



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META



Boletín Jurisprudencial N° 2 – Octubre a  
Diciembre de 2022

*“Iuris praecepta  
sunt haec: Honestè  
vivere, alterum non  
laedere, suum  
cuique tribuere”.*



**Jonathan Alexis Castellanos Ortiz**  
Relator

## MAGISTRADOS



Teresa Herrera Andrade (Despacho 01)



Carlos Enrique Ardila Obando (Despacho 02)



Héctor Enrique Rey Moreno (Despacho 03)



Juan Darío Contreras Bautista (Despacho 04)



Claudia Patricia Alonso Pérez (Despacho 05)



Nohra Eugenia Galeano Parra (Despacho 06)

## CONTENIDO

<b>1. Editorial</b> .....	<b>4</b>
<b>2. AUTOS</b> .....	<b>5</b>
<b>2.1. Nulidad y restablecimiento del derecho</b> .....	<b>5</b>
2.1.1. Requisitos del acto administrativo verbal.....	5
2.1.2. Requisitos formales del poder otorgado mediante mensaje de datos conforme al Decreto 806 de 2020.....	7
2.1.3. Notificación por Estado Electrónico.....	8
2.1.4. Recurso procedente contra auto que tiene por no contestada demanda.....	10
2.1.5. Suspensión provisional del acto administrativo demandado.....	11
2.1.6. Procedencia de prueba de oficio.....	13
2.1.7. Prueba documental mediante oficio – Requisito.....	14
2.1.8. Demanda contra acto que resuelve revocatoria directa.....	16
2.1.9. Cesantías – pérdida de carácter periódico por retiro del servicio con posterioridad a la expedición del acto demandado.....	18
2.1.10. Actos sancionatorios – conteo de la caducidad cuando es imposible ejecutar la sanción por retiro del servicio.....	21
<b>2.2. Reparación directa</b> .....	<b>22</b>
2.2.1. Desaparición forzada – excepción de pleito pendiente por proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	22
2.2.2. Incidente de liquidación de perjuicios – carga probatoria.....	24
2.2.3. Caducidad en los casos de desaparición forzada.....	26
<b>2.3. Ejecutivos</b> .....	<b>28</b>
2.3.1. Demanda ejecutiva cuando hay Turno para pago ante reclamación.....	28
2.3.2. Eventos en los que procede la inadmisión de la demanda.....	30
2.3.4. Facultad del juez para verificar las sumas reclamadas.....	32
<b>2.4. Controversias Contractuales</b> .....	<b>35</b>
2.4.1. Prueba testimonial – Deber de indicar su objeto.....	35
<b>3. SENTENCIAS</b> .....	<b>36</b>
<b>3.1. Nulidad y restablecimiento del derecho</b> .....	<b>36</b>
3.1.1. Pensión de sobrevivientes – Decreto 758 de 1990.....	36
3.1.2. Pensión por aportes en el régimen de transición – docente oficial.....	38
3.1.3. Pensión de invalidez – Nivel Ejecutivo Policía Nacional.....	40

3.1.4. Solución de continuidad en contrato realidad.....	42
3.1.5. Sanción moratoria por pago tardío de cesantías al cumplir sentencia condenatoria de contrato realidad.....	44
3.1.6. Condena en costas a la luz de la Ley 1437 de 2011.....	46
3.1.7. Bonificación por servicios prestados en favor de docente oficial.....	48
3.1.8. Contrato realidad – Docente ocasional Universidad de los Llanos.....	50
3.1.9. Importancia de la fijación del litigio para definir la controversia.....	52
3.1.10. Incompatibilidad entre asignación de retiro y salarios reconocidos mediante sentencia por el mismo lapso.....	54
3.1.11. Debido proceso en juicio de responsabilidad fiscal.....	56
3.1.12. Reajuste del 20% del salario básico de Soldado Profesional – Pérdida del carácter periódico por retiro del servicio luego de presentarse la reclamación y expedirse el acto demandado.....	58
3.1.13. Contrato realidad – Funcionaria de hecho (contrato verbal).....	60
<b>3.2. Control de Validez.....</b>	<b>62</b>
3.2.1. Término que debe transcurrir entre el primer y el segundo debate de aprobación de Acuerdos emitidos por los Concejos Municipales.....	62
3.2.2. Carácter tributario de los Acuerdos que fijan subsidios a los servicios públicos domiciliarios.....	64
3.2.3. Acuerdo que autoriza vigencias futuras – Requisitos.....	66
3.2.4. Facultad de los entes territoriales para establecer tributos.....	68
<b>3.3. Protección de los derechos e intereses colectivos.....</b>	<b>70</b>
3.3.1. Moralidad administrativa – Compra de bien inmueble sobre el cual pesaba una medida de embargo.....	70
3.3.2. Prestación del servicio de transporte sin la habilitación.....	73
3.3.3. Reubicación de habitantes de asentamiento humano.....	76
<b>3.4. Reparación directa.....</b>	<b>78</b>
3.4.1. Actio in rem verso – Subcontratista en contrato de obra pública.....	78



## EDITORIAL

El Tribunal Administrativo del Meta presenta a la comunidad jurídica de los cinco departamentos que están bajo su jurisdicción – y al público en general – el segundo «Boletín Jurisprudencial», que contiene una selección de las providencias más destacadas, emitidas entre los meses de octubre y diciembre de 2022, como una muestra del compromiso de la corporación para fortalecer la cultura de la legalidad a través de la difusión de sus decisiones, a la espera de que sirva de apoyo y referencia a estudiantes y profesionales del derecho.

En esta oportunidad, el tribunal trae a colación autos en materia de nulidad y restablecimiento del derecho sobre asuntos particulares como la configuración del acto administrativo de carácter verbal, o la caducidad del medio de control por la reclamación de prestaciones laborales que si bien eran periódicas al momento producirse la reclamación y expedirse el acto demandado, perdieron dicho carácter en virtud del posterior retiro del interesado, situación especial que no cuenta con regulación en la ley procesal.

En materia de reparación directa, el tribunal destaca el análisis de la excepción de pleito pendiente en una demanda por desaparición forzada de un miembro de la Unión Patriótica, al encontrarse pendiente un litigio ante la justicia internacional por hechos que guardan relación.

