambia la situación fáctica planteada *ab initio*, siendo así que ha debido ser objeto de minuciosa búsqueda previo a interponer la acción recién referenciada, dado que incluso sus apoderados podrían tenerla, no constituyendo una razón que modifique los supuestos de hecho que acá se analizan. Por ello, en este momento debe plantearla ante el juez natural para que sea este quien valore, si están dados los elementos para recobrar la libertad de locomoción. (...) En consecuencia, es de aclarar que, no es de recibo la manifestación del actor referente a que el hecho que lo habilita para ejercer nuevamente la acción de *hábeas corpus*, es el haber encontrado entre sus cosas el documento por el cual el 17 de septiembre de 2014 le fue notificado de la libertad condicional concedida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Cómbita –Boyacá en comisión efectuada por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Maicao – La Guajira, dentro del proceso Radicado No. 2012-193, en tanto, la controversia sigue recayendo en establecer si la medida de aseguramiento por la cual se encuentra privado de la libertad fue revocada o no. Aspecto que como se dijo en la acción primera, no reposa en la documentación existente en el Juzgado de Maicao. (...) Respecto a la

## ACCIONES DE TUTELA

configuración de la Cosa Juzgada la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del quince (15) de abril de dos mil quince (2015), Proceso No. 45.724 AP1454-2015, con ponencia del Magistrado Dr. Eyder Patiño Cabrera, fue enfático en señalar que (...) Adicionalmente, se recuerda que solo se habilita la intervención del juez constitucional, siempre que se hayan ejercitado los instrumentos ordinarios de contradicción y de defensa al interior del proceso ordinario y no se hayan resuelto, o se hayan decidido arbitrariamente, o se le haya impedido recurrir al juez, situación que no se evidencia en el *sub examine*, pues dentro del sumario penal seguido en contra del actor, no obra solicitud alguna de libertad presentada ante el juez de garantías, como claramente se observa del expediente penal<sup>1</sup>. Por ende, como dentro del expediente no existe prueba de que el accionante hubiese acudido previamente a la vía ordinaria, esto es, ante el Juez de Control de Garantías para reclamar la libertad ante la presunta inexistencia de la medida de aseguramiento impuesta por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Maicao – La Guajira, dentro del proceso No. 2012-193, o que la misma no se le hubiere tramitado, por lo que no es verdad que carezca de alternativa diferente a la de acudir a la acción de Hábeas Corpus, lo que lleva a que este no sea el mecanismo apropiado para solicitar su libertad. (...)

[Providencia de 23 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “C”, Exp. 110013343064202100178-01 M.P. Dr. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA – Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Comisión Nacional del Servicio Civil y Servicio de Aprendizaje Sena, Vinculados: Otros / ACLARA Y ADICIONA LA PARTE CONSIDERATIVA DE LA SENTENCIA – El Sena deberá reportar a la CNSC las vacantes definitivas no ofertadas en la convocatoria 436 de 2017 o los nuevos empleos para el cargo denominado instructor, código 3010, grado 01, para que, en el marco de sus competencias, las dos entidades Sena y CNSC, procedan a realizar el estudio de equivalencias – La CNSC deberá proceder a elaborar la respectiva lista de elegibles – Las equivalencias deben ser establecidas conforme lo dispuso la CNSC en su criterio unificado de uso de lista de elegibles para empleos equivalentes del 22 de septiembre de 2020 / EFECTOS INTER PARTES – Este fallo tiene efectos inter partes pese a que no se ordenó el nombramiento en periodo de prueba del accionante, pues de haber procedido de esta manera se habría violado el principio del mérito de los demás participantes – Pese a esta situación, no se puede entender que esta sentencia tiene efectos *inter comunis*.**

**Problema jurídico:** *¿Decidir la solicitud de aclaración y/o adición de la sentencia proferida el 28 de junio de 2021 por esta Corporación que modificó y adicionó la sentencia de primera instancia proferida el 31 de mayo de 2021 por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá?*

