



REPUBLICA DE  
COLOMBIA

BOLETÍN NOVIEMBRE  
Y DICIEMBRE  
DE 2020

# Publicación de providencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca 2020



CONTENIDO	Pág.
PRESENTACIÓN	1
EDICIÓN Y PUBLICACIÓN	2
SECCIÓN PRIMERA	3
SECCIÓN SEGUNDA	10
SECCIÓN TERCERA	<a href="#">25</a>
SECCIÓN CUARTA	<a href="#">32</a>
<a href="#">TUTELAS</a>	<a href="#">63</a>
<a href="#">CONTROLES INMEDIATOS DE LEGALIDAD</a>	<a href="#">77</a>

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 reivindicar la legitimidad de la administración de justicia en un proceso de construcción colectiva.

**JURISPRUDENCIA  
DEL TRIBUNAL  
ADMINISTRATIVO  
DE CUNDINAMARCA**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CUNDINAMARCA  
PRESIDENTE: DRA. AMPARO NAVARRO LÓPEZ.  
VICEPRESIDENTE: DR. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN

SECCIÓN PRIMERA

PRESIDENTE: DR. OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:

DRA. CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

DR. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

DR. FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:

DR. OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

DR. FREDY HERNANDO IBARRA MARTÍNEZ

DR. MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZON

SECCION SEGUNDA

PRESIDENTE: DR. RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON.

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:

DRA. CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO

DR. JOSE MARIA ARMENTA FUENTES

Dr. NESTOR 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 JOSE RAMIREZ POVEDA.

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN D:

DRA. ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA

DR. CERVELEON PADILLA LINARES

DR. ISRAEL SOLER PEDROZA

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN E:

DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRES BRAVO

DR. RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON

DR. JAIME ALBERTO GALEANO GARZON

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN F:

DRA. BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

DRA. ETNA PATRICIA SALAMANCA GALLO

DR. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

SECCION TERCERA:

PRESIDENTE: DR. FERNANDO IREGUI CAMELO

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:

DRA. BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA

DR. JUAN CARLOS GARZON MARTINEZ

DR. ALFONSO SARMIENTO CASTRO

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:

DR. FRANKLIN PEREZ CAMARGO

DR. HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLON

DRA. CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN C:

DRA. MARIA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

DR. FERNANDO IREGUI CAMELO

DR. JOSE ELVER MUÑOZ BARRERA

SECCIÓN CUARTA

PRESIDENTE: DRA. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ.

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:

DRA. GLORIA ISABEL CACERES MARTINEZ

DRA. AMPARO NAVARRO LÓPEZ

DR. LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:

DRA. CARMEN AMPARO PONCE DELGADO

DRA. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

DRA. MERY CECILIA MORENO AMAYA



DIRECCIÓN, EDICIÓN Y PUBLICACION

Dra. AMPARO NAVARRO LÓPEZ

Presidenta T.A.C.

**SALA DE GOBIERNO**

- Dra. AMPARO NAVARRO LÓPEZ  
Presidenta
- Dr. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN  
Vicepresidente
- Dr. OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
Presidente Sección Primera
- Dr. RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON  
Presidente Sección Segunda
- Dr. FERNANDO IREGUI CAMELO  
Presidente Sección Tercera
- Dra. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ  
Presidenta Sección Cuarta

**Reseña de Fallos**

Dr. NAIRO AVENDAÑO CHAPARRO

Relator Sección Tercera

Dra. OLGA LUCIA JIMÉNEZ TORRES

Relatora Sección Primera y Cuarta

Dr. MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ ALARCÓN

Relator Sección Segunda

-Auxiliares de Relatoría

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: [reladmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:reladmincdm@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 / EMPRESAS QUE PRESTAN EL SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA – El hecho de que una empresa que presta el servicio vigilancia y seguridad privada no cumpla con el pago de las obligaciones salariales, prestacionales y de seguridad social consagradas en las normas laborales vigentes, se estatuye como una falta grave, que da lugar a la imposición de la correspondiente sanción / SANCIONES POR VIOLACIÓN A LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS QUE PRESTAN EL SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA – Graduación**

**Problema Jurídico:** *Determinar i) si la sanción impuesta por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada resulta acorde con la conducta típica y si era dable su graduación como falta grave conforme al Decreto Ley 356 de 1994 y la Resolución 2946 de 2010, ii) si era procedente la amonestación ordenando dentro de un plazo las medidas correctivas para subsanar la situación presentada previo a la imposición de la multa y iii) si el expediente No. 4854 de 2011 debió ser tenido en cuenta en el proceso administrativo sancionatorio que aquí es objeto de debate, esto es el expediente No. 5380 de 2010.*

**Tesis:** “(...) Así para el caso concreto relacionado con el numeral 23 del citado Estatuto (artículo 74 del Decreto 356 de 1994. Anota relatoría) se precisa que, deben cumplirse las normas que regulan las relaciones obrero–patronales, reconociendo los salarios, prestaciones sociales y la seguridad social de los trabajadores de los servicios de vigilancia y seguridad privada, so pena de incurrir en la imposición de sanciones a que haya lugar dentro de la misma normatividad.

(...)

Luego, el hecho de que una empresa que presta el servicio de vigilancia y seguridad privada no cumpla con el pago de las obligaciones salariales, prestacionales y de seguridad social consagradas en las normas laborales vigentes, se estatuye como una falta grave, que da lugar a la imposición de la correspondiente sanción (...)

(...)

### **iv) Conclusiones**

(...)

a) El incumplimiento o cumplimiento tardío de las obligaciones regulan las relaciones obrero–patronales, relacionadas con los salarios, prestaciones sociales y la seguridad social, permite adelantar el procedimiento sancionatorio e imponer la correspondiente sanción por ser obligaciones que deben cumplir quienes presten el servicio de vigilancia y seguridad privada, acorde a lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 74 del Decreto Ley 356 de 1994.

b) Por su parte, el numeral 26 del artículo 45 de la Resolución 2946 de 2010, que constituye como falta grave el no pagar las obligaciones salariales, prestacionales y de seguridad social establecidas en la normatividad laboral vigente, lo que concuerda con el precitado artículo 74 del Decreto 356.

(...)

d) Así, la conducta imputada a la empresa demandante era típica por estar contenida en las disposiciones legales previamente citadas y estudiadas y dada la naturaleza de la infracción cometida, ésta se consagró como falta grave y en consecuencia era plausible de sanción, motivos por los cuales se debe afirmar que si existió el respeto al principio de legalidad.

(...)

f) Se tiene que la sanción pecuniaria impuesta, que es objeto de discusión por el apelante, está estatuida en el artículo 76 del Decreto Ley 356 de 1994 y resulta ser proporcional, razonable y acorde con la naturaleza y gravedad de la falta cometida, la cual fue determinada como falta grave, debido al incumplimiento de los deberes y obligaciones legales propios de las empresas que desarrollan la actividad de seguridad y vigilancia privada; además, se encuentra dentro de los límites establecidos en la ley, argumentos todos que justifican de manera objetiva la necesidad de la medida adoptada para su graduación e imposición, sin que pueda llegar a considerarse abusiva ni arbitraria, sino por el contrario ajustada a derecho.(...)”

**[Providencia de 12 de noviembre de 2020, Sección Primera, Subsección “A”, Exp. 11001333400220150000401, M.P. Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno – Segunda Instancia.](#)**

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA – Norma aplicable durante el régimen de transición del CPACA – Forma de contabilizar el tiempo de caducidad – Forma y momento en que se concreta el ejercicio de la potestad sancionatoria en aplicación del artículo 38 del C.C.A. / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS – Aplicación / RECURSO DE APELACIÓN – Competencia del juez de instancia**

## SECCIÓN PRIMERA

**Problema jurídico:** *Determinar a) Si operó la caducidad de la facultad sancionatoria regulada en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 frente al acto que impuso la sanción de multa ya que según la parte actora la caducidad se empieza a contar desde la ocurrencia del hecho, acto, conducta u omisión como lo ha establecido el Consejo de Estado y no desde el conocimiento del mismo por parte de la autoridad demandada. b) Si no hay lugar acoger los argumentos para decretar la nulidad total de los actos administrativos determinar si hay lugar a declarar la nulidad parcial de los actos demandados en atención de lo analizado y explicado por el juez de primera instancia en cuanto a la aplicación del principio de favorabilidad por la derogación del 61 del Decreto 3192 de 1983. c) Si la parte demandada explicó la vulneración del bien jurídico tutelado, esto es, la salud.*

**Tesis:** "(...) e) Por consiguiente la norma aplicable para efectos de establecer la caducidad de la facultad sancionatoria ante la ausencia de una norma especial es el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo y no por las previstas para ese tema en la Ley 1437 de 2011 como equivocadamente sostuvo y aplicó el juez de primera instancia.

(...)

f) Ahora bien, en cuanto a la forma de contabilizar el término de caducidad y más exactamente en cuanto a la forma o momento en el que se concreta el ejercicio de la potestad sancionatoria es pertinente indicar que esta Sala de Decisión ha sostenido y aplicado de manera reiterada el criterio según el cual en el plazo de los tres (3) años de que trata el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo la administración debía investigar, decidir de fondo, resolver los recursos interpuestos y notificar el contenido de tales decisiones so pena de operar la caducidad de la facultad sancionatoria, no obstante la Corte Constitucional con ocasión de la revisión de una acción de tutela en el marco de otro proceso de nulidad y restablecimiento del derecho similar al que aquí se estudia, en sentencia **T-211 de 1º de junio de 2018** determinó que la regla de interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984 se construyó desde dos fuentes las cuales no pueden ser desconocidas: el criterio expuesto por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 y el reconocimiento de dicha postura acogida en forma uniforme, pacífica y reiterada por la Sección Primera del Consejo de Estado en distintas providencias, todas aquellas según las cuales se concluye que la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas no caduca si en el término de 3 años previsto en la norma en mención se expide y notifica el acto administrativo principal.

(...)

g) En esa perspectiva se advierte igualmente que el Consejo de Estado con ocasión de resolver unos precisos procesos de acción de tutela, (...) tuvo como referente la sentencia T-211 de 2018 de la Corte Constitucional y frente a la discusión de la interpretación del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo concluyó, en todos esos eventos, que existe un precedente vertical vinculante que no debe desconocerse toda vez que la Sección Primera del Consejo de Estado tiene un criterio pacífico, reiterado y uniforme respecto de la forma de contar la caducidad de la facultad sancionatoria consistente en que el término de tres años debe expedirse y notificarse el acto sancionatorio principal mas no necesariamente los actos que resuelvan los recursos que se interpongan en sede administrativa contra esa decisión primigenia.

h) En atención a esa directriz jurisprudencial expuesta tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado esta Sala de Decisión a partir de la sentencia proferida el 17 de septiembre de 2020 dentro del proceso de nulidad y restablecimiento número 11001-33-34-0006-2014-00194-01 acogió esa línea de decisión judicial sobre el punto en cuestión y ahora la reitera , según la cual la sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de tres años que establece el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo se expide y notifica el acto administrativo principal que concluye con la actuación administrativa, a pesar de que los recursos administrativos que se hubieren propuesto se resuelvan y se notifiquen las decisiones con posterioridad, pero, se reitera, en relación única y exclusivamente con la aplicación del artículo 38 del Decreto-ley 01 de 1984.

i) Así las cosas en cuanto a la forma de contabilizar el término de caducidad y más exactamente en cuanto a la forma o momento en el que se concreta el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la administración se debe tener en cuenta la expedición y notificación del acto administrativo sancionatorio, si bien es cierto que el acto nace a la vida jurídica con su expedición se hace necesario que el administrado conozca de la decisión que tomó la administración, por lo cual se entiende totalmente ejercida la potestad sancionatoria en el momento en que se notifique dicha decisión. (...)

(...)

En ese marco por tanto debe concluirse, sin hesitación, que en este preciso caso el término de caducidad de la facultad sancionatoria debe contarse desde la fecha en que el Invima tuvo conocimiento de la ocurrencia de los hechos, por consiguiente, la administración debe investigar, decidir de fondo y notificar la decisión antes del término de tres (3) años que consagran las disposiciones legales antes señaladas, so pena de entenderse caducada su facultad sancionatoria.

(...)

(iii) Sobre la aplicación del principio de favorabilidad en los procedimientos administrativos en los que se pretenda la imposición de una sanción la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse al conocer de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 2 del decreto 1074 de 1999, por el cual se establece el régimen sancionatorio aplicable a las

## SECCIÓN PRIMERA

infracciones cambiarias en los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)<sup>8</sup>, en la que precisó que en materia sancionatoria sí hay lugar a aplicar el principio de favorabilidad (...)

(...)

iv) De acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional sobre la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria (en sentencia C-922 de 2001, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Anota relatoría) esta Sala de Decisión comparte esta directriz jurisprudencial -aunque con alguna diferencia de intensidad, como más adelante se explica-, toda vez que el principio de favorabilidad hace parte de la garantía constitucional del debido proceso, derecho fundamental constitucional este que por mandato expreso del artículo 29 de la Constitución debe aplicarse tanto en los procesos judiciales como en los de naturaleza administrativa, y más particularmente en los de carácter punitivo, como lo es precisamente la actuación que dio lugar a los actos administrativos objeto ahora de juzgamiento.

Las razones que sustentan esta posición de la Sala son las siguientes:

(i) *El derecho contravencional*, de cuya naturaleza participa el régimen sancionatorio cambiario, es expresión del “derecho punitivo estatal” y, por consiguiente, como bien lo han definido la doctrina y la jurisprudencia, le son inherentes los principios básicos o medulares que estructuran la garantía constitucional del debido proceso, como lo son los de: presunción de inocencia, contradicción de la prueba, derecho de defensa, nulidad de las pruebas obtenidas con violación al debido proceso, impugnación de las decisiones condenatorias, imposibilidad de juzgarse dos veces por el mismo hecho, y principio de favorabilidad, principios todos estos que no son exclusivos tan solo de una de las ramas del derecho punitivo del Estado, como lo es el derecho penal, aunque, por supuesto, dicha aplicación debe contar con algunos matices en razón de las particularidades que ofrecen cada una de las especies que integran el derecho punitivo estatal diferentes a la penal.

(...)

(iv) En ese contexto debe precisarse que la aplicación del principio de favorabilidad en los procesos administrativos sancionatorios, no es absoluta, por cuanto, necesariamente debe mediatizarse su aplicación con la ponderación que en cada caso debe hacerse igualmente del principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, lo mismo que del principio según el cual el juzgamiento de legalidad de los actos administrativos debe hacerse a la luz de la normatividad jurídica vigente al momento mismo de la expedición de los mismos pues, para efecto del control jurisdiccional de ese tipo de actos estatales el juez, desde el punto de vista temporal, se debe situar en el preciso instante de emisión del acto administrativo que se trate y de esa manera establecer cuál era el ordenamiento jurídico vigente para ese momento, para luego confrontar y determinar la concordancia o no entre el acto objeto de revisión y las normas jurídicas que le eran aplicables.

En otros términos, el régimen sancionatorio contravencional es expresión inequívoca del derecho punitivo del Estado, como bien lo han definido la doctrina y la jurisprudencia, y por tanto le son inherentes los principios básicos o medulares que estructuran la garantía constitucional del debido proceso, entre ellos el principio de favorabilidad por no ser ellos exclusivos tan solo de una de las ramas del derecho punitivo del Estado, como lo es el derecho penal, pero, por supuesto, que dicha aplicación debe contar con algunos matices en razón de las particularidades que ofrecen cada una de las especies que integran el derecho punitivo estatal diferentes a la penal, y desde ese punto de vista entonces ha sostenido que para adelantar una investigación y de imponer una sanción la administración lo debe hacer con base en las normas jurídicas vigentes al momento de ocurrencia de los hechos pero, sin perjuicio de aplicar al momento de adoptar la respectiva decisión, si es del caso, el principio de favorabilidad cuando quiera que una norma posterior tenga ese contenido bien porque elimina la infracción o porque hace más benigna o menos gravosa la sanción, por corresponder ello al contenido y teleología del artículo 29 constitucional.

(...)

(iii) En consecuencia dado el carácter más favorable de la disposición contenida en el artículo 132 del Decreto ley 019 de 2012 el cual empezó regir el 10 de enero de ese mismo año, pese a ser posterior en el tiempo respecto de la época en que ocurrieron los hechos objeto de investigación por parte del INVIMA, debido a que aquellos tuvieron lugar el 15 de noviembre de 2011 cuando se publicó la propaganda de las bebidas alcohólicas (fl. 132 disco compacto obrante en el folio 131 del cdno. no. 1), lo cierto es que para la fecha en que fueron proferidos los actos sancionatorios objeto de análisis, esto es, las Resoluciones números 2015003035 de 30 de enero de 2015 y 2016006191 de 24 de febrero de 2016 (fls. 54 a 86 cdno. no. 1) aquella otra norma ya se encontraba vigente, y por lo tanto en aplicación del principio de favorabilidad, como expresión que es de la garantía integral del derecho constitucional fundamental del debido proceso, podía y debía ser aplicada en la actuación administrativa adelantada por el INVIMA.

(...)

vi) En ese orden se revocará la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, se declarará la nulidad parcial de las Resoluciones números 2015003035 de 30 de enero de 2015 proferida por la Directora de Responsabilidad Sanitaria del INVIMA y 2016006191 de 24 de febrero de 2016 expedida por el Jefe de la Oficina Asesora

## SECCIÓN PRIMERA

Jurídica con Delegación de Funciones de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria, en lo que tiene que ver con la configuración de la infracción contenida en el artículo 61 del Decreto 3192 de 1983 que regulaba la autorización previa para la publicidad de bebidas alcohólicas, debido a que en este caso en particular se incurrió por la parte demandada en una violación del artículo 29 constitucional, esto es, al debido proceso por no dar aplicación en la actuación administrativa adelantada contra la sociedad Bavaria SA al principio de favorabilidad lo que condujo a la no aplicación del artículo 132 del Decreto ley 019 de 2012, norma que resultaba ser más favorable para el investigado en tanto que antes de que se iniciara la investigación -28 de mayo de 2012- y antes de que se expidieran los actos acusados esta última norma derogó la citada obligación, situación en la que además de modo consecuencial se produjo un desconocimiento del principio de legalidad por atipicidad de la conducta sancionada.

(...)

e) En aplicación de esa directriz jurisprudencial (sentencia del Consejo de Estado del 12 de noviembre de 2003, Exp. 13206. C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa. Anota relatoría) se tiene que tratándose del análisis que le corresponde al juez de segunda instancia este adquiere competencia para revisar el fondo de la controversia solo respecto de los puntos de inconformidad del recurrente, teniendo en cuenta que es exclusivamente en relación con el proceso y las decisiones adoptadas por el juez de primera instancia, sobre la base de los términos y elementos con los que fue propuesta inicialmente la controversia.

(...)

h) Por lo tanto, como en la demanda no se formuló ningún cuestionamiento o cargo de nulidad referente a la falta de explicación del bien jurídico tutelado en los actos acusados y a la ausencia de culpabilidad de la parte actora, no es jurídicamente procedente en esta instancia procesal pronunciarse sobre esos puntos como se explicó. (...)

[Providencia de 29 de octubre de 2020, Sección Primera, Subsección "B", Exp. 11001333400420160029601, M.P. Dr. Fredy Ibarra Martínez – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / EXCEPCIÓN DE INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA – Configuración / OFERTA DE COMPRA EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN POR VIA ADMINISTRATIVA – Es un acto de trámite / DICTAMEN PERICIAL – Objeción por error grave / AVALÚOS DE BIENES INMUEBLES – Métodos o procedimientos para su realización y aplicación / INFORME DE AVALÚO – Contenido / INDEMNIZACIÓN POR DAÑO EMERGENTE Y LUCRO CESANTE – Reconocimiento – Determinación – Concepto que pueden generar el daño emergente y el lucro cesante / AVALÚO – Vigencia / PERJUICIOS MORALES – Improcedentes en materia de expropiación administrativa / INDEMNIZACIÓN EN EL PROCESO DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA – Obligación del titular del derecho de probar el carácter cierto del daño / MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO – Busca establecer el valor comercial del bien a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo / MÉTODO DE COSTO DE REPOSICIÓN – Busca establecer el valor comercial del bien objeto de la construcción a partir de estimar el costo total de la construcción (entendido como la suma de los costos directos, costos indirectos, los financieros y los de gerencia del proyecto, en que debe incurrirse para la realización de la obra), teniendo en cuenta la descripción del bien inmueble, la edad, la vida útil, el estado de conservación, la depreciación, el valor de la reposición entre otros aspectos**

**Problema jurídico:** *Determinar a) Si el valor presentado como indemnización se deriva de un avalúo corporativo donde no se determinaron ni tuvieron en cuenta valores objetivos e individuales del predio por cuanto, según el actor, teniendo en cuenta sus dimensiones, ubicación, construcción y acabados, sumado a la actividad comercial de la zona debe reconsiderarse el valor estipulado en el acto acusado. b) Si para el método de comparación o de mercado es necesario que se hayan analizado 7 ofertas de predios dentro del sector que tengan igualdad de condiciones al predio objeto de estudio ya que, según el demandante del proceso, en este caso concreto solo se analizaron 3 predios presentándose además falencias al aplicar el método valuatorio. c) Si el método de costo de reposición comparado con los resultados que se obtuvieron en el informe técnico en el cual el IDU se basó para fijar los valores que se plasmaron en la resolución de oferta de compra presentó falencias técnicas. d) Si la persona que es expropiada debe ser indemnizado con el costo íntegro del daño material y moral que le es causado con la expropiación. e) Si en este caso concreto se presentó la causal de nulidad denominada falsa motivación puesto que en opinión del actor la parte demandada no realizó una adecuada motivación de cada una de las resoluciones demandadas toda vez que no se tuvieron en cuenta aspectos como la ubicación del inmueble y el valor dado está por debajo del valor comercial real. f) Si en este caso concreto se debía avaluar en primer lugar la cosa expropiada, esto es, el predio, el terreno (sic) y la construcción con las características que lo identifican en el momento de la expropiación y, en segundo lugar, según el actor, se debía contemplar el monto de la indemnización de manera real y justa. g) Si la Corte Constitucional en la sentencia C-153 de 1994 expuso que la indemnización deberá ser reparatoria y no meramente compensatoria asimismo deberá ser justa, apropiada y adecuada.*

## SECCIÓN PRIMERA

**Tesis:** “(...) 1) La Sala declarará de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda frente la pretensión de la demanda consistente en que “se declare la nulidad de la Resolución No. 77753 del 29 de agosto de 2014 “por la cual se formula una oferta de compra” expedida por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.” debido a que se trata de un acto de trámite y no definitivo como se explica a continuación:

(...)

(...) el acto que establece la oferta de compra es de simple trámite ya que el definitivo lo constituye el acto que ordena la expropiación por vía administrativa.

(...)

(i) El método de comparación o de mercado es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo.

(ii) El método de costo de reposición es el que busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo a partir de estimar el costo total de la construcción a precios de hoy, un bien semejante al del objeto de avalúo, y restarle la depreciación acumulada.

(iii) Para los inmuebles no sujetos al régimen de propiedad horizontal el valor del terreno y la construcción deben ser analizados en forma independiente para cada uno de los datos obtenidos con sus correspondientes áreas y valores unitarios.

(iv) El método de costo de reposición se utiliza para obtener el costo total de la construcción.

(v) En ese orden, como los valores del terreno y la construcción deben ser analizados en forma independiente y que para avaluar la construcción se aplica el método de costo de reposición se infiere, como lo hizo y aplicó cabalmente la Unidad Administrativa Distrital de Castro Distrital en su informe de avalúo, que el área de terreno debía ser valorada a través del método de comparación o de mercado.

(...)

(v) Asimismo, en el dictamen realizado por el auxiliar de la justicia se incurrió en error grave porque al utilizar el método de comparación o de mercado para determinar el valor del terreno no se cumplió con los parámetros técnicos establecidos en el artículo 11 de la Resolución IGAC 620 de 2008, debido a que para adoptar el valor promedio de las ofertas era necesario aplicar el análisis estadístico y el cálculo de las medidas de dispersión como la desviación estándar y el coeficiente de variación, este último que debía ser de hasta el 7.5%, proceso necesario para poder determinar el valor de metro cuadrado del terreno, procedimiento que se omitió en el dictamen.

(...)

La norma citada (artículo 11 de la Resolución IGAC 620 de 23 de septiembre de 2008. Anota relatoría) permite que para la realización del avalúo se utilice información de mercado contenida en documentos escritos debiendo estos ser verificados, confrontados y ajustados antes de ser utilizados en los cálculos estadísticos y que para tal fin es necesario calcular medidas de tendencia central, siendo la más usual la media aritmética por lo que es necesario calcular indicadores de dispersión tales como la varianza y el coeficiente de variación, para lo cual la norma estipula que cuando el coeficiente de variación sea inferior al 7,5% la media obtenida se podrá adoptar como el más probable valor asignable al bien pero, cuando el coeficiente de variación sea superior a 7,5% no es procedente utilizar la media obtenida.

(...)

3) Así las cosas ante la prosperidad del reproche consistente en que no se cumplieron las metodologías valuatorias establecidas en la Resolución número 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en tanto que no realizó de manera independiente la valoración del terreno y la construcción y el dictamen tampoco cumplió con el procedimiento técnico y jurídico, por economía procesal queda la Sala relevada del estudio de los demás argumentos esgrimidos para sustentar la objeción por error grave.

4) Por tales circunstancias y razonamiento la Sala declarará probada la objeción por error grave formulada por la parte demandada contra el dictamen pericial rendido en este proceso judicial de autoría de la perito arquitecta Carla Jasmín Isaacs Ramírez.

(...)

4) A su turno la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este punto en concreto ha determinado que en el proceso de expropiación también hay lugar al reconocimiento de una indemnización por daño emergente y el lucro cesante siempre y cuando sean ciertos y exista un nexo de causalidad entre esos daños y la decisión administrativa mediante la cual se decretó la expropiación pues, la simple conjetura o suposición no puede dar lugar a una indemnización.

(...)

## SECCIÓN PRIMERA

Según el contenido y alcance de la citada norma (artículo 3 de la Resolución IGAC 898 de 2014. Anota relatoría) la indemnización es el resarcimiento económico que se reconocerá y pagará al beneficiario, en caso de ser procedente, por los perjuicios generados en el proceso de adquisición predial; el daño emergente es el perjuicio o pérdida asociada al proceso de adquisición predial y, el lucro cesante es la ganancia o provecho dejada de percibir por el término de seis (6) meses como máximo, por los rendimientos reales del inmueble objeto de adquisición.

(...)

Con base en dicha normatividad (artículo 10 de la Resolución IGAC 898 de 2014. Anota relatoría) es claro que el cálculo de la indemnización solo tendrá en cuenta el daño emergente y/o lucro cesante generados por el proceso de adquisición predial, de conformidad con la información oportunamente entregada y lo verificado en la visita.

7) A su vez el artículo 17 de la citada resolución dispone que entre los conceptos que puede generar el daño emergente se encuentran: a) notariado y registro, b) desmonte, embalaje, traslado y montaje de bienes muebles, c) desconexión de servicios públicos, d) gastos de publicidad, e) arrendamiento y/o almacenamiento provisional, f) impuesto predial, g) adecuación del inmueble de reemplazo, f) adecuación de áreas remanentes y, h) perjuicios derivados de la terminación de contratos.

8) Finalmente, el artículo 18 de la Resolución 898 de 2014 emitida por el IGAC establece los conceptos de lucro cesante que usualmente se pueden generar en el marco del proceso de adquisición predial como son: a) pérdida de utilidad por contratos que dependen del inmueble objeto de adquisición tales como el contrato de arrendamiento o aparcería sobre parte o la totalidad del inmueble, y b) pérdida de utilidad por otras actividades económicas cuando el beneficiario realice en el inmueble una actividad económica diferente a las enunciadas en el literal anterior, asimismo se resalta que se conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley 1682 de 2013, el lucro cesante se reconocerá hasta por 6 meses.

(...)

(...) lo cierto es que el ordenamiento jurídico preceptúa de manera clara y precisa que el cálculo de la indemnización solo tendrá en cuenta el daño emergente y/o lucro cesante generados por el proceso de adquisición predial, de conformidad con la información oportunamente entregada y lo verificado en la visita respectiva y cuyos conceptos en términos generales se encuentran determinados en los artículos 17 y 18 la Resolución 898 de 2014 emitida por el IGAC, es decir, en parte alguna este último cuerpo normativo determina que forman parte del concepto de indemnización la indexación de sumas a partir de la oferta de compra y la expedición del acto que ordena la expropiación administrativa, motivo suficiente para que la objeción por error grave esté llamada a prosperar.

(ii) Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que el artículo 19 del Decreto 1420 de 1998 dispone que el avalúo tiene vigencia de un (1) año contado desde la fecha de su expedición o desde aquella en que se decidió la revisión o impugnación.

(...)

En consecuencia, según esa directriz jurisprudencial (sentencia de la Corte Constitucional C-750 de 2015. Anota relatoría) el resarcimiento comprende el desembolso de los perjuicios materiales por lucro cesante y el daño emergente, perjuicios que deberán ser cubiertos siempre que sean ciertos, por el contrario, la indemnización no incluye el pago de perjuicios morales puesto que este desembolso carece de correspondencia con una subsanación de lesiones reconocida en el artículo 58 de la Constitución Política, resarcimiento que no es pleno, argumento que toma relevancia si se tiene en cuenta que el dolor que pueda sufrir el particular por la pérdida de su derecho de propiedad no es reparable.

(...)

h) De las normas referidas (artículos 25 y 26 del Decreto 1420 de 1998. Anota relatoría) se tiene entonces que el avalúo para efectos de la aplicación de las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 puede hacerse siguiendo cualquiera de los siguientes métodos:

i) De comparación o de mercado.

ii) De capitalización o rentas de ingreso. iii) De costo de reposición.

iv) Residual.

(...)

j) Sobre esta materia de manera especial el Consejo de Estado ha decantado que el titular del derecho de propiedad del bien expropiado tiene derecho a recibir una indemnización plena de carácter reparatorio que comprenda tanto el valor del bien expropiado como los demás perjuicios que se le hubieren causado, aunado a lo anterior también ha destacado que el valor de la indemnización no puede ser superior a los perjuicios realmente causados, de manera que es una obligación del titular del derecho probar el carácter cierto del daño.

(...)

## SECCIÓN PRIMERA

Por tanto el método de comparación o de mercado busca establecer el valor comercial del bien a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo, resaltándose que en parte alguna se establece que las ofertas analizadas deben ser más de siete como equivocadamente lo sostiene la parte actora, asimismo en las disposiciones en cita en cuanto a los cálculos matemáticos, estadísticos y la asignación de valores en el método de comparación se establece que es necesario calcular medidas de tendencia central y la más usual es la media aritmética por lo que siempre que se acuda a medidas de tendencia central es necesario calcular indicadores de dispersión tales como la varianza y el coeficiente de variación.

(...)

Según las disposiciones citadas (artículos 3 y 13 de la Resolución IGAC 620 de 2008. Anota relatoría) se tiene que el método de costo de reposición busca establecer el valor comercial del bien objeto de la construcción a partir de estimar el costo total de la construcción (entendido como la suma de los costos directos, costos indirectos, los financieros y los de gerencia del proyecto, en que debe incurrirse para la realización de la obra), teniendo en cuenta la descripción del bien inmueble, la edad, la vida útil, el estado de conservación, la depreciación, el valor de la reposición entre otros aspectos, como lo establece Fitto y Corvini.

(...)

b) A su turno la jurisprudencia del Consejo de Estado (sentencia del 31 de mayo de 2018, Exp.: 25000-23-24-000-2008-00074-02, C.P. Dra. María Elizabeth García González. Anota relatoría) ha determinado que en el proceso de expropiación también hay lugar al reconocimiento de una indemnización por daño emergente y el lucro cesante siempre y cuando sean ciertos y exista un nexo de causalidad entre esos daños y la decisión administrativa mediante la cual se decretó la expropiación pues, la simple conjetura o suposición no puede dar lugar a una indemnización. (...)

[Providencia de 12 de noviembre de 2020, Sección Primera, Subsección "B", Exp. 25000234100020160048800, M.P. Dr. Fredy Ibarra Martínez – Primera Instancia.](#)

---

## SECCIÓN SEGUNDA

**MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / AUTO – Resuelve recurso de apelación contra el auto que negó el mandamiento de pago por inexistencia de la obligación / TÍTULO EJECUTIVO – Cuando existe discusión sobre el derecho el título no es ejecutable / CADUCIDAD – De la acción ejecutiva / CADUCIDAD – Del medio de control ejecutivo / PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

**Problema jurídico:** “(...) debe la Sala establecer si le asiste razón al juez de instancia, al negarse a librar el mandamiento de pago por considerar que el título ejecutivo ha perdido vigencia y que además existe discusión respecto de la obligación, por lo cual la vía de resolución no es el juicio ejecutivo. (...)”

**Tesis:** “(...) en esta ocasión se presenta como título ejecutivo un acto administrativo contenido en la Resolución 44259 de 29 de mayo de 2008 (...) aun cuando la accionada emitió la Resolución No. 44259 de 2008 reconociendo una pensión de vejez, nunca la incluyó en nómina, por cuando determinó que existían irregularidades en el reconocimiento, no sólo de esa pensión sino de una de gracia que le reconoció y venía pagado desde 1998. Efectuó CAJANAL y BUEN FUTURO diversos pronunciamientos donde le advirtieron a la accionante, la imposibilidad de pagarle la pensión reconocida en Resolución No. 44259 de 2008, por lo cual debió entender que la vía para esclarecer su derecho pensional no era el juicio ejecutivo sino uno ordinario, donde demandara la legalidad de los pronunciamientos, en los cuales se decidió no incluirla en nómina de pensionados. Existiendo discusión sobre el derecho, el título no es ejecutable pues sólo lo son, las obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles, y para el asunto bajo estudio, no existe claridad ni expresividad de la obligación, cuando luego de emitida la Resolución No. 44259 de 2008, la entidad a través de diversos pronunciamientos provocados por la ejecutante, rechazó efectuar el pago por encontrar anomalías en el reconocimiento, lo cual incluso en vía ordinaria puede cuestionarse como una revocatoria directa del acto pensional. (...) habiéndose expedido la Resolución No. 44259 el 3 de septiembre de 2008, y transcurridos más de cinco años sin que la administración la ejecutara, esto es, incluyera en nómina e iniciara a pagar la pensión de vejez a favor de la demandante, el acto no puede ejecutarse por la administración, pero tampoco enjuiciarse por vía ejecutiva luego de más de 10 años de proferido, por cuanto ha caducado la oportunidad de demandar. Señala el apelante que no opera la caducidad en esta acción, por cuanto discute un derecho imprescriptible como lo es la pensión; sin embargo, debe recordarse que es el derecho sustancial el que no prescribe y por tanto la accionante puede acudir a la administración y al juez ordinario, a fin de que le resuelva su derecho pensional, pero por legalidad y seguridad jurídica, no puede permitirse a los ciudadanos accionar en cualquier tiempo, para el reconocimiento de sus derechos y por ello existen como normas de orden público y estricto cumplimiento los términos de caducidad y prescripción, que para este caso impiden que después de 10 años, se proponga una acción ejecutiva con base en un título que ya no goza de fuerza ejecutoria. (...)”

[Providencia de 19 de noviembre de 2020. Sección Segunda, Subsección “A” Exp. 20180021901, M.P. Dra. Carmen Alicia Rengifo Sanguino.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / PROCESO EJECUTIVO – De intereses moratorios derivados del pago tardío de sentencia judicial / CADUCIDAD – Del medio de control ejecutivo / CADUCIDAD – De la acción ejecutiva / PRESCRIPCIÓN / PAGO**

**Problema jurídico:** *Determinar si se encuentran probadas o no las excepciones de caducidad de la acción, prescripción y pago.*

**Tesis:** “(...) la acción caduca al cabo de los cinco (5) años contados a partir del día siguiente a aquel en se (sic) dio la ejecutoria de la providencia o inicio de la exigibilidad de la obligación de que se trate. También debe quedar en claro, que los términos de caducidad de las acciones judiciales se definen y consagran es en la ley, no en una decisión judicial. En cuanto al caso concreto al estudio se tiene acreditado que la sentencia allegada como título de recaudo ejecutivo adquirió ejecutoria el día 27 de marzo de 2.009 por lo que el término de caducidad empezó a causarse el día 28 de ese mes y año. Se advierte que, para la fecha de presentación de la demanda, es decir, 11 de noviembre de 2.016 (...) había operado la caducidad de la acción ejecutiva promovida. En consecuencia, la acción ejecutiva instaurada se encontraba manifiestamente caducada. Establece el artículo 230 de la Constitución Política que los jueces en sus providencias sólo estarán sometidos al imperio de la ley. (...) el término de seis (6) meses previsto en el artículo 336 del C.P.C. y artículo 60 de la ley 446 de 1.998 o el de dieciocho (18) meses establecido en el artículo 177 del decreto No. 01 de 1.985 (C.C.A.) o el de diez (10) meses que actualmente consagra el artículo 192 del C.P.A.C.A., son simplemente plazos de gracia que el legislador le ha otorgado como prerrogativa a las entidades (...) para que efectúen las disponibilidades, adiciones, traslados presupuestales que sean indispensable para proveer y efectuar el pago de la obligación (...) Se trata entonces, de un término de inembargabilidad y no de inejecutabilidad, como impropriamente los ha expresado el legislador. (...) Por otra parte, estatuye el artículo 151 del C.S.L, que los derechos de crédito o personales, carácter que se les adscribe a los derechos laborales, prescriben al cabo de tres (3) años. (...) En los autos no existe prueba de ninguna clase que demuestre que el “acreedor” demandante hubiese realizado imputación del pago recibido o que hubiere reclamado o reservado cobrar accesorios obligacionales, por tanto, para el sublite, esos créditos accesorios se extinguieron desde la fecha en que se realiza el pago por parte de la ahora entidad pública ejecutada. Por consiguiente, por este aspecto no

## SECCIÓN SEGUNDA

procede dictar la orden de pago impetrada en la demanda. (...) El deudor – Ejecutado dio cumplimiento a la sentencia por medio de la Resolución No. PAP-007158 de 23 de julio de 2010 (...). Si el ahora ejecutante tenía inconformidad con el contenido de ese acto administrativo pudo controvertirlo por medio de los recursos previstos en el artículo 74 y ss, del C.P.A.C.A. No es admisible que ahora se pretenda convertir el proceso ejecutivo en un proceso ordinario o declarativo. Esto es contrario al debido derecho de litigar. Que le dijeron impropriamente que contra esa decisión no procedía recursos le era favorable porque quedaba habilitada la vía de control judicial del acto en forma directa, es decir, sin necesidad de agotamiento de instancia gubernativa y en cualquier tiempo según las disposiciones del C.P.A.C.A. (...) Por todo lo expuesto, el Tribunal procederá a declarar probadas las excepciones caducidad de la acción, la de pago, prescripción de la obligación e inexistencia de documento que preste mérito ejecutivo. En consecuencia, revocará la sentencia de fecha 21 de febrero de 2018 proferida por el Juzgado Dcatorce (14) Administrativo de Bogotá, por medio de la cual se ordeno seguir adelante con la ejecución. Sin costas en la instancia. (...)"

[Providencia de 5 de noviembre de 2020. Sección Segunda, Subsección "A" Exp. 20160034701, M.P. Dr. José María Armenta Fuentes.](#)

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Ugpp / RELIQUIDACIÓN DE PENSIÓN SUPRIMIDO DAS - Mediante fallos de primera y segunda instancia se le ordenó la reliquidación de su pensión de jubilación, la Sala no puede entrar a estudiar los actos administrativos demandados, mal haría la Sala en volverse a pronunciar frente a unas pretensiones que ya fueron decididas por esta jurisdicción / COSA JUZGADA - Sí se acredita la identidad de los 3 presupuestos, i) las partes coinciden, ii) la identidad del objeto aunque los actos administrativos demandados de los cuales se depreca la nulidad, son diferentes a los inicialmente demandados, en ambos procesos se resuelven idénticas peticiones del actor, y iii) la coincidencia de causa, en los dos procesos se pretende el reajuste de la pensión de jubilación teniendo en cuenta los factores salariales devengados el último año de servicios prestados, se configura la cosa juzgada.**

**Problema Jurídico:** *¿Determinar si el señor (...) tiene derecho, o no, a que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (Ugpp) le reliquide y pague su pensión de vejez con la inclusión de todos los factores salariales percibidos en el año anterior al retiro del servicio, específicamente la prima de riesgo, esto, conforme al régimen especial de los servidores del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)?*

**Tesis:** "(...) al señor (...) mediante fallos de primera y segunda instancia se le ordenó la reliquidación de su pensión de jubilación en el sentido de tener en cuenta para su liquidación las primas de servicios, navidad y vacaciones, no siendo así respecto de la prima de riesgo, a las cuales se dio cumplimiento por la extinguida Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, hoy Ugpp, a través de la Resolución UGM 007447 del 12 de septiembre de 2011. (...) se está solicitando la nulidad de las Resoluciones i) RDP 038015 del 10 de octubre de 2016 y ii) RDP 003458 del 31 de enero de 2017, por medio de las cuales se i) negó el reajuste pensional y ii) confirmó la anterior decisión, respectivamente. (...) las mismas se expidieron de manera posterior a la sentencia de segunda instancia referenciada en el párrafo anterior, esto es, 25 de noviembre de 2010. (...) la Sala no puede entrar a estudiar los actos administrativos demandados, comoquiera que mal haría la Sala en volverse a pronunciar frente a unas pretensiones que ya fueron decididas por esta jurisdicción. (...) se entran a colegir los tres presupuestos para que se configure la cosa juzgada, esto es i) que el nuevo proceso debe versar sobre el mismo objeto, esto es, que compartan las mismas pretensiones; ii) se debe fundar en la misma causa pretendida, es decir, que los dos medios de control se funden en los mismos hechos que les sirven de causa; y iii) debe existir identidad jurídica de partes, queriendo esto decir, que sea instaurado por el mismo accionante y en contra de la misma demandada. (...) el entonces Juzgado Décimo (10.º) Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá mediante sentencia de 4 de diciembre de 2009 (fs. 215 a 234), accedió parcialmente a las pretensiones dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho 2006-02875, las cuales estaban encaminadas a obtener la reliquidación de la pensión, teniendo en cuenta el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de prestación de servicio, en el sentido de incluir en la liquidación además de las ya reconocidas, las primas de servicios, navidad y vacaciones, y negar la inclusión de la prima de riesgo, decisión que fue confirmada por esta Corporación mediante sentencia proferida el 25 de noviembre de 2010. (...) Respecto de los elementos para la configuración de la cosa juzgada, la Corte Constitucional en Sentencia C-774 de 2001 afirmó: (...) se procederá a establecer si en este asunto se ha configurado cosa juzgada, para lo cual resulta oportuno analizar a través del siguiente cuadro comparativo si, en el *sub lite*, se colman o no los presupuestos procesales exigidos, (...) en el *sub lite* sí se acredita la identidad de los 3 presupuestos, pues, i) las partes coinciden, ii) en cuanto a la identidad del objeto aunque los actos administrativos demandados de los cuales se depreca la nulidad, son diferentes a los inicialmente demandados, en ambos procesos se resuelven idénticas peticiones del actor, es decir, la negativa del reajuste de la pensión de jubilación por factores salariales; iii) respecto de la coincidencia de causa, se advierte que en los dos procesos se pretende el reajuste de la pensión de jubilación teniendo en cuenta los factores salariales devengados el último año de servicios prestados, incluida la prima de riesgo. (...) se concluye que se configura la cosa juzgada, toda vez que lo solicitado ya fue objeto de estudio en esta jurisdicción, por lo que es preciso afirmar que en el caso bajo estudio, no es procedente volver a demandar unas pretensiones que ya fueron atendidas con la expedición del fallo de 4 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado

## SECCIÓN SEGUNDA

Décimo (10.º) Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, mediante el cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en el que se declaró la nulidad de la Resolución 44795 del 22 de diciembre de 2005 y se ordenó a la demandada reajustar la pensión de jubilación, con la inclusión de las primas de servicios, navidad y vacaciones, no siendo así respecto de la prima de riesgo, decisión que fue confirmada por esta Corporación mediante providencia del 25 de noviembre de 2010. (...) no declarar probada la excepción de la cosa juzgada sería atentar contra la firmeza, estabilidad y seguridad jurídica de las sentencias y eso vulneraría el derecho a la igualdad, pues justamente la institución jurídica de la cosa juzgada busca otorgar a las decisiones un carácter de definitivo, inmutable y vinculante, lo que impide a los jueces decidir sobre una discusión que ya ha sido resuelta en sede judicial. (...) en lo que tiene que ver con un nuevo estudio de una situación que ya fue decidida en sede judicial, se aclara que se da únicamente en el evento en que surjan hechos nuevos que justamente permitan un nuevo análisis del fondo del asunto y solo en relación con estos. Sin embargo, en el caso concreto no se vislumbra la existencia de los mismos. (...) se revocará la sentencia de primera instancia, toda vez que resulta improcedente atender la petición del actor, en el sentido de declarar la nulidad de las resoluciones acusadas y como consecuencia de ello ordenar el restablecimiento del derecho conforme se solita en la demanda, comoquiera que en el presente caso se configuró el fenómeno de la cosa juzgada, la cual se declarará de oficio. (...) no hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, en la medida en que conforme al artículo 365 (numeral 8º) del Código General del Proceso (CGP), «Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación», situación que no se observa en el *sub lite*. (...)"