Finalmente, se presentan sentencias sobre asuntos de carácter pensional en varios regímenes con las particularidades, así como asuntos de carácter laboral. También, se muestra un caso de responsabilidad fiscal y procesos de control de validez promovidos por el Gobernador del Meta sobre acuerdos expedidos por los concejos municipales de esa jurisdicción.

Con esta labor de difusión, no solo se espera que las decisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo del Meta sean conocidas por la comunidad, sino también fortalecer los conocimientos en las distintas áreas del derecho administrativo, a fin de que las relaciones entre particulares y el Estado se ajusten a los lineamientos normativos y jurisprudenciales que las rigen.

**Nohra Eugenia Galeano Parra**  
Presidenta

## AUTOS

# NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO / INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR FALTA DE LOS REQUISITOS FORMALES / REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO VERBAL / OPORTUNIDAD PROCESAL PARA ACREDITAR SU EXISTENCIA – Se requiere agotar la etapa probatoria.**

**Síntesis del caso:** el demandante, en su calidad de Mayor (R) del Ejército Nacional, solicitó la declaratoria de nulidad de la decisión de no convocarlo al Curso de Estado Mayor CEM-2018, la cual fue notificada de manera pública el 5 de abril de 2017 en el auditorio del Comando Personal, y se adoptó por el Comando del Ejército mediante Acta de fecha 2 de octubre de 2017; a título de restablecimiento, ordenar el ascenso del actor al rango que corresponda de acuerdo a su antigüedad, así como el pago de salarios que haya dejado de percibir, correspondientes al rango de Teniente Coronel. Mediante auto de fecha 22 de abril de 2022, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales, tras considerar que no se cumplían los requisitos para acreditar el acto administrativo verbal, aunado a que consideró que el acto administrativo que dispuso no llamar al demandante al curso de ascenso, se encuentra contenido en el Acta de fecha 2 de octubre de 2017, siendo este el acto que debió demandarse.

**Tesis:** «(...) Ahora, en cuanto a los actos administrativos verbales y su comprobación, el Consejo de Estado ha señalado: “La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en indicar que no hay solemnidad que indique que los actos administrativos deban ser plasmados por escrito, pues en algunas ocasiones se profieren de manera verbal, provocando eso sí, efectos jurídicos sobre el administrado, ello implica entonces que se hace necesario romper el paradigma de los medios escritos, pues si bien es ‘más fácil’ probar su existencia, un acto administrativo verbal produce los mismos efectos que uno escrito. Se debe aclarar que para efectos del control legal de los actos administrativos verbales es indispensable probar su existencia, a través de cualquiera de los medios tecnológicos con los que se cuenta hoy en día”. Así, es posible colegir, que los actos administrativos verbales pueden llegar a ser actos definitivos, siempre y cuando se encuentre plenamente probada su existencia y correspondan al acto que definió la situación que es objeto de controversia. (...) Pues bien, en el caso concreto, la

ineptitud de la demandada se predica de la falta de requisitos formales, por cuanto no se demandaron los actos administrativos correspondiente al caso concreto, *máxime* cuando la parte actora no aportó las pruebas necesarias para determinar la existencia del acto administrativo verbal demandado. Por su parte, el apoderado de la parte actora, señala que el *a quo* omitió dar valor probatorio a los documentales aportadas en el proceso que dan cuenta de la existencia de un acto administrativo verbal, bajo el cual se encamina la pretensión de nulidad. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, esta Sala no comparte los argumentos esgrimidos por el *a quo*, como quiera que es jurídicamente viable, como antes se indicó y el Tribunal ya lo señaló en este proceso, que el acto administrativo verbal corresponda a un acto administrativo definitivo sujeto a control judicial por cuanto definió de forma negativa la posibilidad de ascenso del demandante. Ahora, si bien es cierto las Actas No 99049 del 2 de octubre de 2017 y N° 04346 del 20 de octubre de 2017, por medio de las cuales no se recomendó el llamado a curso de ascenso pudieron ser objeto de control judicial, también lo es que el acto administrativo verbal, el cual, en dicho del demandante, fue notificado de manera pública en el auditorio del Comando Personal el 05 de octubre de 2017, ya había definido tal situación, razón por la cual, en su momento, esta corporación dispuso que tal acto administrativo era objeto de control judicial, por cuanto había producido efectos jurídicos al no continuar con el proceso de ascenso del señor (...). Si bien es cierto que la postura planteada por la Juez, según la cual las actas de los comités evaluadores de las fuerzas militares, en la cuales no se selecciona o recomienda a algunos oficiales para el ascenso, constituyen los actos definitivos a ser demandados en el proceso, es la tesis dominante, no lo es menos que es posible que en ciertos supuestos tal decisión se materialice en un acto de naturaleza verbal que sea susceptible de control judicial, tal y como se pretende probar en el presente proceso. En estos supuestos, corresponde al demandante demostrar tanto que el mencionado acto verbal existió, como que el mismo constituye la decisión definitiva que impidió el ascenso del demandante, pues de no hacerlo sus pretensiones se verían condenadas al fracaso. No obstante, en el presente proceso, en providencia del 14 de noviembre de 2019, el Tribunal avaló la posibilidad que se controvirtiera el acto verbal, cuya nulidad se solicita en la demanda, al revocar el rechazo inicial de esta pretensión realizada por el Juez de primera instancia. Por lo anterior, considera esta Sala que no es posible de manera anticipada a la fase de la recepción de los medios de prueba, precisar que el acto verbal no se probó, salvo que estuviera claramente acreditado que el mismo no existió, lo que no acaece en el presente asunto. (...) Como se observa, la juez estimó que el actor no demostró el acto verbal, sin embargo, llama la atención de la Sala que aún no se ha agotado el debate probatorio en su integridad, pues si bien es cierto la mayor prueba incorporada es de índole documental, también lo es que existen algunas pruebas requeridas en la demanda sobre las cuales no se ha pronunciado la Juez y que podrían conducir a demostrar la existencia del precitado acto verbal. (...) Se reitera que la Sala no está tomando postura sobre cuál es el acto definitivo a demandar en el presente proceso, pues entiende que con la decisión del

14 de noviembre de 2019, el Tribunal aceptó que es posible la existencia de actos verbales en este tipo de asuntos, pero que corresponde al actor demostrar tal situación. (...) Por otra parte, en cuanto a la falta de pruebas que determinen la existencia del acto verbal, estima la Sala que en caso de que las pruebas aportadas al plenario no sean suficientes para su comprobación, el juez cuenta con mecanismos procesales para evidenciar sin lugar a dudas la existencia de un acto administrativo verbal. Así, por ejemplo, el artículo 169 del C.G.P., dispone que *“las pruebas pueden ser decretadas a petición de parte o de oficio cuando sean útiles para la verificación de los hechos relacionados con las alegaciones de las partes (...)”*.»