**Tesis:** “(...) el Decreto 306 de 1992 se indicó en el artículo 4° que en lo que no estuviera regulado se debería hacer remisión al Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso, por lo que se deberá dar aplicación a los artículos 285 y 287 del C.G.P., los cuales consagraron (...) De conformidad con las disposiciones antes transcritas, la aclaración de una providencia procede cuando existan conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutoria o que influyan en ella, y la adición cuando se omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o cuando no decida sobre el objeto sometido a pronunciamiento, en cualquiera de los dos casos dentro del término de ejecutoria de la providencia. (...) Al estudiar la actuación, se encuentra que el fallo objeto de la solicitud de aclaración y/o adición fue proferido el 28 de junio de 2021 y notificado el 29 de junio de la misma anualidad, causando ejecutoria dentro de los tres (3) días siguientes, es decir, el 2 de julio de 2021. Por tanto, se tiene que la solicitud de aclaración y/o adición de la sentencia presentada el 2 de julio de 2021, se encuentra dentro del término consagrado por la Ley. (...) Atendiendo la solicitud elevada por la entidad accionada Sena, la Sala precisa que la orden contenida en el numeral tercero de la sentencia del 28 de junio de 2021 proferida por esta Subsección, tiene por finalidad confirmar los demás numerales de la sentencia proferida el 31 de mayo de 2021 por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, es decir, mediante este numeral se confirmaron los numerales segundo, tercero, cuarto, sexto y séptimo de la decisión impugnada. (...) en los numerales segundo y tercero de la sentencia proferida el 31 de mayo de 2021 por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, se ordenó (...) Considera el Sena que no se debe realizar el reporte de forma general de las vacantes definitivas no ofertadas en la convocatoria 436 de 2017 o nuevos empleos para el cargo de instructor, código 3010, grado 01, sino que solo debe reportar las vacantes definitivas no ofertadas que sean equivalentes al empleo reportado con la OPEC 60295, con la misma denominación y grado. (...) En relación con la solicitud, la Sala entrará a aclarar y adicionar la parte considerativa de la sentencia proferida el 28 de junio de los corrientes, en el siguiente sentido: (...) Además de lo dispuesto en la sentencia T-340 de 2020 sobre el uso de las listas de elegibles conforme la modificación introducida por la Ley 1960 de 2019, la Corte Constitucional en la sentencia T-081 del 6 de abril de 2021 abordó de forma más amplia la explicación de las equivalencias, indicando que en todo caso para establecer que cargo era equivalente al inicialmente ofertado, se debía aplicar el criterio unificado de uso de listas de elegibles para empleos equivalentes proferido por la CNSC el 22 de septiembre de 2020, en el siguiente sentido (...) Ahora bien, en el criterio unificado para uso de listas de elegibles para empleos equivalentes del 22 de septiembre de 2020, la CNSC respecto a las equivalencias (...) con base en las

## ACCIONES DE TUTELA

sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el criterio unificado de uso de listas de elegibles para empleos equivalentes del 22 de septiembre de 2020, es viable usar las listas de elegibles que se encuentren vigentes para proveer cargos equivalentes, esto es, que correspondan a la denominación, grado, código y asignación básica inicialmente ofertado, sin que se haga referencia a que las equivalencias deban ser sobre la misma OPEC a la que se inscribió el concursante. (...) como lo mencionó el juez de primera instancia, el Sena deberá reportar a la CNSC las vacantes definitivas no ofertadas en la convocatoria 436 de 2017 o los nuevos empleos para el cargo denominado instructor, código 3010, grado 01, para que en el marco de sus competencias, las dos entidades -Sena y CNSC- procedan a realizar el estudio de equivalencias. Finalmente, la CNSC deberá proceder a elaborar la respectiva lista de elegibles. (...) Se reitera, las equivalencias deben ser establecidas conforme lo dispuso la CNSC en su criterio unificado de uso de lista de elegibles para empleos equivalentes del 22 de septiembre de 2020. (...) Finalmente, se precisa que este fallo tiene efectos *inter partes* pese a que no se ordenó el nombramiento en periodo de prueba del accionante, pues de haber procedido de esta manera se habría violado el principio del mérito de los demás participantes. Pese a esta situación, no se puede entender que esta sentencia tiene efectos *inter comunis*. (...).