[Providencia de 19 de noviembre de 2020, Sección Segunda, Subsección "B", Exp. 110013335026201700094-02 M.P. Dr. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional / RETIRO DEL SERVICIO POR DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD PSICOFÍSICA - Si el concepto de la Junta médica es un requisito sine quanon para el retiro por disminución de la capacidad laboral, tal concepto solo es controvertible con dictamen científico de su autoridad superior Tribunal médico, o con nuevo concepto de la Junta médica establecida en el ordenamiento para ese propósito científico que determina la decisión de retiro o mantenimiento en el servicio oficial, el acto enjuiciado no se encuentra viciado de nulidad, fue expedido conforme a lo normado en el ordenamiento jurídico aplicable / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE - La entidad siempre estuvo atenta al estado de salud del demandante, le ofreció tratamiento para el manejo de sus patologías, sin embargo, conforme a los conceptos de psiquiatría y salud ocupacional se niega a tomar los medicamentos que le son suministrados pues considera no son necesarios pese a las múltiples recomendaciones médicas, las pretensiones de la demanda se denegarán.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si la resolución N° 03740 del 08 de agosto de 2017, por la cual se retiró del servicio de la Policía Nacional al Subintendente, se encuentra o no viciada de nulidad? ¿En especial, la Sala analizará si el acto demandado se encuentra viciado de falsa motivación por haberse invocado como fundamento que el demandante no era apto para el servicio, cuando ya habían transcurridos más de tres meses desde que fue valorado por la Junta Médico Laboral?*

**Tesis:** "(...) Analizados los supuestos fácticos y jurídicos que enmarcan la controversia planteada en el *sub lite*, se concluye que no le asiste razón al demandante, tampoco al *a quo* al señalar que, para expedir el acto acusado, las autoridades competentes no observaron con exactitud los términos previstos en las normas ya explicadas y que ello sea causal de nulidad por falsa motivación. (...) el señor (...) fue valorado por la Junta Medico Laboral el día 08 de septiembre de 2016, oportunidad en la cual se determinó no apto para el servicio por una disminución en su capacidad psicofísica del 8% y no se recomendó su reubicación, decisión que le fue notificada el día 21 de septiembre de 2016, sin que exista prueba en el plenario de que en ese momento hubiera desistido de la convocatoria del Tribunal Medico Laboral. (...) Según se extrae del contenido de la resolución No. 03740 del 08 de agosto de 2017 (...) el demandante elevó solicitud de convocatoria del Tribunal Médico Laboral el día 23 de enero de 2017, solicitud que fue admitida por el organismo de calificación mediante acta No. 06 del 02 de febrero de 2017; en el trámite de esa solicitud le fue asignada cita para valoración médica el día 06 de mayo de 2017. (...) el día 04 de mayo de 2017, el demandante voluntariamente desistió de la solicitud de convocatoria del Tribunal Medico Laboral, petición que fue aceptada por el Secretario General del Ministerio de Defensa mediante resolución No. 49 del 16 de mayo de 2017. (...) para el computo del término de tres meses con el que contaba la entidad para retirar del servicio al demandante con fundamento en el acta de la Junta Medico Laboral, debe tenerse en cuenta la solicitud de convocatoria del Tribunal Medico Laboral elevada por el demandante, así mismo todo el trámite administrativo que se surtió con ocasión a esa solicitud, la cual finalmente fue desistida por el actor. (...) En la sentencia proferida en primera instancia el Juez determinó que entre la fecha en que el demandante fue valorado por la Junta Medico Laboral y la expedición del acto de retiro transcurrieron más de once meses, desconociendo así el término previsto por el inciso 2º del artículo 7º del decreto 1796 de 2000. No obstante, como se expuso en precedencia, en ese análisis se omitió tener en cuenta el trámite adelantado con ocasión a la solicitud de convocatoria del Tribunal Medico Laboral. (...) el concepto emitido por la Junta Médico Laboral alcanzó firmeza con posterioridad a la expedición de la resolución No. 49 del 16 de mayo de 2017, por medio de la cual se aceptó el desistimiento a la convocatoria del Tribunal Médico. (...) no obra prueba de la notificación de este acto administrativo al demandante, sin embargo y si en gracia de discusión los tres meses con que contaba la entidad para retirar al actor del

## SECCIÓN SEGUNDA

servicio por disminución de su capacidad psicofísica con fundamento en el concepto de la Junta Medico Laboral No 8835 de 2016, se toman a partir de la fecha de expedición de esa resolución, esto es el 16 de mayo de 2017, la entidad podía proferir el acto de retiro hasta el 16 de septiembre de 2017 y lo hizo el 08 de agosto de 2017, esto es dentro del término legal. (...) se verifica que el retiro del servicio del señor (...) tiene como fundamento el concepto emitido por la Junta Medico Laboral mediante acta No. 8835 de 2016, en la cual se determinó una disminución en su capacidad laboral del 8%, razón por la cual no era apto para el servicio y no era posible su reubicación, decisión que se encuentra ajustada a la regulación normativa y jurisprudencial que estipula la causal de retiro por disminución de la capacidad psicofísica. (...) Es del caso señalar que en el estudio médico contenido en el acta proferida por la Junta Medico Laboral, se determinó que el actor presenta un comportamiento impulsivo y con tendencia a la agresividad, mala adherencia al tratamiento asignado, en consecuencia, no se recomendó su reubicación laboral, si se toma en consideración que la actividad policial genera un riesgo psicolaboral. (...) contrario a lo expuesto en la demanda, quedó demostrado que la entidad siempre estuvo atenta al estado de salud del demandante, le ofreció tratamiento para el manejo de sus patologías, sin embargo, conforme a los conceptos de psiquiatría y salud ocupacional se niega a tomar los medicamentos que le son suministrados pues considera no son necesarios pese a las múltiples recomendaciones médicas. (...) si el concepto de la Junta médica es un requisito *sine quanon* para el retiro por disminución de la capacidad laboral, tal concepto solo es controvertible con dictamen científico de su autoridad superior (*Tribunal médico*), o con nuevo concepto de la Junta médica establecida en el ordenamiento para ese propósito científico que determina la decisión de retiro o mantenimiento en el servicio oficial. (...) En conclusión, la Sala llega al convencimiento, que el acto enjuiciado no se encuentra viciado de nulidad, habida consideración a que fue expedido conforme a lo normado en el ordenamiento jurídico aplicable. En consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia, en cuanto accedió a las pretensiones de la demanda y en su lugar se denegarán. (...)"

[Sentencia de 04 de noviembre de 2020, Sección Segunda, Subsección "C", Exp. 110013335029201800003-01 M.P. Dra. AMPARO OVIEDO PINTO – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Servicio Nacional de Aprendizaje Sena / RELACIÓN LABORAL – Declaró la existencia de una relación laboral entre el señor (...) y la entidad demandada / PAGO DE PRESTACIONES – Corresponde a las causadas posterior al 2 de diciembre de 2014 hasta el 27 de diciembre de 2015, en el acta de la audiencia por error involuntario, se plasmó el reconocimiento por el periodo correspondiente entre el 2 de diciembre de 2014 y el 28 de enero de 2015, el reconocimiento y pago ordenado se efectuará durante los periodos antes anotados, por el tiempo de servicio estricta y efectivamente prestado, descontando las interrupciones y tomando como base de liquidación el monto mensual pactado como honorarios en cada contrato / PRESCRIPCIÓN - Se encuentra prescrito cualquier derecho a su favor en cuanto al pago de los emolumentos derivados de la relación laboral configurada, que se haya causado con anterioridad al 17 de enero de 2014, excepto lo referente a aportes a seguridad social en pensiones, en observancia de la condición periódica del derecho pensional.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si existió solución de continuidad en las vinculaciones laborales del señor (...) y el SENA y, en consecuencia, establecer si se configuró el fenómeno de la prescripción de las acreencias laborales reclamadas en los términos dispuestos por el Juez de instancia?*

**Tesis:** "(...) si entre la terminación de un contrato y la celebración de otro transcurrieron más de 15 días hábiles se debe entender que hubo solución de continuidad para todos los efectos legales, por el contrario, si no transcurrió dicho lapso, habrá de concluirse que no hubo solución de continuidad y se entenderá como una única vinculación. (...) se puede concluir, las siguientes interrupciones en las vinculaciones del señor (...) con la entidad demandada, desde el año 2013 así: i) La terminación del contrato No.1109 de 17 de enero de 2014, data del 2 de diciembre de 2014 y la vinculación en razón del contrato No. 2925 de 27 de enero de 2015 fue de fecha 28 de enero de 2015, por lo que hubo una interrupción de **36 días hábiles** para celebrar el siguiente contrato. ii) El contrato No. 916 de 21 de enero de 2013, finalizó el 20 de diciembre de 2013 y el demandante fue vinculado nuevamente a la entidad a través del contrato No. 1109 de 17 de enero de 2014, el mismo 17 de enero de 2014, presentándose una interrupción de **16 días hábiles**. (...) en aquellos contratos de prestación de servicios cuya ejecución entre uno y otro tuvo un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción. (...) la presentación de la reclamación ante la administración, por parte del sujeto activo de la Litis se realizó el **18 de agosto de 2017** (...) lo que implica haber interrumpido el fenómeno de la prescripción de las sumas de dinero causadas posterior al 18 de agosto de 2014, fecha en que se encontraba en vigencia el contrato **1109 de 17 de enero de 2014**, y en consecuencia, contrario a lo señalado por el Juzgado de instancia se debe analizar la interrupción previa al mencionado contrato para contabilizar la prescripción de los derechos alegados. (...) se configuró la solución de continuidad a partir de la finalización del contrato No. 916 de 21 de enero de 2013 e inicio del contrato No.1109 de 17 de enero de 2014, (...) se encuentra prescrito cualquier derecho a su favor en cuanto al pago de los emolumentos derivados de la relación laboral configurada, que se haya causado con anterioridad al **17 de enero de 2014** –se reitera inicio del contrato No.1109, **excepto lo referente a aportes a seguridad social en pensiones**, en observancia de la condición periódica del derecho pensional. (...) la vocación de permanencia alegada por el apelante

## SECCIÓN SEGUNDA

que ostentó el señor (...) en la entidad demanda, para esta Sala de decisión, no un elemento que implique desconocer los lapsos de tiempo superiores a 15 días hábiles que se presentaron para suscribir un nuevo contrato, ya que contrario a lo argumentado, la voluntad de la entidad para vincular al demandante dependía de la existencia de recursos económicos, los cursos sobre la especialidad correspondiente que ofertara la entidad para los aprendices y notoriamente la cantidad de los inscritos en estos cursos. (...) las interrupciones que se presentaron durante el periodo comprendido entre los meses de diciembre y enero, son efectivamente producto de cronogramas de los programas que maneja la entidad demandada por su actividad misional de formación no formal, sin embargo, no se desconoce que debido a la demanda de los cursos o de la oferta de clases el contratista se ve supeditado a una siguiente vinculación. (...) no existe la certeza de la permanencia indefinida -año a año- de la necesidad de la prestación del servicio del demandante que infiera la actuación de mala fe del SENA para cercenar derechos laborales del actor durante el periodo que estuvo vinculado. (...) se ve reflejado en cuanto en el testimonio del señor (...) también vinculado mediante contratos de prestación de servicios al SENA -dentro de la audiencia de practica de pruebas (...) manifestó claramente que la vinculación de los instructores dentro del campo de conocimiento del demandante, se debía a la alta demanda de aprendices para la materia. (...) esta Corporación comulga con la decisión del Juzgado de instancia en cuanto existió solución de continuidad en los contratos analizados en párrafos anteriores, no obstante, se precisa que se causó la prescripción de las sumas de dinero anteriores al 17 de enero de 2014 y no como se estableció en la decisión objeto de apelación. (...) escuchados detalladamente los argumentos expuestos por el Juez de instancia, en la audiencia de alegaciones y juzgamiento del 5 de noviembre de 2019, se realizó el análisis de las prestaciones sociales a reconocerse a la parte actora, donde se concluyó que el pago de éstas corresponde a las causadas posterior al 2 de diciembre de 2014 hasta el 27 de diciembre de 2015, sin embargo, se avizora que en el acta de la audiencia por error involuntario, se plasmó el reconocimiento por el periodo correspondiente entre el 2 de diciembre de 2014 y el 28 de enero de 2015 (...) el reconocimiento y pago ordenado se efectuará durante los periodos antes anotados, **por el tiempo de servicio estricta y efectivamente prestado, es decir, descontando las interrupciones** y tomando como base de liquidación el monto mensual pactado como honorarios en cada contrato como bien lo indicó el *a quo*. (...) atendiendo a los argumentos expuestos por el apelante único, la Sala no se pronunciará respecto a la relación laboral, y por ello se **CONFIRMARÁ PARCIALMENTE** la sentencia de primera instancia en cuanto accedió a las pretensiones de la demanda, esto es, en cuanto declaró la existencia de una “relación laboral” entre el señor (...) y la entidad demandada y se **MODIFICARÁ** en cuanto el término de prescripción de las prestaciones sociales reconocidas en primera instancia, **por las razones expuestas por esta Sala de decisión.** (...).”

[Providencia de 02 de diciembre de 2020, Sección Segunda, Subsección “C”, Exp. 110013335022201800026-02 M.P. Dr. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Servicio Nacional de Aprendizaje Sena / RELACIÓN LABORAL / ACLARACIÓN DE VOTO – Declaró la existencia de una relación laboral entre el señor (...) y la entidad demandada / PAGO DE PRESTACIONES – Corresponde a las causadas posterior al 2 de diciembre de 2014 hasta el 27 de diciembre de 2015, en el acta de la audiencia por error involuntario, se plasmó el reconocimiento por el periodo correspondiente entre el 2 de diciembre de 2014 y el 28 de enero de 2015, el reconocimiento y pago ordenado se efectuará durante los periodos antes anotados, por el tiempo de servicio estricta y efectivamente prestado, descontando las interrupciones y tomando como base de liquidación el monto mensual pactado como honorarios en cada contrato / PRESCRIPCIÓN - Se encuentra prescrito cualquier derecho a su favor en cuanto al pago de los emolumentos derivados de la relación laboral configurada, que se haya causado con anterioridad al 17 de enero de 2014, excepto lo referente a aportes a seguridad social en pensiones, en observancia de la condición periódica del derecho pensional.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si existió solución de continuidad en las vinculaciones laborales del señor (...) y el SENA y, en consecuencia, establecer si se configuró el fenómeno de la prescripción de las acreencias laborales reclamadas en los términos dispuestos por el Juez de instancia?*

**Tesis:** “(...) Comparto la decisión de confirmar parcialmente la sentencia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en atención a que el demandante es apelante único, y solamente formuló recurso de apelación en cuanto a la declaratoria de prescripción de algunos derechos laborales. (...) es pertinente señalar que el fenómeno prescriptivo, sólo puede ser analizado y estudiado una vez se determine si el demandante tiene o no derecho a las pretensiones que reclama. (...) al efectuar dicho estudio, el Tribunal avala la decisión del *a quo* en cuanto al derecho material declarado, con el que estoy plenamente de acuerdo. (...) Lo anterior teniendo en cuenta que de no aceptarse la existencia del derecho, deviene inútil el pronunciamiento en cuanto a la prescripción. (...)”

[Aclaración de voto Sentencia 02 de diciembre de 2020, Sección Segunda, Subsección “C”, Exp. 110013335022201800026-02 M.P. Dra. AMPARO OVIEDO PINTO – Segunda Instancia.](#)

## SECCIÓN SEGUNDA

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Ministerio de Educación Nacional / REUBICACIÓN LABORAL - Como la demandante con ocasión de la reubicación de su empleo cesó en sus funciones de coordinadora y desapareció el derecho a seguir percibiendo el reconocimiento económico relacionado con la dicha prima de coordinación, consolidado el traslado del empleo de la demandante a la Subdirección de Apoyo a la Gestión de Instituciones de Educación Superior, se extinguió la obligación de seguir pagando a la actora por este concepto, la pretensión relacionada con esta reclamación, no está llamada a prosperar / IUS VARIANDI - No se demostró que se haya hecho un ejercicio irregular del *ius variandi*, facultad en virtud de la cual se reubicó el empleo de la demandante señora, donde ejerce el mismo cargo para el cual fue nombrada y posesionada en carrera administrativa, con igual denominación, código, grado e idénticas funciones.**

**Problema jurídico:** *Determinar si hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en los oficios Nos. 2015IE010713 del 10 de abril de 2015, expedido por el secretario General del Ministerio de Educación Nacional, por el cual reubicó a la señora (...) en la Subdirección de Apoyo a la Gestión de Instituciones de Educación Superior de esa entidad, como Profesional Especializado 20228-20, así como del Oficio 2018-EE-018852 del 7 de febrero de 2018, expedido el Subdirector Técnico de Talento Humano, por el cual se resolvió el recurso de reposición presentado contra la anterior decisión de reubicación confirmándola en todas sus partes, para lo cual se debe establecer: ¿i) Sí la solicitud de reubicación de la demandante en la planta global del Ministerio de Educación obedeció a un acoso y persecución laboral en su contra por parte de los directivos de esa entidad? y ¿ii) Sí la facultad del *ius variandi* se ejerció arbitrariamente como aduce la actora, porque no se le informó de las implicaciones que la reubicación le acarrearía en torno a la separación de las funciones de coordinación y por ende la cesación del pago de la prima de coordinación?*

**Tesis:** “(...) precisamente en las plantas globales existen unas funciones en el Manual de la entidad que se encuentran en cabeza de todos los servidores nombrados en el cargo, no obstante pueden variar dependiendo del lugar en el que se encuentren ubicados o de la distribución realizada por el nominador dentro de una misma sede, y (...) en cada caso ejercerán algunas o todas, lo cual no resulta contrario a los derechos del trabajador, (...) ello obedece a las necesidades del servicio. (...) la reubicación de la demandante también estuvo precedido de la solicitud elevada por la misma a través de la cual plasmó su intención de querer separarse de la función de coordinadora, (...) ello es independiente de la facultad que la ley confiere a la entidad en virtud del *ius variandi* el cual no puede verse limitado simplemente por presunciones de índole personal, que (...) no fueron demostradas por la parte actora, (...) mal se podría afirmar que ello haya sido consecuencia de un acoso laboral, por oposición a las necesidades del servicio que exige la satisfacción eficiente y oportuna de la prestación del servicio público. (...) los perjuicios que dice la demandante se causaron con ocasión a su reubicación, estos tampoco fueron demostrados, luego de escuchar la declaración del testigo citado, (...) si bien el mismo refiere unas afecciones a la salud de su señora madre, sus dichos no encuentran respaldo probatorio alguno, teniendo en cuenta que dentro del expediente no obra ningún diagnóstico médico o de medicina laboral que permita inferir que la actora padeció tales afecciones y más aún que, las mismas hubieren podido tener su génesis en las condiciones presentadas con ocasión del desempeño o la prestación del servicio en el cargo al cual fue reubicada, tampoco se acreditan las circunstancias de tiempo modo y lugar en que a juicio del declarante tuvieron ocurrencia los supuestos problemas económicos que indicó los aquejaron, (...) (...) la prima por coordinación, se ha venido estatuyendo en los diferentes Decretos que fijan las escalas de remuneración de los empleos de los ministerios y departamentos administrativos, (...) las normas mencionadas han advertido que esa prima corresponde a un veinte por ciento (20%) adicional al valor de la asignación básica mensual del empleo que estén desempeñando **durante el tiempo en que ejerzan tales funciones, valor que no constituye factor salarial para ningún efecto legal.** (...) esta prestación no es inherente al empleo del funcionario que lo desempeñe, sino que tiene un carácter temporal, que corresponde al tiempo que el mismo sea desempeñado por el trabajador, (...) la Sala concluye que como la demandante con ocasión de la reubicación de su empleo cesó en sus funciones de coordinadora y por consiguiente, desapareció el derecho a seguir percibiendo el reconocimiento económico relacionado con la dicha prima de coordinación, (...) para el Ministerio de Educación, luego de consolidado el traslado del empleo de la demandante (profesional especializado código 2028, grado 20), a la Subdirección de Apoyo a la Gestión de Instituciones de Educación Superior, se extinguió la obligación de seguir pagando a la actora por este concepto, (...) ésta Sala concluye que en el caso concreto no se demostró que se haya hecho un ejercicio irregular del *ius variandi*, facultad en virtud de la cual se reubicó el empleo de la demandante señora (...) donde ejerce el mismo cargo para el cual fue nombrada y posesionada en carrera administrativa, con igual denominación, código, grado e idénticas funciones. (...) la sentencia proferida el 29 de octubre de 2019, (...) debe confirmarse, pero por las razones indicadas en la presente providencia. (...)”.

[Providencia de 05 de noviembre de 2020, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 110013335015201800224-01 M.P. Dra. ALBA LUCIA BECERRA AVELLA – Segunda Instancia.](#)

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Secretaría de Movilidad de Cundinamarca / PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 159 DE LA LEY 769 DE 2002, CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE, ARTÍCULO 818 DEL**

## SECCIÓN SEGUNDA

**ESTATUTO TRIBUTARIO, Y ARTÍCULO 91 INCISO 3, DE LA LEY 1437 DE 2011** - No se enmarca en que se determine el posible incumplimiento de las normas reclamadas como incumplidas, está encaminada a la declaración de prescripción de las sanciones impuestas por violación a las normas de tránsito, lo cual demanda un pronunciamiento propio de un juicio de legalidad contra los actos emitidos por la autoridad de tránsito, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y así obtener eventualmente la satisfacción de las pretensiones formuladas en su demanda, en la que puede inclusive solicitar medidas cautelares / **IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO ANTE LA EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL** - La presente acción de cumplimiento se torna improcedente, en consideración a que el actor cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, del cual no ha hecho uso y no acreditó la configuración de un perjuicio grave e inminente.

**Problema Jurídico:** *¿Establecer si la presente acción de cumplimiento se torna procedente a las voces del artículo 9 de la Ley 393 de 1997? ¿En caso afirmativo, se procederá a analizar si de las normas señaladas como presuntamente incumplidas, esto es, el artículo 159 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 206 del Decreto Ley 019 de 2012, el artículo 818 del Estatuto Tributario, y artículo 91 numeral 3° de la Ley 1437 de 2011, se deriva una obligación clara, imperativa e inobjetable en cabeza de la Secretaría de Transporte y Movilidad del Departamento de Cundinamarca de declarar de oficio la prescripción de sanciones por infracciones a las normas de tránsito?*

**Tesis:** “(...) De lo anterior se colige que con la presente acción de cumplimiento no se enmarca en que se determine el posible incumplimiento de las normas reclamadas como incumplidas, pues, está encaminada a la declaración de prescripción de las sanciones impuestas por violación a las normas de tránsito, lo cual demanda un pronunciamiento propio de un juicio de legalidad contra los actos emitidos por la autoridad de tránsito. (...) el actor cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para controvertir el acto que negó la solicitud de prescripción de las multas impuestas por la autoridad de tránsito por infracción a normas de tránsito, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del C.P.A.C.A., y así obtener eventualmente la satisfacción de las pretensiones formuladas en su demanda, en la que puede inclusive solicitar medidas cautelares. (...) el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, C.P. William Hernández Gómez, **en sentencia de tutela** de 13 de diciembre de 2017, radicado No. 11001-03-15-000-201703140-00, al ventilar un asunto similar al que está siendo objeto de estudio en esta acción, (...) prescripción de sanción por infracción de tránsito, negó el amparo solicitado toda vez que las autoridades judiciales accionadas no vulneraron derecho fundamental alguno del actor al concluir que la acción de cumplimiento era improcedente por existir otros medios de defensa judiciales. (...) tiene a su alcance otros mecanismos de defensa tanto administrativos como judiciales para hacer valer las pretensiones que plantea en esta acción de cumplimiento. (...) el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, citado en líneas previas, contempla que la acción de cumplimiento es improcedente cuando el actor tenga o haya tenido otro medio de defensa judicial, no obstante lo anterior, también señala que la referida acción procederá cuando se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. (...) en el caso objeto de análisis, se vislumbra que en la demanda de cumplimiento no se presentan argumentos encaminados a demostrar que el actuar de la entidad accionada, y más específicamente, con las sanciones de tránsito a él impuestas se cause un perjuicio grave e inminente, pues no existen pruebas en tal sentido, circunstancia que imposibilita a esta Sala de decisión determinar su ocurrencia. (...) en el *sub examine* al actor se le impuso el comparendo de tránsito No. 9505138 del 28 de mayo de 2009 por valor \$496.900, (...) tal asunto contempla un carácter económico que generalmente impide acreditar el aludido perjuicio. (...) en el presente asunto la acción de cumplimiento instaurada por el actor resulta improcedente, toda vez que cuenta aún con otro mecanismo de defensa judicial, del cual no ha hecho uso, para obtener satisfacción a las pretensiones formuladas a través de este medio de control de cumplimiento, al no encontrarse acreditada la amenaza de un perjuicio grave e inminente. (...) la presente acción de cumplimiento se torna improcedente, en consideración a que el actor cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, del cual no ha hecho uso y no acreditó la configuración de un perjuicio grave e inminente. Ahora bien, se tiene que, en la sentencia de primera instancia, el A-quo dispuso “rechazar por improcedente”, situación que deviene en modificarla, para en su lugar, declarar su improcedencia, en tanto la manera como se encuentra establecida en la parte resolutive de la sentencia de primer grado, deviene en una imprecisión jurídica. (...)”.

[Providencia de 15 de diciembre de 2020, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 110013335026202000317-01 M.P. Dra. ALBA LUCIA BECERRA AVELLA – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Municipio de Girardot Secretaría de Educación Municipal / PRIMA TÉCNICA POR EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO – Alcance / PERSONAL QUE ESTUVO AL SERVICIO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Y PASÓ A FORMAR PARTE DE LA PLANTA DE ENTIDADES TERRITORIALES** - Los demandantes no cumplieron con los requisitos previstos en los Decretos 1661 de 1991 y 2164 del mismo año y Resoluciones Nos. 3528 de 1993 y 5737 de 1994 proferidas por el Ministerio

## SECCIÓN SEGUNDA

**de Educación Nacional, razón por la cual no tienen derecho a que se le reconozca la prima técnica por evaluación de desempeño, se revocará la decisión de primera instancia.**

**Problema jurídico:** *¿Establecer si se deben declarar nulos los actos demandados y, en consecuencia, determinar si los accionantes en su condición de empleados públicos administrativos del sector docente, tienen derecho al reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño por haber cumplido los requisitos establecidos en los Decretos 1661 y 2164 de 1991, y en el Decreto 1724 de 1997?*

**Tesis:** “(...) la vinculación del actor fue como empleado del orden nacional, (...) el cargo que ocupaba era del nivel técnico y que a partir del 31 de diciembre de 2002 fue incorporado a la planta de personal de la Secretaría de Educación del Municipio de Girardot, (...) el demandante, para los años 1996 y siguientes, obtuvo una calificación superior a 90 puntos (...) reclamó ante el Alcalde del Municipio de Girardot el reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño a través de escrito del 20 de octubre de 2016 (fis. 7-9), y recibió respuesta negativa por medio de la Resolución No. 41 1 del 20 de diciembre de 2016 (...) fue nombrado en periodo de prueba por haber superado el concurso de méritos, en el cargo de CELADOR, Código 6020, Grado 01 en el Colegio Departamental Nacionalizado Atanasio Girardot (...) fue inscrito en carrera administrativa en el cargo de Celador código 5320 grado 1, el 10 de diciembre de 1997, (...) la vinculación del actor era de carácter nacionalizado, que el cargo que desempeñaba era del nivel asistencial y que el 31 de diciembre de 2002, fue incorporado a la planta de la Secretaría de Educación de Girardot, (...) cambio de empleador que no podía implicar una desmejora en material salarial, sino la conservación de derechos adquiridos. (...) se puede concluir que el actor era empleado administrativo nacionalizado, en propiedad, y que de conformidad con la Ley 43 de 1975 estaba a cargo de la Nación, luego tenía derecho a percibir las acreencias labores previstas para los empleados nacionales. (...) la vinculación de los señores (...) fue como empleados de carácter Nacional. quienes fueron vinculados al Centro Auxiliar de Servicios Docentes CASD de Girardot, unidad dependiente del Ministerio de Educación Nacional, y por su parte el señor (...) fue vinculado como empleado administrativo nacionalizado, (...) no se encontraban en los niveles en los cuales se tiene derecho a dicho emolumento, de acuerdo con las resoluciones que regularon la prima técnica proferidas por el Ministerio de Educación Nacional. (...) el Jefe del Organismo o las Juntas o Consejos Directivos de las entidades descentralizadas quedaban facultados para expedir los actos administrativos que reglamentaran el reconocimiento y pago de la prima técnica, teniendo en cuenta los parámetros o lineamientos expuestos en las normas generales. (...) el Ministerio de Educación Nacional reglamentó la asignación de la prima técnica para funcionarios de planta de esa cartera (...) los empleos susceptibles de aplicación de prima técnica, serían 108 pertenecientes a los niveles Directivo. Ejecutivo. Asesor. V Profesional. (...) el Ministerio de Educación Nacional reguló la asignación de la prima técnica para los funcionarios administrativos del orden nacional, vinculados a la administración del servicio educativo, en los Centros Auxiliares de Servicios Docentes y Colegios Nacionales y Nacionalizados, (...) Los actos administrativos mencionados no contemplaron los niveles técnico y asistencial a los cuales pertenecían los accionantes, como beneficiarios de la prima técnica, de manera que no cumplen con los requisitos exigidos en la regulación interna, requisitos que se tornan indispensables para otorgar la prestación. (...) el reconocimiento de la prima técnica, se concreta con el cumplimiento. tanto de las normas generales que regulan la materia. como con los parámetros señalados internamente por las entidades u organismos. (...) se concluye que al entrar en vigencia del Decreto 1724 de 1997 no habría un derecho adquirido objeto de protección, motivo por el cual sería improcedente el reconocimiento de la prestación reclamada. (...) para el reconocimiento de la prima técnica no basta que exista la norma general que regula el pago de la prima técnica, sino que debe existir el acto administrativo que la reglamente, en este caso, del Jefe del Organismo (Ministerio de Educación), que regule el pago de dicha prestación dentro de la entidad, y (...) las Resoluciones Nos. 3528 de 1993 y 5737 de 1994 proferidas por el Ministerio de Educación Nacional constituyen esa reglamentación, (...) los demandantes debían acreditar los requisitos previstos en dichos actos administrativos y por ende, debían pertenecer a los niveles Directivo, Ejecutivo, Asesor, o Profesional, como lo contempló el artículo 2 de la primera resolución, sin embargo, ninguno hacía parte de dichos niveles, como quiera que el cargo que ocupaba la señora (...) era de Auxiliar de Servicios Generales, 6035-01 ; el señor William Cartagena de Técnico Operativo 4080-07; y el señor Oscar Arley Gómez, de Celador, Código 6020, Grado 01 (...) En consecuencia, la Sala encuentra que los demandantes no cumplieron con los requisitos previstos en los Decretos 1661 de 1991 y 2164 del mismo año y Resoluciones Nos. 3528 de 1993 y 5737 de 1994 proferidas por el Ministerio de Educación Nacional, razón por la cual no tienen derecho a que se le reconozca la prima técnica por evaluación de desempeño. Así las cosas, se revocará la decisión de primera instancia, por las razones expuestas en la presente providencia. (...)”.

**[Providencia de 22 de octubre de 2020, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 253073333001201700123-01 M.P. Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA – Segunda Instancia.](#)**

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - UGPP / ACCIÓN DE LESIVIDAD – Alcance / RELIQUIDACIÓN PENSIÓN LEY 33/85 - Tenía derecho a que se aplicara la Ley 33 de 1985, en cuanto a los requisitos de edad, tiempo y monto (75%), y para calcular el IBL de su prestación debía tenerse en cuenta el promedio de los salarios cotizados durante los 10 últimos años actualizados con base en el IPC certificado por el DANE, y con inclusión de los factores previstos en el Decreto 1158/94 / DEVOLUCIÓN DE LAS SUMAS SOLICITADAS - Debe atenderse el principio de la buena fe, se negará la pretensión de devolución de los dineros percibidos, no se probó la existencia de mala fe por parte del demandado para obtener el pago de dicha**

## SECCIÓN SEGUNDA

prestación, no obran en el plenario medios de prueba que indiquen fraude o actos ilegales con la finalidad de lograr el reconocimiento impugnado en los términos en que fue concedido, las sumas fueron pagadas en razón al yerro en el que incurrió la administración al reliquidar la prestación.

**Problemas jurídicos:** *¿Determinar, si no era procedente que la UGPP, quien asumió las competencias del Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, reliquidara la pensión de jubilación a favor del señor (...), incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, conforme a lo previsto en las Leyes 33 y 62 de 1985, o si se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y en el Decreto 1158 de 1994?*

**Tesis:** “(...) **laboró en el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA, desde el 24 de octubre de 1972 hasta el 27 de noviembre de 2005,** (...) Cuando entró en vigencia la Ley 100 de 1993, (...) el 1º de abril de 1994 - puesto que su vinculación en ese momento era como empleado público del orden nacional, contaba con más de 40 años de edad, (...) nació el 2 de agosto de 1950, (...) y acreditaba más de 15 años de servicios, (...) **lo cobijaba el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.** (...) el régimen pensional anterior aplicable a su situación pensional es la Ley 33 de 1985. Cumplió los 55 años de edad el 2 de agosto de 2005, (...) fecha en que **adquirió el status de pensionado,** pues los 20 años de servicio los había cumplido con anterioridad, (...) ordenó reliquidar la pensión de jubilación del demandado con fundamento en el 75% de lo devengado durante su último año de servicios, “(...) **acopiando como ingreso base de liquidación TODAS LAS SUMAS QUE EL SERVIDOR HUBIERE RECIBIDO DE FORMA HABITUAL Y PERIÓDICA COMO SALARIO** (...) modificó el numeral primero de la resolución que ordenó el reconocimiento pensional (...) el demandado tenía derecho a que se aplicara la Ley 33 de 1985, en cuanto a los requisitos de edad, tiempo y monto (75%), y para calcular el IBL de su prestación debía tenerse en cuenta el promedio de los salarios cotizados durante los 10 últimos años (...) actualizados con base en el IPC certificado por el DANE, (...) y con inclusión de los factores previstos en el Decreto 1158/94, (...) la **Resolución 0745 de 7 de marzo de 2013** se expidió en contravía de las normas citadas, y a pesar de que aún no había sido expedida la Sentencia **C-258 de 2013 de 7 mayo de 2013,** (...) es viable dar aplicación a esta Providencia y las demás proferidas con posterioridad por dicha Corporación y por el Consejo de Estado, (...) el caso se encontraba en trámite ante esta jurisdicción, pendiente de resolución, cuando fue expedida la Sentencia de Unificación sobre la materia, por parte del Consejo de Estado, que data del 28 de Agosto de 2018, la cual afirmó que se debía aplicar en estos casos, razón por la cual se debe confirmar la sentencia impugnada. (...) **la sentencia de unificación proferida por el H. Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018,** debe ser aplicada en el *sub lite*, ya que varió el precedente de esa Corporación que tenía una tesis contraria, y que fue la misma sentencia de unificación la que indicó que rige para todos los casos pendientes de solución, tanto en vía administrativa como en vía judicial, (...) en el presente asunto no pueda considerarse que se hayan quebrantado los principios constitucionales a la confianza legítima a partir del principio de la buena fe, ni la garantía de los derechos adquiridos. (...) hay tesis que abogan por que el precedente se aplique únicamente para los casos relacionados con hechos que sucedan después de proferida una decisión, (...) también hay quienes sostienen que debe aplicarse en forma inmediata a los casos que aún no hayan sido decididos, posición que acogió el Máximo Órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, puesto que ordenó la aplicación de las subreglas trazadas por esa Corporación, a los casos pendientes de decisión, jurisprudencia que acoge esta Subsección, (...) se trata de una decisión de unificación proferida no por una subsección, sino por la Sala de lo Contencioso Administrativa del H. Consejo de Estado. (...) si bien la reliquidación de la pensión que efectuó el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia a favor del demandado se hizo el **7 de marzo de 2013,** (...) antes de que se proferiera la Sentencia C-258 de **7 de mayo de 2013,** proferida por la H. Corte Constitucional que señala que el IBL no es objeto de transición, así como de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 del H. Consejo de Estado con ponencia del H. Consejero César Palomino Cortés, que ratifica esa tesis, (...) en vía administrativa no estaba pendiente de decisión, sin embargo, en materia judicial sí, como ocurre en el *sub examine*. (...) **2. Devolución de las sumas solicitadas.** (...) respecto al reintegro de los pagos efectuados por mesadas pensionales que haya recibido el demandado, debe traerse a colación la postura fijada por el H. Consejo de Estado, en la que pone de presente que para la devolución de prestaciones periódicas debe atenderse el principio de la buena fe, (...) **se negará la pretensión de devolución** de los dineros percibidos, por cuanto no se probó en el proceso la existencia de mala fe por parte del demandado para obtener el pago de dicha prestación, además no obran en el plenario medios de prueba que indiquen fraude o actos ilegales con la finalidad de lograr el reconocimiento impugnado en los términos en que fue concedido. (...) Comoquiera que la buena fe se presume, conforme lo prescribe el artículo 83 de la Constitución Política y la mala fe se debe probar, no encuentra esta Corporación, que la entidad demandante haya acreditado una actuación ilegal del demandado para obtener las sumas ya reconocidas y por ello dichas reclamaciones no pueden prosperar, aunado al hecho que las sumas fueron pagadas en razón al yerro en el que incurrió la administración al reliquidar la prestación. (...) la Sala confirmará la sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda. (...)”.

[Providencia de 10 de diciembre de 2020, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 110013335012201500395-02 M.P. Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA – Segunda Instancia.](#)

---

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional / RECONOCIMIENTO DE LAS PRESTACIONES CUANDO SE HOMOLOGÓ AL NIVEL EJECUTIVO DE LA POLICÍA NACIONAL – Alcance / SUBSIDIO FAMILIAR - Se vio disminuido para aquellos que

## SECCIÓN SEGUNDA

se homologaron de agentes al nivel ejecutivo / PRIMA DE ACTIVIDAD Y PRIMA DE ANTIGÜEDAD - Que en la actualidad son equiparables a las primas del nivel ejecutivo y de retorno a la experiencia, no se puede predicar lo mismo, no es posible determinar en abstracto y prestación a prestación tal circunstancia, el análisis se debe hacer de forma global y en todo caso, depende de la asignación básica y la antigüedad de cada miembro de la Policía Nacional / PRIMA DE ESPECIALISTA – No se encuentra consagrada en el Decreto 1213 de 1990 como una prestación que devenguen los agentes, no la percibió cuando ostentó tal calidad, antes de la homologación al nivel ejecutivo / DISTINTIVO POR BUENA CONDUCTA - En su calidad de miembro retirado del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, no le asiste derecho al reconocimiento de las primas de actividad, de antigüedad y de especialista, el subsidio familiar y el distintivo de buena conducta, de conformidad con el Decreto 1213 de 1990, sino únicamente aquellas señaladas en el Decreto 1091 de 1995 y en la forma allí establecida.

**Problema jurídico:** *¿Establecer por la Sala si, el señor (...) tiene derecho a que se le reconozcan y paguen las primas de actividad (50%), de antigüedad (26%) de especialista (10%), el subsidio familiar (39%) y el distintivo de buena conducta (5%), con la debida incidencia en las cesantías reconocidas, desde el 1 de marzo de 1996, momento a partir del cual ingresó al nivel ejecutivo de la Policía Nacional, atendiendo a los lineamientos del Decreto 1213 de 1990, o si por el contrario, como lo indica la entidad demandada, solo era procedente reconocerle aquellas prestaciones señaladas en el Decreto 1091 de 27 de junio de 1995?*

**Tesis:** "(...) el demandante se vinculó al servicio de la Policía Nacional inicialmente como agente, y luego ingresó al nivel ejecutivo como subintendente el 1° de marzo de 1996, ocupando a la fecha de su retiro el grado de subcomisario. (...) la prima de especialista pretendida por el accionante, la misma no se encuentra consagrada en el Decreto 1213 de 1990 como una prestación que devenguen los agentes. lo que permite deducir que el demandante no la percibió cuando ostentó tal calidad, (...) antes de la homologación al nivel ejecutivo. (...) el subsidio familiar se vio disminuido para aquellos que se homologaron de agentes al nivel ejecutivo. (...) las primas de actividad y de antigüedad, que en la actualidad son equiparables a las primas del nivel ejecutivo y de retorno a la experiencia, no se puede predicar lo mismo puesto que no es posible determinar en abstracto y prestación a prestación tal circunstancia, (...) el análisis se debe hacer de forma global y en todo caso, depende de la asignación básica y la antigüedad de cada miembro de la Policía Nacional. (...) el tribunal de cierre de esta jurisdicción ha concluido que el régimen salarial y prestacional de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional resulta más favorable que el de oficiales, suboficiales y agentes, principalmente por el aumento en la asignación básica, por lo que mal podría considerarse que existió un detrimento salarial. (...) concluyó que "no se presentó una «regresión» en materia laboral respecto de los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, toda vez que desde su creación, cuenta con un régimen salarial y prestacional propio. (...) no se da un desconocimiento de los principios de favorabilidad, condición más beneficiosa y progresividad, pues atendiendo al principio de inescindibilidad «no podía el Gobierno Nacional tomar los aspectos favorables de cada régimen para su creación. Ello cobra especial importancia respecto del personal homologado, quienes pese a que recibían unos emolumentos que al cambiarse de grado desaparecieron o cambiaron su carácter salarial, mejoraron sus condiciones salariales en atención a otras ventajas que se le otorgaron al nivel ejecutivo, y por las cuales decidieron unirse a este." (...) el demandante no puede pretender beneficiarse de las ventajas de uno y otro régimen, pues ello contraviene el principio de inescindibilidad de la norma, el cual exige: "aplicarse de manera íntegra en su relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece, sin que sea admisible escisiones o fragmentaciones tomando lo más favorable de las disposiciones en conflicto, o utilizando disposiciones jurídicas contenidas en un régimen normativo distinto al elegido" (...) el actor tenía la calidad agente y se homologó al nivel ejecutivo a partir del año 1996 en el cargo de subintendente, atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 107 de ese año que implementó la escala gradual porcentual, por ende, el salario "por el cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional" (...) se pueden verificar diferencias sustanciales a favor del nivel ejecutivo en lo que respecta a la asignación básica, respecto del personal de agentes y suboficiales de la entidad, lo que permite concluir que las condiciones salariales del actor al momento de la homologación al nivel ejecutivo fueron ostensiblemente mejores a las que tenía como agente de la Policía Nacional, representadas en un aumento salarial superior en el año 1996 y en adelante, esto sin contar con lo devengado por concepto de primas, auxilios y subsidios del nivel ejecutivo. (...) Es tan clara la mejora de las condiciones del actor al cambiarse de agente al nivel ejecutivo, que se desempeñó en este escalafón durante 20 años, (...) desde 1996 hasta la fecha de retiro en septiembre de 2016. (...) pretende el reconocimiento de las partidas salariales de los agentes hasta el momento del otorgamiento de la asignación de retiro, con lo cual busca que se le computen en dicha prestación, (...) además de las prestaciones del nivel ejecutivo, las devengadas por un agente, alegando que deben ser tenidas en cuenta para evitar un desmejoramiento en su prestación. el que como se demostró, y que no se dio para la fecha de la homologación al nivel ejecutivo, ni tampoco en las prestaciones con las que le fue liquidada la hoja de servicios, pues las mismas se realizaron de conformidad con las devengadas en servicio activo. (...) el demandante no realizó una comparación objetiva de la asignación de retiro en los dos regímenes, considerando no solo las prestaciones, sino también los montos reconocidos por dichos conceptos, para concluir globalmente si existe una diferencia de trato que pueda ser considerada inequitativa y discriminatoria, carga probatoria que se reitera, el demandante no satisfizo, aun cuando ello le correspondía de conformidad con el artículo 167 del Código General del Proceso, el cual dispone: "Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto

## SECCIÓN SEGUNDA

jurídico que ellas persiguen". (...) La Sala CONFIRMARÁ la decisión de primera instancia, toda vez que el demandante no tiene derecho al reconocimiento de las primas de actividad, de antigüedad y de especialista, el subsidio familiar y el distintivo de buena conducta atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 1213 de 1990, como quiera que el Decreto 1091 de 1995, normativa aplicable a los miembros del nivel ejecutivo, como lo es el demandante, no dispone tales emolumentos en los términos aquí pretendidos, y tal como lo señaló el Consejo de Estado. (...)"