[Ver providencia del 5 de octubre de 2022, Exp. 50001333300320180011703.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO / REQUISITOS DEL PODER CONFORME AL DECRETO 806 DE 2020 / DEBE INDICARSE LA DIRECCIÓN DE CORREO ELECTRÓNICO DEL APODERADO Y COINCIDIR CON LA INSCRITA EN EL REGISTRO NACIONAL DE ABOGADOS / DEBER DE ACREDITAR EL MENSAJE DE DATOS POR EL CUAL SE CONFIRIÓ PODER – Otorga presunción de autenticidad y reemplaza las diligencias de presentación personal o reconocimiento.**

**Síntesis del caso:** mediante auto del 21 de julio de 2021 fue inadmitida la demanda, entre otro aspecto, porque el poder no cumplía con el requisito contemplado en el artículo 5° del Decreto Legislativo 806 de 2020, esto es, que en el poder se indique expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado, que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados. Dentro del término para subsanar el libelo, quien se presentó como apoderado, allegó memorial en el que se indica que el demandante le confirió poder especial para representar sus intereses en este proceso, precisando que se otorgó por medio de mensaje de datos, aunque sin adjuntar constancia de ello.

**Tesis:** «(...) Ahora, a efectos de determinar si la demanda fue subsanada en los términos solicitados, es menester comentar que, el artículo 5°, del Decreto Legislativo 806 de 2020, adoptado como legislación permanente por la Ley 2213 de 2022, determinó que, los poderes especiales para cualquier actuación judicial se podrán conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma, se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento, y que en el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del Apoderado que debe coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados. Entonces, atendiendo esa disposición normativa, se debe acreditar el mensaje de datos por el cual se confirió el poder, a modo de ejemplo,

con el pantallazo del envío del poder a través de correo electrónico, o constancia de envío a través de fax, etc., en tanto que, es el mensaje de datos el que otorga presunción de autenticidad al poder así conferido y reemplaza, por tanto, las diligencias de presentación personal o reconocimiento. En esas condiciones, es necesario acreditar que el poderdante lo remitió a su apoderado mediante mensaje de datos que puede ser para el caso en concreto un intercambio de correo electrónico remitido directamente a esta autoridad judicial o al buzón del abogado al que se le confiere poder, para que este a su vez lo remita a este Despacho. Revisado el nuevo poder, se avizora que no cuenta con el respectivo mensaje de datos enviado por el actor (...) al abogado (...), lo que impide reconocerle personería jurídica para que actúe como apoderado del demandante y, por consiguiente, no se tenga por presentada la subsanación de la demanda. Es de precisar que, el **CONSEJO DE ESTADO**, en auto del 7 de abril de 2022, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 18001-23-40-000-2020-00471-01 (1778-2021), C.P. **SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ** determinó que “...el artículo 5º del Decreto 806 de 2020 es una disposición normativa que se hace exigible únicamente para los poderes que se confieren por medio de mensajes de datos”. Lo anterior quiere decir que, la obligación del artículo 5º, del Decreto 806 de 2020, es predicable únicamente para los poderes que se confieren por mensaje de datos, no siendo exigible sus obligaciones para aquellos que son otorgados en forma física y que se realiza la presentación personal.»

[Ver providencia del 27 de octubre de 2022, Exp. 500012333000202000920.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO / ARTÍCULO 201 DE LA LEY 1437 DE 2011 / REQUISITOS DE LA NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO – Auto que dispone inadmitir la demanda debe cumplirlos.**

**Síntesis del caso:** mediante auto de fecha 21 de junio de 2022, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio inadmitió la demanda, a efectos de que se allegara constancia de notificación del acto demandado, para lo cual concedió un término de diez (10) días, sin embargo, transcurrido este lapso, no hubo pronunciamiento del interesado, razón por la cual, a través de providencia de fecha 27 de julio de 2022 se dispuso el rechazo del libelo. La parte actora interpuso recurso de apelación aduciendo que la notificación del auto que dispuso inadmitir la demanda no fue realizada en debida forma, teniendo en cuenta que no se incluyó en el estado electrónico los nombres de las partes, lo cual incumple el mandato del artículo 201 del CPACA.

Problema jurídico: « (...) determinar de manera preliminar si el auto inadmisorio de la demanda fue debidamente notificado y, en caso afirmativo, establecer si resultaba procedente en este caso rechazar la demanda por no haberse subsanado.»

**Tesis:** «(...) De acuerdo con las normas transcritas, se tiene que la publicación de los estados electrónicos, constituye un medio a través del cual se dan a conocer las providencias que no son susceptibles de ser notificadas personalmente, con la consulta en línea a través de la página web de la Rama Judicial. Como constancia de la notificación del estado electrónico, el Secretario deberá  *fijar virtualmente*  la anotación con la correspondiente  *identificación del proceso, los nombres del demandante y el demandado, la fecha del auto y la fecha del estado*  y, a quien haya suministrado su dirección electrónica, salvo que se trate de  *“providencias que decretan medidas cautelares o hagan mención a menores, o cuando la autoridad judicial así lo disponga por estar sujetas a reserva legal”*  el Secretario tendrá el deber de enviar el mismo día de publicación o inserción del estado en la página web de la Rama Judicial, un mensaje de datos al correo electrónico destinado para notificaciones judiciales, informando la notificación por estado electrónico ocurrida dentro del proceso de su interés. Frente a la notificación por Estado, el Consejo de Estado ha sido coincidente en señalar que la notificación por estado electrónico del auto que inadmite la demanda es válida cuando se reúnen los requisitos enunciados en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, salvo que se haya incurrido en un error o en una omisión por parte del despacho judicial. Pues bien, la Sala observa que en el presente caso (...) La demanda fue asignada por reparto el 04 de abril de 2022 al Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, quien mediante auto del 21 de junio de 2022 la inadmitió y concedió a la parte demandante el término de diez (10) días para que allegara copia de la constancia de notificación de la Resolución (...) Dicha actuación fue notificada por anotación en el Estado No. 021 SAMAI el día 23 de junio de 2022, en el link de la página de la Rama Judicial dispuesto para ese efecto por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en donde se pueden consultar igualmente todos los estados publicados por mes y día del estado. Al acceder al link creado para el Estado No. 021 SAMAI se observa lo siguiente: (...) Igualmente, se advierte que en el enlace (...) se encuentra el mensaje de datos remitido a las partes, indicándoles que: (...) Visto lo anterior, la Sala concluye que si bien el Estado contiene la identificación del proceso, el nombre del ponente, la fecha de la providencia y la actuación a notificar, como lo es la referida a la inadmisión de la demanda, lo cierto es que no contiene los nombres de las partes, impidiendo con ello que el recurrente conociera cuál era el proceso de su interés, dado que de la trazabilidad de los correos en la etapa de presentación de la demanda no se observa que haya conocido el número del proceso al momento de su radicación y reparto o, que dicha información se le haya remitido con posterioridad, por ende, se colige que no contaba con datos adicionales para realizar la consulta, más allá que los nombres de las partes. Es decir que, si bien el juzgado publicó el estado electrónico para consulta en línea en la página web de la Rama