[Providencia de 07 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “E”, Exp. 110013335018202100096-02 M.P. Dr. RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON – Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Colpensiones / DERECHO FUNDAMENTALES AL MÍNIMO VITAL, DIGNIDAD, PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD, DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL / Cuando se cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, solamente es viable el uso de la acción de tutela en el evento en que exista o se vislumbre un perjuicio irremediable, cuando el accionante esté ante un peligro inminente de causarse, claro está, lo que no se logró acreditar en el presente estudio – Debido a que la actora cuenta con otro mecanismo de defensa judicial y, como quiera que no se acreditó dentro del plenario una posible ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable que pusiera en riesgo actual o futuro a la señora se niega / RECONOCIMIENTO PENSIONAL TRANSITORIO – La accionante pretende a través del mecanismo de amparo, revertir la negativa del reconocimiento de la una decisión que la administración ya tomó con respecto a su reconocimiento de pensión vejez, solo se cuenta con un total de 1.129 semanas, insuficientes para efectos de aplicar las reglas de la Ley 797 de 2003, a la luz de la Ley 100 de 1993; situación que es contraria al requisito de subsidiariedad que se predica de la acción de tutela, debe ser ahora la Jurisdicción Ordinaria Laboral la que defina el derecho pensional que le corresponde a la demandante.**

**Problema jurídico:** *¿Se debate si existe violación a los derechos fundamentales presuntamente vulnerados en la actuación administrativa adelantada por Colpensiones a través de la cual, y en reiteradas ocasiones se le denegó a la actora el acceso a la pensión de vejez. Esto, si previamente se establece que la acción de tutela resulta ser procedente para examinar tal pretensión?*

**Tesis:** “(...) El apoderado judicial de la señora (...) solicitó el amparo de los derechos fundamentales arriba enlistados, y como consecuencia de ello, pidió le fuera reconocida pensión de vejez de manera transitoria y conforme a lo establecido en el acuerdo 049 de 1990 reglamentado en el Decreto 758 del mismo año, ampliado con el acto legislativo 01 de 2005, a partir del cumplimiento de los dos requisitos exigidos para ello, teniendo en cuenta la característica residual propia de la acción de tutela, ya que por la edad de la accionante, no debe someterse a un proceso ordinario en primera y segunda instancia, ello mientras se dirime el asunto haciendo uso del procedimiento ordinario. (...) Como se puede observar, los fundamentos a los que recurrió la señora (...) que finalmente motivaron la impugnación objeto de análisis no son otros distintos a manifestar que, **(i) es una persona adulto mayor, sujeto quien debe gozar de especial protección por parte del estado; y que sumado a la crisis social y sanitaria originada por la pandemia del COVID -19, exige a la administración de justicia como rama del poder público, a que deba hacer seguimiento especial a aquellas situaciones que desemboquen en una vulneración a los derechos fundamentales;** y, **(ii) se han agotado todos los mecanismos administrativos ante la accionada Colpensiones.** (...) Esta Subsección considera frente al primero de los ítems objeto de análisis, que no se encuentra acreditado en el plenario que la accionante se halle en condiciones particulares que merezcan un amparo reforzado, tales como físicas, psicológicas o sociales<sup>5</sup> pues ello ni siquiera fue mencionado en el escrito de impugnación. (...) en lo que hace a la condición de sujeto de especial protección, en razón a la edad, alegada por la demandante, es necesario señalar que el término “*persona de la tercera edad*” y el concepto “*adulto mayor*”, que a menudo se usan indistintamente, no pueden ser empleados como sinónimos. El concepto “*adulto mayor*” fue definido en la Ley 1276 de 2009. En ella se apela a la noción de “*vejez*” propia del sistema de seguridad social en pensiones, con el fin de identificar la población destinataria de la atención integral en los centros vida. De cara a lo dispuesto por el Legislador en esa norma, será adulto mayor quien supere los 60 años o aquel que sin superar esa edad, pero con más de 55 años, tenga condiciones de “*desgaste físico, vital y psicológico [que] así lo determinen*”. Por su parte, la calidad de “*persona de la tercera edad*” solo puede ostentarla quien no solo es un adulto mayor, sino que ha superado la esperanza de vida (...) Así las cosas, no todos los adultos mayores son personas de la tercera edad y está última calidad según el Corte Constitucional, se predica a partir de 76 años, según