[Providencia de 11 de diciembre de 2020, Sección Segunda, Subsección "E", Exp. 110013335028201700405-01 M.P. Dr. JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Congreso de la Republica Cámara de Representantes / REAJUSTE PRIMA TÉCNICA PERCIBIDA EN UN 5% Y EN UN 30%, EN SU CALIDAD DE NOTIFICADOR DE CARRERA – El demandado cumplió con los requisitos exigidos en su momento por los Decretos 1661 y 2164 de 1991 aplicable según la Resolución MD 413 de julio 16 de 1993, para el reconocimiento de la prima técnica, desempeñaba con derechos de carrera administrativa el cargo mensajero Grado 01 en la Comisión Legal, nivel asistencial / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE - El incremento realizado se encuentra ajustado a derecho pues fue realizado conforme a los factores de evaluación del desempeño, las normas que permitieron su reconocimiento autorizan el incremento de ésta hasta un 50%, como en efecto ocurrió en este caso, le asiste el derecho no solo al reconocimiento del incentivo sino también al incremento, mientras mantenga las condiciones que le permitieron su beneficio.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si es procedente declarar la nulidad de las Resoluciones 1080 del 15 de junio de 2006 y 2403 de 20 de diciembre de 2007, por medio de las cuales se reajustó la prima técnica percibida en un 5% y en un 30%, en su calidad de notificador de carrera? ¿Teniendo en cuenta que el argumento en que se funda la entidad demandante para solicitar dicha nulidad es que el demandado fue nombrado en encargo como escribiente de la Cámara de Representantes, a partir del año 2011?*

**Tesis:** "(...) presta sus servicios en la Cámara de Representantes, desde el 4 de noviembre de 1992 (fl. 138), e inscrito en carrera administrativa el 8 de julio de 1993, en el empleo de mensajero grado 01 (...) disfruta de la prima técnica reconocida por dicha entidad "previo estudio y evaluación" mediante la Resolución No. 1215 de 1994 en un 10% en el cargo de mensajero (...) y que el incentivo le ha sido reajustado en tres oportunidades, así: mediante las Resoluciones No. 1727 de 1995 en un 5% (f. 360), 1080 de 2006 en un 5% (f. 21) y 2403 de 2007 en un 30% (f. 348), alcanzando un total de 50%, en el cargo relacionado en los mencionados actos "mensajero" en propiedad. (...) obtuvo calificaciones en la evaluación del desempeño en un porcentaje superior al 90%, lo que le permitió mantener el incentivo (...) La Entidad demandante está en desacuerdo con el incremento efectuado a través de las Resoluciones 1080 de 2006 (f. 21) y 2403 de 2007 (f. 348), proferidas por el Presidente de la Cámara de Representantes, mediante las cuales se ordenó reconocer y pagar en favor, entre otros, (...) el reajuste de la prima técnica por evaluación de desempeño a partir del 15 de junio de 2006 y el 20 de diciembre de 2007, en el cargo de mensajero, lo que incrementó la prestación a un 50%, con el argumento de que no podía ser reconocida la prima técnica al no cumplir con los presupuestos previstos en el Decreto 1336 de 2003. (...) dentro de sus considerandos se señala: concepto jurídico del 27 de septiembre de 2005 del Jefe de División Jurídica de esa Corporación, (...) se cita el concepto de la Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública del 7 de marzo de 2006 (...) el demandado cumplió con los requisitos exigidos en su momento por los Decretos 1661 y 2164 de 1991 aplicable según la Resolución MD 413 de julio 16 de 1993, para el reconocimiento de la prima técnica, (...) desempeñaba con derechos de carrera administrativa el cargo mensajero Grado 01 en la Comisión Legal (nivel asistencial). (...) el incremento realizado se encuentra ajustado a derecho pues fue realizado conforme a los factores de evaluación del desempeño, (...) las normas que permitieron su reconocimiento autorizan el incremento de ésta hasta un 50%, como en efecto ocurrió en este caso, (...) le asiste el derecho no solo al reconocimiento del incentivo sino también al incremento, mientras mantenga las condiciones que le permitieron su beneficio. (...) los argumentos invocados por la Entidad demandada para obtener la nulidad de los actos acusados no se configuran en esta oportunidad, pues no tienen una relación directa con los hechos que conllevaron a su expedición, pues a través de la Resoluciones no se reconoció la prima técnica, sino que el reajuste (...) se encuentra ajustado a derecho. (...) el hecho que el demandante se encuentre en la situación jurídica de encargo, no afecta la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados, solamente se evidencia que el supuesto fáctico que dio lugar al reconocimiento de prima técnica, (...) el de desempeñar el cargo en propiedad, dejó de cumplirse a partir de una fecha determinada. (...) los argumentos de apelación no se encuentran llamados a prosperar, ya que los actos demandados fueron expedidos en debida forma, pues no tienen como fundamento el ejercicio del empleo de mecanógrafo en encargo, sino el de mensajero en propiedad, sin que el hecho de ejercer un empleo en encargo constituya una causal que genere su nulidad, cuando el otorgamiento de la prima y sus ajustes posteriores se efectuó cuando el beneficiario de la misma ejercía el cargo del cual

## SECCIÓN SEGUNDA

era titular con derechos de carrera; en consecuencia, el fallo por medio del cual se negaron las pretensiones de la demanda amerita ser confirmado. (...) se reconocerá personería jurídica al abogado (...) como apoderado de la Congreso de la República Cámara de Representantes, en los términos y para los efectos del poder conferido visto a folio 398. (...) no se advirtió el cumplimiento de los presupuestos establecidos en la norma que implique la imposición de costas en esta instancia, por ello no procede esta condena, pues no obra prueba alguna que evidencie la causación de expensas que justifiquen su imposición. (...)

[Providencia de 13 de noviembre de 2020, Sección Segunda, Subsección "F", Exp. 110013335011201600113-01 M.P. Dra. PATRICIA SALAMANCA GALLO – Segunda Instancia.](#)

---

**PROCESO EJECUTIVO – UGPP / LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO EN FORMA PARCIAL – Alcance / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE - Se librará mandamiento de pago por la suma de \$30.443.893,52, por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia proferida por el Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá la cual quedó debidamente ejecutoriada el 5 de noviembre de 2008, los cuales fueron causados entre el período comprendido entre el 6 de noviembre de 2008 al 31 de octubre de 2010.**

**Problemas jurídicos:** *¿Resolver el recurso de apelación interpuesto dentro del término legal por el apoderado de la parte actora, contra el auto fechado veinticinco (25) de octubre de dos mil dieciocho (2018) proferido por el Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por el cual se libró parcialmente mandamiento de pago?*

**Tesis:** "(...) la mesada pensional que devengaba el ejecutante, ascendía a la suma de quinientos setenta y dos mil cuatrocientos cincuenta y un pesos con cuarenta y cinco centavos (\$572.451,45) efectiva a partir del 1 de noviembre de 2002, mientras que la nueva mesada reliquidada asciende a la suma de un millón ochenta y nueve mil ciento quince pesos con noventa y ocho centavos (\$1.089.115,98), lo cual genera unas diferencias desde la fecha de reconocimiento (...) establecidas las diferencias, es necesario entrar a liquidar las **diferencias pensionales anteriores a la ejecutoria de la sentencia que constituye título ejecutivo (capital anterior)**, las cuales deben calcularse desde que se ordenó el reconocimiento (1 de noviembre de 2002) hasta el mes anterior a la fecha de ejecutoria de la sentencia (octubre de 2008). (...) a cada valor mensual debe efectuársele los respectivos descuentos por concepto de salud que para el régimen contributivo en salud, que corresponde al 12% del salario base de cotización, porcentaje que se incrementó a partir del 1º de enero de 2007 al 12,5%, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007; y volvió a ser del 12% a partir de la vigencia de la Ley 1250 de 27 de noviembre de 2008, pues se trata de un mandato legal que a pesar de no haber sido expresamente señalado en la sentencia, debe ser aplicado de manera obligatoria. (...) la sumatoria de las diferencias causadas entre el 1 de noviembre de 2002 (fecha de causación del derecho y de efectos fiscales) y hasta el 31 de octubre de 2008 (mes anterior a la fecha de ejecutoria de la sentencia) asciende, luego de efectuarse los respectivos descuentos de salud, a **cuarenta y siete millones trescientos treinta y dos mil trescientos setenta y cinco pesos con cincuenta y cuatro centavos (\$47.332.375,54)** y la de la indexación asciende a ocho millones doscientos setenta y cinco mil quinientos treinta y siete pesos con veintisiete centavos (\$8.275.537,27), lo que nos da como resultado un **capital anterior de cincuenta y cinco millones seiscientos siete mil novecientos doce pesos con ochenta y un centavos (\$55.607.912,81)**. (...) establecido el capital anterior se hace necesario calcular el **capital posterior**, no sin antes señalar que sobre estos valores, también es deber del juez efectuar los respectivos **descuentos por concepto de salud** (...) Definidos el **capital anterior y posterior**, y realizados los descuentos en salud, se debe proceder a **calcular el valor de los intereses moratorios**, para lo cual se debe tener en cuenta la Tasa Efectiva Anual de Interés Moratorio certificada por la Superintendencia Financiera, a la cual se le aplicó la fórmula adoptada por la doctrina contable, que la adoptó así: **Tasa Diaria Efectiva =  $[(1+TEA)^{1/365}-1]$**  (...) La liquidación así efectuada arroja la suma de treinta millones cuatrocientos cuarenta y tres mil ochocientos noventa y tres pesos con cincuenta y dos centavos (**\$30.443.893,52**), valor que no coincide ni con lo solicitado en la demanda ejecutiva (**\$38.570.145**), ni con lo ordenado por el *a-quo*, al momento de librar mandamiento de pago (**\$9.942.655,58**), (...) se hace necesario modificar la liquidación realizada por el *a-quo*, en razón a que existe un mayor valor por concepto de intereses moratorios, respecto del que se libró mandamiento de pago. (...) se ordenará modificar el auto que libró parcialmente el mandamiento de pago, y en su lugar se librará mandamiento de pago por la suma de treinta millones cuatrocientos cuarenta y tres mil ochocientos noventa y tres pesos con cincuenta y dos centavos (**\$30.443.893,52**), por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia proferida por el Juzgado Doce (12) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá la cual quedó debidamente ejecutoriada el 5 de noviembre de 2008, los cuales fueron causados entre el período comprendido entre el **6 de noviembre de 2008 al 31 de octubre de 2010**, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia. (...)

[Providencia de 19 de junio de 2020, Sección Segunda, Subsección "F", Exp. 110013335012201800015-01 M.P. Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA – Segunda Instancia.](#)

## SECCIÓN SEGUNDA

**PROCESO EJECUTIVO – UGPP / PROVIDENCIA ORDENA SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN** - Las excepciones tienen una regulación especial y se adelantan bajo un procedimiento distinto del de las demás acciones, la entidad dejó fenecer el término con el que contaba para proponer este tipo de excepción / **INTERESES MORATORIOS** – Su pago corresponde a la entidad que expidió el acto administrativo de reconocimiento pensional, son accesorios al pago del valor principal y no pueden escindirse, y corresponden a una de las obligaciones derivadas de las competencias que asumió la UGPP respecto de los asuntos misionales de la extinta CAJANAL, la entidad que asumió las funciones de CAJANAL E.I.C.E. es la llamada a atender las reclamaciones que se encontraban en trámite al cierre de la liquidación, el interesado en el reconocimiento de una obligación surgida en la sentencia que ordenó a su favor el pago de una suma derivada de su derecho pensional, acuda a obtener la satisfacción de su acreencia mediante el proceso ejecutivo contra la UGPP / **CONDENA EN COSTAS** - Revocar la condena en costas, el juzgador de primera instancia no efectuó una evaluación completa acerca de la procedencia de tal disposición, y soslayó que en el expediente no obra evidencia objetiva de la causación de costas procesales, se abstendrá de condenar en costas en esta instancia en razón a que no se encuentran probadas.

**Problemas jurídicos:** *¿Determinar si se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección –UGPP-**, con respecto al pago de los intereses moratorios derivados de la condena impuesta en la sentencia judicial proferida por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de fecha catorce (14) de noviembre de dos mil ocho (2008), y en consecuencia se deben negar las pretensiones de la demanda ejecutiva? ¿Así mismo, deberá determinarse si hay lugar a condena en costas, tal y como lo ordenó el a-quo?*

**Tesis:** “(...) los planteamientos que a título de excepción hizo la entidad ejecutada en el recurso de apelación, consistentes en señalar que la UGPP no es la responsable del pago de los intereses moratorios que derivan de la condena, sino que estos deben ser asumidos bien sea por el Patrimonio Autónomo de CAJANAL o por el Ministerio de Salud y Protección Social, no controvierten directamente las pretensiones contenidas en la demanda ejecutiva, (...) la excepción se encuadra como de aquellas denominadas previas, habida cuenta que sus argumentos hacen alusión a situaciones relacionadas con la integración del contradictorio. (...) la discusión relacionada con la legitimación de la entidad demandada para el pago de los intereses no fue propuesta oportunamente, (...) la entidad solamente propuso la falta de legitimación a través de la excepción de cobro de lo no debido en la contestación de la demanda, y posteriormente en el recurso de apelación, lo que significa que la solicitud fue presentada por fuera del término legal. (...) no es posible revivir el debate con ocasión a la fijación del litigio en la audiencia que culminó con la sentencia que ordenó seguir adelante con la ejecución, (...) la determinación adoptada por el Juez de primera instancia en el trámite de la audiencia inicial resultó ajustada a las normas aplicables. (...) el recurso de apelación interpuesto en contra de la determinación adoptada por el a-quo es improcedente, (...) tratándose del proceso ejecutivo, el trámite de las excepciones tiene una regulación especial y se adelanta bajo un procedimiento distinto del de las demás acciones, dada su naturaleza, y (...) la entidad dejó fenecer el término con el que contaba para proponer este tipo de excepción. (...) el pago de intereses moratorios corresponde a la entidad que expidió el acto administrativo de reconocimiento pensional, (...) son accesorios al pago del valor principal y no pueden escindirse, y corresponden a una de las obligaciones derivadas de las competencias que asumió la UGPP respecto de los asuntos misionales de la extinta CAJANAL. (...) como quiera que la entidad que asumió las funciones de CAJANAL E.I.C.E. es la llamada a atender las reclamaciones que se encontraban en trámite al cierre de la liquidación, es válido que el interesado en el reconocimiento de una obligación surgida en la sentencia que ordenó a su favor el pago de una suma derivada de su derecho pensional, acuda a obtener la satisfacción de su acreencia mediante el proceso ejecutivo contra la UGPP. (...) como quiera que los argumentos expuestos por la entidad ejecutada en el recurso de apelación, en cuanto a este aspecto se refiere, son improcedentes, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, de acuerdo con los planteamientos formulados en la parte motiva de la presente providencia. (...) fue la UGPP quien actuó como parte pasiva en el presente proceso, y como quiera que el numeral 1 del artículo 365 del C.G.P., (...) la condena se debe dirigir contra quien integró el contradictorio en el proceso, y no contra la entidad que ya se encuentra extinta. (...) una vez terminado el proceso de liquidación de CAJANAL EICE las reclamaciones y procesos judiciales, deben ser asumidos por la UGPP. (...) como quiera que los procesos judiciales que se adelanten contra la extinta Caja Nacional de Previsión Social fueron asumidos por la UGPP, sería a esta última entidad a quien le correspondería cancelar el valor de las costas procesales, más aun, cuando tal emolumento (costas), deriva en la conducta que las partes asumieron en el trascurso del proceso, así como en su causación, (...) en los gastos que tuvo que incurrir la parte para sobrellevar el proceso. (...) el artículo 188 del C.P.A.C.A., (...) remisión que en consideración a la entrada en vigencia de la Ley 1564 de 2012, ahora se encuentra dirigida al Código General del Proceso. (...) “[**las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho**], y que “[**las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente**]. (...) el a quo condenó a la entidad demandada al pago de costas. Su decisión halló sustento en lo que denominó “*criterio objetivo*”, por lo que puede colegirse que tal determinación fue adoptada,

## SECCIÓN SEGUNDA

únicamente, en consideración a que la UGPP resultó vencida en juicio. (...) corresponde a la Sala revocar la condena en costas, como quiera que el juzgador de primera instancia no efectuó una evaluación completa acerca de la procedencia de tal disposición, y como secuela, soslayó que en el expediente no obra evidencia objetiva de la causación de costas procesales. (...) **Costas en segunda instancia** Para finalizar, y de acuerdo con el contenido del artículo 188 del C.P.A.C.A., y el numeral 8 del artículo 365 del C.G.P., la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia en razón a que no se encuentran probadas. (...).

[Providencia de 03 de julio de 2020, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp. 110013335025201500347-01-01 M.P. Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA – Segunda Instancia.](#)

---

**PROCESO EJECUTIVO – Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca / PROVIDENCIA NO ORDENA SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN - La sentencia cuyo cumplimiento se reclama, no cumple con el requisito de expresividad del título ejecutivo, pues no contiene una obligación expresa susceptible de ser ejecutada a través de la acción ejecutiva y en consecuencia, no era del caso seguir adelante con la ejecución / PRESCRIPCIÓN - La prescripción que decretó el Juez de la acción, resultó ser extintiva del derecho y no solo parcial, el derecho reconocido no incidía en las mesadas pensionales futuras, no había lugar a liquidar alguna suma dineraria, el pago de las sumas que a título de indexación pretende la ejecutante están afectadas por la prescripción / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE - Declaró probada la excepción de cobro de lo no debido.**

**Problemas jurídicos:** *¿Determinar si hay lugar a ordenar seguir adelante con la ejecución por el valor correspondiente a la **indexación de las sumas** que fueron reconocidas por la entidad ejecutada por concepto de reajuste pensional de la Ley 6 de 1992, la cual fue ordenada a través de la sentencia que constituye título ejecutivo, dado que según lo manifestado por el ejecutante no hay lugar a aplicar el fenómeno jurídico de la **prescripción** en virtud de lo señalado en las sentencias de unificación SU-120 de 2003, SU-1073 de 2012 y C-862 de 2006?*

**Tesis:** “(...) el título ejecutivo, lo constituye la sentencia judicial proferida por el Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá de fecha diecisiete (17) de enero de dos mil catorce (2014), la cual cuenta con la constancia de ejecutoria (fl. 19) y contiene una obligación: (i) **clara**, por cuanto están debidamente determinados tanto el sujeto activo (...) como el sujeto pasivo Departamento de Cundinamarca – Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca. (...) se encuentra acreditado el vínculo jurídico y el objeto de la ejecución, que para este caso es el pago de la indexación de las sumas reconocidas por la demandada a título de reajuste pensional conforme a la Ley 6ª de 1992 y los respectivos intereses moratorios. (...) (ii) **actualmente exigible**, pues la sentencia quedó ejecutoriada el 7 de febrero de 2014 (fl. 19) de donde se concluye que su exigibilidad se configuró el 7 de agosto de 2015, cuando se cumplió el término de 18 meses contemplado en el artículo 177 del C.C.A. (...) teniendo en cuenta que el término para interponer la acción es de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación (...) y la presente demanda ejecutiva se presentó el 7 de julio de 2017 (...) es claro que no operó el fenómeno de la caducidad de la acción. (...) (iii) **expresa**, como quiera que el valor que se pretende ejecutar, es objeto de discusión, la Sala entrará a analizar el elemento de expresividad del título ejecutivo en el caso que nos ocupa. (...) las pretensiones del proceso declarativo estaban encaminadas a obtener la indexación de las sumas reconocidas en la Resolución núm. 4230 del 23 de diciembre de 2004, por concepto de reajuste pensional de la Ley 6 de 1992. (...) al momento de resolver las pretensiones señaladas en el parágrafo que precede, el Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, concluyó que los valores que fueron reconocidos por la entidad en la Resolución núm. 4230 del 23 de diciembre de 2004, por concepto de reajuste pensional de la Ley 6 de 1992, por el período comprendido entre el **5 de mayo de 2000 y el 31 de diciembre de 2004, no fueron debidamente indexados**, luego consideró que el Departamento de Cundinamarca debía reconocer y pagar de manera indexada, las sumas reconocidas por concepto del reajuste de la Ley 6ª de 1992 y su Decreto reglamentario. (...) en la sentencia que constituye título ejecutivo, fue declarada la **prescripción trienal** de aquellos valores causados y no cobrados con anterioridad al **7 de octubre de 2005**, dado que la petición de indexación fue elevada hasta el 7 de octubre de 2008. (...) la entidad ejecutada, con el objeto de dar cumplimiento a la orden contenida en la sentencia proferida por el Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá de fecha diecisiete (17) de enero de dos mil catorce (2014), profirió la Resolución núm. 817 del 21 de julio de 2014 (fl. 25-27), en la que concluyó que en el caso planteado **no había lugar a liquidar alguna suma dineraria**, (...) el fallo ordenó la indexación de las sumas reconocidas en la Resolución núm. 4230 del 23 de diciembre de 2004, por concepto de reajuste pensional de la Ley 6ª de 1992, por el período comprendido entre el **5 de mayo de 2000 y el 31 de diciembre de 2004**, (...) declaró la prescripción de los valores que se hubieran causado con anterioridad al **7 de octubre de 2005**. (...) la Sala considera que a diferencia de lo alegado por el demandante en el recurso de apelación y lo resuelto en las sentencias SU-120 de 2003, SU-1073 de 2012 y C-862 de 2006, la sentencia base de la ejecución **no reconoció la indexación de la primera mesada pensional**, sino que por el contrario, se limitó a ordenar la indexación de los valores que fueron reconocidos por la entidad al momento de efectuar el reajuste de la pensión conforme a la Ley 6ª de 1992, cuyo pago omitió efectuar la entidad demandada. (...) Lo anterior permite determinar que la sentencia cuya ejecución se pretende, no podía cumplirse liquidando diferencias pensionales a favor de la ejecutante, las

## SECCIÓN SEGUNDA

cuales tienen la calidad de obligaciones de tracto sucesivo que se siguen causando de manera indefinida, sino que por el contrario, debía calcularse teniendo en cuenta que se ordenó el pago de unas sumas causadas por un período específico comprendido entre el **5 de mayo de 2000 y el 31 de diciembre de 2004**. (...) el valor de la indexación es un monto que debía pagarse en una única oportunidad, esto es, como un solo capital consolidado, que se hizo exigible desde la expedición del acto que reajustó la pensión (Resolución núm. 4230 del 23 de diciembre de 2004) y que no podía ser reajustado mes a mes, dado que no tiene incidencia en el monto de las mesadas futuras. (...) la Entidad, a través de la Resolución núm. 4230 del 23 de diciembre de 2004, dispuso el reajuste sucesivo de las mesadas posteriores, (...) luego de la expedición del acto, la pensionada recibió los valores de sus mesadas con el ajuste respectivo, sin que se pueda predicar que las mesadas posteriores al 1º de enero de 2004 debían ser actualizadas, pues respecto de éstas no se produjo pérdida del poder adquisitivo. (...) se incurrió en una imprecisión, pues si bien se accedió a las pretensiones de la demanda, se decretó la prescripción, fenómeno en virtud del cual se dispuso que el pago de la indexación debía efectuarse a partir del **7 de octubre de 2005**, lo que generó indiscutiblemente que la condena se tornara inane, pues al haberse decretado la prescripción a partir del año 2005, se afectó todo el período objeto de pago de la indexación (5 de mayo de 2000 al 31 de diciembre de 2004), (...) la prescripción que decretó el Juez de la acción, resultó ser extintiva del derecho y no solo parcial. (...) el derecho reconocido no incidía en las mesadas pensionales futuras, luego le asiste razón a la entidad ejecutada cuando en el acto administrativo a través del cual dio cumplimiento a la sentencia que constituye título ejecutivo determinó que **no había lugar a liquidar alguna suma dineraria**, dado que el pago de las sumas que a título de indexación pretende la ejecutante están afectadas por el fenómeno jurídico de la prescripción. (...) encuentra la Sala que la decisión adoptada por el *a-quo* resulta ser ajustada a derecho, en tanto la sentencia cuyo cumplimiento se reclama, no cumple con el requisito de expresividad del título ejecutivo, pues no contiene una obligación expresa susceptible de ser ejecutada a través de la acción ejecutiva y en consecuencia, no era del caso seguir adelante con la ejecución, razón suficiente para confirmar la sentencia apelada. (...)."

[Providencia de 28 de agosto de 2020, Sección Segunda, Subsección "F", Exp. 110013335024201500479-01 M.P. Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA– Segunda Instancia.](#)

---

## SECCIÓN TERCERA

### **MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA NACIÓN FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y RAMA JUDICIAL – Por los daños causados con ocasión de la supuesta privación injusta de la libertad / PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / MEDIDA DE ASEGURAMIENTO – Procedencia**

*Problema jurídico: Establecer si las demandadas son o no responsables por los daños causados con ocasión de la supuesta privación injusta de la libertad.*

**Tesis:** “(...) la imposición de medida de aseguramiento exige una inferencia razonable, más no certeza, pues dichos estados varían en cada etapa procesal. Así, para la restricción de la libertad se requiere como presupuesto objetivo una inferencia razonable de autoría o participación en el delito (probabilidad, como punto medio entre la certeza y la duda), sin que ello implique un pronóstico anticipado de responsabilidad penal, como quiera que en esa etapa procesal aún no existe certeza. (...) la decisión de dictar medida de aseguramiento en contra de (...) en su lugar de residencia, no estuvo desprovista de indicios sobre su posible responsabilidad penal, sino que se fundamentó en elementos de prueba legalmente producidos dentro del proceso (Denuncia, entrevistas, informes, movimientos y registros migratorios). En este sentido la decisión que sirvió de fundamento para la privación de la señora (...), se ajustó a las normas constitucionales y legales, toda vez que la detención preventiva se adoptó con base en las pruebas presentadas por el Ente Acusador, la cuales daban cuenta de la participación de la hoy demandante en el vuelo que se realizó para sacar la avioneta del aeropuerto el Dorado y hurtarla. Bajo esta perspectiva, para la Sala no se acreditó una falla del servicio por parte de las demandadas, toda vez que los funcionarios judiciales ejercieron la labor de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley y la detención preventiva de (...) se adoptó con razones jurídicamente válidas, por lo que no se tornó en injusta. En consecuencia de lo analizado en precedencia, se impone a esta Corporación confirmar la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Tercero (3) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el 30 de septiembre de 2019, que negó las pretensiones de la demanda. (...)”

[Providencia de 5 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “A” Exp. 11001133360312015-00309 01, M.P. Dr. Alfonso Sarmiento Castro.](#)

### **MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL – Por las lesiones que sufrieron varios patrulleros de la institución como consecuencial del ataque armado perpetrado por las FARC / PERJUICIO MORAL / DAÑO A LA SALUD / LUCRO CESANTE**

*Problema jurídico: Determinar si la Nación Ministerio de Defensa Policía Nacional es responsable extracontractualmente por las lesiones que sufrieron varios patrulleros de la institución como consecuencial del ataque armado perpetrado por las FARC.*

**Tesis:** “(...) En cuanto a la responsabilidad del Estado por los daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado ha señalado que en principio no resulta comprometida la responsabilidad de la Administración por cuanto tales daños se producen con ocasión de la relación laboral que los vincula con el Estado y, por ende, en principio se cubren con la indemnización a fort fait a que tienen derecho por virtud de esa vinculación. No obstante lo anterior, la Alta Corporación también ha sostenido que la reparación de esos daños resulta procedente, cuando se hubieren producido por falla del servicio o cuando el funcionario hubiere sido sometido a un riesgo de naturaleza excepcional, diferente o mayor al que debían afrontar sus demás compañeros o incluso cuando el daño sufrido por la víctima haya sido causado con un arma de dotación oficial, dado que en este último evento se abriría paso el régimen de responsabilidad objetivo, por la creación del riesgo. (...) Las probanzas allegadas, dejan al descubierto que no se aseguró un tramo más largo de la vía, la cual debió ser revisada con el personal a pie haciendo uso incluso del personal especializado que se movilizaba en la caravana en las camionetas, no se conservó la distancia entre los vehículos según las disposiciones tácticas, pues fue superior a 500 u 800 metros, lo cual no permitió contar con el debido apoyo, en la medida que los ocupantes de las camionetas que iban adelante indicaron que perdieron la visibilidad del camión y no pudieron reaccionar y brindar apoyo con más rapidez. Adicionalmente, el desplazamiento se efectuó en horas no adecuadas pues habitualmente era en la noche o en la madrugada. (...)”

[Providencia de 29 de octubre de 2020. Sección Tercera, Subsección “A” Exp. 110011333603420140046902, M.P. Dr. Alfonso Sarmiento Castro.](#)

### **MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL – Por los daños causados a un civil con abuso de autoridad / PERJUICIO MORAL / DAÑO A LA SALUD / LUCRO CESANTE – Consolidado y futuro**

*Problema jurídico: “(...) corresponde a la Sala determinar si le asiste o no responsabilidad a la Policía Nacional, por los daños y perjuicios ocasionados al señor (...), en hechos ocurridos el 1 de diciembre del 2012. Así mismo, se deberá establecer si existió culpa determinante y exclusiva de la víctima, hecho determinante y exclusivo de la víctima, caso fortuito o fuerza mayor.”*

## SECCIÓN TERCERA

**Tesis:** “(...) Conforme al marco rector del procedimiento posterior a la captura, quedó demostrado que los servidores con función de policía judicial omitieron el cumplimiento de los preceptos, en punto al debido diligenciamiento del “informe de policía de vigilancia en casos de captura en flagrancia (formato-FPJ-5)” y el “acto de derechos del capturado (formato -FPJ-6)” Circunstancia expuesta por la Fiscalía, entidad que puso de presente las irregularidades en el trámite realizado por los policías, resaltando la mora de los agentes en la entrega de los formato para iniciar la investigación por el organismo competente, vulnerándose el debido proceso del indiciado. Estas anomalías no permitieron decretar la legalidad de la captura del señor (...), suscitando la libertad. (...) Es claro que existió una serie de arbitrariedades por parte de los Policías en el ejercicio de sus funciones. (...) La Sala estima que se acreditó el nexo causal entre la acción y omisión por parte de los servidores públicos con la causación del perjuicio alegado, siendo imputable a la entidad demandada. (...) a evidencia es más que suficiente para determinar que los servidores públicos vulneraron las garantías y los derechos del procesado, abusando de la autoridad que les asistía, infringiéndose las normas constitucionales. Pues no existió ninguna causal para su proceder y tampoco demostraron que sus acciones fueron para evitar las agresiones físicas y verbales que supuestamente recibieron por parte de la víctima. Reiterándose que no es justificable el uso desproporcionado de los medios que tiene los miembros de las instituciones castrenses para hacer cumplir la ley y el ordenamiento jurídico, sus acciones deben estar precedidas en el marco por el respeto de los derechos humanos, especialmente la vida, la dignidad, entre otros. (...) existen suficientes elementos de juicio para imputar la responsabilidad a la entidad demandada, al producirse una omisión del contenido obligacional establecido en la constitución y la ley por parte de los cuatro servidores públicos que participaron en los hechos ocurridos el 1 de diciembre del 2012, quienes ejercieron el uso desproporcionado de la fuerza pública, al agredir y maltratar físicamente al señor Grijalba. Estas acciones ocasionaron graves perjuicios en la salud de la víctima directa y de sus familiares, generando el daño antijurídico que reclaman los demandantes. (...)”

[Providencia de 23 de octubre de 2020. Sección Tercera, Subsección “B” Exp. 11001333603420150023301, M.P. Dr. Franklin Pérez Camargo.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA NACIÓN FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – Por los daños causados con ocasión de la supuesta privación injusta de la libertad / AUTO – Resuelve recurso de apelación contra el auto que declaró probada la excepción de caducidad / CADUCIDAD – Del medio de control de reparación directa en casos de privación injusta de la libertad con preclusión de investigación penal**

**Problemas jurídicos:** *“¿El conteo del término de caducidad para casos en los que se solicita indemnización por privación injusta de la libertad, contabiliza a partir de la ejecutoria del proveído en el cual se confirmó la preclusión de investigación penal, o desde la fecha en la cual dicha decisión se profiere? Según sea la respuesta al anterior interrogante, ¿el funcionario judicial a muto propio puede restar validez a documento público, sin que éste haya sido tachado de falso por ninguno de los extremos procesal y sin que exista prueba que lo controvierta?”*

**Tesis:** “(...) en marco normativo y criterio reiterado del órgano de cierre de esta jurisdicción, el conteo de caducidad en acciones de reparación directa por privación injusta de la libertad, empieza a contabilizarse desde el día siguiente a la ejecutoria de la providencia en la que se pueda constatar que la privación fue injusta o ilegal, por cuanto es a partir de ahí que existe habilitación para reclamar lo injusto de la detención. En el sub-lite, tal decisión corresponde a la providencia en la cual se confirmó la preclusión de la investigación penal en favor de la señora (...) y otros; además, no es dable que el funcionario judicial sin que existe prueba que controvierta las obrantes en el expediente, y más aún, sin que ninguna de las partes haya tachado de falso documento público, determine restarle validez a este documento; es así, como a primera vista habrá de revocarse la decisión adoptada por el A Quo, pero también debe verificarse si la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad suspendió o no el término de caducidad. (...)”

[Providencia de 20 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 11001334305820160054501, M.P. Dra. María Cristina Quintero Facundo.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / REPARACIÓN DIRECTA – Procedencia cuando se demanda la responsabilidad extracontractual del Instituto de Desarrollo Urbano IDU por daños causados con acto administrativo que ordena la expropiación administrativa y fija el precio indemnizatorio / AUTO – Por medio del cual se resuelve recurso de apelación contra el auto mediante el cual se adecuó la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y declaró configurado el fenómeno jurídico de la caducidad / INDEBIDA ESCOGENCIA DEL MEDIO DE CONTROL - En la jurisdicción contencioso administrativa / CONTROL JUDICIAL – De daños provenientes de acto administrativo que ordena expropiación administrativa y fija precio indemnizatorio / REPARACIÓN DIRECTA - Casos excepcionales de procedencia por daños derivados de actos administrativos**

**Problema jurídico 1:** *“¿Debió adecuarse la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta que lo que pretende controvertir la parte actora es el precio indemnizatorio asumido por el Instituto de Desarrollo*

## SECCIÓN TERCERA

*Urbano – IDU, correspondiente a la expropiación de una zona del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N300168, de propiedad de los demandantes?*

**Tesis 1:** “(...) debe confirmarse la decisión de la primera instancia, pues las controversias que surjan del precio indemnizatorio asumido por la autoridad pública, en el marco del procedimiento administrativo especial de expropiación administrativa, deben ventilarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al implicar el debate de la legalidad del acto administrativo que fijó el monto indemnizatorio, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 y las reglas jurisprudenciales aplicables a la materia. Lo anterior, máxime cuando, en el caso en concreto, a través de las pretensiones de la demanda se elevan cargos específicos respecto a la legalidad de la Resolución No. 43035 del 16 de junio de 2015 “Por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa” y tampoco se advierte la configuración de alguna de las causales excepcionales de procedencia del medio de control de reparación directa cuando el daño provenga de un acto administrativo. (...)”

### **CADUCIDAD – Del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

**Problema jurídico 2:** “¿Operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control que resulta procedente?”

**Tesis 2:** “(...) Para la Subsección operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pues los cuatro (4) meses de que trata el artículo 164 numeral 2) literal d) del CPACA empezaron a correr una vez notificada personalmente la Resolución No. 66463 del 23 de diciembre de 2015, esto es, entre el 13 de enero y el 13 de mayo de 2016, por lo que al momento de la presentación de la solicitud de conciliación (15 de junio de 2017) y la radicación de la demanda de la referencia (11 de octubre de 2017), el medio de control ya se encontraba caducado. (...)”

[Providencia de 5 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 11001334306420170028301, M.P. Dr. José Elver Muñoz Barrera.](#)

---

### **MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA EJÉRCITO NACIONAL – Por los daños que sufrió un soldado conscripto como consecuencia de enfermedad de origen común / NEXO DE CAUSALIDAD - No se demostró la relación entre el daño y la prestación del servicio militar / PRECEDENTE JUDICIAL - No aplica sentencia T-011 de 2017**

**Problema jurídico:** “(...) si debe revocarse la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda, porque al aplicar la teoría del depósito y el régimen de responsabilidad objetiva, el Estado debe responder por la enfermedad común por lo tanto no se requiere demostrar el nexo de causalidad entre el daño y la prestación del servicio, sino solamente que el demandante ingresó en perfectas condiciones a prestar el servicio militar obligatorio, y fue dado de alta con el padecimiento de enfermedades que fueron adquiridas durante la prestación del servicio militar obligatorio. (...)”

**Tesis:** “(...) En criterio de la Sala, debe confirmarse la sentencia de primera instancia. Dado que no es cierto que el Estado deba responder de forma automática por los daños que presentan los conscriptos durante la prestación del servicio militar obligatorio, pues, existe precedente del Consejo de Estado donde se indica que se debe analizar todas las circunstancias fácticas que rodearon el caso, y en especial si las lesiones estuvieron relacionadas con la prestación del servicio militar obligatorio, al igual, cuando se presente una enfermedad, pues es necesario que se acredite que la misma fue adquirida en actividades propias del servicio militar obligatorio, en este sentido, no es procedente aplicar la teoría aducida por el demandante y la sentencia de tutela invocada en el recurso, ya que existen circunstancias fácticas que deben ser analizadas en conjunto para efectos de declarar la responsabilidad del Estado (artículo 90 de la C.P); en este orden de ideas, como no se demostraron que las aflicciones que padeció el demandante fueron como consecuencia directa de la prestación del servicio, se tendrá que confirmar la sentencia de primera instancia. (...)”

[Providencia de 19 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 11001334306520160012901, M.P. Dr. José Elver Muñoz Barrera.](#)

---

### **MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / AUTO – Resuelve recurso de apelación contra el auto que declaró terminado el proceso / TÍTULO EJECUTIVO – Requisitos en la jurisdicción contencioso administrativa / ACTOS ADMINISTRATIVOS – Decaimiento / PROCESO EJECUTIVO – Terminación parcial por decaimiento de actos administrativos que constituyen título ejecutivo / PROCESO EJECUTIVO – No se estudia legalidad del título de ejecución**

**Problema jurídico:** “¿Es procedente dar por terminado el proceso ejecutivo, en razón a la declaratoria de nulidad de la Resolución Nos. 1060 y 3633 de 2008 efectuada por sentencia judicial el 29 de junio de 2017?”

**Tesis:** “(...) se debe dar por terminado de manera parcial el mandamiento de pago únicamente respecto de los actos que fueron declarados nulos y continuar seguir adelante la ejecución contenida en auto del 30 de marzo de 2017, respecto de

## SECCIÓN TERCERA

los numerales 2 a 5 del numeral primero relacionados con la Resolución No. 3196 del 15 de octubre de 2010, por la que se liquidó unilateralmente el contrato la cual esta vigente en el ordenamiento jurídico. (...)

[Providencia de 8 de octubre de 2020. Sección Tercera, Subsección "B" Exp. 1100133520110016903, M.P. Dr. Franklin Pérez Camargo.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / CONTRATO DE OBRA – Pretensión de nulidad de acto administrativo mediante el cual se resolvió recurso de reposición contra acto que declaró incumplimiento parcial del contrato y elevó el valor de la cláusula penal impuesta inicialmente / DEBIDO PROCESO – En actuaciones administrativas sancionatorias contractuales / PRINCIPIO DE NO REFORMATIO IN PEJUS**

**Problema jurídico:** "(...) determinar si, debe declarar la nulidad de la Resolución No. 4764 del 24 de noviembre de 2011 proferida por el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU, por cuanto, al resolver el recurso de reposición presentado contra el acto administrativo No. 3343 del 15 de julio de 2011 que declaró el incumplimiento parcial del contrato, incrementó el valor de la cláusula penal impuesta inicialmente, vulnerando el debido proceso del demandante y el principio de no reformatio in pejus. (...)"

**Tesis:** "(...) la Sala considera que no se demostró la configuración de la nulidad invocada por la parte actora. En primer lugar, porque la misma cláusula 18º del negocio jurídico previó que, la cláusula penal se aplicaría por cada día calendario que transcurra desde la fecha prevista para el cumplimiento de las obligaciones y hasta cuando se cumplieran efectivamente. Asimismo, porque en el acto administrativo No. 4764 del 24 de noviembre de 2011, quedó expresamente consignado que, sólo hasta el 25 de agosto de 2011, el contratista Consorcio Occidental cumplió con el objeto contractual, configurándose 148 días de incumplimiento por parte de este contratista. La aseguradora demandante en este proceso no demostró lo contrario, esto es, que el Consorcio hubiese cumplido la totalidad del objeto contractual con anterioridad a esa fecha. La Sala considera que no está llamada a prosperar la afirmación de la demandante según la cual, se vulneró su debido proceso por cuanto se declaró el incumplimiento de ítems sobre los cuales no se había iniciado el procedimiento administrativo sancionatorio; teniendo en cuenta que, de la lectura de las Resoluciones No. 3343 del 15 de julio de 2011 y 4764 del 24 de noviembre del mismo año, esta Corporación evidencia que, en ambos actos administrativos se declaró el incumplimiento por cuanto el contratista no obtuvo oportunamente la aprobación del PMT, al no haber presentado idóneamente y con el cumplimiento de todos los requisitos, el estudio de tránsito solicitado por la Secretaría Distrital de Movilidad para su expedición. Es decir, en la resolución proferida con posterioridad – 4764 de 2011- la causa del incumplimiento fue la misma a la inicial, cuestión diferente es que, como ya se advirtió se hayan tasado los perjuicios y valor de la cláusula penal pecuniaria de manera proporcional a los días de incumplimiento. (...) Adicionalmente, para la Sala, tampoco se demostró la vulneración del principio de no reformatio in pejus, por cuanto, la aseguradora no fue apelante único, pues el Consorcio contratista también presentó recurso de reposición, de manera independiente. Aunado a ello, el valor cobrado por el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU se encuentra dentro de las cuantías amparadas por la compañía de seguros mediante la Póliza No. 20388 y se liquidó sobre los días de retardo de incumplimiento por parte del Contratista para obtener la aprobación de la Secretaría Distrital de Movilidad, la compañía aseguradora no demostró lo contrario, y tampoco se evidencia que se hubiese cobrado una suma superior a la que se soportó debidamente mediante la garantía única de cumplimiento. (...) En consecuencia, y por todo lo expuesto, se impone para la Sala mantener la legalidad del acto administrativo 4764 del 24 de noviembre de 2011, porque la demandante no demostró la violación del principio al debido proceso dentro del procedimiento administrativo iniciado por el IDU como consecuencia del incumplimiento del Contrato de Obra No. 29 de 2009.

[Providencia de 19 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "A" Exp. 25000233600020140030200, M.P. Dr. Alfonso Sarmiento Castro.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ – Por supuesta mora en decidir proceso de responsabilidad fiscal y el no levantamiento de medida cautelar de suspensión del cargo / CADUCIDAD – No configurada**

**Problema jurídico 1:** "(...) Establecer si la demanda de reparación directa fue oportuna (...)"

**Tesis 1:** "(...) e tiene que la suspensión provisional de la demandante, no devino de los procesos con No. 50100-0078/04, 50100-0079/04 y 50100-080/04, sino del que se aperturó el 19 de junio de 2008, No. 50100-0078/08 y que culminó con fallo sin responsabilidad fiscal el 26 de junio de 2013, pues como lo indicó el Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C., esa medida cautelar obedeció a una indagación preliminar que dio lugar a dicho fallo, esto es, la No 04 de 2004. 39. Así las cosas, como el fallo de responsabilidad fiscal proferido dentro del proceso No. 50100-0078/08 quedó ejecutoriado el 13 de agosto de 2013, el término previsto en el artículo 164, numeral 2, literal i) del CPACA, respecto de la imputación de responsabilidad contra la Contraloría de Bogotá D.C., debe contabilizarse a partir del día siguiente. 40. Entonces, inicialmente la demanda debió presentarse el 14 de agosto de 2015, pero como el 25 de marzo de 2014 la señora Ximena Juana Francisca Lozano Beltrán presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la

## SECCIÓN TERCERA

Procuraduría Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos, el término se suspendió hasta el 21 de mayo de 2014, es decir, durante 2 meses y 4 días, cuando el Ministerio Público expidió la respectiva constancia (...). 41. En tal sentido, la demanda es oportuna porque se presentó el 5 de junio de 2015 (...), cuando el plazo máximo para ello era el 18 de octubre de ese mismo año. (...)

### **FALLA EN EL SERVICIO – Por mora en procesos o actuaciones administrativas / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL – Conjunto de actuaciones administrativas / FALLA EN EL SERVICIO – No probada**

**Problema jurídico 2:** “(...) si la Contraloría de Bogotá D.C incurrió en una falla en el servicio por la presunta mora en decidir el proceso de responsabilidad fiscal No. 50100-0078/08 que adelantó en contra de la señora Ximena Juana Francisca Lozano Beltrán y por el no levantamiento de la medida cautelar que se le impuso consistente en la suspensión de su cargo como Subdirectora de Obligaciones Pensionales en la Secretaría Distrital de Hacienda. (...)”