Judicial y envió un correo electrónico al apoderado demandante con la finalidad de comunicarle la notificación realizada, lo cierto es que el proceso de la referencia no está registrado de manera correcta, pues, se omitió diligenciar la información correspondiente al nombre de las partes, impidiendo con ello que el interesado tuviera certeza de la actuación que se le estaba notificando a través de la comunicación del Estado con el mensaje de datos. Por ende, al haber existido un error en la notificación del auto que dispuso la inadmisión de la demanda, no puede tenerse por acreditado que la parte demandante incumplió con su deber de subsanar la demanda en el término previsto, pues, como se dijo, la información que le fue suministrada no permitía inferir que se le estuviera notificando actuación alguna.»

[Ver providencia del 20 de octubre de 2022, Exp. 50001333300120220008401.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO / AUTO QUE DISPONE TENER POR NO CONTESTADA LA DEMANDA / RECURSO PROCEDENTE – Reposición / APLICAN LAS REGLAS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – CPACA / REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY 2080 DE 2021 – Apelación procede conforme a las reglas de otras normas procesales siempre que se trate de procesos e incidentes no regulados en el CPACA.**

**Síntesis del caso:** mediante auto de fecha 3 de junio de 2022 se dispuso i) no reponer la providencia del 17 de febrero de 2022, por la cual se tuvo por no contestada la demanda por parte del Consorcio Recreación y Deporte ICL, por haber sido radicado el escrito de manera extemporánea, y ii) rechazar por improcedente el recurso de apelación, debido a que la decisión materia de inconformidad no se encuentra enlistada en el artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. Luego de solicitar adición, el apoderado interpuso recurso de reposición contra este proveído, específicamente contra la decisión de rechazar por improcedente el recurso de apelación, argumentando que la alzada procede conforme al artículo 321 numeral 1° del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, teniendo en cuenta además que así lo ha establecido el Consejo de Estado, aunado a que la reforma introducida por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 al artículo 243 del CPACA, eliminó su parágrafo único que establecía que “La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil”.

**Tesis:** «(...) Al respecto, observa el despacho que efectivamente el artículo 306 del C.P.A.C.A. señala que “*En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*”, entiéndase hoy, Código General del Proceso; sin embargo, la

normatividad procesal propia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sí contempla las providencias susceptibles de ser apeladas, señaladas en el artículo 243, por lo que, no resulta necesario aplicar la remisión expresa del artículo 306 en mención, pues, únicamente aquella se dará en los aspectos no contemplados. En cuanto al pronunciamiento del Consejo de Estado que menciona el recurrente, se advierte que no realizó cita alguna de la providencia, habiéndose encontrado únicamente por este despacho la noticia publicada por Ámbito Jurídico el 11 de febrero de 2019, en la que tampoco se menciona el radicado del proceso en la cual se profirió la decisión, a efectos de verificar la misma y el análisis realizado por la Alta Corporación; por el contrario, se observan providencias tanto del 2017, 2019, y, de manera más reciente, 2021, en las que el Consejo de Estado ha establecido la improcedencia del recurso de apelación contra el auto que tiene por no contestada la demanda, señalando lo siguiente: (...) Por último, en relación a la reforma introducida por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 al artículo 243 del C.P.A.C.A., en la que eliminó su párrafo único que establecía “*La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil*”, evidencia el despacho que aquella disposición fue modificada por el párrafo segundo que establece “*En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir*” (Subraya intencional); no obstante, en el presente asunto no nos encontramos frente a tal situación, pues, corresponde a una Nulidad y Restablecimiento del Derecho, cuyo procedimiento se rige por lo establecido en el C.P.A.C.A.»

[Ver providencia del 20 de octubre de 2022, Exp. 50001233300020190031000.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO / SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS JURÍDICOS DEL ACTO DEMANDADO – Carga procesal de sustentar la solicitud de medida cautelar.**

**Síntesis del caso:** la UGPP – en calidad de demandante - solicitó la medida cautelar de suspensión de los efectos jurídicos del acto demandado, el cual fue expedido en cumplimiento de un fallo de tutela; solicitud que fue negada por no haberse cumplido con la carga de exponer el debido sustento jurídico, al punto de que del escrito de petición no se puede establecer una trasgresión al ordenamiento jurídico, al no haberse señalado siquiera una norma superior de la cual se predique violación, con lo cual no se cumple con los requisitos fijados por los artículos 229 y 231 del CPACA. La apoderada de la entidad interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, indicando que la aplicación del acto demandado representa un detrimento patrimonial para el Estado, presentando argumentos para sustentar dicha premisa.