## ACCIONES DE TUTELA

actualización emitido por el DANE<sup>7</sup>, y es sobre las personas que lo acrediten que eventualmente puede hacerse mas flexible el estudio de subsidiaridad de la acción de tutela para su procedencias como mecanismo de amparo transitorio. (...) En ese orden, como quiera que la señora (...) cuenta con 63 años de edad (...) y además no se halla probado que se encuentre ante un estado de debilidad manifiesta por alguna enfermedad que la aqueje y/o que le impida procurarse su propio sostenimiento (...) Esto es, no se advierte la existencia de una situación de inminencia que haga urgente decidir transitoriamente sobre la controversia; por su parte, tampoco fue acreditado en el plenario que por ocasión de la crisis social y sanitaria originada por la pandemia del Covid 19, la actora estuviera en situación de vulnerabilidad económica que la posicionara en algún grado de desigualdad material con respecto al resto de la población, ello con el único fin de tomar las decisiones que correspondan. (...) Por otro lado, y haciendo énfasis en el segundo de los ítems a resolver, la Sala encuentra que, a pesar de que la señora (...) agotó debidamente los mecanismos administrativos para su defensa, como lo es el recurso de apelación; lo cierto es que la accionante cuenta con la acción correspondiente ante la Justicia Ordinaria Laboral, de así considerarse, para reclamar su derecho pensional, y el ajuste en ese mismo sentido, de las deudas patronales o, semanas que alega no le fueran reconocidas. (...) En ese orden, cuando se cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, solamente es viable el uso de la acción de tutela en el evento en que exista o se vislumbre un perjuicio irremediable (...) esto es, cuando el accionante esté ante un peligro inminente de causarse, claro está, lo que no se logró acreditar en el presente estudio. (...) Debido a que la actora cuenta con otro mecanismo de defensa judicial y, como quiera que no se acreditó dentro del plenario una posible ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable que pusiera en riesgo actual o futuro a la señora (...) se confirmará la decisión proferida por la juez de primera instancia. (...) Por otro lado, es evidente para esta Sala que la accionante pretende a través del mecanismo de amparo, revertir la negativa del reconocimiento de la una decisión que la administración ya tomó con respecto a su reconocimiento de pensión vejez, ello en virtud a que solo se cuenta con un total de 1.129 semanas, insuficientes para efectos de aplicar las reglas de la Ley 797 de 2003, a la luz de la Ley 100 de 1993; situación que es contraria al requisito de subsidiariedad que se predica de la acción de tutela habida consideración que debe ser ahora la Jurisdicción Ordinaria Laboral la que defina el derecho pensional que le corresponde a la demandante. (...).”