**Tesis 2:** “(...) 49. En el presente caso, la sala advierte que la Contraloría de Bogotá no incurrió en falla alguna, puesto que el proceso de responsabilidad fiscal No. 50100-007808 que se adelantó contra la señora Ximena Juana Francisca Lozano Beltrán se decidió dentro de término legal. (...) la sala reitera que la Contraloría de Bogotá D.C no incurrió en una falla del servicio en la resolución definitiva del proceso de responsabilidad fiscal, menos cuando se evidenció que se trató de un proceso complejo que requirió un despliegue investigativo y probatorio sobre los hechos materia de estudio, pues se trataba del reconocimiento fraudulento de pensiones de jubilación que involucraba a 5 personas, como consecuencia de la falta de control y seguimiento a la sustanciación, elaboración y emisión de los correspondientes actos administrativos, en donde al parecer hubo manipulación de los documentos de dicho trámite, dado que ninguno de los peticionarios llenaba los requisitos para ser acreedores, por lo que incluso solo para dar apertura al caso, la prueba documental recaudada correspondió a 31 cuadernos, que ascendían aproximadamente a más de 6047 folios (...). 55. Así las cosas, ha de recordarse que la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, que en el caso no se concretó por las razones antes anotadas, como tampoco por el hecho de que la demandante fuera investigada, pues el proceso de responsabilidad fiscal se fundamenta en el artículo 268.5 de la Constitución Política (...) 61. En este caso la sala no encuentra responsabilidad de la demandada por el no levantamiento de la medida provisional, puesto que la misma fue adoptada por el Secretario Distrital de Hacienda mediante la Resolución No. 99288 del 9 de marzo de 2004 (...) y el 5 de diciembre de 2007 el Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva le solicitó a ese funcionario proceder en ese sentido (...). 62. Cuestión que la Secretaría Distrital de Hacienda, quien ya no es parte en este proceso conforme se indicó en la continuación de la audiencia inicial, no realizó debido a que mediante la Resolución No. 434 del 17 de junio de 2005 se le había aceptado la renuncia a la señora Ximena Juana Francisca Lozano Beltrán (...). no puede predicarse un daño por el no levantamiento de la medida cautelar, como cuando lo adujo la contraloría al solicitar la misma, habían desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho en los términos del artículo 66.2 del C.C.A. Es decir, que había perdido fuerza ejecutoria. (...)”

[Providencia de 30 de septiembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “A” Exp. 25000233600020150126700, M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada.](#)

### **MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / CONTRATO DE SUMINISTRO / DESEQUILIBRIO ECONÓMICO - Por fluctuación del precio del dólar / LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL – Salvedades / PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD / PRINCIPIO DE LA BUENA FE CONTRACTUAL / DISTRIBUCIÓN DE LOS RIESGOS - En contratación Estatal / RIESGOS CONTRACTUALES – Previsibles e imprevisibles / DISTRIBUCIÓN DE LOS RIESGOS - Busca el mantenimiento de la equivalencia económica del contrato / EQUILIBRIO ECONÓMICO O FINANCIERO DEL CONTRATO ESTATAL / DESEQUILIBRIO ECONÓMICO – No se configura por fluctuación del precio del dólar**

**Problemas jurídicos:** “(...) Establecer si la fluctuación de la divisa durante la ejecución del contrato de suministro No. 07-8-20179-14 que celebró la Unión Temporal 14 con la entidad demandada, constituyó un riesgo imprevisible para el contratista y si debió o no ser asumido por éste. 15. Igualmente, se determinará si al contratista le era o no exigible la sostenibilidad de los precios de los medicamentos ofertados y si acreditó cuáles fueron los que se vieron afectados con el incremento del dólar. (...)”

**Tesis:** “(...) la sala considera que no se dan los presupuestos de la teoría de la imprevisión para que se revisara u ajustara el contrato de suministro que las partes celebraron, puesto que la afectación del precio de los medicamentos por fluctuación de las divisas no fue una causa ajena al contratista, ya que desde la etapa pre-contractual la entidad estructuró un sistema de administración de riesgo como lo impone las Leyes 1150 de 2007 80 de 1993, sino también conforme a su manual de contratación pública, el documento CONPES 3714 de 2011 y el manual adoptado por Colombia Compra Eficiente. (...) es evidente que existía claridad para los oferentes sobre las condiciones en que debían estructurar su oferta, especialmente en cuanto a tener en cuenta el riesgo derivado por las condiciones del mercado, por lo que se deduce que debía calcular el precio no con el valor de la TMR a la fecha de cierre de la licitación, sino con un valor proyectado a partir del comportamiento futuro de la divisa. (...) la sala no acoge el planteamiento de la demandante de que la fluctuación de las divisas hubiese sido

## SECCIÓN TERCERA

imprevisible, pues si bien no le era dable establecer cuál sería el precio exacto del dólar durante la ejecución del contrato, sí estaba en la posibilidad de efectuar el respectivo estudio de mercado sobre el precio estimado de los medicamentos, así como verificar la probabilidad de aumento en el valor del dólar, máxime cuando la entidad desde la matriz de riesgo y luego a través de la Adenda No. 3, determinó que el incremento en el valor de los medicamentos constituía un riesgo que debía ser asumido por el contratista. (...) la sala negará las pretensiones de la demanda, porque el incremento del dólar era un riesgo previsible asignado y asumido por el contratista. También porque no hay lugar a declarar la nulidad de lo pactado en el contrato sobre la sostenibilidad del precio de los medicamentos, cuando desde la etapa precontractual se presentaron observaciones a la misma y se aclaró en varias ocasiones que ello no sería objeto de modificación, así como no se demostró algún vicio de consentimiento al suscribirse el pacto, ni siquiera causal alguna que diera lugar a la nulidad absoluta. (...)"

[Providencia de 22 de octubre de 2020. Sección Tercera, Subsección "A" Exp. 25000233600020180061300, M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / AUTO - Resuelve recurso de reposición contra el auto por medio del cual se libró mandamiento de pago / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA – En proceso ejecutivo / CESIÓN DE CRÉDITOS – Responsabilidad del cedente / MEDIDAS CAUTELARES – Levantamiento**

**Problema jurídico:** "(...) establecer si se cumplen los requisitos legales para ordenar por vía ejecutiva, que el Instituto Nacional de Vías pague a favor de la sociedad CAMI CONSTRUCTORES S.A.S., la condena impuesta en el Laudo arbitral del 23 de mayo de 2017, en virtud de una cesión de derechos económicos. (...)"

**Tesis:** "(...) la sala considera que en el sub examine es procedente revocar el mandamiento de pago, ante la falta de legitimación en la causa por activa, en consideración a que previo a las cesiones de crédito que alega la ejecutante le otorgaron el 100% de las sumas dispuestas en el laudo arbitral, existían una serie de embargos y medidas dentro del proceso de disolución y liquidación de la Superintendencia de Sociedades respecto de una de las integrantes de la Unión Temporal, por lo que no existe certeza de la proporción del crédito que podía ser cedida a la ejecutante. (...) el crédito debe existir para el momento en que se realiza la cesión y pertenecer al cedente, situación de la que aquel se hace responsable. (...) es evidente que no se acreditó la condición de acreedor de la ejecutante, porque no hay certeza sobre la existencia del crédito cedido ni la proporción en que el mismo podía cederse. (...) 35. Así las cosas, también debe revocarse el auto por medio del cual se decretaron las medidas cautelares, con la correspondiente comunicación de levantamiento a las entidades bancarias a las que se libraron los oficios de embargo y retención. (...)"

[Providencia de 19 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "A" Exp. 250002336000 20200015500, M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Repetición / REPETICIÓN DEL MUNICIPIO DE MOSQUERA – Contra ex alcalde del municipio por el valor pagado como consecuencia de condena impuesta en sentencia judicial en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho / ACCIÓN DE REPETICIÓN – Elementos y procedencia / REPETICIÓN – Análisis del elemento subjetivo**

**Problema jurídico:** "(...) Se determinará si el señor (...), en ejercicio de sus facultades como alcalde del municipio de Mosquera, actuó con culpa grave o dolo al expedir la Resolución No. 142 del 20 de enero de 2009 y los actos que modificaron la planta global de personal del municipio que llevaron al (sic) supresión del cargo del señor (...). (...)"

**Tesis:** "(...) 44. En el caso, tal y como se determinó en la decisión apelada, no se acreditó la conducta dolosa o gravemente culposa del señor (...). 45. En efecto. La sala advierte que como argumentos de la demanda se indicó que en el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se logró determinar que en la planta de personal de la entidad existían 3 cargos de la misma denominación de la desempeñada por el señor (...) y 15 de nivel técnico, al tiempo que se demostró que en la nueva planta se mantuvieron esos 3 cargos y se aumentó el número de personal técnico a 21, es decir que esa modificación administrativa del municipio y el retiro del señor Gil Bolaños no tuvo justificación. 46. No obstante, tal como lo explicó el a quo la entidad territorial demandante no aportó los actos mediante los cuales se sustentó la expedición de la Resolución No. 142 de 2009 por medio de los cuales, el para ese entonces, alcalde del municipio de Mosquera (Cundinamarca), dispuso la modificación de la planta global de personal, que en últimas derivó en la supresión del cargo y despido del señor (...) así como en la posterior condena. 47. En efecto, además de la resolución en cita, esos actos fueron analizados en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que era necesario aportarlos a este proceso para analizar si los motivos de la expedición del acto declarado nulo adolecieron o no de falsa motivación de manera que se pudiera establecer si el demandado actuó con dolo o culpa grave como se alegó en la demanda. 48. Ahora bien. Se debe tener en cuenta que en ese otro proceso, si bien los actos administrativos fueron examinados por el juez de la nulidad, en el presente proceso no se debate la responsabilidad de la entidad territorial, ni la legalidad de los actos, sino la conducta de quien los expidió, por lo que su valoración es distinta. 49. Es decir que, la sola sentencia que condenó al municipio, no es suficiente para calificar la conducta del agente, como lo pretende la entidad territorial demandante. (...) Para demostrar la

## SECCIÓN TERCERA

falsa motivación de la resolución 142 de 2009 era necesario analizar en conjunto los fundamentos de ese acto por medio del cual se separó del cargo al servidor público así como los fundamentos de la decisión con la cual se modificó la planta de personal del municipio, que fue la que llevó al alcalde municipal de esa época a tomar la determinación anulada. 55. Razón por la cual la presunción del dolo como la manifestó el demandante no tiene la virtualidad de aplicarse en este caso pues con las pruebas que se encuentran en el proceso no se puede definir por sí sola la conducta del señor (...) es cuestionable por este medio de control. (...)"

[Providencia de 5 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "A" Exp. 25269333300120140075901, M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / AUTO – Resuelve recurso de apelación contra el auto mediante el cual el juez de primera instancia rechazó la demanda contra dos personas de derecho privado / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL – La Nación Ministerio de Relaciones Exteriores responde por los daños causados por personas que gozan de inmunidad diplomática / INMUNIDAD DIPLOMÁTICA – Imposibilidad de ser objeto de juzgamiento / FUERO DE ATRACCIÓN - Competencia para juzgar a particulares o personas de derecho privado**

**Problema jurídico:** Determinar si se cumplen o no los presupuestos procesales para admitir la demanda contra dos personas de derecho privado en virtud del fuero de atracción.

**Tesis:** "(...) conforme el artículo 31 de la Ley 6 de 1972, los agentes diplomáticos cuentan con inmunidad al interior del país receptor consistente en la imposibilidad de ser objeto de juzgamiento. (...) en el evento que logre probarse los daños causados por el vehículo de propiedad de la Embajada de Gran Bretaña en Colombia, el Ministerio de Relaciones exteriores deberá asumir la responsabilidad. (...) en atención lo preceptuado en el artículo 1404 y 165 del CPACA, y lo sostenido por el H. Consejo de Estado ha señalado que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa tiene competencia para juzgar a particulares o personas de derecho privado por el fuero de atracción, siempre y cuando, de los fundamentos que se invoquen en la demanda, se concluya que la responsabilidad de las demandadas pueda quedar comprometida. (...) La parte actora demandó ante esta jurisdicción al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Aseguradora Liberty Seguros S.A. y al señor Ángel Ricardo Navarro Balbuena (conductor), como consecuencia del accidente de tránsito (...) vehículo que era conducido por el señor Ángel Navarro perteneciente a la Embajada de Gran Bretaña en Colombia. (...) Así las cosas, se cumplen los presupuestos para la configuración del fuero de atracción respecto del señor Ángel Ricardo Navarro Valbuena, pues, se indicaron en la demanda las razones por las cuales esta jurisdicción es la habilitada para conocer de las pretensiones formuladas en su contra, tan es así que se formuló imputación frente a él. (...) Por otra parte, contrario a lo expuesto por el juez de primera instancia, la parte demandante haciendo uso del derecho de acción interpuso demanda ejercida a través del medio de control de reparación en contra de Liberty Seguros S.A. por ser la entidad aseguradora que garantiza y ampara los daños causados por el vehículo con ocasión del accidente de tránsito en que resultó lesionado el señor Frank Barreto, cuando se movilizaba en su motocicleta y colisiona con un vehículo de propiedad de la Embajada de Gran Bretaña en Colombia. En consecuencia, la Sala revocará la decisión proferida por el Juzgado Sesenta (60) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. (...)"

[Providencia de 26 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "A" Exp. 2019-00385, M.P. Dr. Juan Carlos Garzón Martínez.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ D.C. – Por la muerte de una menor de edad por intoxicación con alcohol industrial ingerido al interior de un establecimiento educativo oficial / FALLA EN EL SERVICIO – No probada / CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA**

**Problema jurídico:** "(...) corresponde a la Sala determinar si le asiste o no responsabilidad a la Secretaría de Educación por la intoxicación alcohólica y posterior muerte de la menor IVS. (...)"

**Tesis:** "(...) se destaca la obligación de garante de los centros educativos quienes tienen el cuidado y protección de los estudiantes, teniendo el deber de responder por las actuaciones donde se ponga en riesgo la vida de ellas y ellos o de terceros. Su vigilancia es mayor cuando se trata de menores de edad y es menor cuando estos son mas grandes debido al autocuidado que se va adquiriendo. No obstante, el simple hecho de estar recluidos en un lugar específico, conlleva a que todo el plantel educativo este comprometido en la supervisión de todas las actividades y comportamientos de los alumnos en clase y en receso. (...) En síntesis, se evidencia que la forma en que acontecieron los hechos, no se omitió el deber obligacional por parte de la comunidad educativa, pues la acción ejercida por la víctima escapaba de ese control y supervisión que debe ejercer la institución, teniendo en cuenta que la bebida estaba en una botella y tenía apariencia de jugo, dos elementos autorizados en el manual y que anulan cualquier ápice de malicia. Además, todas las compañeras ayudaron a cubrir la indisposición de Ivonne Vanessa, desconociendo lo que podía causar ese líquido, pues ninguna presentó reporte de lo sucedido, ni alarmo a los docentes para que se le brindaran las ayudas oportunas. Las estudiantes no dimensionaron

## SECCIÓN TERCERA

el peligro que representaba ingerir alcohol metílico para la salud y la vida. A juicio de la sala, la acción ejercida de manera individual por la adolescente fue determinante y esta se ejerció bajo una óptica inocente producto de la edad. Esa incapacidad abolía la sagacidad de medir las consecuencias de beber una sustancia toxica para el cuerpo. Pero este daño, no puede ser catalogado como una infracción a los estándares normativos y constitucionales en el deber de inspección del colegio, cuando fue un accidente involuntario por parte la menor, el cual nunca fue descubierto por los profesores, pues la acción no fue llamativa, ni escandalosa adquiriendo la connotación de un hecho imprevisible e irresistible. Además, no existió anomalía en su comportamiento pues ella cumplió con sus deberes de forma normal en cada una de las clases. En consecuencia, y atendiendo la posición de garante que tienen las instituciones educativas sobre los estudiantes, su obligación recae en enseñar, fomentar principios y valores, en fijar derechos y deberes, en supervisar actividades, la interacción entre los alumnos, el respeto de los docentes, en brindar reconocimientos y estímulos académicos, elaborar componentes pedagógicos, en vincular a los padres de familia en el proceso de formación y finalmente en cumplir los lineamientos legales de cuidado y vigilancia aspectos que desempeñó la institución demandada. Así las cosas, para la sala no hay un daño antijurídico que sea susceptible de imputación contra la entidad accionada, quien respondió a la confianza dentro de la normatividad jurídica y administrativa, sin omitir sus deberes. Pues como lo estableció la jurisprudencia será imputable únicamente si se comprueba que la entidad demandada se abstuvo voluntariamente de ejercer sus competencias frente a un deber funcional de evitar o prevenir el resultado dañoso. Motivo por el cual, se confirmará la sentencia apelada. (...)

[Providencia de 27 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “B” Exp. 110011333603220130016101, M.P. Dr. Franklin Pérez Camargo.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / AUTO – Resuelve solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos mediante los cuales se liquidó unilateralmente contrato interadministrativo / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Naturaleza jurídica y régimen jurídico aplicable / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO Y CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Diferencias / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Facultad para su liquidación / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL / LIQUIDACIÓN DE CONTRATO INTERADMINISTRATIVO – Competencia / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Procede por expedición de actos administrativos sin competencia**

**Problema jurídico:** *Determinar si procede o no el decreto de la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados mediante los cuales se liquidó unilateralmente contrato interadministrativo*

**Tesis:** “(...) la liquidación del contrato ha recibido una naturaleza variada, por cuanto en determinados momentos se ha afirmado que es una cláusula exorbitante, y en otras se indica que no reviste esa naturaleza, sino que se trata de una facultad o deber legal, siendo ésta última la tesis imperante tratándose de los contratos celebrados en vigencia de la Ley 1150 de 2007 y la que acoge el despacho por encontrarse conforme a las normas y jurisprudencia vigentes. (...) la Sección Tercera del Consejo de Estado, en concordancia con la evolución jurisprudencial expuesta, determinó que tratándose de un deber legal y no una potestad exorbitante, aún en los contratos celebrados entre entidades estatales, es procedente la liquidación unilateral y esta podrá ser ejercida por aquella de las dos partes que ostente la calidad de contratante (...) en el Contrato Interadministrativo 013 de 2014 no fungió como única parte contratante el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Ambiente, sino igualmente los municipios de Guasca, Machetá, Gutiérrez, Cabrera, San Juan de Rioseco, Tena y la Corporación Autónoma Regional del Guavio, quienes mediante aportes patrimoniales se adhirieron al contrato como partes contractuales. Así las cosas, la facultad de expedir la Resolución No. 028 de 25 de julio de 2018“ por la cual se liquida unilateralmente el contrato interadministrativo No. SA-013-2014 [...]”, se encontraría supeditada a que las demás entidades contratantes delegaran al Secretario de Ambiente del Departamento de Cundinamarca, mediante acto administrativo, la función de liquidación unilateral, tal como se habría exigido en la cláusula quinta de la Adhesión 1o. Pese a lo anterior, revisados los antecedentes administrativos del Contrato No. 013 de 2014, se observa que, por un lado, la supervisión del contrato fue asignada a un funcionario perteneciente al nivel profesional de la Gobernación de Cundinamarca, y por el otro, que no existe acto administrativo por el cual los municipios de Guasca, Machetá, Gutiérrez, Cabrera, San Juan de Rioseco, Tena y Corpoguvio hayan delegado en forma expresa al Secretario de Ambiente de Cundinamarca la facultad de liquidar unilateralmente el Contrato Interadministrativo No. 013 de 2014. (...) En ese sentido, no hay necesidad de estudiar para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional los demás argumentos esgrimidos por el apoderado de la parte demandante, pues se insiste que la Secretaría del Ambiente del Departamento de Cundinamarca no contaba con la competencia para proferir por si sola los actos acusados y en ese sentido vulneró el debido proceso de la Empresa Inmobiliaria y Servicios Logísticos de Cundinamarca. Por todo lo anterior, el despacho accederá la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de las Resoluciones No. 028 del 25 de junio del 2018 y No. 037 del 16 de octubre del 2018, siendo del caso señalar que la presente decisión no constituye prejuzgamiento y no implica que las consideraciones no puedan ser variadas al momento de dictar sentencia. (...)”

[Providencia de 11 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “B” Exp. 25000233600020190072300, M.P. Dr. Henry Aldemar Barreto Mogollón.](#)

## SECCIÓN TERCERA

---

**MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / AUTO – Declara desistimiento tácito / TERMINACIÓN ANORMAL DEL PROCESO EJECUTIVO – Por desistimiento tácito / DESISTIMIENTO TÁCITO - Basta con el paso del tiempo sin que la parte haya realizado actuación alguna**

**Problema jurídico:** *Determinar si procede o no la terminación anormal del proceso por desistimiento tácito.*

**Tesis:** “(...) revisado el expediente, se tiene que la última actuación data del 11 de julio de 2019 y consistió en proveído que aprobó la liquidación del crédito, notificado por estado 15 de agosto de 2019, por lo tanto, el plazo de inactividad se cumplió el 16 de agosto de 2020. Así las cosas, de conformidad con lo consagrado en el inciso primero del artículo 317 del CGP en su numeral segundo, basta con el paso del tiempo, sin que la parte haya realizado actuación alguna, para dar aplicación a este artículo. (...)”

[Providencia de 3 diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “A” Exp. 201302243, M.P. Dr. Juan Carlos Garzón Martínez.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo contractual / PROCESO EJECUTIVO – De contrato estatal / PRESCRIPCIÓN DE DERECHOS - Derivados del contrato de seguros / PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD – Diferencias / ANTICIPO Y PAGO ANTICIPADO – Noción y diferencias**

**Problemas jurídicos:** *“Corresponde establecer si en el caso en concreto i) la póliza de seguros allegada al expediente cubre el amparo solicitado por la parte ejecutante dentro de la Resolución 034 de 7 de noviembre de 2008, ii) si ocurrió el fenómeno de la prescripción del derecho respecto al contrato de seguros en lo que tiene que ver con la ejecutada Liberty Seguros S.A, y, iii) si es procedente la aplicación del artículo 884 de Código de Comercio a la parte ejecutante por excederse al pedir los intereses moratorios en la demanda.”*

**Tesis:** “(...) En el presente asunto para la Sala se encuentra que i) lo entregado al señor Gustavo Patiño López en cumplimiento del contrato de consultoría SOP-A 344-2006, y que es el objeto de ejecución en este proceso, es el anticipo y no el pago anticipado, por ello, la póliza única de cumplimiento allegada al sub-lite sí consagra el amparo que se pretende ejecutar con esta demanda ii) se presentó el fenómeno de prescripción del derecho del contrato de seguros, dado que la entidad ejecutante no profirió el acto administrativo que declarara el incumplimiento de las obligaciones del contratista respecto al reintegro del anticipo, dentro de los 2 años contados a partir de la fecha en que la administración tuvo conocimiento o razonablemente pudo tenerlo de la existencia del riesgo asegurado (...) La prescripción de los derechos derivados del contrato de seguro es una figura distinta a la caducidad de la acción Ejecutiva. (...) se tratan de figuras distintas, pues una es la prescripción del derecho respecto al contrato del seguro y otra la caducidad de la acción ejecutiva; la primera, refiere al plazo que tiene la entidad pública para proferir el respectivo acto administrativo que declare el siniestro por incumplimiento de las obligaciones del contratista, contando dos años a partir de la fecha en que la administración tuvo conocimiento o razonablemente pudo tenerlo de la existencia del riesgo asegurado; y la segunda, tiene que ver, con el término para interponer la demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa teniendo como título el referido acto administrativo y su exigibilidad. (...) El Consejo de Estado ha sostenido que la principal diferencia de estos dos conceptos “anticipo” y “pago anticipado”, es la titularidad de esas sumas de dinero en términos patrimoniales, dado que el primero de ellos, le pertenece a la administración, es decir son dineros públicos, por el contrario, el segundo es el cumplimiento de la obligación de pago del precio del contrato por parte de la administración, es decir, son dineros de propiedad del contratista (...)”

[Providencia de 2 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 110011333603420140006501, M.P. Dr. José Elver Muñoz Barrera.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / AUTO – Resuelve recurso de apelación contra el auto a través del cual se declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control / CADUCIDAD – Noción / CADUCIDAD – Cómputo del término**

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

**Tesis:** “(...) la figura procesal de la caducidad está consagrada como un límite temporal para poner en ejercicio el aparato judicial, puesto que si se ejercita un medio de control fuera del término previsto por la ley las partes pierden el derecho a que su litigio sea resuelto de fondo en sede judicial. (...) son dos los momentos desde los que se puede iniciar el conteo del término de caducidad de dos años: el primero, hace referencia al momento exacto de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, es decir desde el momento mismo en que acaece o sucede el evento que da origen al daño y que sirve de fundamento de la pretensión, y, el segundo, desde el momento en que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño, puesto que pueden ocurrir situaciones en las que la parte solo tuvo conocimiento de los efectos dañinos de una

## SECCIÓN TERCERA

situación concreta con el transcurso del tiempo. Entonces, con el fin de determinar la fecha durante la cual se debe efectuar el conteo de la caducidad en el caso concreto, el despacho considera, tal como lo hizo la a quo, que debe contarse desde el 6 de noviembre de 2013, fecha en que el señor (...) se hizo parte civil en el proceso penal (...), demostrando con ello que hasta ese momento tuvo conocimiento del perjuicio alegado en esta demanda y que si bien obra el informe del año 2009 por parte del CTI, no obra prueba en el plenario que el mismo haya sido notificado las personas objeto de las “chuzadas”, motivo por el cual se entiende que no habían conocido que fueron víctimas de ellas. Así las cosas, es claro que el término de caducidad del medio de control se debe contar desde el conocimiento del daño, es decir, desde el 6 de noviembre de 2013, razón por la cual se entiende que el medio de control caducaría, en principio, el 7 de noviembre de 2015.

El demandante radicó solicitud de conciliación prejudicial cuando faltaba 1 mes y 9 días para que caducara el medio de control, por lo tanto, la parte demandante tenía hasta el 16 de diciembre de 2015 para presentar la demanda, hecho que ocurrió el 14 de diciembre de 2015, por lo que es lógico concluir que la misma se presentó dentro del término contemplado en el literal i del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. (...)

[Providencia de 11 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “B” Exp. 110011333603720150091301, M.P. Dr. Franklin Pérez Camargo.](#)

---

### **MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / AUTO – Niega decreto de pruebas pedidas en segunda instancia / PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA – Procedencia**

**Problema jurídico:** *Determinar si procede o no el decreto de las pruebas pedidas en segunda instancia.*

**Tesis:** “(...) en razón a que las pruebas solicitadas por la accionada no encuadran en las causales citadas, se niega su práctica, sin perjuicio de que se haga uso de la facultad oficiosa prevista en el artículo 213 del CPACA, llegada la oportunidad procesal para proferir fallo. Adicionalmente, se considera innecesario dar un nuevo traslado para alegar de conclusión en esta instancia, por lo que, ejecutoriada esta providencia, se ingresará el expediente para decidir los recursos de alzada contra la sentencia. (...)”

[Providencia de 10 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “B” Exp. 110011334306120160012801, M.P. Dra. Clara Cecilia Suarez Vargas.](#)

---

### **MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / AUTO – Resuelve recurso de apelación contra el auto a través del cual se declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control / CADUCIDAD – Noción / CADUCIDAD – Cómputo del término cuando el daño fue causado por omisión**

**Problema jurídico:** *¿A partir de qué momento se cuenta el término de la caducidad, desde el momento en que se dio cumplimiento a la resolución No 03 del 20 de junio del 2014 o desde el momento en que los accionantes tuvieron conocimiento de la omisión del acto administrativo?*

**Tesis:** “(...) la figura procesal de la caducidad está consagrada como un límite temporal para poner en ejercicio el aparato judicial, puesto que, si se ejercita un medio de control fuera del término previsto por la ley, las partes pierden el derecho a que su litigio sea resuelto de fondo en sede judicial. (...) son dos los momentos desde los que se puede iniciar el conteo del término de caducidad de dos años: el primero, hace referencia al momento exacto de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, es decir desde el momento mismo en que acaece o sucede el evento que da origen al daño y que sirve de fundamento de la pretensión y, el segundo, desde el momento en que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño, puesto que pueden ocurrir situaciones en las que la parte solo tuvo conocimiento de los efectos dañosos de una situación concreta con el transcurso del tiempo (...) el daño reclamado en esta demanda surge de la omisión ante el incumplimiento de una orden administrativa. Omisión que inició desde el momento en que los dueños del negocio no lo cerraron y el inspector de policía no ejerció las acciones pertinentes para que se cumpliera su decisión. Es decir, desde el 1 de septiembre del 2014 comenzaba el conteo del término de caducidad al ser el momento donde sucede el evento que da origen al daño y se debió tener conocimiento del daño, pues en esa fecha toda la comunidad sabía que el club no se había clausurado. Ahora bien, no es procedente tener como fecha para el inicio del conteo de la reclamación el 28 de noviembre del 2016 día en que se realizó el acta del cierre definitivo, pues la génesis de la caducidad empieza a correr a partir de la ocurrencia de la omisión y no desde la cesación de sus efectos. Aunque en el presente caso el daño se haya prolongado en el tiempo, esto no significa que el término de caducidad solo se deba contabilizar desde que se cumplió la orden del Inspector. (...) la Sala encuentra infundada la afirmación del A-quo dado que el término de caducidad se debe contabilizar a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la omisión causante del daño o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento, sin que los efectos o secuelas de ese daño, para el caso concreto, permita prolongar la presentación de la demanda. Así las cosas, la parte demandante tenía hasta 2 de septiembre de 2016 para instaurar el medio de control de reparación directa pero el requisito de procedibilidad se solicitó el 10 de mayo del 2018, como lo certifica la constancia de la Procuraduría séptima judicial II para asuntos administrativos<sup>19</sup>, tiempo para el cual, ya había operado el fenómeno de la caducidad. Por

## SECCIÓN TERCERA

lo anteriormente expuesto, la Sala revocará la decisión de la Juez 61 Administrativo de Bogotá, que declaró no probada la excepción de caducidad y en su lugar de declarará probada. (...)"

[Providencia de 4 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "B" Exp. 110011334306120180031901, M.P. Dr. Franklin Pérez Camargo.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO - Por desplazamiento forzado / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICABLE – Subjetivo / TÍTULO DE IMPUTACIÓN – Falla del servicio / OMISIÓN DEL DEBER DE PROTECCIÓN / INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS – Prueba / LUCRO CESANTE CONSOLIDADO / ALTERACIONES GRAVES A LAS CONDICIONES DE EXISTENCIA / MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL / PERJUICIO MORAL**

**Problema jurídico:** *Determinar si el Estado es responsable extracontractualmente por los daños causados a los demandantes con ocasión del desplazamiento forzado.*

**Tesis:** "(...) la Sala encuentra acreditado el daño sufrido por los demandantes arriba mencionados, lo cual se acredita con los actos administrativos y estado de su inclusión como víctimas de desplazamiento forzado ante la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en virtud de los hechos ocurrido el 20 de abril de 2014, en el municipio de san Calixto- Norte de Santander. (...) contrario a lo considerado por el a quo, en el presente asunto está acreditado con el material probatorio obrante en el proceso, las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se dio el desplazamiento forzado de los demandantes, el cual fue certificado y era de público conocimiento del Ejército Nacional, en tanto era quienes se enfrentaban o confrontaban de forma constante en dicha zona con grupos al margen de la Ley, desde diciembre de 2013 a mayo de 2014 y que en últimas resultó insuficiente para evitar el desplazamiento forzado de la población. En esa medida, encuentra la Sala que las actuaciones desplegadas por la fuerza pública, en este caso el Ejército Nacional, tal como como quedo reconocido por la UARIV, referidas a las confrontaciones armadas con grupos alzados en armas ilegales influyeron de manera directa en el desplazamiento forzado de los demandantes, de donde se desprende que las acciones militares desplegadas no contaron con la adopción de las medidas necesarias para la protección de la población civil. (...) En consecuencia, la Sala revocará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, y en su lugar declarará la responsabilidad únicamente de la demandada Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, al encontrar acreditados los presupuestos de su imputabilidad con el daño causado a los demandantes por los hechos ocurridos el 20 de abril de 2014, conforme a lo expuesto. (...) adoptará la misma decisión de negar el reconocimiento de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante consolidado, e inmateriales respecto de las alteraciones graves a las condiciones de existencia y medidas de reparación integral, (...) porque la parte actora no acreditó la configuración del perjuicio enunciado como lucro cesante consolidado, en la medida que si bien las partes sostienen se dedicaban a actividades comerciales y agropecuarias, no está demostrado tales oficios en el plenario, como tampoco la pérdida de bienes inmuebles de su propiedad, todo a causa del daño padecido- desplazamiento Forzado-. A su vez, respecto de las alteraciones graves a las condiciones de existencia no se demostró la alteración física o psicológica causada por el daño causado (...) frente a las medidas de reparación integral, su procedibilidad ha sido estimada por el Consejo de Estado, en casos en los que se debaten afectaciones a las garantías esenciales de las personas, lo cual para este caso en particular no se encuentra probado en el proceso (...) respecto de la atención psicológica, la Sala no tiene acreditado las afectaciones de salud en material psicológica de cada uno de los demandantes (...) el desplazamiento forzado puede comportar un delito de lesa humanidad, pero esto por sí solo no da lugar al reconocimiento de una reparación integral, dado que deben analizarse las condiciones que rodearon cada caso concreto a partir de lo que se pruebe dentro del mismo. (...)"

[Providencia de 3 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "A" Exp. 1100113343064201600037501. M.P. Dr. Alfonso Sarmiento Castro.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA EJÉRCITO NACIONAL – Por las lesiones que sufrió un oficial de la institución al activar un artefacto explosivo en calidad de comandante de la compañía / DAÑO ANTIJURÍDICO - En el marco del conflicto armado / DEBER DE OBEDIENCIA DEBIDA / CONCURRENCIA DE CULPAS**

**Problemas jurídicos:** *¿Es responsable la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, por los daños ocasionadas a los demandantes con el accidente que sufrió el militar (...) el día 27 de octubre de 2014 con un artefacto explosivo tipo mina antipersonal, ocurrido como resultado de la presunta omisión de la entidad demandada de haber implementado un equipo EXDE y de contar con los elementos necesarios para detectar una mina antipersonal? ¿Se presenta la causal eximente de responsabilidad de hecho de un tercero o riesgo propio del servicio? En caso de acceder a las pretensiones, ¿es procedente el reconocimiento de los perjuicios solicitados en la demanda?"*

**Tesis:** "(...) La tesis de la Sala es que, en el sub lite está acreditado que la compañía a la cual pertenecía el señor Subteniente (...) como comandante de la misma, no contaba para el momento de los hechos con el respectivo equipo EXDE el cual era

## SECCIÓN TERCERA

requerido conforme a la orden “MARCIAL”, no obstante, también se encuentra demostrado que el aquí demandante advirtió esta situación a su superior jerárquico, es decir, al Comandante del Batallón de Combate Terrestre No. 132 Mayor (...) quien hizo caso omiso a la misma, y se abstuvo de solucionar y /o impartir las respectivas órdenes que garantizar la seguridad de la compañía al mando del aquí demandante para efectos de que contará con el equipo EXDE en la referida operación, razón por la cual, se condenará a la entidad demandada, pero en un porcentaje del 50% por concurrencia de culpas, dado que también se demuestra que el accionante actuó de forma negligente como comandante de la compañía para efectos de gestionar y conformar su grupo EXDE, cuando llevaba dos meses en ese cargo al momento en que sucedieron los hechos, además dentro de sus funciones se encontraba estas obligaciones. (...)”

[Providencia de 2 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 25000233600020170001100, M.P. Dr. José Elver Muñoz Barrera.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA - Para conocer controversias sobre actos precontractuales y contractuales de prestadores de servicios públicos domiciliarios / ACTOS PRECONTRACTUALES Y CONTRACTUALES DE PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS - No son actos administrativos / ACTOS DE ECOPETROL S.A EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL - Naturaleza jurídica y medio de control procedente / ACTOS DE ECOPETROL S.A - Son actos jurídicos susceptibles de ser enjuiciados ante esta jurisdicción por la vía de la nulidad y restablecimiento del derecho de carácter contractual**

**Problema jurídico 1:** “(...) establecer con claridad y certeza si la jurisdicción contenciosa administrativa posee la facultad suficiente para conocer del presente asunto, como competencia para resolverlo, a partir de la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado sobre la materia, la naturaleza jurídica y estirpe societaria de Ecopetrol, el régimen jurídico público o privado aplicable a los actos contractuales proferidos por ella, como determinar el espacio procesal propicio para su juzgamiento, y consecuentemente, el medio de control procedente en este caso concreto. (...)”

**Tesis 1:** “(...) la Sala deduce que, en una primera ocasión los actos proferidos por las entidades exceptuadas del régimen de contratación estatal fueron considerados actos administrativos- sentencia 24 de octubre de 2016-. Posteriormente, la Sección Tercera del Consejo de Estado – providencia del 19 de junio de 2018- le otorgó la calidad de actos jurídicos pero susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través del medio de control de nulidad o restablecimiento del derecho y/o controversias contractuales, respectivamente. Es decir, entiende la Subsección que, las providencias citadas con antelación se asemejan en esta circunstancia, en tanto que, ambas otorgan competencia a la jurisdicción para el enjuiciamiento de esos actos ya sea jurídicos o administrativos, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y/o contractual, criterio que acoge la Sala de decisión (...) teniendo en cuenta que dentro del presente proceso existe un pronunciamiento de segunda instancia de la Corporación Contenciosa Administrativa donde, a pesar de darle la connotación de acto jurídico a las decisiones proferidas por Ecopetrol S.A. dentro de un proceso precontractual, tramitó el asunto por el medio de control de nulidad y restablecimiento al tratarse de un acto previo a la celebración del contrato, considera la Sala que, la línea que debe seguirse en el sub examine es la de actos jurídicos susceptibles de ser enjuiciados ante esta jurisdicción por la vía de la nulidad y restablecimiento del derecho de carácter contractual, porque así lo decidió el Consejo de Estado en oportunidad anterior y, en el asunto, fue la postura que otorgó seguridad jurídica a los sujetos procesales. (...)”

**CONTRATACIÓN ESTATAL – Fines / POSICIÓN DOMINANTE – En contratación Estatal / POSICIÓN DOMINANTE – No demostrada / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD – De actos que declaran fallido proceso de selección**

**Problema jurídico 2:** *Determinar si los actos mediante los cuales ECOPETROL declaró fallido el proceso de selección se encuentran viciados de nulidad y si dicha entidad ejerció actos de posición dominante frente al oferente.*

**Tesis 2:** “(...) la afirmación de la demandante relacionada con que, Ecopetrol ejerció una posición dominante en todo el curso de las negociaciones reflejado en la imposición de los valores del contrato, sin tener en cuenta los planteamientos de Transflucar S.A., no tiene un respaldo probatorio por lo ya advertido, y porque examinado el recurso de reposición presentado por esa entidad contra el acto de declaratoria de fallido, se observa que, se basó fundamentalmente, en las actividades económicas que anteriormente había realizado con Ecopetrol, sin explicar en estricto sentido los motivos por los cuales consideraba que las tarifas propuestas para productos negros y blancos eran las ajustadas al mercado, tampoco controvertió las tarifas fijadas por Ecopetrol en ese proceso de selección. (...) la demandante no logró demostrar que los precios ofertados por ella durante el proceso de selección directa se ajustaban a los precios que desde un principio se establecieron en el rango de tarifas de la carta de invitación y del mercado. (...) se impone para la Sala mantener la legalidad de los actos del 25 de noviembre de 2014 y 2 de enero de 2015 que declararon fallido el Proceso de Selección Directa No. 50042990 porque la demandante no demostró la violación de los principios del Manual de Contratación de la Entidad, tampoco acreditó la posición dominante de Ecopetrol S.A. dentro de ese trámite precontractual. Por tanto, como quiera que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad de esos actos, no hay lugar a estudiar si la propuesta presentada por Transflucar

## SECCIÓN TERCERA

S.A.S. era la más favorable para Ecopetrol S.A. En gracia de discusión, en el plenario no se evidencian documentos que respalden dicha afirmación. Concluye esta Corporación que la presunción de legalidad y veracidad inherente a los actos demandados no fue desvirtuada, motivo por el cual, se negaran las pretensiones de la demanda. (...)”

[Providencia de 3 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “A” Exp. 25000233600020170197400, M.P. Dr. Alfonso Sarmiento Castro.](#)

---

### **CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL / AUTO – Aprueba conciliación extrajudicial / CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL – Requisitos para su aprobación**

**Problema jurídico:** *Determinar si procede o no la aprobación del acuerdo de conciliación extrajudicial.*

**Tesis:** “(...) La conciliación será aprobada siempre y cuando esta cumpla con los requisitos señalados en la ley, sintetizados por el Consejo de Estado y aplicados por este Tribunal a saber: • Capacidad para ser parte y conciliar y la debida representación de las personas que concilian. • Que no haya operado la caducidad de la acción. • La capacidad o disponibilidad de los derechos económicos discutidos por las partes. • Lo reconocido patrimonialmente debe estar debidamente respaldado en el trámite conciliatorio o en el proceso judicial. • Que el acuerdo sea legal y que no resulte lesivo para el patrimonio público. (...) Las partes son capaces por ministerio de la ley para disponer de sus derechos y contraer obligaciones, encontrándose representadas para los fines pertinentes de acuerdo con las pruebas aportadas. Igualmente, los apoderados de las partes convocante y convocado se encuentran facultados para conciliar en el presente asunto de acuerdo con las directrices del Comité de Defensa Judicial del Fondo de Pasivo de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia y los poderes otorgados. (...) a la fecha de presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría (03 de marzo de 2020), se encontraba la parte convocante, dentro del término para ejercer la acción de controversias contractuales, lo anterior de conformidad con el inciso 5o del literal j. numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el cual determina que en los contratos que requieran liquidación y esta no se realice de mutuo acuerdo o unilateralmente, el término para demandar es de dos años contados una vez se cumplan los dos meses siguientes al plazo para hacerlo bilateralmente o, en su defecto dentro de los cuatro meses al vencimiento de término del contrato. (...) el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes no contraría la ley ni es lesivo para el patrimonio público, dado que cuando los contratistas del Estado cumplen con sus obligaciones, surge la obligación de la Entidad Pública de pagar sus honorarios, tal como lo está reconociendo la convocada en este caso, de paso precaviendo un conflicto contencioso que a juicio del despacho, analizadas las circunstancias particulares del presente caso se torna innecesario. Con fundamento en lo expuesto, concluye la sala que la conciliación extrajudicial, llevada a cabo ante la Procuraduría 09 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, cumple con los requisitos necesarios para su aprobación por cuanto existen las pruebas suficientes que logren determinar que la contratista hoy convocante, cumplió con sus obligaciones del contrato de prestación del servicio No. 073 del 2014 y por tanto, emerge para la entidad convocada la obligación de su reconocimiento y pago, tal como lo acordó en el marco de la conciliación a la que llegaron las partes (...)”

[Providencia de 11 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “B” Exp. 25000233600020200017800, M.P. Dra. Clara Cecilia Suarez Vargas.](#)

---

### **MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Contra actos administrativos mediante los cuales la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. declaró incumplimiento de contrato de condiciones uniformes / COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA - Para conocer controversias sobre la decisión de suspender servicio público por incumplimiento de contrato de condiciones uniformes / CONTRATO DE CONDICIONES UNIFORMES - Actuación administrativa de incumplimiento / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO**

**Problema jurídico:** “(...) la sala debe establecer si se configuró la nulidad de las Resoluciones S-2016-742647 del 28 de marzo de 2016, S-2016-106652 del 2 de mayo de 2016 y S-2016-125575 del 24 de mayo de 2016, expedidas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. dentro de la actuación administrativa por el incumplimiento del contrato de condiciones uniformes para el predio ubicado en la Transversal 94 No. 80 A -15 LC 2 de Bogotá D.C., por vulneración del derecho defensa y contradicción por una indebida notificación y por su expedición irregular. (...)”

**Tesis:** “(...) la sala no advierte una indebida notificación de la actuación administrativa, pues lo cierto es que aquella se notificó al usuario del servicio, quien decidió abstenerse de realizar gestión alguna, sumado a que no existe una determinación legal de la que se desprenda obligación alguna de realizarla respecto de aquel y del suscriptor. 52. En el evento contrario, tampoco se configuraría la nulidad solicitada, porque la indebida notificación de un acto administrativo afecta su oponibilidad y eficacia, pero no su validez, tal como lo ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado (...) 53. De conformidad con lo expuesto, no se configuró la causal de nulidad planteada por la demandante, pues se garantizó el debido proceso administrativo con la notificación al usuario de servicio. (...) se advierte que las resoluciones controvertidas se expedieron con base en las reglas allí previstas, con la correspondiente oportunidad

## SECCIÓN TERCERA

para rendir descargos y aportar pruebas, sin que el usuario hiciera ejerciera su derecho de defensa y contradicción respecto de las decisiones adoptadas en dicho trámite. 57. En consecuencia, tampoco prospera la causal de nulidad invocada y, por lo tanto, no se desvirtuó la presunción de legalidad y veracidad respecto de las resoluciones demandadas. (...)”