**Tesis:** «(...) Es importante tener en cuenta que, en materia de medidas cautelares, habida cuenta del principio dispositivo que orienta este tipo de instrumentos procesales –y que impide en principio su decreto oficioso–, la suspensión provisional de los efectos del acto demandado debe estar siempre mediada por el concepto de violación esgrimido por el demandante, en el que se desarrolle la respectiva carga argumentativa para garantizar con ello el derecho a la contradicción y al debido proceso de los sujetos en contienda. En esas condiciones, el concepto de violación de la medida cautelar es un requisito indispensable que permite al operador judicial conocer los motivos de tipo normativo y fáctico sobre los que las partes sustentan sus peticiones suspensivas, y que pueden conllevar excepcionar el carácter ejecutivo y ejecutorio<sup>4</sup> de los actos administrativos. Lejos de constituirse en un producto del azar, la obligación de sustentar en debida forma los pedimentos de suspensión provisional responde a 2 de los más importantes referentes axiológicos que gobiernan el desarrollo de las competencias constitucionales y legales que han sido atribuidas a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues, por un lado, se muestra como una de las expresiones del principio de la jurisdicción rogada que impone que los demandantes esbocen las cuerdas argumentales sobre las que pretenden quebrar la presunción de legalidad de los actos administrativos<sup>5</sup>; por otro, se presenta como una manifestación del deber de colaboración de quienes pretenden acceder a la administración de justicia para la resolución de sus asuntos litigiosos, estatuido en el numeral 7°, del artículo 956, de la Constitución de 1991, reproducido en el inciso final del artículo 1037 del C.P.A.C.A. Al revisarse el escrito de la solicitud de medida cautelar presentado por la Entidad accionante, se puede ver que se omitió con la carga de sustentar su petición de suspensión provisional y tampoco anunció que para estos efectos, el despacho se remitiera a los fundamentos de la demanda, situación que impone que su solicitud sea desestimada pues, el incumplimiento de este requisito deviene en el desconocimiento de las razones normativas y fácticas por las cuales se pretende que los efectos jurídicos del acto acusado deben ser suspendidos. En efecto, repárese que, en la solicitud de medida cautelar, la Entidad accionante se limitó a indicar que el acto acusado está generando un detrimento patrimonial al Estado, por la indexación de las mesadas y la no aplicación de prescripción trienal, sin precisar las disposiciones normativas que presuntamente está vulnerando dicho acto, y el consecuente desarrollo del concepto de violación que permita entrever la materialización de la transgresión a tales disposiciones normativas. Se avizora que la accionante, en el recurso de reposición, lejos de hacer un reparo concreto frente a la motivación esbozada en la decisión recurrida, introduce un nuevo argumento que no fue expuesto en la demanda y mucho menos en la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional del acto accionado, como es que este transgrede el ordenamiento jurídico por haber dispuesto la reliquidación de la pensión gracia reconocida al demandado con lo devengado en el último año anterior al retiro del servicio, circunstancia fáctica que, se repite, no está consignada en el petitum demandatorio como tampoco en el

referido escrito de medida cautelar; lo que impide hacer pronunciamiento alguno al respecto.»

[Ver providencia del 2 de noviembre de 2022, Exp. 50001233300020160084700.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO / PENSIÓN DE INVALIDEZ / PRUEBAS DE OFICIO – Oportunidad para su decreto / AUTO DE MEJOR PROVEER / PRINCIPIO DE PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL SOBRE LAS FORMAS / NUEVO DICTAMEN PERICIAL – Valoración de pérdida de capacidad laboral.**

**Síntesis del caso:** el demandante pretende el reconocimiento de una pensión de invalidez y el reajuste de la indemnización por pérdida de la capacidad laboral que le fue reconocida por el Ejército Nacional. Encontrándose el expediente al Despacho para dictar sentencia de segunda instancia, la Sala de Decisión encuentra que el dictamen de pérdida de la capacidad laboral del demandante – aportado con la demanda – no pudo ser tenido en cuenta desde el fallo de primera instancia, debido a que no se cumplió la ritualidad prevista en los artículos 219 y 220 del CPACA, esto es, la correspondiente sustentación y contradicción en la audiencia de pruebas.

**Tesis:** «(...) el artículo 213 del C.P.A.C.A., consagra la potestad del Juez contencioso administrativo, como director del proceso, para decretar las pruebas de oficio que estime necesarias a fin de esclarecer el *thema probandum*, entendido como los hechos objeto de controversia, en cuanto se refieren a los supuestos de las normas jurídicas que se alegan como vulneradas. (...) En este contexto, el Juez tiene el deber de usar sus poderes oficiosos, incluido el decreto de pruebas por iniciativa propia, para superar el estado de duda frente al objeto del litigio y alcanzar el grado de certeza necesario para adoptar una decisión materialmente justa. (...) El Juzgado de instancia, en sentencia del 1 de diciembre de 2021, negó las pretensiones de la demanda, en tanto que el dictamen pericial aportado al proceso no tiene ningún valor probatorio, dada la inasistencia de los peritos a la audiencia de pruebas, según lo dispuesto en el artículo 228 del Código General del Proceso. (...) No obstante, la Sala advierte la necesidad de decretar prueba de oficio en aras de esclarecer el presente asunto, para establecer si el demandante tiene una pérdida de capacidad laboral superior al 50% y que la misma haya sido producto o con ocasión de la prestación del servicio militar obligatorio, aspectos que sin lugar a dudas darán claridad sobre el derecho que se pretende en esta instancia judicial. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-167 de 2022, señaló que el C.P.A.C.A., previó la facultad de decretar las pruebas de oficio en los procesos contencioso administrativos: (i) conjuntamente con aquellas solicitadas por las partes para esclarecer la verdad, y (ii) cuando el proceso esté para sentencia en cualquiera de las instancias, mediante auto de mejor proveer, con el fin de esclarecer puntos

oscuros o difusos del debate. (...) Atendiendo la sentencia en comento, para la Sala es claro que, aunque el apoderado de la parte actora fue bastante omisivo en la debida práctica del dictamen pericial aportado, lo cierto es que, existen razones serias para pensar que de no decretarse la prueba de oficio, para la búsqueda de la verdad procesal, podría tomarse una decisión materialmente injusta, implicando en este caso la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas a fin de lograr la efectividad de los derechos fundamentales y de los principios fundantes del Estado. Sumado a que, no es desconocido que históricamente, la población en condición de discapacidad han sido objeto de exclusión y discriminación social en forma injustificada, por lo que el ordenamiento jurídico consagra múltiples mecanismos de protección, promoción e inclusión de las personas en situación de discapacidad, por medio de los cuales pretende efectivizar sus derechos en condiciones de igualdad con respecto de las demás personas, lo que no se puede lograr sino aceptando que esta población es merecedora de un amparo especial o reforzado por parte del Estado. Además de ello, esta Corporación considera que posiblemente la pensión de invalidez que solicita el aquí demandante, se convierte en la única alternativa de acceder a recursos económicos mínimos para su subsistencia, pues al parecer tiene un grave estado de salud sicofísica, que seguramente se haya convertido en un obstáculo para que este ejerza la actividad laboral con el fin de tener una vida digna, circunstancia que le permite al Juez una interpretación normativa más favorable, al tener en cuenta los principios constitucionales de justicia, en sentido material y así lograr efectuar un análisis contextual de la situación real de la persona.»