[Providencia de 07 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp. 110013336031202100103-01 M.P. Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA – Segunda Instancia](#)

---

# CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Municipio de Bojacá / DECRETO 038 DEL 4 DE JUNIO DE 2021 – Alcance / HORARIO DE FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN EL MUNICIPIO DE BOJACÁ CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES –** Al no cumplirse los requisitos mínimos necesarios establecidos por las normas en cita para adelantar el proceso previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho se abstendrá de dar inicio al procedimiento del control inmediato de legalidad respecto del 038 del 4 de junio de 2021, proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá, Cundinamarca / **COSA JUZGADA –** El hecho de que en esta actuación no se avoque el conocimiento del control inmediato de legalidad del decreto en mención, no implica que frente a este haya operado la cosa juzgada, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control precedente y en aplicación del procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

**Problema jurídico:** *¿Revisar si procede el control inmediato de legalidad del Decreto 038 del 4 de junio de 2021, proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá, Cundinamarca, “POR EL CUAL SE ESTABLECE EL HORARIO DE FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN EL MUNICIPIO DE BOJACÁ CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”?*

**Tesis:** “(...) El Alcalde Municipal de Bojacá, Cundinamarca expidió el Decreto 038 del 4 de junio de 2021, en ejercicio de sus facultades previstas en la Constitución Política (art. 315) y la Ley 136 de 1994 (artículo 91). En la parte considerativa del acto administrativo se hace referencia al artículo 83 de la Ley 1801 de 2016, que define la categoría de actividad comercial lícita y prevé la facultad de los Alcaldes para fijar horarios para el ejercicio de dicha actividad en casos de afectación de la convivencia. Así mismo, se hace referencia al artículo 140, numeral 7º, de la misma Ley, que establece como comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público el consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas en lugares públicos. (...) El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 dispone: **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. (...) Conforme lo señalado en el numeral 14 del artículo 151 ibídem a los Tribunales Administrativos les corresponde conocer en única instancia “[d]el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”. (...) El artículo 215 de la Constitución Política autorizó al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública. (...) Así mismo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “[p]or la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”, establece lo siguiente: **ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición (...) Ahora bien, revisado el contenido del Decreto 038 del 4 de junio de 2021, se observa que el mismo no fue proferido en desarrollo de algún Decreto Legislativo expedido en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica declarados por el Gobierno Nacional mediante los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo del mismo año, en los términos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 151 de la Ley 1437 de 2011. (...) Debe resaltarse que el objeto del control inmediato de legalidad es la realización de un análisis *jurídico-procesal* por parte de la Autoridad Contenciosa Administrativa sobre un determinado acto administrativo de carácter general que se expida con ocasión y en desarrollo de un **estado de excepción y/o de emergencia económica, social y ecológica** en todo el territorio Nacional. (...) Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del mencionado Decreto Municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponde al ejercicio de las atribuciones ordinarias y propias de una autoridad administrativa del orden municipal en desarrollo de facultades legales ordinarias previstas en materia policiva. (...) En este punto es importante aclarar que el hecho de que en esta actuación no se avoque el conocimiento del control inmediato de legalidad del decreto en mención, no implica que frente a este haya operado la cosa juzgada, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control precedente y en aplicación del procedimiento regido en la Ley

## CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

1437 de 2011 y demás normas concordantes. (...) Por lo anterior, al no cumplirse los requisitos mínimos necesarios establecidos por las normas en cita para adelantar el proceso previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho se abstendrá de dar inicio al procedimiento del control inmediato de legalidad respecto del 038 del 4 de junio de 2021, proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá, Cundinamarca. (...)

**Providencia de 12 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección "F", Exp. 250002315000202100629 M.P. Dra. BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS – Primera Instancia.**

---

## ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Inspección de Tránsito y Transporte Municipal de Puerto Boyacá / PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA LEY 769 DE 2002, LA LEY 1066 DE 2006 Y LA LEY 1437 DE 2011, PARA QUE SE APLIQUE LA PRESCRIPCIÓN DE 3 AÑOS AL PROCESO DE COBRO COACTIVO QUE ADELANTA LA INSPECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE PUERTO BOYACÁ EN CONTRA DEL ACTOR – No puede afirmarse que con las solicitudes formuladas se haya cumplido con la carga de exigir a la autoridad demandada el cumplimiento de alguna norma con fuerza material de ley o acto administrativo, analizado el texto de las normas invocadas por el actor, el contenido de las mismas contienen procedimientos en materia de sanciones de tránsito y procesos de cobro coactivo, de las cuales no se desprende una orden o imposición en cabeza de una autoridad o particular, pues las mismas se encargan de definir objetivos y directrices, pero de ninguna manera señalan de manera expresa que la Inspección de Tránsito y Transporte Municipal de Puerto Boyacá esté obligada a prescribir la obligación del demandante / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO ANTE LA EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL – Resulta improcedente la solicitud de cumplimiento, toda vez que el análisis que pretende que se elabore el actor, es propio de otro tipo de medios de control jurisdiccional, en los que el Juez ordinario puede determinar si existe vulneración por la expedición de actos administrativos expedidos en el trámite de un cobro coactivo.**