[Providencia de 3 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “A” Exp. 11001333603320170014001, M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / AUTO - Resuelve excepciones conforme al procedimiento del decreto legislativo 806 de 2020 / CADUCIDAD – Etapa procesal oportuna para proponer excepciones / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA MATERIAL – Se decide en la sentencia**

**Problemas jurídicos:** *Determinar si se encuentran o no probadas las excepciones de caducidad y falta de legitimación en la causa.*

**Tesis:** “(...) La sala advierte que conforme al artículo 175 del CPACA, las excepciones deben plantearse en la contestación de la demanda y no en etapa posterior, por lo que en ausencia de manifestación expresa sobre el fundamento de la caducidad, la sala no hará el examen al respecto. (...)13. Los argumentos de estas excepciones se definirán en la sentencia porque se refieren al elemento de la imputabilidad jurídica y no a los impedimentos procesales propios de las excepciones previas o mixtas. 14. En efecto. Las razones que las demandadas plantean son propias de la legitimación material en la causa material, cuestión que debe examinarse en la sentencia porque se refieren a temáticas sobre la imputabilidad jurídica, máxime cuando el demandante planteó cargos concretos contra las entidades que actuaron en el proceso penal y la entidad que recibió los bienes para la extinción de dominio. 15. Por lo tanto, la sala no encuentra probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva planteada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. y la Rama Judicial y así se declarará. (...)”

[Providencia de 3 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “A” Exp. 25000233600020190040500, M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada.](#)

---

## SECCIÓN CUARTA

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / FIRMEZA DE LAS DECLARACIONES PILA – Norma aplicable / DOCENTES DE ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES – Régimen especial respecto a los aportes a la seguridad social y la protección social / PRUEBAS – Oportunidad para aportar y pedir pruebas en el proceso contencioso administrativo- Posibilidad de aportar en sede judicial pruebas que no fueron allegas en sede administrativa / CORRECCIÓN DE LAS DECLARACIONES- Corrección voluntaria y corrección provocada – Requisitos de la corrección provocada para su aceptación / VACACIONES – Cotización de aportes al Sistema de Seguridad Social**

**Problema Jurídico:** *Determinar conforme a los cargos de nulidad formulados, (i) si se incurrió en infracción de las normas en que debieron fundarse; (ii) si se incurrió en falsa motivación; (iii) si se incurrió en desviación de poder; y (iv) si se vulneró el principio de buena fe.*

**Tesis:** “(...) Así, resulta aplicable el artículo 714 del E.T., según el cual la declaración tributaria queda en firme si dentro de los dos años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar no se ha notificado requerimiento, y si la declaración inicial se presentó en forma extemporánea, los dos años se contarán a partir de la fecha de la presentación de la misma.

Sin embargo, el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que entró en vigencia el 26 de diciembre de 2012, estableció que la UGPP puede iniciar la actuación de determinación de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, con la notificación del Requerimiento de Información, dentro de los 5 años siguientes contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró o declaró por valores inferiores a los establecidos, y en caso de que, la declaración sea extemporánea o corregida, el término se contará desde el momento de la presentación de ésta.

(...)

De lo anterior (aportes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral del 15 de julio de 2020, M.P. Dr. Iván Mauricio Lenis Gómez, Exp. 40455. Anota relatoría) se concluye que el contrato de trabajo con los profesores de establecimientos particulares de enseñanza se entiende celebrado, salvo estipulación en contrario, por el año escolar, en cuyo evento el empleador deberá efectuar los aportes por la totalidad del semestre o año calendario respectivo. Pero si el período escolar se ha pactado en el contrato de trabajo a un término fijo inferior al semestre o año calendario, el empleador deberá liquidar y pagar aportes a la seguridad social acorde con el tiempo de vinculación laboral, además, si el contrato se prorroga se debe entender que el empleador deberá liquidar y cancelar aportes al sistema de la protección social por el tiempo que dure la relación laboral.

Por lo tanto, el aportante, establecimiento particular de enseñanza, para acreditar que respecto de sus trabajadores docentes no debía efectuar los aportes a la totalidad de los sistemas de la Protección Social por el semestre o año calendario, debe allegar los respectivos contratos laborales o su liquidación, a efecto de determinar las fechas de inicio y finalización; por el contrario, si no se cuenta con los anteriores documentos, en aplicación a lo dispuesto en los artículos 101 del CST, 69 del Decreto 806 de 1998 y 11 de la Resolución No. 1747 de 2008, se entenderá que el contrato se celebró por el término equivalente al del año escolar y que el empleador debía efectuar la totalidad de dichos aportes.

(...)

Así las cosas, contrario a lo señalado por la UGPP, el hecho que se alleguen al proceso contratos que no fueron aportados en el procedimiento administrativo no constituye un hecho nuevo y no desconoce su derecho de defensa, sino que se trata de pruebas que pueden ser valoradas en sede judicial, al haberse aportado en la oportunidad procesal prevista en el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011.

(...)

En ese orden, el capítulo V del Estatuto Tributario (procedimiento tributario, sanciones y estructura de la Dirección General de Impuestos Nacionales), estableció en los artículos 588, 589, 709 y 713, que las declaraciones una vez presentadas pueden ser objeto de dos tipos de correcciones: (i) corrección voluntaria, y (ii) corrección provocada, en relación a esta última se dispuso que requiere de intervención previa de la Administración Tributaria, y debe restringirse exclusivamente a la aceptación total o parcial de las glosas propuestas y/o determinadas fiscalmente, con el propósito específico de reducir la sanción por inexactitud en proporción al monto aceptado y de acuerdo con la etapa del proceso en que se encuentre.

(...)

Así pues, para la aceptación de la corrección de la liquidación privada es necesario (i) corregir la declaración inicial dentro del término previsto para presentar el recurso de reconsideración, donde se incluyan los mayores valores aceptados y la sanción por inexactitud reducida; y (ii) presentar ante la Administración un memorial en el que consten los mayores valores aceptados, así como copia o fotocopia de la declaración de corrección y de la prueba de pago o acuerdo de pago de los impuestos, retenciones y sanciones, incluida la sanción reducida.

(...)

## SECCIÓN CUARTA

Conforme la norma en cita (artículo 70 del Decreto 806 de 1998. Anota relatoría), para la cotización de la novedad de vacaciones la base de cotización debe corresponder al último salario base reportado en el mes inmediatamente anterior al período en que se dio inicio a las mismas, en relación a los subsistemas de salud y pensión, y en el evento en que las vacaciones del trabajador comprendan dos períodos distintos y sucesivos, se debe tomar como referencia el IBC del mes inmediatamente anterior al inicio del período vacacional, siendo éste último el mes en que el empleado empezó sus vacaciones sin que existiera de por medio algún período de descanso.

(...)

Pues bien, como fue analizado con antelación, cuando se presenta la novedad de vacaciones, se debe dar aplicación al artículo 70 del Decreto 806 de 1998, en el sentido de tomar el ingreso base de cotización anterior al mes del disfrute de las vacaciones y efectuar los cálculos correspondientes. (...)

[Providencia de 6 de noviembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "A", Exp. 25000233700020170079100, M.P. Dra. Gloria Isabel Cáceres Martínez– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SUSPENSIÓN DEL PROCESO POR PREJUDICIALIDAD – Quien solicite la suspensión del proceso por prejudicialidad, debe demostrar que existe una intrínseca relación entre las decisiones judiciales que hacen que una incida sustancialmente en la otra, sea de forma total o parcial / LIQUIDACIÓN OFICIAL DE CORRECCIÓN – Procedencia – El contribuyente puede solicitar liquidación oficial de corrección en los casos en que se aduzca pago en exceso, por error en la tarifa / DECRETOS 074 DE 2013 Y 456 DE 2014 – Legalidad condicionada declarada por el Consejo de Estado – Efectos frene al usuario aduanero que pago por encima del tope arancelario de la lista de concesiones / EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD – Improcedente cuando ya se haya declarado la legalidad de las normas por decisión judicial**

**Problema Jurídico:** *Establecer: (i) si se incurrió en violación de las normas legales y constitucionales en que deberían fundarse; (ii) si es predicable la omisión de la actuación previa y/o de los actos preparatorios para la expedición de los Decretos 074 de 2013 y 456 de 2014, y por ende si es predicable que se haya incurrido en expedición irregular o en violación de la norma superior, a fin de establecer la procedibilidad de la solicitud de inaplicación de estos Decretos; (iii) si se incurrió en falsa motivación o en desviación de poder; y (iv) si la solicitud de corrección era procedente.*

**Tesis:** “(...) De conformidad con las disposiciones en cita (artículos 161 numeral 1º y 162 del CGP. Anota relatoría), la finalidad de decretar la suspensión del proceso es evitar que existan pronunciamientos judiciales que sean contradictorios entre sí por ser conexos. Así, quien solicite la suspensión del proceso por la causal denominada jurisprudencial y doctrinariamente como prejudicialidad, debe demostrar que existe una intrínseca relación entre las decisiones judiciales, que hacen que una incida sustancialmente en la otra, sea de forma total o parcia

(...)

Sea lo primero señalar que el artículo 513 del Decreto 2685 de 1999 faculta a la Administración Aduanera para proferir liquidación oficial de corrección cuando se presenten errores en las declaraciones de importación, entre otros, por tarifa.

(...)

Conforme la jurisprudencia transcrita (sentencia del Consejo de Estado del 13 de septiembre de 2012, Exp.: 250002327000200790003-01, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Anota relatoría) se advierte que la contribuyente puede solicitar liquidación oficial de corrección para establecer el monto real de los tributo aduaneros en los casos en que se aduzca pago en exceso, por error en la tarifa, y en el presente caso, la sociedad actora presentó solicitud buscando que la Administración corrigiera la tarifa de los tributos aduaneros que fueron pagados en virtud de las declaraciones presentadas en los años 2014 y 2015, pago que se efectuó con fundamento en los Decretos 074 de 2013 y 456 de 2014.

(...)

Conforme las providencias en cita (sentencias del 1 de agosto de 2019, Exp.: 11001-03-27-000-2013-00028-00(20497), C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez y del 1 de agosto de 2019, Exp.: 11001-23-27000-2014-00034-00(21139), C.P. Dr. Milton Chaves García. Anota relatoría) el Consejo de Estado emitió pronunciamiento definitivo respecto de la legalidad de los Decretos 0074 de 2013 y 456 de 2014, estableciendo su legalidad condicionada, en el sentido que el cálculo del arancel *ad valorem* y el específico sobre el valor de aduanas del bien importado situado en alguna de las subpartidas arancelarias que establecen dichos decretos, no puede superar el límite arancelario de la lista de concesiones del acuerdo GATT de 1994 que, para el caso del calzado será del 35 % y para las confecciones del 40%.

Precisó la Alta Corporación que, según el tipo de mercancía, la posición arancelaria y el método de valoración aduanera podría calcularse el arancel que cada usuario aduanero tuvo que pagar con ocasión de los referidos decretos, y que solo en aquellas declaraciones cuyos contribuyentes hayan pagado por encima del tope arancelario de la lista de concesiones, tendrían la vocación de provocar la actuación administrativa que resuelva la solicitud de devolución, frente al monto que haya

## SECCIÓN CUARTA

excedido el límite del arancel, por lo que en esos eventos específicos ha de entenderse que los decretos no están ajustados a derecho, pero solo en el aparte en que exija un tributo aduanero que exceda la lista de concesiones.

En ese orden, y conforme la posición del Consejo de Estado, el usuario aduanero afectado de manera específica estará facultado para solicitar la devolución de la porción del arancel que exceda el límite al que se comprometió Colombia, previa demostración de los supuestos fácticos del caso, por cuanto, a la luz de los tratados internacionales aplicables al sub lite, Colombia no perdió la facultad de imponer gravámenes arancelarios a la importación de mercancías, sino que simplemente accedió a limitar la tarifa de los mismos.

No obstante lo anterior, se debe entender que el monto exigido a título de arancel, en la parte en que no supere los topes contenidos en la lista de concesiones, es legal y no desconoce el ordenamiento jurídico.

(...)

Lo anterior permite concluir que el Consejo de Estado analizó de forma detallada la legalidad de los Decretos 0074 de 2013 y 456 de 2014, y en esa medida, no es dable, bajo el argumento de analizar la aplicabilidad de la excepción de ilegalidad en el presente caso, reabrir un debate jurídico que ya fue zanjado por la Alta Corporación, (...)

(...)

Conforme lo anterior (transcripción de apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 7 de mayo de 2020, Exp.: 20498, C.P. Dr. Milton Chaves García. Anota relatoría), los argumentos sustento de la excepción de ilegalidad cuya aplicación pretende la sociedad actora en el presente caso, no tienen vocación de prosperidad, en tanto el Consejo de Estado ya determinó que los Decretos 0074 de 2013 y 456 de 2014 no fueron expedidos de forma irregular y materializaron la facultad constitucional del Presidente de la República de fijar aranceles aduaneros, siempre que respeten los límites establecidos en los Acuerdos Internacionales de la OMC, como lo es el Acuerdo de Marrakech y sus anexos, que fueron incorporados a nuestra legislación mediante la Ley 170 de 1994, por cuanto, dichos actos están sujetos al marco de obligaciones adquiridas por Colombia en virtud de tratados o convenios internacionales que han sido adoptados por el Estado y, en consecuencia, están integrados al ordenamiento jurídico interno, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento.

(...)

En las declaraciones descritas, se advierte que el porcentaje de arancel pagado sobrepasa el tope arancelario de la lista de concesiones, por lo que frente a éstas es procedente la liquidación oficial de corrección con efectos de devolución respecto del monto excedido del límite del arancel pactado por Colombia, el cual como se indicó corresponde al 40% para mercancías de confecciones, por lo que respecto de dichas declaraciones la aplicación de los Decretos 0074 de 2013 y 456 de 2014 resultó exceder el límite al que se comprometió el país en los tratados internacionales, estando demostrado los supuestos fácticos, pues se allegaron las declaraciones que indican el porcentaje de arancel pagado, la declaración andina de valor respecto de cada declaración que indica el valor FOB individual, el valor FOB por el total de la mercancía importada y el valor de la mercancía en aduana, sin que la Administración hubiese desvirtuado dichos porcentajes de aranceles, teniendo la carga probatoria conforme el artículo 167 del C.G.P.

Se debe señalar que, contrario a lo indicado por la entidad demandada respecto de las declaraciones descritas, la solicitud de liquidación oficial de corrección sí resulta procedente y se enmarca dentro de los supuestos del artículo 513 del Decreto 2685 de 1999, en tanto, que se requiere la corrección en la tarifa arancelaria que genera un pago en exceso de los tributos aduaneros, pues está demostrado que el importador sufragó más de lo que estaba obligado en los términos del Acuerdo GATT de 1994.

En ese orden, conforme el análisis efectuado, y las jurisprudencias del Consejo de Estado que declararon la legalidad condicionada de los Decretos 174 de 2013 y 456 de 2014, en el sentido que el arancel determinado por dicho actos no debe sobrepasar los límites previstos en la lista de concesiones del Acuerdo GATT de 1994; se observa que las declaraciones descritas registran un pago en exceso respecto de los derechos arancelarios, pues el porcentaje pagado sobrepasó el límite del 40% establecido en dicho acuerdo internacional; no siendo predicable dicha conclusión del resto de las declaraciones de importación por las cuales también se presentó solicitud de liquidación oficial de corrección, pues al analizar su contenido se advierte que el porcentaje de arancel pagado no excedió el límite pactado. (...)

[Providencia de 3 de diciembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "A", Exp. 25000233700020180002200, M.P. Dra. Gloria Isabel Cáceres Martínez– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / DEBERES FORMALES – Obligados a cumplirlos en el caso de las sucesiones / PROCEDIMIENTO DE AFORO – Notificación de los actos administrativos del procedimiento de afora en caso de deceso del contribuyente o responsable directo / OBLIGACIONES DEL CAUSANTE – Pago / DEUDORES SOLIDARIOS – Vinculación a los procedimientos de la administración tributaria – Individualización y determinación del valor de la obligación en el caso de los herederos o legatarios llamados a**

## SECCIÓN CUARTA

### responder por las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida

**Problema jurídico:** *Establecer si los actos administrativos acusados se profirieron: (i) con infracción de las normas en que debieron fundarse y vulneración de los principios de igualdad ante la ley, publicidad de los actos administrativos, y los derechos al debido proceso, defensa y contradicción, por no haber vinculado a los herederos de la (\*\*\*) durante el procedimiento de aforo, y por falta de notificación del emplazamiento para declarar N.º 322392013000066 de 6 de marzo de 2013 a estos; (ii) si se incurrió en falsa motivación por indebida valoración probatoria; (iii) si se profirieron con violación de la ley por indebida aplicación del artículo 298-2 del Estatuto Tributario; (iv) si la señora (\*\*\*) era sujeto pasivo del impuesto al patrimonio por el año gravable 2011; y (v) si era procedente la sanción impuesta por no declarar.*

**Tesis:** “(...) Siguiendo las normas transcritas (artículos 571 y 572 del E.T. y 1.6.1.1.1. del Decreto 1625 de 2016. Anota relatoría), en el caso de las sucesiones les corresponde a los representantes cumplir con las obligaciones tributarias formales, entre estas, la obligación de declarar. Ahora, son representantes, los albaceas con administración de bienes, **los herederos con administración de bienes**, o el curador de la herencia yacente, según sea el caso.

De conformidad con lo anterior, en caso de deceso del contribuyente o responsable directo, le corresponde a la Administración Tributaria notificar los actos administrativos del procedimiento de aforo, al albacea, heredero con administración de bienes o el curador de la herencia yacente, como quiera que la finalidad de este, es que se dé cumplimiento a la obligación formal de presentar una declaración tributaria, junto con la obligación sustancial del pago de los valores que resulten procedentes.

Así lo señaló la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia n.º 12085 del 7 de septiembre de 2001 con ponencia del Dr. Germán Ayala Mantilla

(...)

De conformidad con la jurisprudencia transcrita (sentencias de la Corte Constitucional C-1201 de 2003, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra y del Consejo de Estado del 28 de febrero de 2013, Exp.: 18075, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y del 3 de mayo de 2018, Exp. 21376, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Anota relatoría), los deudores solidarios deben ser vinculados al procedimiento de determinación de las obligaciones tributarias por las que están llamados a responder, con el fin que puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción frente al título ejecutivo; de manera que, no basta con que su vinculación tenga lugar con la notificación del mandamiento de pago, como equivocadamente lo señala la DIAN en este caso.

Además, según la Corte Constitucional en el evento de solidaridad al que se refiere el literal a) del artículo 793 del Estatuto Tributario, es decir, al de los herederos por las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida, es necesario que en el procedimiento de determinación, sea de revisión, aforo o sancionatorio, se establezca quiénes son los herederos o legatarios llamados a responder por las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida, y señalar el valor de sus respectivas cuotas hereditarias o legados. También es necesario precisar si ha operado el beneficio de inventario.

(...)

Visto el texto del acto administrativo referenciado, que obra en el expediente entre los folios 118-128 del cuaderno de antecedentes, en parte alguna se establecen quienes son los herederos que deben cumplir con las obligaciones sustanciales determinadas a cargo de la causante, ni se señala el valor de sus respectivas cuotas hereditarias y si opera para ellos el beneficio de inventario; aun cuando la Administración tenía conocimiento del deceso de la contribuyente y del proceso de partición de sus bienes, que fue autorizado por ella en Oficio n.º 1-32-244-44316770 del 18 de noviembre de 2013.

(...)

Ahora, la Administración omitió vincular a una de las herederas de la causante, Marta Carolina Baños Medrano, quien además informó su calidad de tal cuando presentó respuesta al Emplazamiento para Declarar que se había ordenado notificar a la causante. Insistió la DIAN en realizar la notificación a la causante personalmente, desconociendo el hecho conocido de su muerte y, por tanto, la calidad de deudores solidarios que tienen sus herederos por las obligaciones sustanciales derivadas del acto administrativo de determinación, con el hecho de su fallecimiento.

(...)

Ahora, como en la liquidación oficial de aforo, se determinó una obligación sustancial correspondiente al pago de una obligación tributaria y se impuso una sanción, el acto administrativo de determinación debía ser notificado a los herederos, e identificarlos como deudores solidarios según lo previsto en el literal a) del artículo 793 del Estatuto Tributario, así como, señalar el valor de sus respectivas cuotas hereditarias o legados y establecer si operaba el beneficio de inventario.

(...)

Como se precisa en la jurisprudencia citada por la Sala, la necesidad de vinculación de los deudores solidarios al procedimiento de determinación no solo responde al hecho de que son los obligados a satisfacer la obligación en virtud de

## SECCIÓN CUARTA

la solidaridad, sino porque su derecho de defensa adquiere particularidades frente al del deudor principal, pues de acuerdo con el régimen de la solidaridad, el deudor solidario puede interponer no sólo las excepciones que emanan de la relación jurídica sustancial, sino también las que emanan de su condición particular. Además, de otras razones derivadas del derecho a la igualdad. Así ha dicho la Corte Constitucional (en sentencia C- 1201 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. A nota relatoria) que, “si se prescinde de la vinculación del deudor solidario, se le otorga un tratamiento distinto al que se le dispensa al deudor principal. Este último podrá contestar el requerimiento inicial, pedir pruebas, ser notificado de la liquidación oficial, interponer recursos contra ella por la vía gubernativa, e incluso acudir ante la jurisdicción contenciosa a fin de discutir su validez; al paso que al deudor solidario sólo se le permitirá interponer excepciones contra el mandamiento de pago, dentro del proceso de ejecución coactiva”. (...)

[Providencia de 26 de noviembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección “A”, Exp. 25000233700020150207100, M.P. Dr. Luis Antonio Montaña Rodríguez– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / NULIDAD PROCESAL - Causales / NOTIFICACIÓN PERSONAL – Casos en los que procede – Trámite / CONTRIBUCIÓN DE SOLIDARIDAD – Naturaleza jurídica – Recaudo – Base gravable – Tarifa - Metodología para ajustar la contribución de solidaridad o factor en el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo / CONTRIBUCIÓN DE SOLIDARIDAD EN LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO – Tiene el carácter de territorial – Frente a este tributo no resulta aplicable la exoneración prevista en el artículo 33 de la Ley 675 de 2001 / ZONAS COMUNES DE KIS EDIFICIOS UBICADOS EN ESTRATO 5 Y 6 – Son sujeto pasivo de la contribución de solidaridad en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo / DERECHO A LA IGUALDAD – Parámetros que deben comprobarse para analizar una vulneración o amenaza del derecho a la igualdad**

**Problema jurídico:** *Determinar si la contribución por solidaridad en el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo es un impuesto del orden nacional para efectos de la exoneración de que trata el artículo 33 de la Ley 675 de 2001, y en todo caso, si las zonas comunes de los edificios son sujeto pasivo de dicha contribución.*

**Tesis:** “(...) Según la norma transcrita (artículo 133 del C.G. del P. A nota relatoria) el proceso es nulo, entre otras causales, cuando no se practica, en la forma legalmente prevista, la notificación del auto admisorio de la demanda a las partes, el Ministerio Público o cualquier otra persona o entidad que debía ser citada.

Por su parte, el artículo 196 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que deben notificarse las providencias judiciales a las partes y demás interesados. En línea, el artículo 198 prevé la notificación personal para los siguientes casos:

1. Al demandado, el auto que admita la demanda.
2. A los terceros, la primera providencia que se dicte respecto de ellos.
3. Al Ministerio Público el auto admisorio de la demanda, salvo que intervenga como demandante. Igualmente, se le notificará el auto admisorio del recurso en segunda instancia o del recurso extraordinario en cuanto no actúe como demandante o demandado.
4. Las demás para las cuales este Código ordene expresamente la notificación personal.

El trámite de la notificación personal está previsto en los artículos 199 y 200 del mismo estatuto normativo: Ahora, tal y como lo ha precisado la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el pago de lo no debido es el que se hace por error, es decir, sin causa legal que lo justifique o con desconocimiento de esa causa, siendo que el derecho a obtener su devolución tiene fundamento en la prohibición del enriquecimiento sin justa causa prevista en los artículos 2313 del Código Civil y 831 del Código de Comercio, preceptos que han servido de sustento para declarar la nulidad de los actos administrativos en los que, las Administraciones Tributarias (nacional y del orden territorial) han negado la devolución de tributos:

(...)

Estando demostrada la notificación en debida forma del auto admisorio de la demanda al tercero interesado Conjunto Residencial Bilbao P.H., la Sala considera que no se presentó ninguna violación al debido proceso siendo improcedente la nulidad procesal solicitada, por lo que se negará. (...)

(...)

De conformidad con la norma citada (artículo 89 de la Ley 142 de 1994. A nota relatoria), para dar subsidio a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 se establece una contribución de solidaridad a cargo de los usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y de los usuarios industriales y comerciales.

Al respecto, el artículo 5 de la Ley 286 de 1996 precisó que las contribuciones que **paguen los usuarios del servicio de energía eléctrica** pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial e industrial regulados y no regulados,

## SECCIÓN CUARTA

**los usuarios del servicio de gas combustible distribuido por red física** pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial, y al sector industrial incluyendo los grandes consumidores, **y los usuarios de los servicios públicos de telefonía básica conmutada** pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6 y a los sectores comercial e industrial, **son de carácter nacional y su pago es obligatorio**. Esta norma no determinó la misma naturaleza para las contribuciones a cargo de los usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento básico (acueducto, alcantarillado y aseo).

(...)

De acuerdo con la jurisprudencia transcrita (sentencia de la Corte constitucional C-086 de 1998. Anota relatoría), la contribución de solidaridad también llamada factor es un impuesto que grava a los usuarios de servicios públicos de los sectores industriales, comerciales y de los estratos 5 y 6. El recaudo del impuesto está a cargo de las empresas que prestan el servicio público respectivo. La base gravable la constituye el valor del consumo que está obligado a pagar el usuario. Por su parte, la tarifa en el servicio público de energía corresponde al 20% del valor del servicio según lo previsto el parágrafo 2 del artículo 97 de la Ley 223 de 1995 modificado por el artículo 2 de la Ley 1430 de 2011; respecto de los demás servicios públicos la tarifa no está directamente determinada en la ley, pero es determinable y según el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 no puede ser superior al 20% del valor del servicio.

En la sentencia de constitucionalidad citada la Corte Constitucional llegó a la conclusión que la contribución por solidaridad corresponde a un tributo del orden nacional (...)

(...)

Conforme con la norma transcrita (artículo 2 de la Ley 632 de 2000. Anota relatoría), le correspondía al Gobierno Nacional establecer una metodología para ajustar la contribución de solidaridad o factor en el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo, con el fin de lograr un equilibrio entre el monto de tales contribuciones y los subsidios que se apliquen.

(...)

De acuerdo con lo anterior, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1013 de 2005, le corresponde al concejo municipal o distrital definir el porcentaje o tarifa de aporte solidario, en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, con el fin de que se alcance y se mantenga el equilibrio entre las contribuciones y los subsidios según el procedimiento reseñado.

Ahora, esta intervención del órgano de representación municipal o distrital en la definición de la tarifa de la contribución, determinada con posterioridad a la sentencia C-086 de 18 de marzo de 1998, cambia la conclusión respecto del criterio orgánico definida por la Corte Constitucional en esa providencia, pues la decisión del Alto Tribunal se sustentó en la premisa que las entidades territoriales no tenían injerencia en la determinación de los elementos del tributo.

En este sentido, contrario a lo señalado por el tercero interesado, al dársele la competencia al concejo distrital o municipal para la determinación de la tarifa de la contribución de solidaridad, se cumple el criterio orgánico para considerar esa contribución como un impuesto del orden territorial, así, en palabras de la Corte Constitucional (en sentencia C-219 de 1997. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Anota relatoría): *“basta identificar si, para el perfeccionamiento del respectivo régimen tributario, es suficiente la intervención del legislador o, si adicionalmente, es necesaria la participación de alguna de las corporaciones locales, departamentales o distritales de elección popular habilitadas constitucionalmente para adoptar decisiones en materia tributaria (C.P. 338). En la medida en que una entidad territorial participa en la definición del tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen y que, en consecuencia, habilita a la administración para proceder al cobro, no puede dejarse de sostener que la fuente tributaria creada le pertenece, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad.”* (Subrayado fuera de texto).

(...)

Habiéndose precisado que la contribución de solidaridad de la que tratan los actos administrativos acusados corresponde a un impuesto del orden territorial, hecho no debatido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Sala considera acertada la conclusión de la juez de primera instancia, según la cual frente a este tributo no resulta aplicable la exoneración prevista en el artículo 33 de la Ley 675 de 2001, norma que exonera a las propiedades horizontales exclusivamente del pago de impuesto nacionales y del impuesto de industria y comercio; de manera que, al ser la contribución de solidaridad en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo un impuesto del orden territorial, no puede entenderse incluido en la misma.

En efecto, conforme lo ha establecido la Sección Cuarta del Consejo de Estado (en sentencia del 22 de febrero de 2018, Exp.: 25000-23-37-000-2013-00359-01(21304), C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Anota relatoría) *“tratándose de beneficios o tratamientos preferenciales, la interpretación de la ley es restrictiva y atiende a los precisos términos previstos por el legislador, sin que se puedan extender sus efectos a aspectos no contemplados expresamente dentro de las normas que los consagran”*. En esa medida, una exoneración prevista para los impuestos nacionales no puede hacerse extensiva a tributos que no tiene esa naturaleza.

## SECCIÓN CUARTA

(...)

De las definiciones anteriores (de conjunto, conjunto residencial y bienes comunes. Anota relatoría), la Sala concluye que, contrario a lo señalado por los recurrentes, las zonas o bienes comunes de un conjunto residencial corresponden a inmuebles residenciales, en tanto que los bienes raíces de dominio particular que conforma la unidad están destinados a la vivienda de personas, y ello los diferencia de los desarrollos inmobiliarios destinados a actividades comerciales o industriales.

En este sentido, si un conjunto residencial está ubicado en los estratos 5 - 6 y es usuario de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo cumple con el supuesto para ser considerado sujeto pasivo de la contribución de solidaridad, que según se explicó anteriormente se causa a cargo de los usuarios de servicios públicos de tales estratos.

Si bien a las zonas comunes de los edificios o conjuntos residenciales se les ha excluido del pago de la contribución de solidaridad en los demás servicios públicos, ello obedece estrictamente a la aplicación de la exoneración prevista en el artículo 33 de la Ley 675 de 2001, que como se ha precisado anteriormente, no se aplica en este caso porque el aporte en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo es del orden territorial. (...)

(...)

Ahora, la contribución por el uso del servicio público de energía es un impuesto sustancialmente diferente del factor por el uso del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo, de manera que, el hecho que la legislación consagre una exoneración en la primera de estas no implica una vulneración del derecho a la igualdad de los usuarios ni los prestadores de servicios públicos, como equivocadamente lo señala el tercero interesado.

En efecto, según la Sección Cuarta del Consejo de Estado (en sentencia del 30 de agosto de 2016, Exp. 19997, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Anota relatoría) ha indicado que, para analizar una vulneración o amenaza del derecho a la igualdad, deben comprobarse los siguientes parámetros: (i) que exista un término de referencia, pues el juicio de igualdad únicamente se hace sobre la comparación entre casos sustancialmente iguales; (ii) que exista identidad de la autoridad a la que se le imputa la vulneración o amenaza del derecho a la igualdad y (iii) que el tratamiento desigual sea injustificado, esto es, carente de razonabilidad y proporcionalidad.

(...)

En este sentido, no se evidencia que los usuarios paguen doble vez el impuesto por la realización de un mismo hecho económico, pues si bien los copropietarios tienen la obligación de concurrir al pago de las obligaciones de la propiedad horizontal, dada su condición de dueños en proindiviso, ello en forma alguna configura una doble imposición, porque como se ha dicho, el consumo que constituye el hecho generador del impuesto, en uno y otro caso es diferente.

(...)

Teniendo en cuenta lo anterior, **no prosperan los argumentos de apelación expuesto por los recurrentes, en tanto que, al ser el Conjunto Residencial Bilbao usuario de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de estrato 5, es sujeto pasivo del impuesto y, en consecuencia, era improcedente la exoneración dada en el acto administrativo demandado, como lo inició el a quo en la sentencia apelada. (...)**

[Providencia de 3 de diciembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "A", Exp. 11001333704420150007501, M.P. Dr. Luis Antonio Montaña Rodríguez– Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / MANDAMIENTO DE PAGO – Configuración de la excepción de falta de título ejecutivo por falta de competencia de la entidad que profiere el acto administrativo, tras configurarse el silencio administrativo positivo / SIC – Competencia para iniciar acciones de cobro / TITULOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO – Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado / SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO – Procedimiento para invocarlo / COBRO COACTIVO – No se pueden debatir dentro del proceso de cobro coactivo, cuestiones que debieron ser debatidas en la vía gubernativa – Finalidad del proceso de cobro coactivo**

**Problema jurídico:** *1. Determinar si la excepción propuesta por la sociedad demandante en contra del Mandamiento de Pago No. 15617 del 1 de abril de 2016 se encuentra probada, para lo cual se deberá establecer si la deuda establecida en el antes mencionado mandamiento de pago no puede cobrarse ante la falta de título ejecutivo, por efecto de la configuración del silencio administrativo positivo respecto de los recursos interpuestos en contra del acto que sirve de título ejecutivo y si, como consecuencia de ello, la entidad demandada no tenía competencia para expedir el mandamiento de pago ante la inexistencia del mentado título ejecutivo.*

**Tesis:** "(...) De conformidad con la normativa antes expuesta, la Superintendencia de Industria y Comercio al ser una entidad pública de orden nacional, cuenta con plenas facultades para adelantar las acciones de cobro tendientes a hacer exigibles los créditos que resultaren a su favor, para lo cual deberá acudir al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

## SECCIÓN CUARTA

(...)

De acuerdo a lo anterior (transcripción de los artículos 628 y 831 del E.T. y 99 del CPACA. Anota relatoría), todos los actos emanados de la Administración en los cuales se establezcan sumas de dinero a favor de la Nación pueden convertirse en títulos ejecutivos, siempre que se encuentren debidamente ejecutoriados; luego, con estos títulos se podrá dar inicio a un proceso de cobro coactivo en aquellos eventos en los cuales se haya incumplido con el pago de la obligación, siendo necesaria la activación de la vía coactiva en cabeza de la respectiva entidad.

En ese orden, la Administración sólo podrá cobrar mediante la vía coactiva aquellas obligaciones que se hallen en actos debidamente ejecutoriados, esto es, cuando los mismos adquieran firmeza en los términos señalados en los artículos 87 de la ley 1437 de 2011 y 829 del Estatuto Tributario.

(...)

el proceso de cobro coactivo tiene por finalidad hacer efectivas obligaciones crediticias a favor del fisco a través del procedimiento fijado en el Estatuto Tributario para tal fin, el cual implica necesariamente la preexistencia de un título ejecutivo, título este que se define como el documento en el cual consta una obligación clara, expresa y exigible. La obligación es expresa cuando se encuentra especificada en el título ejecutivo en cuanto impone una conducta de dar, hacer o no hacer; es clara cuando los elementos de la obligación acreedor, deudor, vínculo jurídico y la prestación u objeto están determinados en el título ejecutivo o pueden inferirse; y es exigible cuando la obligación no está sujeta al cumplimiento de un plazo o condición y cuando no ha prescrito el derecho.

(...)

Pese a que la providencia que precede (sentencia del Consejo de Estado del 12 de marzo de 2015, Exp. 25000-23-41-000-2014-01550-01 (ACU) C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro (E). Anota relatoría) se dio en el curso de una acción de cumplimiento promovida para hacer cumplir los efectos del silencio administrativo positivo debidamente protocolizado, la misma resulta aplicable al asunto porque al igual de lo ocurrido en esa oportunidad, lo pretendido es que se estudie la presunta falta de competencia de la Administración frente a los recursos interpuestos contra el acto sancionatorio y la consecuente configuración del silencio administrativo en un proceso judicial distinto al que corresponde ejercer contra el acto sancionatorio; sobre esto, la Sala de decisión no quiere desconocer que según la redacción del artículo 52 del C.P.A.C.A., el silencio administrativo opera por ministerio de la ley, de manera que una vez dados los presupuestos para su configuración, es deber de la Administración reconocerlo; sin embargo y en caso tal que la Administración así no lo reconozca, dicha decisión puede ser controvertida ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tal como así la Alta corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así lo ha establecido: (...)

(...)

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, para la Sala es claro que, como consecuencia de la configuración del presunto silencio administrativo positivo a la sociedad demandante, ésta consideró que no le asistía ningún interés en demandar la actuación sancionatoria porque como consecuencia del acaecimiento de dicho fenómeno jurídico, el recurso de apelación se entenderá fallado a favor del recurrente; sin embargo, debe tenerse en cuenta que está probado que la

S.I.C. se pronunció de manera negativa en cuanto al reconocimiento del silencio administrativo positivo, por lo que en todo caso al haberse decidido dicho recurso y su contenido (confirmatorio del acto sancionatorio), notificado a COMCEL S.A., se entendería que para evitar que dichos actos adquiriesen la prenotada firmeza, el administrado estaba en el deber de demandar los mismos.

Entonces, para analizar si la Administración había perdido la competencia para proferir dicha decisión en los términos del artículo 52 del C.P.A.C.A., era necesario que esta se demandara en conjunto con el acto sancionatorio, más aún si se tiene en cuenta que, al solicitársele a la entidad demandada la declaración del silencio administrativo positivo, ésta fue negada. Nótese que ese análisis exige un pronunciamiento expreso en cuanto a si el deber de “decidir” los recursos dentro del año siguiente a su interposición, comprende también el de “notificar” la decisión, pues solo de esta manera es posible establecer si se configura la alegada falta de competencia de la Administración y por consiguiente, el silencio administrativo positivo; desde luego este análisis no es posible hacerlo en el curso del proceso de cobro coactivo porque ello implicaría entrar a analizar la legalidad del título ejecutivo. (...)

(...)

En esas condiciones, se precisa que, si la inconformidad de la parte actora recaía en el vencimiento del plazo con que contaba la entidad demandada para decidir los recursos interpuestos contra el acto sancionatorio, lo procedente era que aquella demandara en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la legalidad, no solo de las resoluciones que determinaron la obligación, sino también del acto administrativo mediante el cual se negó la solicitud de COMCEL S.A. relacionada con la pérdida de competencia para resolver los recursos; escenario en el cual era posible alegar la configuración del silencio positivo que ahora pretende y que fue protocolizado por aquella mediante la Escritura Pública

## SECCIÓN CUARTA

No. 709 del 10 de abril de 2014 que, en todo caso, no desvirtúa la legalidad del título ejecutivo en la medida que ésta no fue discutida ante el juez contencioso.

Pero más allá de la discusión que versara sobre la legalidad de los actos de determinación de la obligación, lo cierto es que el mandamiento de pago proviene y se sustenta en un acto administrativo que se encuentra en firme y debidamente ejecutoriado (Resolución Sanción No. 75330 de 2012), toda vez que los recursos interpuestos en su contra fueron resueltos por la Administración mediante las Resoluciones Nos. 69442 del 26 de noviembre de 2013 y 00818 del 16 de enero de 2014; actos que, se repite, no fueron controvertidos por la sociedad actora y que, por lo mismo, gozan de la presunción de legalidad y ejecutoriedad. (...)

[Providencia de 26 de noviembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "A", Exp. 11001333704020180010301, M.P. Dra. Amparo Navarro López– Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO – Garantías – Principio de legalidad / ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DISTRITAL – Notificación – Dirección para notificaciones / RIT – Aplicación / PRINCIPIO DE LA BUENA FE – Desarrollo jurisprudencial / PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA - Ponderación – Alcance / IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO – Exenciones / EXENCIONES DE IMPUESTOS MUNICIPALES – Límite temporal**

**Problema jurídico:** 1. Determinar si la Entidad demandada vulneró el derecho al debido proceso de la hoy demandante, para lo cual se deberá verificar si los requerimientos especiales que dieron origen a las 37 liquidaciones oficiales demandadas, fueron notificados en debida forma a la parte demandante y, por ende, verificar si tal circunstancia derivó o no, en la firmeza de las declaraciones privadas del impuesto predial unificado por la vigencia 2013. 2. Establecer si la decisión de la administración tributaria de inaplicar la exención consagrada en el literal d) del artículo 28 del Decreto 352 de 2002, vulnera directamente el principio de confianza legítima consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, lo cual implicará analizar si tal norma está sujeta a un límite temporal de 10 años para su aplicación o es indefinido, y si la redacción y motivación de tal mandato legal genera dudas para su aplicación.

**Tesis:** "(...) Teniendo en claro esto (tramite de notificación llevado a cabo por la Administración. Anota relatoría), se hace necesario observar que, en lo referente a la notificación de los actos administrativos emitidos por la entidad demandada, el artículo 12 del Acuerdo 469 de 22 de febrero de 2011, contempla que deben enviarse a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada, debidamente autorizada por la autoridad competente, o personalmente o de manera electrónica y se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la dirección de notificación del contribuyente.

En cuanto a la dirección para notificaciones, el artículo 14 de normativa antes mencionada establece que la notificación de las actuaciones de la administración tributaria distrital, deberá efectuarse a la dirección informada por el contribuyente o declarante en el Registro de Información Tributaria –RIT-. En caso tal que el contribuyente, no hubiere informado una dirección a la administración, la actuación administrativa se podrá notificar a la más reciente que establezca la entidad fiscal mediante verificación directa, o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios, en general de información oficial, comercial o bancada, información que de oficio será ingresada en el Registro de Información Tributaria.

(...)

Respecto a lo anterior la Sala precisa que, en el inciso final del artículo 14 del Acuerdo 469 de 22 de febrero de 2011, se ordena que lo establecido en esta norma en cuanto a la notificación en el RIT "(...) será aplicable una vez se implemente el RIT, conforme a los términos del reglamento", es decir, las notificaciones de la Secretaría de Hacienda Distrital solo podrán realizasen una vez la misma Administración reglamente dicho procedimiento, lo cual vino a darse a través de la Resolución 219 del 30 de octubre de 2017 "Por medio de la cual se establece los lineamientos, términos, condiciones y plazos para la operatividad e implementación del Registro de Información Tributaria "RIT" y se dictan otras disposiciones", donde en su artículo 15 dispuso:

**"Artículo 15º. Dirección para notificaciones.** En los términos del artículo 14 del acuerdo 469 de 2011 y el artículo 9 del Acuerdo 671 de 2017, la dirección de notificación de las actuaciones de la Administración Tributaria Distrital, es la dirección informada por el contribuyente o declarante en el Registro de Información Tributaria RIT, la cual no tendrá término de vigencia (...) (Subrayado y negrillas fuera de texto)"

De conformidad con lo antes expuesto, el RIT (Registro de Información Tributaria) no se encontraba regulado para la fecha en la que se notificaron los 37 requerimientos especiales hoy discutidos; por tanto, la Administración no estaba en la obligación de notificar los 37 requerimientos especiales expedidos dentro del proceso que hoy nos ocupa a la dirección registrada por la demandante en el RIT, en la medida que a la fecha en que se notificaron los mentados actos preparatorios (13 de mayo de 2015), aún no estaba en aplicación el mencionado Registro de Información Tributaria por carecer de reglamento para ello.

## SECCIÓN CUARTA

(...)

Es así que el principio de la buena fe es un principio constitucional que obliga a que las autoridades públicas por determinación de la misma ley, presuman la buena fe en las actuaciones de los particulares, y obliga a que tanto autoridades públicas como los particulares actúen del mismo modo (...)

(...)

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido el **principio constitucional de la confianza legítima**, el cual consiste **en una proyección de la buena fe** que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados **de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares actos provenientes del Estado**, donde este principio se encamina por la protección de los particulares para que no sean vulneradas las expectativas fundadas que se habían hecho sobre la base de acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, y consentido expresa o tácitamente por la Administración, ya sea que se trate de comportamientos activos o pasivos, regulación legal o interpretación normativa.

Igualmente la Corte Constitucional mediante línea jurisprudencia, ha ponderado el principio de la confianza legítima, con principios constitucionales como la salvaguarda del interés general, el principio de buena fe, el principio de proporcionalidad, el principio de seguridad jurídica y respeto al acto propio, con lo cual el más alto tribunal en relación a los temas constitucionales, lo ha estructurado como un mecanismo para armonizar y conciliar casos en que la administración en su condición de autoridad, por acción o por omisión **ha creado expectativas favorables a los administrados y de forma inesperada y abrupta, cambia esas condiciones ya dadas o pactadas con el administrado a la hora de proferir actos que afectan inequitativamente los intereses de los ciudadanos.** (...)

(...)

En conclusión, la confianza legítima es un principio constitucional que directa o indirectamente está en cabeza de todos los administrados lo cual obliga al Estado a procurar su garantía y protección. Es un mandato inspirado y retroalimentado por principios de rango constitucional como el de la buena fe y otros, que consiste en que **la administración no puede repentinamente cambiar unas condiciones que directa o indirectamente permitía a los administrados, sin que se otorgue un período razonable de transición o una solución para los problemas derivados de su acción u omisión.**

(...)

De conformidad con lo anterior (transcripción del artículo 28 del Decreto 352 de 2002. Anota relatoría), el Distrito Capital dentro del Decreto No. 352 de 2002 contempló la posibilidad de que unas series de inmuebles con características específicas, así como personas o contribuyentes con ciertas cualidades, estuvieran exentos de la obligación tributaria respecto al impuesto predial unificado. Esta exención, tiene sus génesis y a su vez su limitante, en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983 (...)