[Ver providencia del 17 de noviembre de 2022, Exp. 50001333300820180002201.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO / SOLICITUD DE PRUEBA DOCUMENTAL A TRAVÉS DE OFICIO / DEBER DEL INTERESADO DE SOLICITAR DOCUMENTOS MEDIANTE DERECHO DE PETICIÓN / ARTÍCULO 173 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO.**

**Síntesis del caso:** la accionante instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la ESE del departamento del Meta “SOLUCIÓN SALUD”, solicitando el reconocimiento de derechos laborales a través de la figura de *contrato realidad*. Dentro de los medios de prueba, solicitó oficiar a la entidad enjuiciada para requerir el aporte de unos documentos relativos a la certificación de la forma en que fue vinculada junto con copia de los contratos de prestación de servicios suscritos y copia auténtica del manual específico de funciones, especialmente para el cargo de auxiliar de enfermería. El *a quo* negó dicha solicitud en la audiencia inicial, con sustento en que, en aplicación del artículo 173 del C.G.P., al apoderado le está prohibido solicitar al juez las pruebas o documentos que directamente o a través de petición hubiese podido conseguir, y en el presente caso no se demostró que hubiera

realizado dicha solicitud ante la entidad. Inconforme con esta decisión, la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, argumentando que las pruebas requeridas hacen parte del expediente administrativo que debe allegar la entidad con la contestación, aunado a que para la fecha de los hechos la demandante no contaba con recursos para sufragar las copias que en ese momento debían entregarse de manera física, debido a que había quedado en situación de vulnerabilidad por la cesación de su vínculo contractual, lo cual amerita la inversión de la carga de la prueba al resultar más favorable, conforme al artículo 167 del C.G.P.

**Problema jurídico:** « (...) establecer si la petición de la prueba documental a través de oficio solicitada por la parte demandante no cumple con los requisitos para ordenar su decreto, como lo indicó el auto recurrido; o si, por el contrario, como lo indica la parte actora, en virtud de la carga dinámica de la prueba, era la entidad demandada quien debía allegar dicha documentación.»

**Tesis:** «(...) Al respecto, observa el despacho que la disposición normativa y la jurisprudencia citada en el marco teórico de esta providencia, es clara en señalar que le corresponde a las partes probar el supuesto de hecho invocado, y en desarrollo de tal, cuando de pruebas contenidas en documentos a través de oficio se trata, tienen la obligación de solicitar mediante derecho de petición la información correspondiente a la entidad de la cual se pretende aquella, so pena que el juez niegue el decreto de la prueba, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, siempre y cuando se acredite la situación al menos sumariamente. No obstante, en el presente asunto la parte actora no acreditó la presentación de la petición ante la E.S.E. del Departamento del Meta Solución Salud solicitando la información correspondiente, por el contrario, el argumento para recurrir la decisión consistió en que la demandante no contaba con los recursos para sufragar los costos de la reproducción de las documentales, aunado a que, siendo documentales que se encontraban en poder de la parte demandada, y de acuerdo con el artículo 167 del CGP, se debía invertir la carga de la prueba y ordenar a la contraparte aportar dicha documentación. En relación con el primer argumento, basta señalar que el artículo 13 del CPACA, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, establece que “El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación”, a su vez, el artículo 15 ibidem señala que “Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos” (Subraya intencional), es decir, la demandante tuvo la oportunidad de formular la petición correspondiente ante la entidad demandada, a efectos de solicitar la documentación requerida, sin que le generara costo alguno, pues, pudo remitir la misma por medios electrónicos sin necesidad de tener que acudir a las instalaciones de la entidad para ello. Ahora, si bien en virtud del artículo 29 *ejusdem*, la entidad pudo solicitar el pago del valor de

los gastos de la reproducción, la parte actora ni siquiera formuló la solicitud correspondiente a efectos de generarse este escenario y determinar la consecuencia jurídica frente a la solicitud probatoria realizada. Aunado a ello, no se ha invocado el amparo de pobreza como para evidenciar la falta de recursos económicos que adujo el recurrente, e incluso aunque este argumento estuviese demostrado, ello no impide el cumplimiento del deber de ejercer el derecho de petición para lograr la consecución de la prueba que incluso hubiese podido ser gratuita puesto que, si la reproducción la hiciera la entidad administrativa a través de medios electrónicos, conforme a la citada disposición no tendría ningún costo. Es decir, la parte interesada en demostrar los hechos que invoca no puede suponer una situación incierta (cobro de la reproducción) para evadir el cumplimiento del deber procesal de conseguir cualquier prueba que esté contenida en un documento. Frente al segundo argumento expuesto, esto es, que en virtud de la carga dinámica de la prueba se debió requerir a la entidad demandada allegar la documentación, debe decirse que, la interpretación sistemática de lo previsto en el inciso segundo del artículo 167 del CGP, impone tener en cuenta el deber establecido en el numeral 10 del artículo 78 del C.G.P., el cual no desaparece por el hecho de encontrarse la prueba en manos de la entidad demandada, en aquellos casos en que la parte interesada cuenta con el derecho de petición e incluso con un instrumento constitucional si este derecho no es respetado.»