**Problema jurídico:** *¿Establecer si es viable jurídicamente ordenar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002, la Ley 1066 de 2006 y la Ley 1437 de 2011, para que se aplique la prescripción de tres (3) años al proceso de cobro coactivo que adelanta la Inspección de Tránsito y Transporte Municipal de Puerto Boyacá en contra del actor?*

**Tesis:** “(...) La Sala advierte que para el accionante elevó las siguientes peticiones ante la entidad accionada (...) Del contenido de los escritos se desprende que éstos hacen alusión realmente a una petición ordinaria, dirigida para que se declare la prescripción de una deuda generada en la imposición de una multa de tránsito, es decir, que en el escrito elevado no se solicita de manera expresa al ente demandado el cumplimiento de las normas citadas en la demanda de la acción constitucional, sino que se propone una controversia en torno a la aplicación de un fenómeno extintivo de las obligaciones. (...) La jurisprudencia del Consejo de Estado ha mantenido un criterio reiterado sobre los alcances de la norma citada, según el cual **“el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”** (...) En consecuencia, debe tenerse en cuenta que el requisito de procedibilidad de la acción se incumple cuando la solicitud tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia. (...) Sobre este tema, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha precisado que: **“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento** (...) Así entonces, es importante que la solicitud permita determinar que lo pretendido por el interesado es el cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es precisamente la constitución en renuencia de la parte demandada y no acreditar la interposición de un simple derecho de petición en el que se alegue la vulneración de derechos en virtud de las normas que se consideran incumplidas. (...) En el presente caso no puede afirmarse que con las solicitudes formuladas se haya cumplido con la carga de exigir a la autoridad demandada el cumplimiento de alguna norma con fuerza material de ley o acto administrativo. Además, una vez analizado el texto de las normas invocadas por el actor, la Sala encuentra que el contenido de las mismas contienen procedimientos en materia de sanciones de tránsito y procesos de cobro coactivo, de las cuales no se desprende una orden o imposición en cabeza de una autoridad o particular, pues las mismas se encargan de definir objetivos y directrices, pero de ninguna manera señalan de manera expresa que la Inspección de Tránsito y Transporte Municipal de Puerto Boyacá esté obligada a prescribir la obligación del demandante. (...) Por consiguiente, la presente acción incumple el requisito de procedencia establecido en la Ley 393 de 1997, que exige que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento. (...) Aunado a lo expuesto, se advierte que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha resaltado la improcedencia de la acción de cumplimiento para controvertir decisiones proferidas en el marco de procesos de cobro coactivo (...) En este orden de ideas, la Sala considera que como lo indicó la primera instancia, resulta improcedente la solicitud de cumplimiento, toda vez que el análisis que pretende que se elabore el actor, es propio de otro tipo de medios de control jurisdiccional, en los que el Juez ordinario puede determinar si existe vulneración por la expedición de actos administrativos expedidos en el trámite de un cobro coactivo. (...) En suma, comoquiera que no prospera la impugnación propuesta y la acción no resulta procedente, se confirmará la sentencia recurrida. (...)”.

**[Providencia de 13 de julio de 2021, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp. 110013335027202100053-01 M.P. Dra. PATRICIA SALAMANCA GALLO – Segunda Instancia.](#)**