De acuerdo con la normativa antes expuesta (artículos 38 de la Ley 14 de 1983 y 258 del Decreto Ley 1333 de 1986. Anota relatoría), es evidente que el legislador entregó la posibilidad a los entes territoriales de ofrecer a sus contribuyentes un tratamiento preferencial, en cuanto a la exención del impuesto predial a unas series de inmuebles con características específicas, así como personas o contribuyentes con ciertas cualidades, donde por disposición de la misma ley dicha exención no puede ser concedida de manera indefinida ya que el tiempo por el cual se puede conceder, no puede superar un término de diez (10) años, tal como así lo regló el mismo Decreto No. 352 de 2002, en su artículo 10 (...)

(...)

En ese orden, es evidente que existe disposición legal que limita el tiempo durante el cual es dable reconocer la exención tributaria, por lo que, en virtud de la misma ley, una exención fiscal otorgada por los entes territoriales no podrá exceder en el tiempo del término de diez (10) años. (...)

(...)

Así las cosas, no es de recibo el argumento del demandante, al señalar que por la reproducción en el tiempo de la exención tributaria sin limitarla tal cual lo exigió la normativa nacional desde el año 1983, entonces hay lugar a considerar que la misma continuará vigente de manera indefinida, ya que tal como lo Establece el artículo 38 de la Ley 14 de 1983 las exenciones otorgadas por los entes territoriales están limitadas por un término de diez (10) años, lo cual fue fielmente establecido por el artículo 10 del Decreto No. 352 de 2002, misma norma esta que estableció la exención objeto de análisis. (...)"

[Providencia de 3 de diciembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "A", Exp. 25000233700020170092400, M.P. Dra. Amparo Navarro López– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / CONTRIBUCION PARA EL FOMENTO DEL TURISMO – Sujeto pasivo – Tarifa – Los concesionarios, tanto de aeropuertos, como de carreteras si son considerados sujetos pasivos de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, para lo cual la base gravable de la obligación a**

## SECCIÓN CUARTA

su cargo será la correspondiente con los ingresos operaciones que perciben por el transporte de pasajeros – Siempre que la información sea obtenida de la misma contribuyente, sea directamente o como consecuencia del cruce de información con la ANI – antes INCO -, a la cual los concesionarios también reportan mensualmente los ingresos obtenidos por los peajes que tienen a su cargo, dicha fuente si puede ser tenida en cuenta por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para determinar la contribución parafiscal para la promoción del turismo, siempre que en ella no se incluyan valores que correspondan al transporte de carga, sino solamente al de pasajeros.

**Problema jurídico:** I. Dilucidar si I. ¿Los actos administrativos demandados fueron expedidos con falta de competencia temporal al haber operado la firmeza de las declaraciones privadas? II. ¿Incurrió el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en falsa motivación en la liquidación de la contribución al turismo al no especificarse las cifras pretendidas? III. ¿Se configuró la causal de anulación de desconocimiento de las normas en que debían fundarse los actos administrativos, por interpretación errónea de la Ley 1101 de 2006?

**Tesis:** “(...) Conforme a estas disposiciones (artículos 40 y 41 de la Ley 300 de 1996 y 1 a 3 de la Ley 1101 de 2006. Anota relatoría), la contribución parafiscal para la promoción del turismo tiene como base gravable los ingresos operacionales que estén vinculados a la actividad sometida al gravamen, y en el grupo de los sujetos pasivos de la misma se incluyó a los concesionarios de aeropuertos y carreteras, para quienes el cobro se realizará con base en el transporte de pasajeros.

(...)

De conformidad con la jurisprudencia en cita (sentencia de la Corte Constitucional C-0959 de 2007. Anota relatoría), se observa que la entidad recaudadora al momento de liquidar el monto de la contribución debe tener en cuenta el transporte de pasajeros, excluyendo el transporte de carga. Luego, tratándose de transporte por carreteras se hará teniendo en cuenta la modalidad de peaje de conformidad con las disposiciones correspondientes, completamente distinto al transporte de carga.

Lo aducido, por cuanto si bien es cierto que los concesionarios de carreteras no transportan pasajeros, la labor que estas empresas tiene una relación directa con la actividad puesto que para realizar el turismo por carreteras se requiere de la infraestructura de la misma, lo cual es el encargo que el Estado le hace a este tipo de actores y es la labor por la cual perciben los recursos que los remuneran. (...)

(...)

En este orden, los concesionarios, tanto de aeropuertos, como de carreteras si son considerados sujetos pasivos de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, para lo cual la base gravable de la obligación a su cargo será la correspondiente con los ingresos operacionales que perciben por el transporte de pasajeros, lo cual es válidamente delimitable con las categorías de peaje, en el caso de los concesionarios de carreteras, que tienen relación con el tipo de vehículos que pagan la tasa en las categorías I y II, que corresponde a los automóviles, camperos, camionetas (I) y buses (II), dentro de los cuales no se incluyen los usuarios de las carreteras con vocación de transportar carga, pues recuérdese que a partir de la categoría III hasta la VII, se incluyen todos los camiones, que son los vehículos no destinados al transporte de pasajeros.

(...)

De la jurisprudencia en cita (providencia del Consejo de Estado del 6 de julio de 2016, Exp.: 250002337000201300948-01 (21601), C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia. Anota relatoría), resulta claro que siempre que la información sea obtenida de la misma contribuyente, sea directamente o como consecuencia del cruce de información con la ANI –antes INCO-, a la cual los concesionarios también reportan mensualmente los ingresos obtenidos por los peajes que tienen a su cargo, dicha fuente sí puede ser tenida en cuenta por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para determinar la contribución parafiscal para la promoción del turismo, siempre que en ella no se incluyan valores que correspondan al transporte de carga, sino solamente al de pasajeros, los cuales pueden válidamente identificarse con los peajes pagados en las categorías I y II. (...)

[Providencia de 27 de noviembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección “B”, Exp. 25000233700020180005200, M.P. Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / UGPP – Funciones / PAGOS NO SALARIALES – No hacen parte del cálculo de los aportes al Sistema de Protección Social, siempre y cuando se acredite la existencia del pacto, acuerdo o convención, mediante el cual se estipule expresamente la no salarización de los pagos – Si superan el 40% del total de la remuneración, debe calcularse el excedente dentro del IBC para aportes en salud, pensión y riesgos profesionales / NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA – Dirección para notificaciones y medios para efectuar la notificación – Validez de las notificaciones cuando son recibidas en las porterías de los edificios y no directamente en la oficina respectiva / DEMANDA PER SALTUM – Procedencia – Requisitos / PLANILLA PILA – Tiene el carácter de autoliquidación privada de la obligación a cargo de las personas naturales o jurídicas / FIRMEZA DE LA DECLARACIÓN – Norma procedimental aplicable – Término – Remisión al**

## SECCIÓN CUARTA

**Estatuto Tributario / FALTA DE MOTIVACIÓN – Configuración – Procedencia como cargo de nulidad / FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN – Las entidades tributarias tienen la facultad para determinar la naturaleza de una erogación salarial / INTERESES MORATORIOS – Liquidación / VACACIONES COMPENSADAS EN DINERO – No constituyen factor salarial en el sistema de seguridad social de pensiones, salud y riesgos profesionales, pero sí en el sistema de parafiscales – ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar – TRABAJADORES CON SALARIO INTEGRAL - IBC**

**Problema jurídico:** Dilucidar si 1. *¿Adolecen el Auto ADC 635 del 22 de septiembre y la Resolución RDC 458 del 23 de octubre de 2014, por medio de los cuales la UGPP inadmitió por extemporáneo el recurso de reconsideración interpuesto por la actora contra la Liquidación Oficial RDP 826 del 30 de julio de 2014, la cual consideró indebidamente notificada, por no haberse entregado en la dirección dispuesta para las notificaciones dentro de la actuación administrativa?*

*De establecerse la legalidad de los autos referidos, esto es, la interposición extemporánea del recurso de reconsideración, la Sala analizará si,*

2. *¿La parte actora podía acudir directamente a la jurisdicción mediante la demanda per saltum, esto es, dentro de la oportunidad establecida en el literal d) del artículo 164 del CPACA y con el cumplimiento del requisito de haber atendido en debida forma el requerimiento Requerimiento para Declarar y/o Corregir 375 del 30 de abril de 2014?*

3. *De cumplirse con los requisitos de la demanda per saltum se analizará la procedencia de los cargos de anulación incluidos en misma, siempre que se haya dado cumplimiento al principio de lo previo frente a la UGPP, sin perjuicio de la posibilidad de que con el medio de control se presenten mejores argumentos; estos son:*

I. *¿Era competente la UGPP para proferir el acto administrativo objeto de discusión en el presente asunto? ¿Se abrogó competencias propias de los jueces laborales?*

II. *¿La UGPP desconoció las normas en que debería fundarse y en consecuencia desconoció el principio de irretroactividad de la ley tributaria?*

III. *¿La Administración vulneró el debido proceso de la sociedad actora al transgredir el principio de integralidad de la norma al haber aplicado una norma que no se encontraba vigente al momento de la comisión de las conductas investigadas por la UGPP?*

IV. *¿Los actos administrativos se emitieron de forma incompleta desconociendo de esta manera la Ley 1151 de 2007 (violación del derecho de defensa e imposibilidad de conocer el monto real de la liquidación oficial, ligado a la falta de inclusión de los intereses correspondientes)?*

V. *¿Los actos acusados de nulidad adolecen de falta motivación por cuanto no se especificó de manera detallada la causación de la mora e inexactitud y/o la posible omisión en cada uno de los trabajadores que contienen dichos actos administrativos?*

VI. *¿La demandante incurrió en mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos comprendidos, respecto a los ítems cuestionados en los actos administrativos demandados, a efectos de determinar si la UGPP calculó de manera correcta el IBC en lo que corresponde a los trabajadores con novedades de vacaciones compensadas en dinero?*

VII. *¿La liquidación tuvo en cuenta conceptos duplicados correspondientes a emolumentos no constitutivos de salario al determinar la base del cálculo de los aportes a su cargo?*

VIII. *¿La UGPP al determinó indebidamente el IBC de aportes parafiscales por los trabajadores remunerados con salario integral?*

IX. *¿Se incluyó en la liquidación conceptos no reportados en la nómina por conceptos correspondientes a reconocimientos de caja menor no constitutivos de salario por los trabajadores Alex Gregory Gutiérrez y Omar Javier Aguilar Cañón?*

X. *¿Se violó el derecho al debido proceso al impedir la interposición del recurso de reconsideración, por indebida notificación de la liquidación oficial?*

**Tesis:** "(...) Adicionalmente se pone de presente que, el origen de la obligación tributaria de las contribuciones a la seguridad social y aportes parafiscales pende de relaciones eminentemente laborales, por lo cual, en el ejercicio de fiscalización de la UGPP, se requiere revisar elementos que si bien son laborales, tienen consecuencias tributarias; lo anterior, no implica que la administración usurpe competencias de la jurisdicción laboral, en consideración a que no se genera ningún tipo de consecuencia dentro del marco laboral, sino netamente tributarias.

(...)

De manera que, los beneficios, auxilios o bonificaciones extralegales que expresamente se acuerden como no salariales, sean ocasionales o habituales, no hacen parte de la base del cálculo de los aportes al Sistema de la Protección Social, siempre y cuando se acredite la existencia del pacto, acuerdo o convención, mediante el cual se estipule expresamente la no salarización de los pagos; no obstante, los pagos realizados que se entiendan como una retribución al trabajo realizado

## SECCIÓN CUARTA

serán considerados salario, así se les dé una denominación diferente, de manera que sobre ellos deben realizarse los aportes correspondientes.

(...)

(...) si los pagos no constitutivos de salarios superan el 40% el total de la remuneración, debe calcularse el excedente dentro del IBC para aportes en salud, pensiones y riegos profesionales.

### 4.2. Notificaciones de los actos de la administración tributaria

(...)

Como se observa, la Administración Tributaria tiene a su alcance diferentes medios para efectuar la notificación de los actos que en ejercicio de sus funciones profiere, entre ellas, está la posibilidad de acudir al correo certificado que deberá remitirse a la dirección informada por los contribuyentes, además de la notificación electrónica y la personal.

(...)

Como se observa, no puede la parte actora pretender que la notificación por correo se asimile a la notificación personal, con entrega efectiva del acto en las manos de la persona autorizada para recibir documentos por parte de la empresa, sino que siempre que la Administración remita el correo a la dirección correcta obtenida de la contribuyente se tiene por satisfecho el requisito de la publicidad, con lo cual la notificación realizada por la UGPP para la liquidación oficial se surtió efectivamente el 14 de agosto de 2014, como lo prueba la guía de la empresa transportadora.

(...)

### 5.2. Procedencia de la demanda *per saltum*

(...)

Del contenido de la norma (parágrafo del artículo 720 del E.T. Anota relatoría), se obtiene que los requisitos para su procedencia es haber atendido en debida forma el requerimiento previo al acto definitivo y, no obstante la administración haya proferido liquidación oficial, lo que habilita al afectado a acudir a la jurisdicción y prescindir del recurso procedente en vía administrativa, ello, sin que sea impedimento que habiéndose interpuesto el recurso de reconsideración el mismo haya sido inadmitido por la Administración, pues se ha considerado por la jurisprudencia que ello equivale a no haberse presentado el mismo, ante lo cual bastará que el medio de control se interponga antes de consumarse el término de la caducidad; (...)

(...)

Como se observa, la jurisprudencia (sentencia del Consejo de Estado del 12 de abril de 2007, Exp. 25000-23-27-000-2001-00703-01(14215), C.P. Héctor J. Romero Díaz. Anota relatoría) ha admitido la posibilidad de acudir a la jurisdicción en *per saltum* pese a haberse interpuesto el recurso de reconsideración y este haber sido inadmitido o rechazado, para lo cual deberá demostrar que acudió a la jurisdicción dentro de la oportunidad prevista para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y haya atendido el requerimiento especial o acto previo a la liquidación que corresponda.

(...)

Al respecto, esta Sala (en sentencia del 31 de octubre de 2019, Exp.: 250002337-000-2017-00141-00, M. P. Dra. Nelly Yolanda Villamizar. Anota relatoría) ha reiterado que la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA constituye el formulario a través del cual se liquidan y pagan los aportes al Sistema de la Protección Social, motivo por el cual tiene el carácter de autoliquidación privada de la obligación a cargo de las personas naturales o jurídicas. Por lo tanto, y para el análisis del cargo, debe tenerse en cuenta la fecha de presentación de las declaraciones, pues dicho momento determina el marco jurídico y legal para efectos de establecer la facultad fiscalizadora de la Administración Tributaria. Así lo ha señalado el Consejo de Estado, por ejemplo, en sentencia 12439 del 15 de marzo de 2002 (M.P. Juan Ángel Palacio), en la que reiteró la aplicación inmediata de las normas de carácter procedimental en los términos del artículo 40 de la Ley 153 de 1887(...)

(...)

En consideración a lo anterior y teniendo en cuenta que la presentación de la declaración es un acto de carácter procesal, pues a partir de allí, bien sea presentada dentro de los plazos fijados para el efecto o de manera extemporánea, se inicia a contar el término que tiene la administración para dar curso al procedimiento de revisión de la misma y para el contribuyente su opción de corrección. (...)

(...)

En consecuencia, como se mencionó debe tenerse en cuenta la fecha de presentación de las declaraciones, (...)

(...)

## SECCIÓN CUARTA

Se lee de la norma citada (artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Anota relatoría), que la UGPP dentro de sus funciones debe determinar de forma adecuada, completa y oportuna la liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, para ello, se estableció que una vez se dé respuesta al requerimiento para declarar tendrá 6 meses para proferir la liquidación oficial (...)

(...)

En ese orden la Sala (en sentencia del 31 de octubre de 2019, Exp.:250002337-000-2017-00076-00, M.P. Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado. Anota relatoría) ha sostenido, que como la Ley 1151 de 2007 no reguló lo referente al término para ejercer la competencia fiscalizadora de la UGPP frente a las declaraciones presentadas por los aportantes, es viable acudir a lo dispuesto en el Estatuto Tributario (antes de la modificación efectuada por el artículo 277 de la Ley 1819 de 2016. Anota relatoría), que al efecto establece que las declaraciones privadas presentadas por los contribuyentes adquieren firmeza si dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, la Administración Tributaria no ha notificado el requerimiento, como acto previo a la liquidación oficial; y que cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los dos (2) años se cuentan a partir de la fecha de la presentación de la misma.

(...)

Con fundamento en lo citado (sentencia del Consejo de Estado del 24 de octubre de 2019, Exp.: 25000-23-37-000-2014-00900-01(23599), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Anota relatoría), se colige que si bien la Ley 1151 de 2007 no estableció un término dentro del cual podría iniciar esas actuaciones (como sí lo hizo la Ley 1607 de 2012 al señalar el plazo de 5 años), esto no es óbice para desconocer la remisión al Estatuto Tributario, para verificar la firmeza de las declaraciones presentadas por el aportante, como lo pretende la UGPP.

(...)

El enunciado jurídico, establece que la UGPP podrá iniciar las acciones de determinación de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, con la notificación del Requerimiento de Información, dentro de los 5 años siguientes contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró o declaró por valores inferiores a los establecidos, y en caso de que, la declaración sea extemporánea, el término de caducidad se contará desde el momento de la presentación de esta.

Al confrontar la vigencia de las normas mencionadas, se tiene que la fiscalización de los aportes parafiscales presentados en las planillas PILA para los periodos anteriores al 26 de diciembre de 2012, se rigen por lo contemplado en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el libro V, títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario, al ser la normativa vigente para el momento en que se presentó la declaración, de conformidad con lo consagrado en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887; en tanto, desde el 26 de diciembre de 2012 aplica lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

En el *subjúdice* las planillas PILA correspondientes a los periodos de noviembre y diciembre de 2011 y enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y parte de octubre de 2012, fueron presentadas, respectivamente, desde el 01 de febrero hasta el 10 de diciembre de 2012; por lo tanto, el procedimiento aplicable para su fiscalización es el reglado en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y la remisión al ET. De otra parte, en lo que respecta a parte del mes de octubre, noviembre y diciembre de 2012, como las autoliquidaciones se presentaron en enero de 2013, estas se rigen por el procedimiento establecido en la Ley 1607 de 2012.

(...)

En este sentido, para resolver el cargo, la Sala también reitera que la falta motivación se configura cuando la administración no fundamenta las razones que han dado origen a la expedición de los actos, y que, aunque sean en forma sucinta, se determinen clara y completamente las diferencias resultantes entre los datos declarados y los liquidados oficialmente.

(...)

En estas condiciones, no es procedente el argumento que refiere a la atribución de competencias jurisdiccionales de la UGPP, pues del marco normativo referido, la Sala (en sentencia del 27 de febrero de 2020. Exp.: 2017-00383-00. M.P. Dra. Nelly Yolanda Villamizar. Anota relatoría) ha concluido que la Unidad cuenta con las facultades para la valoración de las pruebas allegadas por los aportantes, tales como los contratos laborales y sus clausulados con el fin de determinar el carácter salarial o no de los pagos realizados y, por consiguiente, establecer si estos hacen parte del ingreso base de cotización.

Aunado a esto, el origen de la obligación tributaria de contribuciones a la seguridad social y aportes parafiscales pende de relaciones eminentemente laborales, por lo cual, el ejercicio de fiscalización requiere revisar elementos que, si bien son laborales, tienen consecuencias tributarias; ello no implica usurpar las competencias de la jurisdicción laboral, en consideración a que no se genera ningún tipo de consecuencia dentro del marco laboral, sino netamente tributarias.

(...)

De la cita (sentencia del Consejo de Estado del 1 de noviembre de 2012, Exp. 2005-01323-01, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Anota relatoría) se colige la facultad que tienen las entidades tributarias para determinar la naturaleza

## SECCIÓN CUARTA

de una erogación salarial, lo que en principio no implica subrogar la competencia de la jurisdicción ordinaria, pues en ejercicio de proferir liquidaciones oficiales, la administración y el juez contencioso (en control de legalidad) debe valorar conforme al material probatorio allegado por las partes, si dicho pago constituye o no base de IBC teniendo en cuenta lo reglado en la Ley que orienta la definición de salario.

(...)

Contrario a lo manifestado por la recurrente, el hecho de que no se haya cuantificado los intereses moratorios en los actos acusados no comporta falsa de motivación ni vulneración del debido proceso, pues los intereses son determinables y se generan por mandato legal, toda vez que el artículo 23 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 así lo disponen

(...)

Lo anterior (contestación de la demanda. Anota relatoría), implicó que existe aceptación por parte de la UGPP de que había incurrido en error al considerar como parte del salario los montos de las compensaciones de vacaciones en dinero, cuando esto no está llamado a integrar la base para el cálculo del IBC de los aportes a la seguridad social, pero sí para los parafiscales con destino al SENA, ICBF y CCF, como lo ha delimitado esta Subsección (...)

(...)

En consecuencia se tiene que los aportes por el periodo de las vacaciones disfrutadas se realizan tanto al sistema de pensión y salud como al de parafiscales; teniendo en cuenta el último IBC reportado con anterioridad a la fecha en la cual el trabajador hubiere iniciado el disfrute de las mismas; en tanto, las vacaciones compensadas en dinero, no constituyen factor salarial en el sistema de seguridad social de pensiones, salud y riesgos profesionales, pero sí en el sistema de parafiscales -ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar-.

(...)

Del marco normativo expuesto (artículos 132 del C.S. del T., 18 de la Ley 100 de 1993 y 49 de la Ley 789 de 2002. Anota relatoría) se colige que para los trabajadores que devenguen un salario igual o superior a 10 SMLMV (salario integral) las cotizaciones al sistema de seguridad social se deben calcular sobre el 70% de dicho salario.

Respecto al cálculo de los aportes al Sistema de Seguridad Social, esta Sala (en sentencias del 19 de abril de 2018, Exp.: 250002327000-2016-01645-00, M.P. Dra. Lina Ángela María Cifuentes Cruz. y del 15 de junio del 2018, Exp: 25000-23-37-000-2014-01202-00, M. P. Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado. Anota relatoría) ha reiterado que quien se encuentre vinculado bajo la modalidad de salario integral, esto implica, per se, un devengo de 10 o más SMLMV; circunstancia distinta y totalmente independiente, es que al final al calcular la base de cotización, esta pueda resultar inferior a los 10 SMLMV. (...)"

[Providencia de 27 de noviembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "B", Exp. 25000233700020150052600, M.P. Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / PENSIÓN – Obligación de afiliarse al Sistema General de Pensiones – IBC – Para los cotizantes con contrato de prestación los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud se efectuará sobre el 40% del valor mensualizado del contrato / SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL – IBC aplicable dependiendo si son vinculados con contrato laboral, contratistas de prestación de servicios o trabajadores independientes – distinción entre el trabajador independiente y el contratista de prestación de servicios para efecto de la cotización al Sistema de Seguridad Social**

**Problema jurídico:** *1. Dilucidar si los actos acusados fueron proferidos con las siguientes falencias: i) vulnerando los artículos 4 y 6 de la Constitución Política, ii) infringiendo el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, iii) quebrantando el artículo 42 del CPACA. Todo lo cual, según la parte actora se traduce en: a) la UGPP desconoce el artículo 4 de la Constitución Política, en tanto es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes. b) se desestima el artículo 6 de la Constitución Política. c) La UGPP no tiene en cuenta lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007; d) falta de motivación.*

**Tesis:** "(...) De los apartes referidos (artículos 11, 15, 17, 18, y 19 de la Ley 100 de 1993. Anota relatoría), se colige que a todos los habitantes del territorio nacional se aplica el régimen de pensión establecido en la Ley 100 de 1993, y por tanto, deben afiliarse de manera obligatoria: i) personas vinculadas a través de contrato de trabajo, ii) personas naturales que presten directamente servicios al Estado o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, iii) y trabajadores independientes. La obligación de cotizar a este subsistema cesa cuando la persona reúne los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez.

(...)

## SECCIÓN CUARTA

En razón a lo anterior (artículos 1 y 3 del Decreto 510 de 2003. Anota relatoría), se tiene que las personas naturales con contrato de prestación de servicios, deben efectuar las cotizaciones al Sistema General de Pensiones sobre los ingresos efectivamente percibidos, es decir aquellas sumas que recibe para su beneficio personal, y de las cuales, puede realizar las deducciones necesarias para desarrollar su actividad lucrativa en las condiciones previstas por el artículo 107 del Estatuto Tributario. Además, se resalta que la base de cotización para el Sistema General de Pensiones deberá ser la misma que para el Sistema General de Seguridad Social en Salud

(...)

El artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, de manera expresa puntualiza para los cotizantes con contrato de prestación que los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud se efectuarán sobre el 40% del valor mensualizado del contrato.

(...)

En el punto, como se refirió con el marco normativo aplicable al caso, fue el legislador quien al determinar los afiliados al Sistema de Seguridad Social diferenció las personas vinculadas con contrato laboral, los contratistas de prestación de servicios y los demás trabajadores independientes con capacidad de pago. Además, para cada uno de estos afiliados la norma determinó la base de cotización.

(...)

(...) si bien el trabajador independiente y el contratista de prestación de servicios gozan de autonomía e independencia en la realización de su actividad económica, es claro que la ley y la jurisprudencia han establecido una distinción entre ellos para efectos de la cotización al Sistema de Seguridad Social; toda vez que, el mero trabajador independiente cotiza sobre la totalidad de los ingresos efectivamente percibidos, permitiéndosele la deducción de costos y gastos de conformidad con lo referido en el artículo 107 el ET.; mientras que, el contratista de prestación de servicios tendrá como base de cotización el 40% del valor mensualizado del contrato, tal y como lo establece el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007.

En consecuencia, se colige que le asiste razón a la UGPP en exigir el contrato de prestación de servicios para aplicar la base de cotización referida sobre este grupo de afiliados, pues en caso contrario, se liquidará con la base general de los trabajadores independientes.

(...)

No obstante, en esta oportunidad el demandante aportó contrato de prestación de servicios, con el fin de desvirtuar la presunción de ingresos determinada por la Unidad y, por tanto, liquidar los aportes sobre el 40% del valor mensualizado del contrato allegado, tal y como lo dispone el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007. (...)"

[Providencia de 12 de noviembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "B", Exp. 25000233700020170082600, M.P. Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / INGRESOS BRUTOS OPERACIONALES – Adición / DEBER DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN TRIBUTARIA – Alcance / DISTRIBUIDORES MINORISTAS DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS Y DERIVADOS DEL PETROLEO – Ingresos brutos – Margen de comercialización en la distribución minorista de gasolina corriente y ACPM / RÉGIMENES DE LIBERTAD VIGILADA Y DE LIBERTAD REGULADA – Fijación del precio de venta al público de gasolina corriente y ACPM / MARGEN DE DISTRIBUIDOR MINORISTA – Aplicación en la fórmula de determinación del precio máximo de venta / MARGEN DE COMERCIALIZACIÓN COMO FACTOR PARA DETERMINAR EL INGRESO BRUTO OPERACIONAL DE LOS DISTRIBUIDORES MINORISTAS – efectos fiscales / DISTRIBUIDOR MINORISTA – Definición / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD - Aplicación**

**Problema jurídico:** *Establecer: 1.1. Si es procedente o no la adición de ingresos brutos operacionales obtenidos por la demandante por la venta de combustible de ACPM y gasolina corriente, a cuyo efecto deberá determinarse si, en el caso concreto, se aplica el régimen de distribución minorista establecido en la Resolución No. 182.336 de 2011, o el margen de comercialización dispuesto en el artículo 10 de la Ley 26 de 1989, verificando a su vez si la contribuyente está sometida al régimen de libertad regulada. 1.2. Si es o no procedente la imposición de la sanción por inexactitud.*

**Tesis:** "(...) De modo que, es deber de todas las entidades que requiera la Administración Tributaria, informar acerca de las operaciones realizadas por un contribuyente en un determinado periodo fiscal, con el fin de prevenir la evasión de los tributos.

**3.2. DE LOS INGRESOS BRUTOS PARA DISTRIBUIDORES MINORISTAS DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS Y DERIVADOS DEL PETRÓLEO.**

**3.2.1. El margen de comercialización en la distribución minorista de gasolina corriente y ACPM.**

El margen de comercialización, que en adelante será denominado como MC, ha sido definido como la diferencia que resulta

## SECCIÓN CUARTA

entre el precio que paga el consumidor de un bien o servicio (precio de venta), y el valor que efectivamente obtiene el productor o vendedor del mismo, luego de sustraer los costos del producto o servicio vendido; dicho de otro modo, el margen de comercialización corresponderá, para todos los efectos, a la utilidad bruta obtenida en la venta del bien o servicio.

(...)

Posteriormente, con las Resoluciones Nos. 82.438 y 82.439 de 1998, el Ministerio de Minas y Energía adoptó las nuevas estructuras para la fijación de precios de **gasolina corriente motor y ACPM**, respectivamente, indicando que **los precios de venta al público por galón, serían los fijados libremente por cada distribuidor minorista, en aquellos lugares en los cuales fuera viable aplicar el régimen de libertad vigilada, mas no en los sometidos al régimen de libertad regulada.**

(...)

En otras palabras, para el caso de las estaciones ubicadas dentro de la jurisdicción sometida al régimen de libertad regulada, el margen de comercialización corresponderá al fijado por el Ministerio de Minas y Energía; entre tanto, el margen de comercialización de los distribuidores minoristas cuya estación de servicio funcione en un municipio que no se somete al régimen de regulación del Gobierno Nacional, será aquel que determine el propio distribuidor, lo que en la práctica se conoce como “régimen de libertad vigilada”.

### **3.2.2. Precio de venta como variable en la fórmula del margen de comercialización para los sujetos sometidos al régimen de libertad regulada.**

(...)

De conformidad con la disposición mencionada (artículo 5° de las Resoluciones Nos. 82.438 y 82.439 de 1998. Anota relatoría), en las ciudades y municipios en los cuales sea aplicable el régimen de libertad vigilada, corresponderá al distribuidor minorista fijar el precio de venta al público por galón, del combustible líquido (ACPM o gasolina corriente), sin que para tal efecto sea necesario atender a un precio máximo de venta; de modo que, en virtud de esa facultad, el precio de venta al público determinado por el distribuidor afectará de manera directa el margen de comercialización establecido como utilidad de la venta, que se obtiene luego de sustraer los costos incurridos por el distribuidor en la obtención del producto.

(...)

A partir de esa resolución (Resolución No. 182.336 de 2011. Anota relatoría), en las ciudades y municipios en los cuales se aplica **el régimen de libertad regulada se fijó un margen de distribuidor minorista (MDM), en la fórmula de determinación del precio máximo de venta**, reconociéndose por ese concepto a favor del distribuidor minorista de gasolina corriente y ACPM la suma de \$578 por galón.

(...)

Como se señaló en precedencia, el margen de comercialización corresponde a la utilidad bruta obtenida por la diferencia entre el precio de venta y los costos incurridos en el producto vendido; esa acepción resulta ser la misma que se fijó para el margen de distribuidor minorista fundado en el margen máximo de venta al público reconocido al distribuidor minorista, teniendo en consideración las inversiones en infraestructura, los costos de operación y mantenimiento, así como los gastos de administración y ventas.

(...)

### **3.2.3. Efectos fiscales del margen de comercialización como factor para determinar el ingreso bruto operacional de los distribuidores minoristas**

(...)

Tratándose específicamente del distribuidor minorista, se ha considerado a éste como aquella persona natural o jurídica que, a través de estaciones de servicio propias o arrendadas, vende directamente al consumidor el combustible líquido derivado del petróleo, como gasolina corriente o extra y ACPM, a excepción del gas licuado.

(...)

No obstante, aun cuando dentro del precio de la gasolina motor se incluyen tanto el margen de comercialización como el porcentaje resultante de la evaporación, pérdida o cualquier otro concepto que afecte el volumen de la gasolina, **los ingresos brutos del distribuidor minorista que tienen efectos fiscales, sólo atenderán al margen de comercialización y al número de galones vendidos, sin considerar el porcentaje de margen de la pérdida por evaporación.**

(...)

En esa medida, **los ingresos brutos se determinan en función del margen de comercialización** que fije el Gobierno Nacional, cuando se esté en presencia del régimen de libertad regulada, o que determine el distribuidor minorista en los casos en los que resulte aplicable el régimen de libertad vigilada.

## SECCIÓN CUARTA

La determinación del margen de comercialización se sujeta, tanto en la libertad vigilada de precios, como en los precios regulados, a la fórmula prevista en la Ley 26 de 1989, según la cual los ingresos brutos del distribuidor minorista de combustibles líquidos y derivados del petróleo atienden al monto que resulte de multiplicar el respectivo margen de comercialización (MC), hallado en los términos previstos en las Resoluciones 82.438, 82.439 de 1998 y 182.336 de 2011 antes mencionadas, por el número de galones vendidos.

(...)

En conclusión, para la determinación de los ingresos brutos operacionales obtenidos por los distribuidores minoristas en la venta de combustible líquido y derivados del petróleo, **es necesario atender al margen de comercialización determinado por el Gobierno Nacional, cuando se trate del régimen de libertad regulada**, en cuyo caso deberá acudirse a los parámetros establecidos para el hallazgo del precio máximo de venta que atiende a las variables descritas en el artículo 6º de las Resoluciones 82.438, 82.439 de 1998 y 182.336 de 2011.

(...)

De modo que la discusión suscitada entre las partes se circunscribe a la forma en cómo se determinó el margen de comercialización que, en virtud de lo previsto en la Ley 26 de 1989, constituye el elemento fundamental para hallar los ingresos brutos operacionales en el caso de los distribuidores minoristas de combustibles líquidos y derivados del petróleo, como ocurre con la demandante.

(...)

(...) tal como se señaló en precedencia, en la comercialización de combustibles a cargo de los distribuidores minoristas, el margen de comercialización (MC) es el fijado por el Gobierno Nacional en términos del margen de distribuidor minorista (MDC); luego, cuando la norma condiciona el hallazgo de los ingresos brutos operacionales al margen de comercialización, lo está haciendo en función del margen de distribuidor minorista cuya acepción es la misma concebida para el margen de comercialización.

(...)

En el mismo sentido, la adición de costos en virtud del principio de asociación al cual hace referencia la demandante, tampoco resulta procedente, toda vez que de conformidad con el artículo 10 de la Ley 26 de 1989, el hallazgo de los ingresos brutos por la venta de combustibles se determina en función del margen de comercialización y el número de galones vendidos, excluyéndose el porcentaje de pérdida por evaporación.

(...)

(...) una cosa es la determinación de los ingresos brutos por la venta de combustibles en virtud del margen de comercialización previsto en la ley, y otra muy distinta la acreditación del valor real de los costos y deducciones en que el distribuidor minorista haya incurrido para la producción de esos ingresos, los cuales pueden reflejarse en el denunciado rentístico afectando así la base gravable, siempre que se hallen debidamente soportados, atendiendo para ello a las reglas especiales de los artículos 617 y siguientes del E.T. (...)"

[Providencia de 12 de noviembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "B", Exp. 25000233700020170144100, M.P. Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado– Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SANCIÓN POR IMPUTACIÓN IMPROCEDENTE – Plazo con que cuenta la administración para imponer la sanción – Requisitos para adelantar el proceso de imposición de la sanción por devolución, compensación o imputación impropia / PROCESO DE DETERMINACIÓN DEL TRIBUTO – Efectos jurídicos sobre la imposición de la sanción consagrada en el artículo 670 del Estatuto Tributario / SANCIÓN POR IMPUTACIÓN IMPROCEDENTE – Determinación / TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO DEL PROCESO DE DETERMINACIÓN – Efectos en el proceso sancionatorio**

**Problema jurídico:** *Establecer: 1.1. Si la terminación por mutuo acuerdo del proceso de determinación que modificó el saldo a favor declarado en el impuesto sobre la renta del año 2010, arrastrado por la contribuyente para el año 2011, tiene la virtualidad de eliminar el hecho sancionable que dio lugar a la imposición de la sanción por imputación impropia de dicho saldo.*

**Tesis:** "(...) 3.1. DE LA SANCIÓN POR IMPUTACIÓN IMPROCEDENTE.

(...)

De conformidad con el texto normativo (artículo 670 del E.T. Anota relatoría), el plazo con que cuenta la Administración para imponer la sanción por imputación impropia es único e improrrogable y equivale a dos (2) años contados a partir de la notificación de la liquidación oficial de revisión; luego, lo relevante es que dentro de los dos (2) años siguientes al momento en que se pone en conocimiento el acto de determinación oficial del tributo que modifica el saldo a favor devuelto de manera impropia, la DIAN imponga la sanción mencionada a través de la expedición de la resolución sancionatoria.

## SECCIÓN CUARTA

En ese contexto, tratándose de la sanción por improcedencia de las imputaciones no es aplicable el término para proferir el pliego de cargos a que refiere el artículo 638 del Estatuto Tributario, pues la misma codificación señala un término de dos (2) años especial y único para esos fines, lapso dentro del cual deberá incluirse, a su vez, el término de un mes para responder el pliego de cargos que debe ser notificado previamente al contribuyente.

(...)

Luego, el único requisito para adelantar el proceso de imposición de la sanción por devolución, compensación o imputación improcedente, según corresponda, lo constituye la notificación del acto administrativo por medio del cual se determina de manera oficial el impuesto a cargo del contribuyente, esto es, la Liquidación Oficial de Revisión.

De manera que para imponer la sanción es requisito sine qua non la notificación previa de la liquidación oficial de revisión que modifica o rechaza el saldo a favor devuelto o compensado, sin considerar de modo alguno su firmeza. (...)

(...)

Sin embargo, se advierte que el proceso de determinación del tributo tiene importantes efectos jurídicos sobre la imposición de la sanción consagrada en el artículo 670 del Estatuto Tributario, por cuanto le es prohibido a la Administración Tributaria iniciar el proceso de cobro coactivo hasta tanto no se encuentre ejecutoriada la liquidación oficial, ya que el monto de la sanción fijado depende del proceso de determinación del tributo.

(...)

Significa entonces que el hecho sancionable hace referencia a la declaración del saldo a favor improcedente y que fue objeto de imputación, es decir, en el periodo en que el mismo tuvo origen, y la sanción en sí misma será el reintegro de la diferencia del saldo a favor declarado y determinado, más los intereses moratorios a que haya lugar.

(...)

Entonces, cuando la norma (artículo 13 del Decreto 2277 de 2012. Anota relatoría) hace referencia a la imposición de sanciones, cualesquiera que sea, sobrevinientes de la imputación de un saldo a favor, especifica que las mismas deberán determinarse y afectarán a la liquidación privada en la cual el contribuyente se hubiere liquidado el saldo a favor, es decir, la fijación de sanciones, incluyéndose la de imputación, tendrá incidencia en el periodo que dio origen al saldo a favor imputado, mas no en aquel en el cual se arrastró o imputó.

(...)

Luego, tratándose específicamente de la sanción por imputación improcedente, la determinación de aquella se realizará respecto de la declaración en la cual se originó el saldo a favor, mas no en el periodo subsiguiente al que se arrastró. Ello, dado que la consecuencia jurídica de la modificación del saldo a favor reposa en la imposición de sanciones que, atendiendo al régimen sancionatorio tributario, resultan procedentes. De ahí que se justifique que la sanción por imputación improcedente afecte la liquidación privada del periodo en el cual el contribuyente se determinó el saldo a favor.

### **3.2. DE LOS EFECTOS DE LA TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO DEL PROCESO DE DETERMINACIÓN EN EL PROCESO SANCIONATORIO.**

(...)

En virtud de la norma precitada (artículo 1 del Decreto 927 de 2017. Anota relatoría), en los casos en los cuales la terminación por mutuo acuerdo subyace del acto por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación oficial, el valor a transar corresponderá al 70% de la suma determinada por concepto de sanciones e intereses junto con su actualización.

Dada la naturaleza y los fines mismos en los que se enmarca la terminación por mutuo acuerdo, los efectos que ella produce recaen de manera directa en el resultado del proceso de determinación oficial que modifica la liquidación privada, provocando su culminación con el aval de la Administración cuando quiera que se cumplan los requisitos exigidos en la ley y en el decreto reglamentario; en estos casos, es posible que dichos efectos se hagan extensivos a las sanciones que del proceso de determinación se deriven, como ocurre, por ejemplo, con la sanción por imputación improcedente de un saldo a favor, cuyo fundamento jurídico está constituido por el acto de liquidación oficial.

(...)

Al cancelarse el 100% del impuesto a cargo, la consecuencia jurídica es que se tenga por reintegrado el saldo a favor imputado de manera indebida; por ende, el hecho sancionable que daría lugar a la imposición de la sanción por imputación improcedente, tiene la virtud de desaparecer por efecto de la transacción de los valores determinados en el proceso de revisión.

(...)

## SECCIÓN CUARTA

Entonces, cuando se transa la totalidad de las obligaciones tributarias del impuesto cuya depuración dio origen al saldo a favor imputado indebidamente, no hay lugar a la imposición de la sanción por esa conducta al desaparecer la diferencia por la utilización del beneficio de la terminación por mutuo acuerdo.

(...)

Como se anunció con antelación y atendiendo al precedente jurisprudencial adoptado por el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo, los efectos de la terminación por mutuo acuerdo en el marco de un proceso de liquidación oficial pueden incidir en la proposición y consecuente determinación de la imposición de las sanciones que se deriven de su resultado como ocurre, por ejemplo, con la sanción por imputación improcedente de un saldo a favor, siempre que el contribuyente cumpla con los requisitos formales previstos en la ley que contemple el beneficio tributario.

(...)

Como antes se expuso, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2277 de 2012, en estos casos, no es necesario que haya corrección de la declaración de renta 2011, puesto que sus valores se mantienen incólumes, sino pagar la diferencia de impuesto con los intereses correspondientes, como ocurrió en este caso. (...)

[Providencia de 12 de noviembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "B", Exp. 25000233700020180050100, M.P. Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado– Primera Instancia.](#)

---

### **MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / APORTES PATRONALES – Cobro de aportes patronales por reajuste pensional ordenado en sentencia – Procedimiento para el cobro de los aportes patronales generados por reliquidación pensional**

**Problema jurídico:** *Establecer: 1.1. Si la UGPP podía exigir a la Contraloría General de la República, el pago de los aportes patronales generados por la reliquidación de la pensión de jubilación del señor (\*\*\*)*, ordenada en sentencia judicial, pese a no haber sido parte en dicho proceso, en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional. 1.2 Si la UGPP cumplió con el procedimiento legal al expedir los actos demandados y explicó en forma detallada las razones fácticas y jurídicas del cobro de aportes patronales a la Contraloría.

**Tesis:** "(...) **5.1. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LOS APORTES PATRONALES.**

(...)

#### **6.1. DEL COBRO DE APORTES PATRONALES POR REAJUSTE PENSIONAL ORDENADO EN SENTENCIA.**

(...)

En los casos en que mediante sentencia judicial se ordena el reajuste de la mesada pensional, con la inclusión de factores salariales sobre los que en su momento no se realizaron los respectivos aportes, tanto del patrono como del trabajador, no solo es necesario, sino obligatorio, que la administradora pensional realice el cobro de dichos aportes para cubrir el valor de la mesada sin afectar la sostenibilidad financiera del sistema pensional; lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acto Legislativo 001 de 2005, que en su artículo 1º modificó el artículo 48 de la Constitución Nacional

(...)

Ahora bien, la Sala precisa que los procesos judiciales que adelantan los pensionados para solicitar la reliquidación de su pensión involucran únicamente al respectivo fondo pensional, puesto que es quien expide los actos mediante los cuales reconoce la pensión o niega el reajuste pensional, de manera que, en el mismo, no intervienen los empleadores con los cuales estuvo vinculado el trabajador (ahora pensionado); luego, para el caso concreto, no era necesario vincular a la Contraloría General de la República al proceso adelantado por el señor Rodríguez Quintana, hecho que no impedía a la UGPP ejercer el cobro de los aportes faltantes para cubrir la nueva mesada pensional, tanto al pensionado (mediante descuento) como al patrono, en este caso la demandante.

Por lo tanto, no comparte esta Sala lo dicho por el a quo en cuanto a que los actos demandados incurren en falsa motivación porque, como se vio, las administradoras de pensiones tienen la potestad de cobrar los aportes al sistema pensional dejados de realizar por el empleador, generados por la reliquidación de la pensión de jubilación, para el caso la UGPP, en virtud de las funciones que le fueron asignadas en la Ley 1607 de 2012 y en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

(...)

#### **6.2. DEL PROCEDIMIENTO PARA EL COBRO DE LOS APORTES PATRONALES GENERADOS POR RELIQUIDACION PENSIONAL.**

## SECCIÓN CUARTA

El artículo 24 de la Ley 100 de 1993 faculta a las entidades administradoras para expedir la liquidación de aportes a cargo de los empleadores, la cual presta mérito ejecutivo. Sin embargo, la norma no dispone de un procedimiento específico para esos fines, así como tampoco prevé un término para adelantar dicha acción.