[Ver providencia del 10 de noviembre de 2022, Exp. 50001333300520190020401.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO / ACTO QUE RESUELVE SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA – No crea una nueva situación jurídica / ASUNTO NO SUSCEPTIBLE DE CONTROL JUDICIAL.**

**Síntesis del caso:** los demandantes acuden en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando la nulidad de la Resolución No. 12035 del 27 de agosto de 2021 expedida por la Agencia Nacional de Tierras, por la cual se resolvió un trámite de revocatoria directa contra las Resoluciones de adjudicación Nro. 1654, 1655, 1656, 1657 y 1658 del 22 de octubre de 1990, y a título de restablecimiento del derecho pide la revocatoria de estos últimos actos administrativos. Al hacer el estudio de admisión, el juzgado de instancia rechazó la demanda argumentando que el acto demandado no es enjuiciable ante esta jurisdicción, pues acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, este tipo de actos no contienen nuevas decisiones sobre el caso que permitiese su estudio en sede judicial. La parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, aduciendo que los demandantes son desplazados, incluidos en el Registro Único de Víctimas, y por tanto sujetos de especial protección constitucional, aunado a que el acto demandado fue expedido con violación a los principios constitucionales al

debido proceso y buena fe, al sustentarse en una indebida valoración de los hechos que motivaron la adjudicación de baldíos e incluso con pérdida de los documentos que soportaban el proceso de adjudicación, razón por la cual los demandantes interpusieron acciones de tutela que les fueron negadas por considerar los jueces constitucionales que los accionantes contaban con los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho.

**Problema jurídico:** «(...) establecer si el acto administrativo demandado no es susceptible de control judicial, al tratarse de una negativa a la solicitud de revocatoria directa, como lo indicó el *a quo* en el auto recurrido; o si por el contrario, el mismo es enjuiciable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por cuanto los demandantes son víctimas de desplazamiento forzado, y, previamente, en los fallos de tutela les indicaron la procedencia del medio de control, como lo afirma la recurrente.»

**Tesis:** « (...) con la jurisprudencia descrita anteriormente, queda claro que, como el acto administrativo cuya nulidad se pretende con la demanda, es un acto que niega la revocatoria directa solicitada, se trata entonces de una decisión que no es susceptible de control judicial por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por otro lado, en relación a la condición de desplazados de los demandantes, se observa que efectivamente, según la certificación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el señor (...), se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas<sup>11</sup> desde el 22 de septiembre de 2011, por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado; sin embargo, sin desconocerse la condición del demandante, por sí misma no genera que el acto administrativo demandado sea susceptible de control judicial, pues, aquello depende exclusivamente del contenido del acto, que, como quedó visto anteriormente, al consistir en la negativa de revocatoria directa, no es posible enjuiciarlo ante la jurisdicción contencioso administrativo por cuanto no aborda un asunto que no haya sido decidido en el acto cuya revocatoria se pidió, por el contrario lo confirma. Igualmente, frente a que el acto administrativo demandado fue expedido con violación a los principios constitucionales al debido proceso y buena fe, aquello corresponde a una situación de fondo que debía ser definido en la sentencia en caso de que fuera procedente el enjuiciamiento de aquel, pues tal argumentación no controvierte la regla jurisprudencial ya explicada. Finalmente, si bien se observa que el Juzgado Tercero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., y, el Juzgado Veinte de Familia de Bogotá D.C., determinaron la improcedencia de los mecanismos constitucionales formulados, por subsidiariedad, al concluir que procedía el medio de control de Nulidad, o, Nulidad y Restablecimiento del Derecho, lo cierto que es la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en señalar que el acto administrativo demandado no es susceptible de control judicial, por lo que, pese a que tales decisiones judiciales contrarían la jurisprudencia propia del juez

natural, no es posible dar trámite al presente medio de control, como se ha mencionado a lo largo de la presente providencia. (...)»

[Ver providencia del 17 de noviembre de 2022, Exp. 50001333300820220021601.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO / RECLAMACIÓN DE CESANTÍAS RETROACTIVAS / PÉRDIDA DE CARÁCTER PERIÓDICO POR RETIRO DEL SERVICIO / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL.**

**Síntesis del caso:** la demandante, en su calidad de exfuncionaria de la Contraloría Departamental del Meta, solicita la nulidad del acto administrativo a través del cual se negó su solicitud de reconocimiento y pago retroactivo de cesantías hasta tanto se efectúe la terminación de la vinculación laboral. A título de restablecimiento del derecho, solicitó el pago de cesantías retroactivas, por haber estado vinculada desde el 13 de enero de 1993 hasta el 31 de diciembre de 2013.

**Tesis:** « (...) Ahora bien, se observa que mediante Resolución No. 446 del 29 de diciembre de 2017, la Contraloría Departamental del Meta le aceptó la renuncia a la parte actora al cargo de carrera administrativa denominado Profesional Universitario, Código 219, Grado 11, efectiva a partir del **01 de enero de 2018**. Así las cosas, al margen de la discusión planteada en la demanda sobre si para la fecha de expedición de los citados actos existía o no una vinculación o relación laboral, lo cual sería objeto de la decisión final, lo cierto es que la prestación reclamada que tenía el carácter de periódica en virtud de la vinculación vigente, en todo caso dejó de serlo a partir de la aceptación de la renuncia al cargo, por lo tanto, la demandante tenía como plazo máximo para impetrar la demanda el **02 de mayo de 2018**, sin embargo, como se presentó hasta el **03 de julio de 2020**, debe concluirse que se hizo por fuera del término que consagra el ordenamiento jurídico para el ejercicio oportuno de las pretensiones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en lo cual no incide el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en solicitar la conciliación prejudicial, habida cuenta que ésta fue radicada el 24 de enero de 2020, esto es, luego de vencida la oportunidad aludida. (...) Frente a tal conclusión, cabe precisar que el cómputo no puede iniciar estrictamente desde la comunicación o notificación de los actos demandados porque para la época en que éstos se produjeron la prestación debe entenderse periódica en la medida que la vinculación se encontraba vigente, razón por la cual, en aplicación del criterio adoptado por la jurisprudencia uniforme del máximo órgano de lo contencioso administrativo atrás explicada, la demanda podía presentarse en cualquier tiempo mientras no se hubiese aceptado la renuncia al cargo, con la cual no existe duda que el vínculo cesó por completo. Es por lo que la Sala encuentra razonable que una vez la prestación se torna definitiva a partir del momento en que surte efectos la aceptación de la renuncia al cargo que