En el presente caso, la obligación de contribuir se deriva de una orden judicial de reliquidar la pensión con factores salariales sobre los que en su momento tanto patrono como trabajador no hicieron los respectivos aportes, por ende, **la decisión judicial se constituye en el hecho imponible de la obligación parafiscal**, de manera que, a partir de su ejecutoria, surge para la administradora pensional, por una parte, la obligación de pagar la pensión reajustada, y por otra, realizar las gestiones de determinación y cobro de los aportes tanto al patrono, como al trabajador (ahora pensionado).

(...)

Como se trata de determinar una nueva obligación surgida a partir de la sentencia, lo procedente es la expedición de una liquidación oficial mediante la cual se determinen los períodos, las bases de cuantificación de los aportes y el monto del tributo, así como el cálculo actuarial, de manera que se garantice el principio de transparencia y el derecho de contradicción del aportante.

(...)

Ello no significa que la orden judicial adoptada mediante sentencia haga las veces de título ejecutivo pues, apenas con su ejecutoria se está facultando a la entidad administradora para determinar los aportes derivados de la misma reliquidación pensional, lo que de suyo implica el surgimiento de la nueva obligación a cargo del empleador aportante y del trabajador (pensionado).

En tal sentido, ha de entenderse que la ejecutoria de la sentencia judicial constituye el fundamento de la obligación en el pago de los nuevos aportes, y es a partir de ese momento que inicia el término para que la entidad administradora del régimen respectivo los determine mediante liquidación la cual, de conformidad con lo dispuesto en el mismo artículo 24 de la Ley 100 de 1993, prestará mérito ejecutivo, atendiendo previamente al procedimiento aplicable en la Ley 1157 de 2007, o en la Ley 1607 de 2012, la que resulte procedente.

(...)

No desconoce la Sala que el cobro pretendido por la entidad acusada se deriva de la reliquidación pensional ordenada en sentencia judicial, siendo procedente el pago de las cotizaciones no efectuadas por la Contraloría General de la República, en su calidad de empleadora, sobre todos los factores salariales devengados en el último semestre en que laboró el beneficiario de la pensión de vejez reconocida y reliquidada.

Sin embargo, no por ello debe avalarse la expedición de la decisión adoptada por la UGPP en las resoluciones demandadas pues, como se vio, las mismas adolecen de falta de motivación clara, cierta, objetiva, puntual y suficiente, en cuanto a la situación jurídica, particular y concreta de la Contraloría General de la República, específicamente, la redactada en el artículo 7° de la Resolución RDP 013936 del 13 de abril de 2015.

En ese contexto, concluye la Sala que la UGPP no solo vulneró el debido proceso de la demandante sino que el acto que expidió no cumple con los requisitos del artículo 24 de la Ley 100 de 1994 ni las normas procedimentales tributarias, puesto que: i) se omitió la etapa de determinación de los aportes y se pasó directamente al cobro, sin haber expedido el acto de liquidación que es el título ejecutivo; y ii) el acto en su contenido no cumple con los requisitos mínimos de una liquidación oficial, no establece cuáles son los períodos que se liquidan, no se determinan las bases sobre las cuales se liquidaron los aportes, no se especifica la fórmula de cálculo actuarial utilizada para determinar el monto que cubra la pensión hacia futuro.  
(...)"

[Providencia de 3 de diciembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "B", Exp. 11001333704420180023401, M.P. Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado– Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA – Naturaleza – Propósito y alcance – Requisitos esenciales que debían contener los contratos de estabilidad jurídica / IMPUESTO A LA RIQUEZA – Hecho generador – Causación – concepto de la DIAN sobre el impuesto al patrimonio en los contratos de estabilidad tributaria – La Ley 1739 de 2014 no creó un nuevo impuesto a la riqueza, sino por el contrario prorrogó la vigencia del impuesto al patrimonio regulado en las Leyes 863 de 2003, 1111 de 2006 y 1370 de 2009, estando amparados por el régimen de estabilidad jurídica de la Ley 963 de 2005, por el tiempo que se pacte, siempre que en el contrato de estabilidad jurídica se hubiera identificado expresamente el impuesto al patrimonio / IMPUESTO A LA RIQUEZA Y EFECTOS LEGALES DEL PAGO HECHO POR LO NO OBLIGADOS A DECLARARLO – Inaplicación del artículo 8 de la Ley 1739 de 2014 por inconstitucional**

**Problema jurídico:** *Determinar si: 6.1. ¿Tiene derecho la demandante a la devolución de la primera cuota pagada por*

## SECCIÓN CUARTA

*concepto de impuesto a la riqueza del año gravable 2016 por encontrarse excluida de la obligación de declarar y pagar el tributo en virtud del contrato de estabilidad jurídica suscrito con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el cual se estabilizaron los artículos 292 y 296 del Estatuto Tributario? Para resolver este problema jurídico se debe determinar (i) si el impuesto a la riqueza creado por la Ley 1739 de 2014 es el mismo impuesto al patrimonio instituido en las Leyes 1111 de 2006 y 1370 de 2009 y (ii) si la declaración presentada por la actora produce plenos efectos legales al constituir una declaración libre y espontánea en los términos de artículo 298-7 del Estatuto Tributario o si por el contrario está sometida a lo dispuesto en el artículo 594-2 ibídem.*

**Tesis: “(...) 6.2. CREACIÓN Y NATURALEZA DE LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA**

(...)

En otras palabras, el cuerpo normativo contenido en la Ley 963 de 2005 perseguía que las personas naturales y jurídicas (nacionales o extranjeras) procedieran **a invertir en proyectos de desarrollo económico y social**, brindándoles para tal efecto certeza respecto de la estabilidad de las normas que fueron determinantes al momento de adoptar la decisión de llevar a cabo la inversión, generando con ello un equilibrio y seguridad entre los intereses del inversionista y del Estado en condiciones de estabilidad jurídica.

(...)

(...) la mentada ley ( Ley 963 de 2005. Anota relatoría) fue derogada por el artículo 166 por la Ley 1607 de 2012 con la salvedad que los contratos de estabilidad jurídica en ejecución a la fecha de la promulgación de la ley continuarían su curso en los precisos términos acordados en el contrato hasta su terminación. Igualmente, aclara que tanto las solicitudes que se encontraran radicadas ante el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, así como los procedimientos administrativos que se encontraran en curso en el momento de entrada en vigencia de la ley, deben ser tramitados de acuerdo con la Ley 963 de 2005, modificada por la Ley 1450 de 2011 y todos sus decretos reglamentarios vigentes, los cuales continuarán vigentes solo para regular los contratos vigentes y las solicitudes en trámite de aprobación a la fecha de su entrada en vigencia, hasta que se liquide el último de los contratos.

**6.3. DEL IMPUESTO A LA RIQUEZA REGULADO POR LA LEY 1739 DE 2014 FRENTE A LOS INVERSIONISTAS SUSCRIPTORES DE CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA**

(...)

Tal precepto legal (Ley 1370 de 2009. Anota relatoría) presentaba un hecho imponible con el que claramente se identificaba el ámbito de realidad económica que quiso gravarse (el patrimonio), y se reconocía el supuesto indicativo de capacidad contributiva por cuya realización nacería la obligación tributaria sustancial de pagar el respectivo tributo: **la posesión de cierto monto de patrimonio dentro del país.**

(...)

Conforme a lo expuesto (aportes de la sentencia del Consejo de Estado del 30 de agosto de 2016, Exp.: 18636, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Anota relatoría), el alto tribunal dispuso que si el inversionista estabilizó el impuesto al patrimonio de la Ley 1111 de 2006 que solo regía para los años 2007-2010, durante la vigencia del contrato de estabilidad jurídica el legislador con el ardid de que se trataba de un “nuevo impuesto” al utilizar la expresión “créase el impuesto al patrimonio” no podía pretender la eliminación de la estabilización pactada sobre ese impuesto comoquiera que la Ley 1370 no hizo nada distinto a prorrogar la vigencia del tributo y esa variación implicaba una modificación normativa adversa que no sería aplicable al inversionista.

Según la sentencia riñe con el principio de buena fe que el legislador (al expedir la Ley 1370) y la DIAN (cuando fijó la interpretación de esa ley) desconocieran la situación de los inversionistas que celebraron el contrato de estabilidad jurídica de la Ley 963, al procurar hacerlos responsables y contribuyentes del impuesto al patrimonio de la Ley 1370 de 2009, bajo la ficción de que se trataba de un nuevo tributo.

En esa misma línea de pensamiento varias han sido las sentencias (sentencias del Consejo de Estado Exps.: 21181 de 24 de noviembre del 2016, 21012 de 5 de octubre del 2016, 20488 de 13 de octubre de 2016 y 20826 de 16 de noviembre de 2016. Anota relatoría) que han prohijado la postura de que la Ley 1370 no creó un nuevo impuesto al patrimonio sino que extendió o prorrogó la vigencia del impuesto al patrimonio que venía regulando la Ley 1111 y la consecuencia de esa interpretación es que el impuesto al patrimonio de la Ley 1370 esté amparado por el régimen de estabilidad jurídica de la Ley 963 por el tiempo que se pactó, siempre que en el contrato de estabilidad jurídica se hubiera identificado expresamente el impuesto al patrimonio regulado por la Ley 1111.

(...)

Con arraigo a lo precedente, es menester determinar si el impuesto a la riqueza de la Ley 1739 de 2014 se trata del mismo impuesto al patrimonio previsto en las Leyes 863 de 2003, 1111 de 2006 y 1370 de 2009. Una vez definido lo anterior es posible establecer si los contratos de estabilidad jurídica suscritos estabilizando el impuesto al patrimonio abarcan el impuesto a la riqueza de la Ley 1739 de 2014 por tratarse del mismo impuesto y por consiguiente se puede tomar como una

## SECCIÓN CUARTA

modificación adversa a los inversionistas de manera tal que ello conlleva a que estos no sean sujetos pasivos de ese tributo (impuesto a la riqueza).

(...)

Desde el punto de vista estructural, los dos impuestos en cuestión no tuvieron cambios importantes, a contrario sensu tienen la misma finalidad que es gravar la riqueza de las personas naturales y jurídicas y el impuesto a la riqueza comparte el carácter temporal que ha tenido históricamente el impuesto al patrimonio.

(...)

(...) la Ley 1739 se ocupó una vez más del impuesto al patrimonio por los años 2015, 2016, 2017 y 2018, pues los cambios atañen más a la forma que al fondo del impuesto al patrimonio. Por lo tanto, no se remite a discusión que no se trata de un nuevo impuesto a la riqueza sino que lo realmente determinante es que la Ley 1739 prorrogó la vigencia del impuesto al patrimonio de las Leyes 863, 1111 y 1370 y eso constituye una modificación normativa adversa que resulta contraria al principio de buena fe que rige la relación entre el Estado y el inversionista a la luz de los contratos de estabilidad jurídica suscritos, máxime cuando los inversionistas asumieron una carga económica adicional a las que habrían asumido en condiciones ordinarias, conforme con el artículo 5° de la Ley 963 que exigía para suscribir el contrato pagar a favor de la NACIÓN -MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO una prima de forma proporcional al valor de la inversión.

De modo que, a partir de la celebración del contrato, en virtud del principio de buena fe, los inversionistas ampararon el marco jurídico de la inversión, al punto que luego no les fueran oponibles las modificaciones normativas que les resultaran adversas a la inversión. Luego, el impuesto al patrimonio consagrado en la Ley 1739 de 2014 es una prórroga del impuesto al patrimonio y, de esta forma, los inversionistas no son sujeto pasivo de la prolongación del impuesto al patrimonio, por haber suscrito contratos de estabilidad jurídica sobre las normas relativas a ese tributo, pues cualquier modificación adversa sobre las normas relativas a este impuesto no le son aplicables.

(...)

En ese contexto, para la Sala es claro que la Ley 1739 de 2014 **no creó un nuevo impuesto a la riqueza**, sino por el contrario prorrogó la vigencia del impuesto al patrimonio regulando en las Leyes 863 de 2003, 1111 de 2006 y 1370 de 2009 **estando amparado por el régimen de estabilidad jurídica de la Ley 963 de 2005**, por el tiempo que se pacte, siempre que en el contrato de estabilidad jurídica se hubiera identificado expresamente el impuesto al patrimonio.

Desde esa perspectiva, lo establecido en la Ley 1739 de 2014 no le es aplicable a la demandante por cuanto en virtud del Contrato de Estabilidad Jurídica suscrito el 24 de enero de 2006, el Estado le garantizó que las disposiciones relacionadas con el impuesto al patrimonio le eran aplicables solamente en los términos de los artículos 292 y 295 del Estatuto Tributario, por el plazo de 10 años establecido en el clausulado de duración del contrato, esto es, del 24 de enero de 2006 al 24 de enero de 2016, pues las modificaciones introducidas a esas normas con posterioridad no le son aplicables al resultarle adversas.

Por lo expuesto, es claro que ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A. no estaba obligada a declarar y pagar el impuesto a la riqueza de la Ley 1739 de 2014 por el año gravable 2016, en la medida que su causación tuvo lugar el 1° de enero de 2016 cuando aún se encontraba vigente el contrato de estabilidad jurídica, razón por la cual tenía derecho a que la DIAN le devolviera el valor pagado por ese concepto y en ese sentido es ostensible la ilegalidad de los actos acusados.

(...)

Tal como quedó registrado en párrafos atrás, esta norma introducida por el legislador con la Ley 1739 de 2014 denota la intención del legislador de imponer que lo pagado por los no obligados a declarar el impuesto a la riqueza no sea susceptible de devolución, bajo la argucia de que tales declaraciones presentadas de manera libre y espontáneamente producirán plenos efectos legales, excluyéndolas de la aplicación de lo consagrado en el artículo 594-2 del Estatuto Tributario, interpretación que atenta de manera flagrante contra la buena fe y la seguridad jurídica de los administrados, particularmente de los inversionistas en los contratos de estabilidad jurídica suscritos, que a la luz de la doctrina decantada de la DIAN en los oficios señalados párrafos atrás, optaron por pagar el impuesto en procura de evitar la imposición de sanciones por no declarar, mientras se surtía el trámite de la petición de devolución del pago de lo no debido. De manera que la Sala considera que **es preciso inaplicar tal norma jurídica** en el caso concreto por ser contraria a la Constitución, al amparo de lo previsto en el artículo 4 Superior que prescribe que ante la incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. (...)"

[Providencia de 12 de noviembre de 2020, Sección Cuarta, Subsección "B", Exp. 25000233700020180046000, M.P. Dra. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda– Primera Instancia.](#)

# ACCIONES DE TUTELA

**ACCIÓN DE TUTELA – Presidente de la República / DERECHO FUNDAMENTAL A RECIBIR INFORMACIÓN VERAZ, IMPARCIAL Y OBJETIVA** - Hace parte del bloque de constitucionalidad, comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, la intervención del Presidente de la República a través de la televisión, ha de ser personal, sobre asuntos de interés público, directamente relacionados con sus funciones como Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, sin que pueda incurrirse en ninguna arbitrariedad, pues, la dignidad del cargo le impone como al que más, el respeto de los derechos y libertades de sus gobernados / **PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE** - No concurren los presupuestos fácticos, legales, constitucionales y jurisprudenciales, para tutelar el derecho fundamental invocado por el actor, porque el programa emitido por la Presidencia de la República, sirve como medio pedagógico para ilustrar los cuidados acciones de prevención y recordar la importancia de mantener las medidas de bioseguridad, para conjurar los efectos nocivos del virus, también da a conocer de manera permanentemente las medidas gubernamentales de diverso orden, tendientes a contrarrestar o conjurar las graves consecuencias derivadas de la pandemia.

**Problema jurídico:** *¿Determinar si la emisión del programa “acción y prevención” presentado por el Presidente de la República constituye una vulneración del derecho a recibir información veraz e imparcial y objetiva?*

**Tesis:** “(...) la Constitución Política, reza: “Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, (...) Este mismo derecho hace parte del bloque de constitucionalidad, (...) el Pacto internacional de los derechos civiles y políticos, en el artículo 19 señaló: “1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias (...) El derecho a recibir información es una garantía en doble sentido, porque otorga el derecho a estar informado, pero también da la posibilidad de imponer restricciones cuando se necesite mantener el orden público o la salud. (...) Considera esta Corporación, que la información que el Jefe de Estado da a la opinión pública y la posición oficial al respecto, debe encontrarse justificada en función del interés público sobre el que se informa. (...) esa facultad del Presidente de la República para utilizar en cualquier momento los servicios de televisión, no es absoluta, pues debe estar en función de las circunstancias del caso, entre las cuales se pueden destacar, (...) la existencia de un interés público, por una parte, y, por la otra, si la información que se está comunicando contribuye o no a la formación de la opinión pública sobre los sucesos o hechos que los afectan. En otras palabras, no es cualquier información la que legitima al Presidente de la República la interrupción de la programación habitual, sino aquella que pueda revestir interés de la colectividad en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y, que sean necesarios para la real participación de los ciudadanos en la vida colectiva. (...) considera la Corte, que en una democracia como la nuestra no vulnera la Constitución Política, el hecho de que el Presidente de la República se dirija a sus conciudadanos a través de la televisión, dada la dimensión que ese medio de comunicación social tiene en la formación de la opinión pública y, que le permite enterarse sobre el devenir político, económico y social, entre otras cosas, (...) Los derechos de las personas constituyen el límite a las actuaciones de los gobernantes. (...) la norma acusada al consagrar una facultad ilimitada para la intervención del Presidente de la República por un medio masivo de comunicación, como lo es la televisión, viola el artículo 20 de la Constitución, porque una intervención así sea del Presidente de la República sin ninguna clase de límite, restringe el derecho de los ciudadanos a informarse de otros asuntos que les interesan, en el ámbito cultural, ambiental, recreacional. No puede olvidarse que la televisión es un servicio público cuyos fines son formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana, con cuyo cumplimiento se busca “satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás libertades, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local..” (Ley 182 /95, art. 2). (...) por definición constitucional “el espectro electromagnético es un bien público”, para cuyo uso la propia Carta “garantiza la igualdad de oportunidades” conforme a la ley, pero de tal manera que quede a salvo el derecho de los ciudadanos al “pluralismo informativo”, según lo establecido por el artículo 75 superior, derecho éste al que no resulta oponible, en ningún caso, el interés privado de los concesionarios que utilicen ese medio masivo de comunicación. (...) resultaría contrario a la Carta que el Presidente de la República se viera dotado de un inmenso e ilimitado poder para utilizar la televisión, pues, como ya se dijo, si por un lado los ciudadanos tienen el derecho a ser informados y a conocer la posición oficial sobre los asuntos públicos, también lo es que el primer mandatario de la Nación tiene el deber de realizar informes periódicos de su gestión, de manera concreta, sin abusos ni extralimitación alguna, lo cual impone que la naturaleza de la información y su necesidad marquen los linderos de orden temporal dentro de los que resulta lícita la intervención presidencial por los canales de televisión del Estado. (...) téngase en cuenta que precisamente aduciendo el derecho a informar a sus conciudadanos regímenes de corte totalitario, llegaron a manipular la opinión pública deformando la realidad, expresándola en forma recortada o sobredimensionándola con propósitos eminentemente político-partidistas que facilitarían

# ACCIONES DE TUTELA

la toma de decisiones contrarias a los derechos humanos, mediante la utilización desmedida de los diversos medios de información a su disposición, para penetrar a cualquier momento y sin medida a la intimidad de los hogares, con eliminación de la controversia pública y de la difusión de opiniones disidentes, que, en un Estado democrático resultan inadmisibles pues, en ellos, como ocurre en Colombia, la Constitución garantiza la pluralidad de la información. (...) cuando se trata del derecho a la información, existen limitaciones al Presidente de República, quien debe propender por dar a conocer la información de interés para todos los habitantes del territorio nacional, pero también se encuentra sujeto a la temporalidad para ilustrar las acciones del gobierno, (...) no puede aceptar intervenciones de manera ilimitada, so pena de desconocer las garantías de la democracia participativa de la nación. (...) la pandemia originada por el Covid- 19, modificó la realidad como la conocíamos hasta el mes de marzo del año 2020, (...) el momento coyuntural que atraviesa la humanidad en general, ha demandado acciones puntuales y concatenadas para evitar la propagación del virus, así como también, exige una mayor información para conocer de primera mano las acciones tomadas por el gobierno nacional las cuales son de interés a todos los residentes en el país. (...) si en un primer momento se hace la ponderación sin tener en cuenta las particularidades de la pandemia, la decisión tomada pudo ser diferente, pero es necesario flexibilizar el test de ponderación, bajo el entendido que el programa “acción y prevención” se emite única y exclusivamente atendiendo al momento trascendental originado por la pandemia, que ha tenido una gran repercusión en mucho de los hogares y familias colombianas. (...) Todo lo expuesto, permite concluir que no concurren los presupuestos fácticos, legales, constitucionales y jurisprudenciales, para tutelar el derecho fundamental invocado por el actor, porque el programa emitido por la Presidencia de la República, sirve como medio pedagógico para ilustrar los cuidados acciones de prevención y recordar la importancia de mantener las medidas de bioseguridad, para conjurar los efectos nocivos del virus, adicional a esto, también da a conocer de manera permanentemente las medidas gubernamentales de diverso orden, tendientes a contrarrestar o conjurar las graves consecuencias derivadas de la pandemia. (...).”

[Providencia de 29 de septiembre de 2020, Sección Segunda, Subsección “B”, Exp. 250002315000202002704-00 M.P. Dr. ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS – Primera Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Secretaría de Transporte y Movilidad de Villeta Cundinamarca / DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO, Y LOS DERECHOS QUE DE ÉL SE DERIVAN, ASÍ COMO EL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA - No se demostraron las razones de la vulneración, la tutela no se abre camino, y por demás esta no está prevista para desplazar al mecanismo ordinario de defensa, si se insiste que existe vulneración de sus derechos, la entidad accionada no vulneró sus derechos fundamentales / IMPROCEDENTE – No se reúnen las condiciones de urgencia, gravedad e inminencia del presunto perjuicio, tampoco están probadas las condiciones que hagan impostergable la acción de tutela para conjurarlo, y no se demuestra que son indispensables para que de manera excepcional proceda dicha acción como mecanismo transitorio, frente a la protección del derecho al debido proceso, el accionante no demuestra ninguna circunstancia que amerite la intervención inaplazable del juez constitucional, no se evidencia una situación de riesgo o peligro alguno en el goce pleno de sus derechos, no es la acción constitucional el escenario propicio para declarar la nulidad del acto que pretende controvertir en sede de tutela.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si la entidad accionada vulneró o no el derecho fundamental al debido proceso y los derechos que de él se derivan, así como determinar si el derecho de acceso a la administración de justicia se encuentra también vulnerado también?*

**Tesis:** “(...) la entidad accionada no vulneró su derecho fundamental al debido proceso. (...) en cada una de las actuaciones aportadas como prueba se observa que la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca se ciñó al procedimiento establecido para el cobro de las multas de tránsito y su prescripción, tanto en el Código Nacional de Tránsito como en el Estatuto Tributario. (...) el término de prescripción de 3 años, se interrumpió con el mandamiento de pago, así: se tiene que mediante resolución 5721 del 13 de febrero de 2014, la accionada declaró al actor contraventor de la ley de tránsito; el auto que libró mandamiento de pago se expidió dentro del término de prescripción, (...) el 30 de octubre de 2014, mediante resolución 3667, acto que fue notificado por aviso el 19 de julio de 2016 mediante publicación realizada en la página web de la entidad (...) no existen elementos de juicio que lleven a considerar que el proceso administrativo adelantado por la entidad accionada, por las infracciones a las normas de tránsito en que incurrió el actor, hayan desconocido su derecho fundamental al debido proceso y comoquiera que los actos no han sido demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, gozan de la presunción de legalidad, incluso el último acto expedido el 28 de octubre de 2020 -resolución 9905-, que negó la solicitud de prescripción, sobre el cual se encuentra en término para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. (...) dispone del mecanismo idóneo cuando procesalmente le sea posible la reclamación, puesto que se trata de situaciones contenidas en actos administrativos que, se itera, gozan de presunción de legalidad y de los que *prima facie* no se advierte lesión a los derechos fundamentales deprecados, para que proceda la tutela de manera transitoria. (...) en el *su lite* no está probada la existencia de un perjuicio

## ACCIONES DE TUTELA

irremediable que haga viable el trámite de la acción de tutela a pesar de existir otro mecanismo judicial para lograr la protección de sus derechos, (...) la acción de tutela **resulta improcedente** en el presente caso, (...) no se reúnen las condiciones de urgencia, gravedad e inminencia del presunto perjuicio. (...) el accionante no demuestra ninguna circunstancia que amerite la intervención inaplazable del juez constitucional. No se evidencia una situación de riesgo o peligro alguno en el goce pleno de sus derechos. (...) no es la acción constitucional el escenario propicio para declarar la nulidad del acto que pretende controvertir en sede de tutela, como lo es la negativa de la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, en acceder a su solicitud de prescripción de multa de tránsito. (...) tampoco se encuentra vulnerado el derecho de acceso a la justicia, con la decisión del Juzgado Tercero Administrativo de Facatativá, que rechazó la acción de cumplimiento del actor por considerarla improcedente, como se dijo *ex ante*, la acción de cumplimiento fue diseñada para solicitar, como su nombre lo indica, **el cumplimiento de normas generales impersonales y abstractas** contenidas en normas con fuerza de ley o actos administrativos, y asegurar su realización material. La motivación de la persona que ejerza este tipo de acción debe ser la de satisfacer los intereses públicos y sociales. (...) el cumplimiento normativo que buscó el actor involucró pretensiones concernientes únicamente a su interés personalísimo y particular y no a la satisfacción de intereses públicos ya que su fin último es que se elimine la orden de comparendo y se elimine su condición de deudor e infractor de la ley de tránsito por presunta prescripción de la sanción a él impuesta en el año 2013. (...) de manera nítida puede determinarse que la vía expedita no es la acción de cumplimiento. (...) la decisión del Juzgado Tercero Administrativo de Facatativá se encuentra ajustada a la ley y con ella no se vulneró derecho fundamental alguno del accionante, (...) se fundamentó en la norma que regula el procedimiento de la acción de cumplimiento, dando aplicación a lo establecido en el artículo 9° de la ley 393 de 1997, referente al rechazo de la demanda en razón a la consecución del derecho a través de otro mecanismo judicial, que como se vio, debe ser el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. (...) se concluye que, en el presente caso no se demostraron las razones de la vulneración, de modo que la tutela no se abre camino, y por demás esta no está prevista para desplazar al mecanismo ordinario de defensa, si se insiste que existe vulneración de sus derechos, por lo que se declarará su improcedencia. (...) Para conocimiento de las partes, se remitirá al correo electrónico registrado la información sobre el sentido de la decisión aprobada, con copia de esta providencia. La remisión a la Corte Constitucional para el trámite de una eventual revisión se realizará a partir del 31 de julio de 2020 en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020. (...)"

[Sentencia de 02 de diciembre de 2020, Sección Segunda, Subsección "C", Exp. 250002315000202002905-00 M.P. Dra. AMPARO OVIEDO PINTO – Primera Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Colpensiones / AMPARAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y AL MÍNIMO VITAL – Como ya tenía un derecho reconocido, se deberá tener en cuenta la fecha a partir de la cual la entidad señaló que tenía derecho al reconocimiento pensional, y no la de la última cotización realizada, y más aún si esas cotizaciones se estaban haciendo en virtud del régimen subsidiado / RETROACTIVO PENSIONAL - Tiene derecho a su pago a partir del 1 de julio de 2015, pero teniendo en cuenta que la accionante solicitó la inclusión en nómina y el pago del retroactivo pensional hasta el 24 de julio de 2019, se configuró la prescripción trienal de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 24 de julio de 2016 / INDEXACIÓN - El retroactivo de las mesadas pensionales causadas entre el 24 de julio de 2016 y el 31 de enero de 2019, debidamente indexadas, sin colocar ninguna condición adicional, teniendo en cuenta que a la fecha su hermana obra como su curadora provisional / PROCEDENCIA - La accionante eventualmente puede contar con otros mecanismos de defensa ante la jurisdicción correspondiente para controvertir la situación fáctica y jurídica que originó la presentación de la tutela, pero para evitar vulnerar el mínimo vital y por los términos establecidos para adelantar el proceso respectivo, se consideró que en el caso bajo examen la Acción de Tutela se torna procedente.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si la Administradora Colombiana de Pensiones amenazó y/o vulneró derecho fundamental alguno a la señora (...), por no haberle realizado el pago del retroactivo pensional al que considera tiene derecho desde el 1 de julio de 2015 (fecha del reconocimiento), al haber quedado demostrado que había realizado cotizaciones después del reconocimiento pensional hasta el 31 enero de 2019?*

**Tesis:** "(...) el retroactivo pensional es un derecho de carácter patrimonial, conformado por la suma de las mesadas pensionales causadas desde el cumplimiento de los requisitos para adquirir el derecho pensional, (...) el no pago de este puede llevar a la afectación del mínimo vital, en especial, cuando se está frente a personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta. (...) la Acción de Tutela además ser procedente para reconocer el derecho a una pensión de invalidez permite reconocer y pagar las mesadas pensionales retroactivas a que haya lugar, porque las mismas se perciben para proveer su propia subsistencia, (...) la señora (...) tiene derecho a la pensión, la cual ya le fue reconocida quedando así satisfecho el primer requisito, y en cuanto al segundo requisito, se observa que la accionante padece una enfermedad degenerativa y crónica, vive sola, no tiene hijos ni esposo, necesita de un cuidador permanente, la única persona que se hace cargo de ella y le ha brindado su apoyo es su hermana (...) y la entidad al no haberle realizado el reconocimiento

## ACCIONES DE TUTELA

pensional desde la fecha en que adquirió el derecho, y haber condicionado su pago al nombramiento de un curador sin haber tenido prueba de que se encontraba en incapacidad absoluta, vulneró su derecho al mínimo vital, al no haber podido solventar durante todo este tiempo los gastos mínimos que necesitaba para su subsistencia de forma digna. (...) la mesada que percibe no resulta suficiente para asumir los costos de su condición médica, y adicionalmente, poder pagar los servicios de un cuidador de tiempo completo, con el fin de mejorar su calidad de vida, (...) no es posible señalar que en este momento lo percibido por la accionante le garantice un modo de vida digno, tomando en consideración la condición en la que se encuentra, y que con el paso del tiempo esta va a ir desmejorando, al padecer una enfermedad degenerativa. (...) no aparece prueba de que el anterior acto administrativo le haya sido notificado a la accionante, sino que se observa que tuvo conocimiento de la misma, en el momento en que presenta una acción de tutela solicitando el reconocimiento pensional y la entidad en su respuesta allega el acto administrativo, por lo que en fallo del 20 de febrero de 2019 se declaró la improcedencia de la acción al no evidenciarse ningún derecho vulnerado. (...) observa la Sala que a pesar de que quedó demostrado que la accionante tiene derecho a la pensión de invalidez desde el 1 de julio de 2015, la entidad le reconoció el retroactivo pensional a partir del 1 de febrero de 2019, al considerar que no tenía derecho al pago de las mesadas anteriores por haber quedado demostrado que luego de la estructuración de la invalidez había seguido realizando cotizaciones hasta el 31 de enero de 2019. (...) a pesar de que en un principio se podría tener como fecha de la estructuración de la invalidez la fecha en que la accionante realizó la última cotización (dentro del régimen subsidiado), en virtud de la capacidad laboral residual como lo ha indicado la Corte Constitucional, no se puede desconocer que en el presente caso a la señora (...) se le reconoció la pensión a partir del 1° de julio de 2015, a través de la Resolución GNR 187551 del 23 de junio de 2015 en la cual se tomó como fecha de estructuración de la invalidez, la fecha del dictamen, (...) el 31 de enero de 2014, y como lo debatido en este caso es el pago del retroactivo pensional, (...) el derecho pensional ya había sido objeto de reconocimiento, se considera que se debe tomar la fecha a partir de la cual la entidad señaló que tenía derecho al reconocimiento pensional, esto es, el 1° de julio de 2015. (...) la accionante tiene derecho al pago del retroactivo pensional a partir del 1 de julio de 2015, pero teniendo en cuenta que la accionante solicitó la inclusión en nómina y el pago del retroactivo pensional hasta el 24 de julio de 2019, encuentra la Sala que se configuró la prescripción trienal de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 24 de julio de 2016. (...) es procedente ordenar a Colpensiones que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente fallo, teniendo en cuenta la actual situación de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, pague a la señora (...) el retroactivo de las mesadas pensionales causadas entre el 24 de julio de 2016 y el 31 de enero de 2019, debidamente indexadas, sin colocar ninguna condición adicional, teniendo en cuenta que a la fecha su hermana (...) obra como su curadora provisional. (...) la accionante eventualmente puede contar con otros mecanismos de defensa ante la jurisdicción correspondiente para controvertir la situación fáctica y jurídica que originó la presentación de la tutela, pero para evitar vulnerar el mínimo vital y por los términos establecidos para adelantar el proceso respectivo, se consideró que en el caso bajo examen la Acción de Tutela se torna procedente, (...) se ordenará el pago del retroactivo pensional, causado entre el 24 de julio de 2016 y el 31 de enero de 2019, por las razones expuestas en precedencia. (...) conceder el amparo constitucional de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de la actora, advirtiendo que como en el presente caso la accionante ya tenía un derecho reconocido, se deberá tener en cuenta la fecha a partir de la cual la entidad señaló que tenía derecho al reconocimiento pensional, y no la de la última cotización realizada, y más aun si esas cotizaciones se estaban haciendo en virtud del régimen subsidiado. (...)

[Providencia de 17 de noviembre de 2020, Sección Segunda, Subsección "E", Exp. 110013334004202000243-01 M.P. Dr. RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON – Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Ministerio del Trabajo, Consorcio Colombia Mayor, Fiduagraria S.A., Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Alcaldía Municipal de Barbosa, Santander / DERECHOS FUNDAMENTALES AL MÍNIMO VITAL, DEBIDO PROCESO Y PROTECCIÓN AL ADULTO MAYOR - Los derechos que se invocaron, no son objeto de sucesión procesal, lo reclamado es el pago del subsidio para adulto mayor del que era beneficiaria la señora (...), el cual se le había otorgado con base en las condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraba, y al encontrar satisfechos los requisitos para ser beneficiaria del mismo, por tratarse de un derecho personalísimo, la inexistencia del titular hace innecesaria la adopción de cualquier medida que eventualmente se hubiera podido tomar / DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SOBREVINIENTE - La presente acción de tutela ha perdido su razón de ser, lo perseguido era la protección de los derechos fundamentales de la señora (...) quien falleció durante el trámite de este proceso, y no existe prueba de que el fallecimiento haya sido causado por la falta de protección a los derechos presuntamente vulnerados, no es necesario realizar un estudio de fondo, máxime si se tiene en cuenta que en el caso concreto, se le suspendió el subsidio al adulto mayor del cual era beneficiaria la accionante, declarar la carencia actual de objeto por fallecimiento del titular de los derechos presuntamente vulnerados, se configuró la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, como quiera que en el trámite de la acción falleció la accionante.**

# ACCIONES DE TUTELA

**Problema jurídico:** *¿Determinar si las entidades accionadas, amenazaron o vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la protección al adulto mayor, a la igualdad y a la vida digna de la señora (...), al haber ordenado la suspensión del subsidio para el adulto mayor del cual era beneficiaria?*

**Tesis:** “(...) La Corte Constitucional en principio consideró que la cesación de la actuación impugnada puede presentarse en dos eventos (...) **“3. Carencia Actual de objeto** La Corte Constitucional, de manera reiterada, ha sostenido que cuando la situación fáctica que motiva la presentación de la acción de tutela, desaparece o se modifica en el sentido de que cesa la presunta acción u omisión que, en principio, podría generar la vulneración de los derechos fundamentales, la solicitud de amparo pierde eficacia en la medida en que desaparece el objeto jurídico sobre el que recaería una eventual decisión del juez de tutela. En consecuencia, cualquier orden de protección sería inocua. Mediante sentencia T-533 de 2009, esta Corporación manifestó que el fenómeno de la carencia actual de objeto tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, caería en el vacío. Lo anterior, como resultado de dos eventos: el hecho superado o el daño consumado. La **carencia actual de objeto por hecho superado** se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo. (...) En dicho sentido, esta Corporación ha señalado que, no es perentorio para los jueces de instancia, aunque sí para la Corte en sede de Revisión, como Juez de máxima jerarquía de la Jurisdicción Constitucional, el deber de determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita e incluir en la argumentación de su fallo el análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales planteada en la demanda. Sin embargo puede hacerlo, tal como lo prescribe el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, sobre todo si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, incluso para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera. (...) De otra parte, la **carencia actual de objeto por daño consumado** se presenta cuando “no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro y lo único que procede es el resarcimiento del daño originado en la vulneración del derecho fundamental. Por regla general, la acción de tutela tiene un carácter eminentemente preventivo más no indemnizatorio. Es decir, su fin es que el juez de tutela, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental; solo excepcionalmente se permite ordenar algún tipo de indemnización. (...) Así mismo, advierte la Sala que es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío. (...) cuando la situación no enmarcaba en ninguno de los dos eventos anteriores, se debía recurrir a una nueva categoría, la cual denominó como hecho sobreviniente, (...) en el presente caso se estaría frente a una carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, teniendo en cuenta que durante el trámite de la tutela falleció la titular de los derechos presuntamente vulnerados, por lo que considera la Sala que esta ha perdido su sustento, siendo inoficioso expedir órdenes a las cuales no va a ser posible dar cumplimiento. (...) se debe precisar que los derechos que se invocaron, no son objeto de sucesión procesal, teniendo en cuenta que lo reclamado es el pago del subsidio para adulto mayor del que era beneficiaria la señora (...) el cual se le había otorgado con base en las condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraba, y al encontrar satisfechos los requisitos para ser beneficiaria del mismo. (...) por tratarse de un derecho personalísimo, la inexistencia del titular hace innecesaria la adopción de cualquier medida que eventualmente se hubiera podido tomar. (...) la presente acción de tutela ha perdido su razón de ser, teniendo en cuenta que lo perseguido era la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la igualdad y a la vida digna, de la señora (...) quien falleció durante el trámite de este proceso, y no existe prueba de que el fallecimiento haya sido causado por la falta de protección a los derechos presuntamente vulnerados, por lo que se considera que no es necesario realizar un estudio de fondo, máxime si se tiene en cuenta que en el caso concreto, se le suspendió el subsidio al adulto mayor del cual era beneficiaria la accionante, y lo pretendido era el pago de los meses en que lo había dejado de percibir y la activación para el pago a futuro. (...) Teniendo en cuenta que el juez de primera instancia el 25 de noviembre de 2020 tuteló los derechos al mínimo vital, debido proceso y protección al adulto mayor de la señora (...) (fallecida el 12 de noviembre de 2020), y como medida provisional ordenó el reconocimiento y pago de los montos dejados de pagar por concepto de subsidio al adulto mayor desde el momento de la suspensión preventiva hasta cuando se adelantara el proceso administrativo pertinente, así como su reactivación, precisa la Sala que se deberá revocar el fallo de instancia, y en su lugar declarar la carencia actual de objeto por fallecimiento del titular de los derechos presuntamente vulnerados. (...) se configuró la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, como quiera que en el trámite de la acción falleció la accionante. Se repite lo ya dicho, los derechos invocados no son objeto de sucesión procesal, y no quedó demostrado que la causa de la muerte se hubiera dado como consecuencia de la falta de protección a los derechos invocados. (...) la Sala revocará la decisión adoptada por el Juzgado Sesenta y Cuatro (64) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que amparó los derechos conculcados, por las razones expuestas en la parte considerativa. (...)”.

# ACCIONES DE TUTELA

[Providencia de 09 de diciembre de 2020, Sección Segunda, Subsección "E", Exp. 110013343064202000160-02 M.P. Dr. RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON – Segunda Instancia.](#)

**ACCIÓN DE TUTELA – Colpensiones y Porvenir / AMPARAR TRANSITORIAMENTE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y AL MÍNIMO VITAL – El reconocimiento de la pensión se ordena como mecanismo transitorio, para que el actor mantenga el derecho deberá acudir a la jurisdicción ordinaria, en un término no superior a 4 meses, vencido ese plazo sin que el accionante inicie el trámite, la protección cesará / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE – Ordenar a Colpensiones que en el término de 15 días calendario, reconozca y pague de manera transitoria al accionante la pensión de invalidez, la Entidad procederá a incluirlo en nómina a fin de que la primera mesada pensional sea cancelada, a más tardar, dentro del mes siguiente a la notificación de este fallo / PROCEDENCIA EXCEPCIONAL - Se verificó la procedencia excepcional de la acción para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez en materia de acción de tutela, se adopta de manera transitoria medidas de protección a los derechos fundamentales vulnerados, hasta tanto el accionante acuda a la jurisdicción ordinaria y ésta defina su situación jurídica.**

**Problema Jurídico:** *¿Determinar si se vulneran los derechos de petición, seguridad social y mínimo vital del actor quien se encuentra en condición de discapacidad por el no reconocimiento de la pensión de invalidez?*

**Tesis:** "(...) el demandante fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 82.75% de origen, enfermedad común, degenerativa, progresiva y crónica, (...) se acreditó que el accionante cotizó desde el 01 de mayo de 1995 hasta el 31 de diciembre de 2018, 796 semanas, (...) Colpensiones vulnera los derechos fundamentales del accionante que sufre una enfermedad "degenerativa, progresiva y crónica", cuando le niega el derecho a la pensión de invalidez bajo el argumento de la falta de competencia, pues a la fecha de estructuración de la invalidez, no cumplía con el mínimo de semanas cotizadas requeridas por la ley para tal efecto, ya que desconoce los planteamientos desarrollados por la Corte Constitucional, en los que ha sostenido que para obtener el derecho a la pensión de invalidez se deberán tener en cuenta todos los aportes realizados por los afiliados al Sistema de Seguridad Social, incluso se deben contabilizar las semanas aportadas con posterioridad a la fecha de estructuración de la invalidez, (...) el demandante cumple con las semanas cotizadas en los términos previstos en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 (...) pues durante los tres años anteriores a la fecha en que dejó de cotizar (31 de diciembre de 2018), superó las 50 semanas de cotización, como quiera que acumuló 141 semanas. (...) mediante las resoluciones SUB 207389 de 29 de septiembre de 2020 y 2020\_10970361\_9 sin fecha, Colpensiones no dio una respuesta de fondo a la petición presentada por el accionante sobre el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez, (...) la falta de competencia aducida no resulta válida en la presente controversia, (...) existen suficientes elementos de juicio para definir el derecho pensional del actor. (...) no se tuvo en cuenta el historial de cotizaciones al Sistema General de Pensiones que reporta durante su vida laboral, con posterioridad a la fecha de estructuración de la situación incapacitante. (...) afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, que sufran enfermedades congénitas, crónicas o degenerativas; y que soliciten el derecho a la pensión de invalidez por riesgo común, tienen derecho a que se les contabilicen todas las semanas cotizadas al sistema, incluyendo aquellas aportadas con posterioridad a la fecha de estructuración que fije el dictamen de pérdida de capacidad laboral (...) se debe tener en cuenta el momento en que la persona efectúa la última cotización al Sistema, porque es allí cuando se presume que su padecimiento le impidió continuar siendo laboralmente productivo y proveerse por sí mismo de sustento económico. (...) sería del caso señalar el monto en que se debe reconocer la pensión de invalidez del actor, sin embargo, ante la falta de elementos que permitan su determinación Colpensiones deberá liquidarla en los términos dispuesto en el artículo 40 de la Ley 100 de 1993, en ningún caso la prestación podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual. (...) se concederá el amparo transitorio de los derechos fundamentales invocados por el demandante, ordenando a Colpensiones que en el término de quince (15) días calendario contados a partir de la notificación de esta providencia, reconozca y pague de manera transitoria al accionante la pensión de invalidez, a partir de la fecha de firmeza de la presente providencia. A efectos de obtener el retroactivo que sea del caso el demandante deberá acudir a la acción ordinaria. (...) La Entidad procederá a incluirlo en nómina a fin de que la primera mesada pensional sea cancelada, a más tardar, dentro del mes siguiente a la notificación de este fallo. (...) el reconocimiento de la pensión se ordena como mecanismo transitorio, (...) para que el actor mantenga el derecho deberá acudir a la jurisdicción ordinaria, en un término no superior a 4 meses, contados a partir de la notificación de este fallo. Vencido ese plazo sin que el accionante inicie el trámite, la protección cesará. (...) se verificó la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez en materia de acción de tutela, (...) Colpensiones es la última entidad de seguridad social a la que el accionante efectuó aportes. (...) si bien el Juez constitucional carece de competencia para pronunciarse en torno a la Entidad que tiene la idoneidad efectiva para asumir el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, (...) se adopta de manera transitoria medidas de protección a los derechos fundamentales vulnerados, hasta tanto el accionante acuda a la jurisdicción ordinaria y ésta defina su situación jurídica. (...)".

# ACCIONES DE TUTELA

[Providencia de 01 de diciembre de 2020, Sección Segunda, Subsección "F", Exp. 110013334002202000231-01 M.P. Dra. PATRICIA SALAMANCA GALLO – Segunda Instancia.](#)

**ACCIÓN DE TUTELA** – Presidencia de la República, Ministerios: del Interior, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y de la Protección Social, Trabajo, Educación, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, Tecnologías de la Información, y de las Comunicaciones, Ciencia, Tecnología e Innovación, Banco de la República Uariv y Dane / **DERECHOS FUNDAMENTALES A LA VIDA DIGNA, LA INTEGRIDAD FÍSICA, EL DERECHO AL MÍNIMO VITAL, A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y A LA VIVIENDA DIGNA** – Alcance / **PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL** – El accionante no ha ejercido acción positiva alguna en la inscripción de los proyectos para los programas de adquisición de vivienda como lo señaló el Ministerio correspondiente, por lo que no es posible que el juez de tutela bajo el panorama de la urgencia de la acción constitucional, se convierta entonces en una instancia que se pueda entender como equivalente a la solicitud formal y cumplimiento de requisitos de dichos programas, que tal y como lo señaló la cartera ministerial, son reglados, negará el amparo solicitado.

**Problema jurídico:** *¿Establecer si las autoridades aquí encartadas vulneraron las garantías fundamentales del accionante a la vida digna, la integridad física, el derecho al mínimo vital, a la alimentación adecuada y a la vivienda digna, en el marco de la declaratoria de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, al abstenerse de disponer una renta mensual en cuantía de 1 smlmv en favor del accionante, durante el tiempo que dure la emergencia y por 3 meses más allá, teniendo en cuenta las limitaciones para acceder a un trabajo o ingreso estable en la actual coyuntura?*

**Tesis:** *“(…) nació el 29 de marzo de 1963. (...) el **accionante** manifestó ser padre cabeza de hogar del menor (...) ser trabajador independiente y encontrarse desempleado desde hace tres meses con ocasión al COVID-19. Señaló que no ha aplicado a ninguno de los programas ofrecidos por el Estado y que en la actualidad cuenta con muy pocos ahorros que le permiten atender sus necesidades y las de su menor hijo. (...) esta Sala de Decisión puede concluir: (i) El accionante no es una persona de la tercera edad, (...) en la actualidad cuenta con 57 años de edad. (ii) No ha elevado solicitud alguna con el fin de acceder a un programa de vivienda. (iii) En la actualidad hace parte del Registro Único de Víctimas por lo que le ha sido reconocido el componente de ayuda humanitaria en tres giros además de la indemnización administrativa con ocasión del hecho forzoso de desplazamiento. (...) (iv) Aunado a ello debemos recordar que, de conformidad con la información suministrada por la Alcaldía Municipal de Soacha, encontramos que el accionante ya se encuentra inscrito en la base de ayuda, (...) la Sala advierte que el actor pretende la protección de sus derechos fundamentales a partir de una solución económica que solicita, sea reconocida en cuantía mensual de 1 smlmv durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria y hasta 3 meses más. (...) el demandante no acusa la violación de sus derechos fundamentales por cuenta de la falta de ayuda o gestión del Gobierno Nacional para mitigar los efectos adversos de la emergencia sanitaria que ocasionó la declaración del Estado de Emergencia contenida en el Decreto 417 de 2020, sino por lo insuficiente que considera las cuantías que han sido determinados en los múltiples componentes de ayuda dispuestos y adoptadas mediante Decretos legislativos. (...) la Corte Constitucional en la sentencia C – 802 de 2002, precisó que la competencia para determinar la legalidad de los decretos legislativos adoptados por el Gobierno Nacional está en cabeza del órgano de cierre de lo constitucional (...) si el querer del accionante va encaminado a un juicio de suficiencia realizado sobre la base de postulados constitucionales respecto de la medida de ayuda económica adoptada por medio de decretos expedidos en virtud de las facultades otorgadas por la Constitución Política, la figura procedente para ventilar su inconformidad es el control inmediato de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional que admite a todas luces la intervención ciudadana como medio de participación activa. (...) tanto el Gobierno Nacional como las autoridades territoriales, buscan mitigar los efectos de la emergencia a través de distintos tipos de ayudas y medidas de atención, mecanismos que, como es evidente, se construyen a partir de recursos finitos, que deben ser optimizados y administrados de tal manera que, los recursos tiendan a garantizar el núcleo básico de los derechos fundamentales relacionados con los componentes esenciales de existencia, respecto del mayor número de personas posible y bajo un criterio de igualdad. (...) la especial labor del juez de tutela en este tipo de estados de excepción gravita en torno a la verificación de la satisfacción de esos núcleos mínimos de derecho intangibles y no en la tasación de cuantías de componentes de auxilio económico. (...) debemos entonces concluir que existen una serie de medidas de ayuda aplicables al actor en virtud de su situación de víctima del desplazamiento forzado, así mismo existe un componente de ayuda reconocido en virtud del estado de emergencia que atraviesa nuestro país con ocasión a la pandemia ocasionada por el COVID-19. (...) esta Sala de Decisión no evidencia la desprotección y orfandad alegada por el actor en lo que respecta del tratamiento dado por el Estado a su situación, pues se encuentra probado que ha sido titular de múltiples componentes de ayuda humanitaria en su calidad de víctima de desplazamiento forzado, la última de ellas consistente en un auxilio económico de emergencia recibida en abril de 2020, o sea, durante el periodo de emergencia y bajo el Estado de Excepción decretado por el Gobierno Nacional, la cual puede ser solicitada nuevamente bajo el sistema de identificación de carencias dispuesta por la UARIV. (...) esta Instancia Judicial considera que el que el Gobierno Nacional no haya dispuesto la existencia de una renta mínima en cuantía de 1smlmv no implica, necesariamente, la vulneración de los derechos fundamentales del accionante,*

## ACCIONES DE TUTELA

*pues como fue advertido, esa entidad ha promovido una serie de medidas dirigidas para mitigar los impactos de una situación urgente e imprevista que no solo aqueja a nuestro país, sino que es factor común de afectación a nivel mundial. (...) Dichas medidas, (...) son adoptadas en un estado excepcional impuesto por una serie de situaciones verdaderamente imprevistas, que han tratado de ser conjuradas por las vías anotadas con antelación, en procura de la garantía del núcleo básico de los derechos fundamentales que se han visto afectados con ocasión a las medidas de aislamiento preventivo, a las cuales se puede acceder con la observancia de los requisitos establecidos para ello. (...) no encuentra que la ausencia de reconocimiento de una renta mensual para el accionante, en el valor y por el periodo solicitado, se traduzca entonces en una conducta trasgresora de los derechos fundamentales del accionante y de su menor hijo, como quiera que: i. se encuentra demostrado que el Gobierno Nacional y el Gobierno de Soacha han adoptado medidas tendientes a garantizar el ejercicio mínimo de los derechos intangibles de la población; ii. el actor se encuentra inscrito en el RUPD, y se beneficia de los componentes de atención humanitaria del mismo; iii, el accionante ya hace parte del registro de ayuda del Municipio de Soacha. (...) el accionante no ha ejercido acción positiva alguna en la inscripción de los proyectos para los programas de adquisición de vivienda como lo señaló el Ministerio correspondiente, por lo que no es posible que el juez de tutela bajo el panorama de la urgencia de la acción constitucional, se convierta entonces en una instancia que se pueda entender como equivalente a la solicitud formal y cumplimiento de requisitos de dichos programas, que tal y como lo señaló la cartera ministerial, son reglados. (...) negará el amparo solicitado, tal como será dispuesto en seguida. (...)."*

[Providencia de 26 de mayo de 2020, Sección Segunda, Subsección "F", Exp. 250002315000202001625-00 M.P. Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA – Primero Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Colpensiones, Vinculado Sociedad Administradora de Pensiones y Cesantías Colfondos / DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD, DEBIDO PROCESO, SEGURIDAD SOCIAL Y DOBLE INSTANCIA - Precedente Jurisprudencial Aplicable / IMPROCEDENTE - La acción de tutela de la referencia a través de la cual se persigue el reconocimiento y pago de prestación altamente controvertida, se torna improcedente al ser un asunto meramente litigioso y al no encontrarse acreditados los presupuestos necesarios para que el mecanismo constitucional proceda como mecanismo transitorio frente a la guarda de los derechos invocados.**

**Problema jurídico:** *¿Establecer primeramente la procedencia del mecanismo de amparo constitucional, para a continuación y solo si a ello hubiere lugar, determinar si COLPENSIONES vulneró los derechos fundamentales invocados por la señora (...), primero al negar el reconocimiento y pago de una pensión de vejez a su favor, para luego declararse sin competencia para resolver el requerimiento formulado?*

**Tesis:** "(...) considera la Sala que no se encuentra probado que la señora (...) pertenezca a un grupo de especial protección constitucional como es el caso de las personas de la tercera edad, teniendo en cuenta que a la fecha de la presente decisión cuenta solo con 61 años de edad. (...) no ha superado la expectativa de vida que establecen las estadísticas nacionales (76 años), de manera que no es una persona perteneciente al grupo poblacional de la tercera edad. (...) al no pertenecer a un grupo de especial protección, la Sala no puede otorgar a la tutelante un trato especial en función de su edad, aspecto que refuerza la improcedencia de la acción de tutela incoada en ese sentido. (...) aunque la tutelante afirmó que se encuentra desempleada, no acreditó ninguna una condición física o mental que represente una deficiencia significativa de su funcionalidad laboral o le impida ejercer una actividad para su sustento. (...) la accionante indicó que es abogada, de manera que cuenta con una preparación profesional que representa, en principio, mayores posibilidades de ingreso, teniendo en cuenta además que dicha labor, tal como se indicó en primera instancia, puede ejercerse de forma independiente. (...) tampoco se observan condiciones adicionales o escenarios de riesgo que deban ser considerados por la Sala, pues si bien en la impugnación se plantea que la declaración extra proceso allegada permite acreditar la condición de vulnerabilidad de la accionante, (...) puede concluirse que desde su última vinculación laboral la parte interesada ha sufragado sus propias condiciones básicas de existencia, sin que la prestación que ahora reclama presente una connotación de esencial para su subsistencia. (...) no se considera que la actora se encuentre en una situación de extrema vulnerabilidad que haga necesaria la intervención inmediata del juez constitucional. (...) además de la declaración en comentario, la parte accionante no allegó prueba de la existencia de circunstancias particulares que deban ser tenidas en cuenta por la Sala, pues contrario a esto con la consulta efectuada en el Registro Único de Afiliados se encuentra demostrado que la accionante se encuentra afiliada a Famisanar EPS en el régimen contributivo en calidad de cotizante y que su estado actual es activo. (...) a la fecha sí cuenta con condiciones económicas suficientes para solventar sus propios gastos. Además, presenta una afiliación en cesantías y no presenta reportes en programas de asistencia social. (...) la tutelante es propietaria de un inmueble ubicado en el sector de Paulo VI de la ciudad de Bogotá, situación que si bien no indica por sí sola una condición de vida superior si permite concluir a primera medida que la accionante y su núcleo familiar no se encuentran en una situación apremiante, ni en la necesidad constante de cancelar el canon derivado de un contrato de arrendamiento. (...) no es válido considerar que este mecanismo constitucional es procedente solo porque se invoque una urgencia manifiesta que no se encuentra acreditada sumariamente, aunado a que no se ha planteado una justificación de la inactividad presentada frente al ejercicio de los medios

## ACCIONES DE TUTELA

judiciales ordinarios a su alcance. (...) frente a los demás argumentos esgrimidos en la impugnación, se tiene que la tutelante exige que se tengan en consideración los hechos planteados en el escrito de tutela, específicamente los enumerados del 15 al 26. (...) dicho planteamiento se limita a que la parte accionante considera que con los actos administrativos expedidos, COLPENSIONES desconoció que no podía anularse el traslado entre regímenes sin la autorización de la parte interesada y omitió que, a juicio de la parte actora, si se cumple la totalidad de requisitos para adquirir el derecho pensional como beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, lo que representa una vulneración de sus derechos fundamentales por lo que requiere de la intervención inmediata del juez constitucional. (...) la acción de tutela ha sido diseñada “**para preservar las garantías iusfundamentales cuando quiera que se encuentren expuestas a un daño**” (...) es errado afirmar que en el caso bajo estudio, tras la decisión de COLPENSIONES, se hayan transgredido los derechos invocados y la accionante necesariamente se encuentra en un escenario de alta vulnerabilidad que haga exigible el amparo inmediato de sus derechos, cuando no se encuentran elementos que permitan arribar a dicha conclusión. (...) no resulta procedente resolver el debate frente al reconocimiento pensional planteado a través de este mecanismo constitucional, (...) no se cumple con una de las reglas jurisprudenciales enunciadas en precedencia, esto es, que en el caso concreto no se encuentra acreditado con mediana certeza el lleno de los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho reclamado por la accionante como supuesta beneficiaria del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, (...) en estos temas (traslado entre regímenes), la H. Corte Constitucional (...) ha establecido que deben aplicarse las mismas reglas en relación con el requisito de subsidiariedad, es decir, debe acreditarse que el interesado es un sujeto de especial protección y que el mecanismo ordinario es ineficaz, criterios que como ya se explicó no se advierten en el presente asunto. (...) la accionante cuestiona la legalidad de los actos administrativos proferidos por la entidad, situación que representa un debate probatorio y jurídico complejo, el cual es propio del proceso ordinario y que en principio no puede ser atendido por el juez constitucional, (...) en casos como el particular, en el que se persigue el reconocimiento de este tipo de prestaciones económicas, el operador judicial debe contar con elementos suficientes para establecer que se encuentran acreditados los requisitos exigidos para la prestación que reclama. (...) existe un mecanismo de defensa judicial idóneo y efectivo cuyo ejercicio no puede suplirse con la acción de tutela. (...) no resulta desproporcionado que, tal como lo indicó el *a quo*, la accionante acuda ante el juez natural de la controversia quien es el facultado para efectuar un examen detallado frente al cumplimiento de requisitos pensionales, teniendo en cuenta además que no puede pretenderse que por vía de tutela se profiera un pronunciamiento de fondo exigiendo mayor prontitud en la resolución de la controversia cuando no se han adelantado las acciones ordinarias pertinentes. (...) se considera que el mecanismo invocado no es procedente, teniendo en cuenta la falta de elementos de juicio que advirtieran la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga evidente la necesidad de adopción de medidas urgentes de protección. (...) el mecanismo constitucional fue presentado en esta oportunidad para suplir el hecho de que la parte interesada no ha ejercido los medios de defensa judicial a su alcance. (...) concluye la Sala que tal como se indicó en primera instancia, la acción de tutela de la referencia a través de la cual se persigue el reconocimiento y pago de prestación altamente controvertida, se torna improcedente al ser un asunto meramente litigioso y al no encontrarse acreditados los presupuestos necesarios para que el mecanismo constitucional proceda como mecanismo transitorio frente a la guarda de los derechos invocados. (...) confirmar la sentencia (...).”

[Providencia de 16 de octubre de 2020, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp. 110013342049202000052-01 M.P. Dr. ZAMORA ACOSTA– Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Administradora Colombiana de Pensiones y Positiva Compañía de Seguros S. A. / DERECHOS FUNDAMENTALES AL MÍNIMO VITAL, SEGURIDAD SOCIAL Y DEBIDO PROCESO – Supone la trasgresión al derecho fundamental al mínimo vital del señor (...) en conexidad con su derecho esencial a la seguridad social, en general, la situación a la que la población se ha visto avocada por cuenta de la pandemia denominada Covid-19, que caracteriza y define el contexto bajo el cual se torna urgente, definitiva y adecuada la protección ius fundamental provista por el *a quo* / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE - Se le debió garantizar por parte de Colpensiones no solo el reconocimiento de la prestación, sino su entrega efectiva, se le debe permitir acceder al pago de sus mesadas pensionales y esto no ha sido posible por la situación antes descrita, sin que el señor tenga que asumir los efectos de la conducta omisiva de esa entidad administradora de pensiones, quien incurrió en error al ingresar los datos personales del accionante en la nómina de pensionados.**

**Problemas jurídicos:** *¿i. Dilucidar si la acción de tutela presentada por el señor (...), resulta procedente para hacer efectivo el pago de las mesadas de la pensión de vejez compartida que le fue reconocida mediante la Resolución núm. SUB-86990 de 2 de abril de 2020? ¿ii. De resultar afirmativa la respuesta al anterior interrogante, determinará si los derechos al mínimo vital y seguridad social del señor, fueron vulnerados por COLPENSIONES, quien supuestamente, al realizar su ingreso nómina de pensionados, incurrió en un error en sus datos personales, y tal situación ha impedido que se realice el pago efectivo de su pensión?*

## ACCIONES DE TUTELA

**Tesis:** “(...) mediante **Resolución núm. SUB-86990 de 2 de abril de 2020** (...) **COLPENSIONES** reconoció una pensión de vejez compartida a favor del señor (...) la Gerencia de Determinación de Derechos – Dirección de Nómina de Pensionados de **COLPENSIONES**, se indicó que revisada la nómina de pensionados de la entidad se constató que al señor (...) le fue reconocida una pensión de vejez mediante la **Resolución núm. 86690 de 2020**, registrando ingreso a nómina en el mes de abril de 2020. (...) Mediante el “oficio núm.BZ 2020\_6742373 de 17 de julio de 2020” (...) **COLPENSIONES** informó al peticionario que “se realizó la corrección solicitada de datos personales; esta novedad se vio reflejada en la nómina de junio de 2020 efectiva en julio de 2020; registrando correctamente sus datos básicos como nombre y fecha de nacimiento conforme lo solicitó en oficios BZ\_5794859 de 16 de junio de 2020 y BZ 2020\_6739665 del 13 de julio de 2020, dicha actualización se puede ver a continuación”. (...) el *a quo* en la sentencia de primera instancia, precisó que el 21 de septiembre de 2020, el apoderado del actor se comunicó vía telefónica con ese despacho judicial para informar que este había acudido el 15 de septiembre de 2020 a las referidas entidades financieras con el fin de cobrar las mesadas pensionales adeudadas, pero allí le informaron que la inconsistencia persistía y no logró hacer efectivo el cobro de las referidas mesadas. (...) en “oficio núm. BZ\_2020\_7128638 de 29 de julio de 2020”, **COLPENSIONES** informó al actor (...) Del anterior análisis, puede concluirse que al señor (...) le fue reconocida una pensión de vejez compartida mediante la **Resolución núm. SUB-86990 de 2 de abril de 2020** por parte de **COLPENSIONES**, no obstante, a pesar de que dicha entidad en el “oficio núm.BZ 2020\_6742373 de 17 de julio de 2020” informó al peticionario que realizó “la corrección solicitada de datos personales; esta novedad se vio reflejada en la nómina de junio de 2020 efectiva en julio de 2020; registrando correctamente sus datos básicos como nombre y fecha de nacimiento”, (...) no existe prueba de que dicha corrección haya sido efectiva. (...) previo a resolver esta controversia se requirió a **COLPENSIONES** con el fin de que indicara si existió alguna inconsistencia en los datos personales del accionante que hubiese imposibilitado el pago de su pensión, y de haber sido, así que explicara el trámite adelantado para corregirla y allegara los documentos que así lo acreditaran, sin embargo, la referida entidad guardó silencio. (...) en las contestaciones de la acción de tutela presentada por las referidas entidades financieras ninguna aceptó que tenga dineros pendientes de pago a favor del accionante. (...) el Banco Popular indicó que revisado su sistema el “nombre del accionante no hay dinero pendiente de pago”. (...) el Banco BBVA explicó que como lo manifestó el accionante se han presentado “varias equivocaciones desde la entidad generadora de los recursos y las mesadas pensionales del accionante”, situación que obligaba a esa entidad financiera a aplicar las medidas de seguridad para garantizar que la entrega de los recursos se realice a la persona indicada por la entidad pensional. (...) la Sala puede afirmar válidamente que en la actualidad el actor no ha recibido el pago de la pensión de vejez compartida que le fue reconocida por **COLPENSIONES**, debido a inconsistencias en el trámite del giro de los dineros imputables a esa empresa industrial y comercial del Estado, sin que se encuentre justificación o razón alguna que expliquen tal estado de cosas, más allá de su falta de cuidado en el aseguramiento de los datos necesarios para que el pago de la prestación sea efectivo. (...) según lo expuesto por el accionante, su único medio de subsistencia es su pensión, y de hecho, con anterioridad al reconocimiento de la pensión de vejez compartida por parte de **COLPENSIONES**, la aseguradora **POSITIVA** le venía reconociendo una pensión de jubilación en virtud de un contrato de seguro de pensiones con conmutación pensional, (...) es más que evidente que su mesada pensional es el único medio de subsistencia del accionante, (...) su falta de pago genera una situación crítica para el accionante, quien está viendo afectado desde el mes de abril de 2020 su mínimo vital. (...) si bien **POSITIVA** allegó comprobantes de los pagos que hace al actor por la diferencia del valor reconocido por **COLPENSIONES** y lo que venía percibiendo por parte de la ETB por valor de \$690.614, (...) esta suma no resulta suficiente para que el accionante tenga una subsistencia en condiciones mínimas, pues es inferior a un salario mínimo mensual legal vigente. (...) al accionante se le debió garantizar por parte de **COLPENSIONES** no solo el reconocimiento de la prestación, sino su entrega efectiva, (...) se le debe permitir acceder al pago de sus mesadas pensionales y esto no ha sido posible por la situación antes descrita, sin que el señor (...) tenga que asumir los efectos de la conducta omisiva de esa entidad administradora de pensiones, quien incurrió en error al ingresar los datos personales del accionante en la nómina de pensionados. (...) supone la trasgresión al derecho fundamental al mínimo vital del señor (...) en conexidad con su derecho esencial a la seguridad social, máxime si se atienden las condiciones actuales por las que atraviesa la economía y, en general, la situación a la que la población se ha visto avocada por cuenta de la pandemia denominada Covid-19, que caracteriza y define el contexto bajo el cual se torna urgente, definitiva y adecuada la protección *ius fundamental* provista por el *a quo*. (...) la naturaleza y vocación de efectividad de la protección constitucional irrogada deberá entenderse vigente hasta que las falencias que ocasionaron la presente acción resulten subsanadas, (...) pese a que el juez de primera instancia solo ordenó el pago de las mesadas adeudadas de los meses de abril, mayo y junio, (...) dicha medida obedece a la fecha de expedición del fallo apelado, razón por la cual es necesario establecer que el amparo provisto comprende las mensualidades que se causen hasta el pago efectivo de la pensión. (...) la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, y aclarará el alcance de las medidas allí adoptadas, de acuerdo con lo considerado en precedencia. (...).”

[Providencia de 11 de noviembre de 2020, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp. 110013335027202000131-01 M.P. Dr. ZAMORA ACOSTA– Segunda Instancia.](#)

**ACCIÓN DE TUTELA – Segunda instancia / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia para ordenar la autorización de importación y entrega de medicamento no disponible / DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD / MEDICAMENTOS**

## ACCIONES DE TUTELA

### VITALES NO DISPONIBLES / SUMINISTRO DE SERVICIOS DE SALUD NO INCLUIDOS EN EL PLAN DE BENEFICIOS DE SALUD - Presupuestos jurisprudenciales

**Problemas jurídicos:** “¿Resulta procedente en amparo de los derechos fundamentales de la aquí tutelante, cesar los efectos de las Resoluciones números 2020017148 del 27 de mayo 2020 y 2020022396 del 9 de julio siguiente, y ordenar al INVIMA en su lugar, que autorice en favor de aquella, la importación del medicamento vital no disponible, CLORMETINA GEL 160 mcg/gr tubo por 60 gr.?” (...) “¿Resulta procedente en amparo de los derechos fundamentales de la aquí tutelante, ordenar a la EPS-COMPENSAR, que cumplida la autorización de su importación por el INVIMA, proceda a la entrega en su favor, del medicamento CLORMETINA GEL 160 mcg/gr tubo por 60 gr, no previsto dentro del Plan de Beneficios de Salud?”

**Tesis:** “(...) es tesis de la Sala, que encuentra fundada la impugnación de la señora (...), en ámbito del INVIMA, aunque no evidenciada desidia de la EPS y advierte procedencia de ordenar tratamiento integral. Contrastado que encuentran cumplidos los parámetros jurisprudenciales para el suministro de medicamento no previsto en el Plan Especial de Beneficios, y que conforme a la doctrina constitucional resulta procedente por vía de tutela ordenar al INVIMA surtir autorización de importación de medicamento vital no disponible, y en este orden, en favor de la aquí tutelante del producto CLORMETINA GEL 160 mcg/gr tubo por 60 gr., como quiera que la fundamentación de su negativa radica en la alternatividad de tratamientos frente al padecimiento que sufre, y la omisión del importador de allegar carta original del productor indicando su negativa de donación, premisas que desconocen la situación médica específica de la señora (...), en particular su refractaria respuesta a los tratamientos existentes en alternatividad y la categórica estimación de su dermatólogo oncólogo tratante, respecto a que requiere tratamiento dirigido a la piel de mayor efectividad por lo que formula en referido medicamento por tres (3) meses, y deviene entonces, no oponible, la exigencia del formalismo omitido por el importador. (...)”

[Providencia de 17 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 11001334205520200024501, M.P. Dra. María Cristina Quintero Facundo.](#)

---

### ACCIÓN DE TUTELA – Primera instancia / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia contra providencias judiciales proferidas por la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de funciones jurisdiccionales / TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES – Procede contra decisiones proferidas por la SIC en virtud de sus facultades jurisdiccionales ante la inexistencia de otros medios de defensa judicial / VÍA DE HECHO – No probada / DEFECTO SUSTANTIVO – No probado

**Problemas jurídicos:** “¿Es procedente la acción de tutela contra providencia judicial emanada de la Superintendencia de Sociedades en desarrollo del proceso de reestructuración regulado por la Ley 550 de 1999? ¿La sentencia del 23 de abril de 2020 proferida por la Superintendencia de Sociedades incurre en vía de hecho por defecto sustantivo lesiva de derechos fundamentales, al establecer como extremo laboral final el 22 de junio de 2012 para liquidar la sanción moratoria de los accionantes, misma fecha en la que se inició el proceso de reestructuración de pasivos del Municipio de Ciénaga de Oro?”

**Tesis:** “(...) Es procedente la acción de tutela en el caso concreto para controvertir la sentencia proferida por la Superintendencia de Sociedades para la defensa de los derechos fundamentales involucrados en asuntos jurisdiccionales, porque no existen, para el caso, con otros mecanismos de defensa judicial contra sus decisiones. Pese a ser procedente el recurso de amparo, la Sala determina que la decisión judicial atacada, no incurre en las vías de hecho alegadas, por lo que se negará el amparo solicitado. (...)”

[Providencia de 4 de noviembre de 2020. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 25000231500020200280500, M.P. Dr. Fernando Iregui Camelo.](#)

---

### ACCIÓN DE TUTELA – Segunda instancia / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia para ordenar pago de pensión de sobrevivientes a hijo mayor de edad en calidad de estudiante / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES EN FAVOR DE HIJO MAYOR DE EDAD - Deber de la entidad de tener en cuenta las horas de trabajo individual del estudiante en las modalidades educativas de créditos académicos

**Problemas jurídicos:** “¿Es procedente la tutela para ordenar el pago de una mesada pensional de un hijo mayor en calidad de estudiante beneficiario de una pensión de sobrevivientes? ¿Colpensiones desconoció los derechos del actor al suspender los pagos de las mesadas pensionales de la pensión de sobrevivientes como hijo mayor en calidad de estudiante, alegando que no cumple con el mínimo de horas académicas legalmente exigidas?”

**Tesis:** “(...) confirmar la decisión de primera instancia, puesto que es procedente la tutela en el caso concreto pues la suspensión del pago de la mesada pensional del actor pueden derivar en una afectación de los derechos al mínimo vital y la educación; y además la certificación estudiantil aportada por el actor, es idónea y corrobora la condición de estudiante y el número de horas legalmente exigidas, en consecuencia, es válido ordenar el pago de las mesadas pensionales como hijo mayor de edad en calidad de sobreviviente. (...) Jurisprudencialmente se ha reiterado que (i) las horas no presenciales, características de los sistemas educativos basados en créditos, tales como las empleadas en actividades independientes de estudio necesarias para lograr metas de aprendizaje, deben ser tenidas en consideración al momento de verificar si había

# ACCIONES DE TUTELA

de pagarse la sustitución pensional a un hijo estudiante; (ii) no discriminar a quien se encontraba vinculado a un programa de educación no formal frente a quien recibía educación formal, atentando contra su autonomía y libre desarrollo de la personalidad; (iii) no suspender una mesada pensional acudiendo al único argumento del cambio de carrera o profesión por parte del estudiante; y (iv) que una persona que se encuentre adelantando la judicatura ad honorem también tiene derecho al pago de la prestación en tanto esa actividad hace parte de su proceso formativo y es esencial para obtener el grado. (...) al no haber tenido en cuenta COLPENSIONES las horas de trabajo académico individual que debe adelantar el estudiante, por cursar un programa educativo en la modalidad de créditos académicos, limitando el conteo a las horas meramente presenciales, y con fundamento en esto, suspender el pago de la mesada pensional del actor, pese a haberse acreditado su condición de estudiante, traduce inequívocamente que el actuar de la Administradora de Pensiones resulta injustificada, arbitraria y lesiva de los derechos fundamentales a la educación, a la seguridad social, y al pago oportuno de su pensión de sobrevivientes del estudiante (...). Lo dicho conduce indiscutiblemente a la Sala a confirmar la decisión de amparo proferida por el juez de primera instancia y a reafirmar la pertinencia del exhorto efectuado por el Juez constitucional, cuando advirtió a Colpensiones que, en lo sucesivo, se abstuviera de incurrir en actuaciones que, como la analizada, afectan de forma injustificada y grave, los derechos fundamentales. (...)"

[Providencia de 14 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "C" Exp. 110011333501620200026501. M.P. Dr. Fernando Iregui Camelo.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Segunda instancia / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia para ordenar la realización de calificación de pérdida de capacidad labora en el régimen especial de seguridad social de la fuerza pública / DERECHO DE PETICIÓN / DERECHO AL DEBIDO PROCESO – En actuaciones administrativas / COSA JUZGADA – Elementos de configuración / PERJUICIO IRREMEDIABLE**

**Problema jurídico:** *“¿Resulta procedente por vía de tutela imponer a la DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL, que surta calificación de pérdida de la capacidad laboral de la señora (...), civil vinculada a la Policía Nacional el 19 de enero de 1994, es decir, su vinculación se efectuó bajo la vigencia de la ley 100 de 1993, o tal orden resulta improcedente por la ausencia de afectación de sus derechos fundamentales y la ausencia de configuración de un perjuicio irremediable, además de la existencia de cosa juzgada parcial, en virtud de la tutela radicada 2017-00269-00?”*

**Tesis:** *“(...) procede confirmar el fallo objeto de impugnación resultando imprósperos los argumentos de la tutelante, contrastado primeramente que concurre cosa juzgada, advertido que la situación génesis de la pretensión del amparo tutela que nos ocupa, fue objeto del fallo proferido el 13 de febrero de 2017, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “C”, en el que se negaron las pretensiones al evidenciar que la señora (...), no encuentra cobijada por el Régimen Especial de Seguridad Social de la Fuerza Pública, y no es de competencia en consecuencia de la DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL efectuar valoración de pérdida de su capacidad laboral. Asimismo y en panorama de las peticiones que con igual objeto se formularon con posterioridad a la precitada decisión judicial, porque no concurre afectación al derecho fundamental de petición de la señora (...), por cuanto fueron debidamente atendidos, en especial, mediante el Oficio S-2020320222/UPRES- GUMEL-1.10 del 15 de septiembre de 2020, por el Jefe Grupo Médico Laboral Bogotá de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional. Además y contrastado el contenido de las enunciadas respuestas, porque no concurre perjuicio irremediable, advertido que la señora (...) es titular de derecho pensional y en consecuencia, los medios de control ordinarios, resultan idóneos y eficaces para controvertir la legalidad de tales decisiones administrativas. (...)”*

[Providencia de 1 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "C" Exp. 110011333502420200026401, M.P. Dra. María Cristina Quintero Facundo.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Primera instancia / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia para ordenar a un juez contestar una solicitud elevada mediante memorial en el trámite de un proceso judicial / DERECHO DE PETICIÓN – En procesos judiciales / DERECHO DE PETICIÓN – Las solicitudes efectuadas dentro de una actuación judicial se sujetan a las normas propias de cada juicio / ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – Amparo en casos donde existe mora judicial / MORA JUDICIAL – Inexistencia**

**Problema jurídico:** *“¿La Jueza Sesenta y Cuatro (64) Administrativo del Circuito de Bogotá, incurre en afectación a los derechos fundamentales del accionante, porque transcurridos aproximadamente tres (3) meses desde el ingreso del proceso a Despacho, aun no resuelve su solicitud del 15 de octubre de 2020, para que declare la pérdida de competencia en virtud del artículo 121 del C.G.P., ni ha fijado nueva fecha para realización de audiencia inicial, o, se ha surtido el trámite legal que corresponde, en marco de las contingencias que justifican los tiempos corridos?”*

**Tesis:** *“(...) si bien el tutelante no cuenta con otro mecanismo judicial para resolver la situación que refuta vulneratoria de sus derechos fundamentales, y en consecuencia encuentra habilitada la acción de tutela como mecanismo residual, no se evidencia la alegada vulneración, como quiera que tornan razonables y no conllevan a la materialización de un daño que*

## ACCIONES DE TUTELA

genera un perjuicio irremediable los términos transcurridos sin haberse fijado nueva fecha para la realización de la Audiencia Inicial, ni resuelto su solicitud para la declaratoria de falta de competencia por vencimiento del plazo de un año previsto en el artículo 121 del C.G.P, para proferir sentencia de primera instancia, circunstancias en atención a las cuales no se observa mora judicial, máxime cuando la actuación ingresó al Despacho el 16 de septiembre de 2020. Consideración a la que agrega, la inaplicabilidad a la actuación judicial de los términos que gobiernan el derecho de petición; la suspensión de términos con ocasión de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, en razón de la cual no se surtió la Audiencia Inicial programada para el 5 de mayo del hog año; la carga de más de seiscientos (600) procesos que tiene el Juzgado Sesenta y Cuatro (64) Administrativo de Bogotá, y la actualización del personal de ese Despacho a las nuevas tecnologías de la información en desarrollo de los distintos procesos judiciales, circunstancias (...)

[Providencia de 14 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "C" Exp. 25000231500020200292700, M.P. Dra. María Cristina Quintero Facundo.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Primera instancia / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia para ordenar a un juez contestar una solicitud elevada mediante memorial en el trámite de un proceso judicial / DERECHO DE PETICIÓN – En procesos judiciales / DERECHO DE PETICIÓN – Las solicitudes efectuadas dentro de una actuación judicial se sujetan a las normas propias de cada juicio / ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – Amparo en casos donde existe mora judicial / MORA JUDICIAL – Inexistencia**

**Problema jurídico:** *Determinar si procede o no la solicitud de terminación del proceso por pago total de la obligación y levantamiento de las medidas cautelares.*

**Tesis:** "(...) la terminación del proceso ejecutivo procederá a solicitud del ejecutante o su apoderado, previa acreditación del pago total de la obligación y de las costas procesales que se hubieren causado con la demanda. En criterio de la Sala en el caso sub examine se configuran los requisitos de ley para acceder a la solicitud de terminación del proceso y cancelación de las medidas cautelares, pues por tratarse de derechos de carácter patrimonial, la manifestación efectuada por la apoderada de sociedad demandante sobre el cumplimiento del acuerdo de pago por parte del Departamento de Cundinamarca, constituye prueba plena y suficiente del pago total de la obligación. Aunado lo anterior, si bien la norma exige a la ejecutante acreditar la causación de las costas procesales, se advierte que mediante memorial de 15 de octubre de 2020 la apoderada de Anditel S.A.S. solicitó en forma expresa no condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada. Por tal motivo, si la ejecutante manifestó no padecer un agravio económico como consecuencia del presente proceso, no hay lugar a exigir su prueba o efectuar condena por dicho concepto. En consecuencia, acreditados los supuestos del artículo 461 del Código General del Proceso, se declarará la terminación del proceso por pago total de la obligación, se ordenará el levantamiento de las medidas cautelares decretadas, así como el archivo del expediente. (...)"

[Providencia de 11 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "B" Exp.25000233600020180087600, M.P. Dr. Henry Aldemar Barrero Mogollón.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Segunda instancia / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia para controvertir dictamen de pérdida de capacidad laboral / REQUISITOS DE PROCEDENCIA EXCEPCIONAL / EXISTENCIA DE OTROS MEDIOS DE DEFENSA JUDICIAL / NO SE ACREDITÓ PERJUICIO IRREMEDIABLE O SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD / DEBIDO PROCESO - En la actuación de las Juntas de Calificación de Invalidez**

**Problema jurídico:** *¿Es procedente la acción de tutela para controvertir los dictámenes de calificación de pérdida de capacidad laboral, con fundamento en el amparo del debido proceso?"*

**Tesis:** "(...) La Sala confirmará el fallo de primera instancia por encontrar que el accionante cuenta con los medios ordinarios para la protección de los derechos invocados, tales como el proceso laboral ordinario, donde puede controvertir el contenido de los dictámenes proferidos por las Juntas de Calificación de Invalidez. En este escenario, no se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia excepcional de la tutela, o la constatación de que el accionante se encuentra expuesto a sufrir un perjuicio inminente, grave e irremediable como para justificar la intervención excepcional del juez constitucional. (...) las Juntas de Calificación de Invalidez, son organismos de creación legal, de carácter privado, que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social del Orden Nacional, y cumplen funciones públicas, motivo por el cual sus decisiones deben ser adoptadas con garantía del debido proceso, como quiera que junto con ellas, se encuentran en juego otra clase de derechos como la seguridad social y el derecho al mínimo vital de los afiliados; sin embargo, no es la tutela el mecanismo idóneo para atacar sus decisiones cuando no se logra superar las reglas jurisprudenciales fijadas para este tipo de asuntos. (...) para el caso del actor, no se consideran superadas aquellas condiciones para que la Sala pueda llevar a cabo un estudio de fondo sobre los aspectos de inconformidad en torno a la vulneración del debido proceso, elementos que justamente hacen parte de las razones que pueden ser expuestas como fundamento para desvirtuar las conclusiones de las juntas de calificación ante el juez laboral. (...)"

# ACCIONES DE TUTELA

Providencia de 2 de diciembre de 2020. Sección Tercera, Subsección "C" Exp. 25899333300320200019101, M.P. Dr. Fernando Iregui Camelo.

---

# CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Alcaldía de Mosquera / DECRETO 224 DEL 28 DE ABRIL DE 2020 – El acto en estudio, se cumple con la temporalidad de la medida, porque el artículo segundo del Decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020, autorizó el pago, hasta el 31 de diciembre de 2020 / DECRETO ESTADO EMERGENCIA - Es muy revelador de la situación precaria que pueden tener las clases sociales de menores ingresos en esta época de pandemia, incluso de la clase media, con lo cual se concluye que requieren ayudas por parte del Estado, como la que adoptó el Burgomaestre del Municipio de Mosquera / ASUNCIÓN DEL PAGO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS – La medida asumida por el municipio, también favorece a la empresa prestadora de servicios, en tanto le garantiza recibir los recursos de los servicios públicos por el periodo facturable, ayudando de esa forma tanto a los usuarios como al prestador de éstos, que evita las consecuencias económicas adversas que ha generado la pandemia.**

**Problema Jurídico:** *¿Ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 224 del 28 de abril de 2020, expedido por el Alcalde de Mosquera, Cundinamarca?*

**Tesis:** “(...) La necesidad del servicio, cobra especial relevancia en esta pandemia generada por el virus COVID-19, (...) el agua es esencial para la vida, e indispensable para la higiene personal, aspecto básico para prevenir el contagio de la enfermedad y para garantizar a los habitantes del municipio el aislamiento preventivo. (...) como lo hizo la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, que la medida asumida por el municipio, también favorece a la empresa prestadora de servicios, en tanto le garantiza recibir los recursos de los servicios públicos por el periodo facturable, ayudando de esa forma tanto a los usuarios como al prestador de éstos, que evita las consecuencias económicas adversas que ha generado la pandemia. (...) es racional la medida, (...) favorece sólo a los estratos más bajos de la sociedad, como son los estratos 1, 2 y 3, que son los más vulnerables, y además, porque como quedó consignado en el Decreto municipal, “(...) el Municipio asumirá hasta 44 M3 por cuanto la facturación es bimensual, por lo que el consumo por encima de este rango será asumido por los suscriptores y/o usuarios.” (...) El suministro de los servicios, no sólo de acueducto, sino también de **alcantarillado**, contribuye a mantener la salud de los habitantes del municipio, y a evitar el contagio por COVID-19. (...) es muy revelador de la situación precaria que pueden tener las clases sociales de menores ingresos en esta época de pandemia, incluso de la clase media, con lo cual se concluye que requieren ayudas por parte del Estado, como la que adoptó el Burgomaestre del Municipio de Mosquera, (...) el acto en estudio, se cumple con la temporalidad de la medida, porque el artículo segundo del Decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020, autorizó el pago, hasta el 31 de diciembre de 2020. (...) especificó en el parágrafo del artículo 1º, que se asumiría el costo para el periodo de facturación vigente a la expedición del Decreto, según los ciclos establecidos por la empresa prestadora de los servicios. (...) La alcaldía municipal, aclaró en la intervención realizada en este proceso, que el acto se expidió para sufragar los gastos de los servicios públicos, por el periodo de facturación vigente a su expedición, que corresponde a **dos meses**. (...) se cumple con esta exigencia legal, teniendo en cuenta, además, que en el acto se fijó un tope máximo de consumo calculado, de 44 M3 por cada usuario. (...) las exclusiones realizadas en el artículo 2º, la Sala considera que se ajustan a la regulación efectuada por el Gobierno Central, y respetan la vigencia de estas normas, en tanto decidió dejar por fuera las deudas anteriores, así como el pago de facturas de predios inexistentes, predios duplicados, predios urbanizados no construidos y consumos suntuarios que no hayan sido objeto de crítica por parte de los prestadores, que es en efecto lo que ordena el inciso tercero del art. 2 del Decreto Legislativo 580 de 2020, (...) se considera ajustada al ordenamiento jurídico esta disposición legal. (...) los recursos de las autoridades del Estado deben manejarse como un todo, para atender el pago oportuno de las apropiaciones que están autorizadas en el Presupuesto. (...) cuando la entidad local dispuso **transferir** los recursos a la empresa de servicios públicos del municipio, para que con éstos se sufragaran los gastos de las facturas del acueducto y alcantarillado de algunos usuarios de la población, se hace evidente que dichos recursos dejan de pertenecer al presupuesto del ente territorial, rompiendo la unidad de caja que debería hacer con los demás dineros públicos, motivo por el cual el hecho de que el acto bajo estudio haya dicho que se manejen en cuenta independiente, responde a una consecuencia del giro realizado o por realizar, y en consecuencia considera la Sala, que no vulneran las normas regulatorias de la materia. (...) habrá un control a la citada empresa para verificar el correcto manejo de los recursos económicos, lo cual concuerda con el mandato superior previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, el cual señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y que se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad, eficiencia y economía, entre otros. (...) según el artículo 65 del CPACA, “Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido **publicados** en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso” (...) sus efectos entran a regir luego de su publicación y no desde su expedición como lo señala el artículo 4º del Decreto, motivo por el cual esta disposición de declarará ajustada al ordenamiento jurídico, en forma condicionada. (...) cuando se encuentre por lo menos una interpretación ajustada a la norma legal, no debe declararse la ilegalidad, sino la legalidad condicionada, en virtud del principio hermenéutico de conservación del derecho. (...) aunque la norma que sirvió de sustento a un acto administrativo, haya sido declarada inconstitucional, como en este caso, es necesario realizar el control de legalidad correspondiente. (...) el hecho de que desaparezcan los fundamentos de los actos objeto del control de legalidad por haber sido declarados inexecutable por la Corte Constitucional, no impide que se efectúe el examen de legalidad, por el carácter autónomo que tiene este tipo de control. (...) el decaimiento de los actos administrativos o la pérdida de fuerza ejecutoria por el desaparecimiento de sus fundamentos jurídicos, no es un fenómeno

## CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

que se pueda encuadrar dentro de las causales de nulidad del artículo 137 del CPACA, pues se trata de una figura que tiene propia regulación en el Código, particularmente en el numeral 2° del artículo 91 *ibídem*. (...) no es posible declarar la nulidad por haber ocurrido esa situación. (...) El Decreto Legislativo 580 de 2020, (...) constituyó el fundamento del acto bajo estudio, fue declarado inexecutable por la H. Corte Constitucional, (...) en razón a que no fue firmado por todos los ministros del despacho, ni encontró la Corte una justificación para que no lo hubieran hecho, (...) la Sala realizó el examen de legalidad indicado anteriormente, de lo cual se concluye que el acto bajo estudio fue **legal** mientras produjo sus efectos, en los términos analizados en esta providencia. (...) según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia será suscrita únicamente por el magistrado ponente y por la señora Presidenta de la Corporación. (...).

[Providencia de 23 de noviembre de 2020, Sección Segunda, Subsección "D", Exp. 250002315000202001726-00 M.P. Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA – Primera Instancia.](#)

---