ocupaba la demandante en la Contraloría Departamental del Meta, se genera su carga de acudir a la jurisdicción dentro de la oportunidad prevista en el numeral 2 del artículo 164 del CPACA ya mencionado. Para la Sala mayoritaria si la periodicidad de la prestación reclamada depende de la existencia del vínculo laboral, como lo ha dicho la jurisprudencia, y la oportunidad para presentar la demanda tiene una relación de dependencia directa con ese carácter de la prestación, en la medida que si es periódica se puede presentar en cualquier momento la demanda, pero si no lo es opera la caducidad, necesariamente la existencia o no del vínculo laboral que es una situación cambiante hará que cambie la oportunidad para presentar la demanda, esto es, que opere o no la caducidad del medio de control, sin que para aplicar esta consecuencia sea necesario exigirle al justiciable que agote de nuevo la vía administrativa luego de terminar el vínculo laboral, para determinar separadamente la oportunidad para poder continuar la reclamación en sede judicial cuando le ha sido previamente negada en sede administrativa. Ahora bien, la solución consistente en que a pesar de la inexistencia material del vínculo laboral se aplique la oportunidad de presentación de la demanda vigente al momento de la reclamación en sede administrativa, esto es, que habiéndose reclamado durante el vínculo cuando la prestación era periódica, se continúe aplicando este carácter para concluir que la demanda se puede presentar en cualquier tiempo a pesar que haya desaparecido tal periodicidad con la aceptación de la renuncia, para la Sala mayoritaria es ir en contravía de la jurisprudencia pacífica y uniforme que adoptó como criterio para definir la periodicidad de las prestaciones, la existencia o no del vínculo laboral, además con esa tesis que no se comparte se estaría extendiendo ese carácter de periódica de la prestación más allá de su desaparición solo para impedir que se aplique el fenómeno de la caducidad, que sabido es protege el principio de seguridad jurídica.»

[Ver providencia del 10 de noviembre de 2022, Exp. 50001233300020220014100.](#)

**SALVAMENTO DE VOTO / FENÓMENO DE CADUCIDAD – Opera de pleno derecho / CADUCIDAD – Invariabilidad una vez ha empezado a correr / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD – Deber de aplicar la interpretación más favorable al trabajador.**

**Despacho 02 – Mag. Carlos Enrique Ardila Obando.**

**Extracto:** «(...) la Sala mayoritaria deja sin explicar desde cuando contamos el plazo de 4 meses que establece el numeral 2 literal c del artículo 164 del C.P.A.C.A, pues allí se indica que los mismos se cuentan desde “*el día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación según sea el caso.*” Sin embargo, en el presente asunto, todos estos eventos se presentaron en el 2014, cuando la demandante no se había retirado y la caducidad no tenía término, razón por la cual la decisión indica

que los cuatro meses se deben contar desde el retiro de la demandante en el 2018. Cabe preguntarse: ¿De dónde se obtuvo este supuesto -retiro- la Sala si el legislador no lo contempló dentro de los supuestos previstos en la norma para el inicio del cómputo de los cuatro (4) meses para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho? En segundo lugar, sobre la caducidad el Consejo de Estado ha indicado: “(...) *El fenómeno de la caducidad de las acciones judiciales opera de pleno derecho, contiene plazos fatales no susceptibles de interrupción ni de suspensión*”. Lo anterior supone que una vez que se ha iniciado el plazo de caducidad el mismo se torna en invariable y tan solo puede ser objeto de suspensión o interrupción por las causales previstas en la ley, dentro de las cuales no se contempla la renuncia del servidor público. En el presente asunto, contrariando la postura de la invariabilidad del término de caducidad, la providencia sostiene que inicialmente la caducidad fue intemporal y con posterioridad se convirtió en temporal de 4 meses, lo que desconoce la tesis reiterada e invariada que la caducidad es inmodificable una vez empieza a transcurrir, con excepción de los supuestos de suspensión e interrupción que no se corresponden con el que es objeto de análisis. En este orden de ideas, si el plazo de la caducidad se inició sin límite de tiempo alguno, así debió continuar y no podía variarse, como lo determinó la decisión mayoritaria. En su favor, se argumenta en la decisión que existe una línea jurisprudencial que establece que una vez cesado el vínculo laboral, las prestaciones dejan de ser periódicas y se convierten en definitivas, por lo que tal tesis supone concluir que la caducidad que se inicia como intemporal puede convertirse en temporal, si en el lapso de tiempo la persona demandante renuncia a su vínculo. No obstante, este argumento no resulta acertado, pues existe otra forma de armonizar la tesis del retiro del servicio como circunstancia que convierte las prestaciones periódicas en definitivas, sin tener que llegar a la conclusión que el plazo de caducidad puede variarse sobre la marcha. En efecto, en mi entender la tesis aludida se puede armonizar con la invariabilidad del término de caducidad una vez este ha iniciado a correr, entendiendo que lo determinante para establecer si la caducidad es temporal o intemporal es la fecha de expedición del acto, de tal manera si a la fecha de expedición del acto la persona está vinculada con la administración, la caducidad será intemporal por ser una prestación periódica. Por el contrario, si a la fecha de expedición del acto la persona está desvinculada, el término de caducidad será de cuatro meses, porque la prestación ya no es periódica. (...) Finalmente, esta interpretación o armonización entre el precedente indicado y las normas señaladas resulta más favorable al trabajador, razón por la cual, en virtud del principio de favorabilidad previsto en el artículo 53 de la Constitución, debe preferirse a aquella que no lo es.»

[Ver Salvamento de Voto.](#)

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO / ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS / IMPOSIBILIDAD DE EJECUTAR LA SANCIÓN POR CONDICIÓN DE RETIRO / CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD.**

**Síntesis del caso:** el actor pretende la nulidad de los actos administrativos relativos a las decisiones adoptadas dentro del proceso disciplinario que adelantó en su contra la Procuraduría General de la Nación, de fechas 18 de octubre de 2018 (indagación preliminar), 7 de junio de 2018 (se da trámite de procedimiento verbal y se cita a audiencia), 20 de septiembre de 2019 (fallo de primera instancia que lo sanciona con suspensión del cargo por 10 meses) y 31 de enero de 2020 (fallo de segunda instancia que confirma la sanción). La juez *a quo* rechazó la demanda por la causal de haber operado la caducidad, teniendo en cuenta que en el caso concreto, el término para acudir a la jurisdicción había comenzado a correr a partir del día siguiente a la notificación del fallo disciplinario de segunda instancia, por lo que a la fecha de radicación de la demanda ya habían fenecido los cuatro meses de que trata el artículo 164-2 literal d), teniendo en cuenta las suspensiones del término por la declaratoria de emergencia sanitaria y por el adelantamiento de la conciliación prejudicial. El demandante interpuso recurso de apelación, indicando que el acto administrativo cuya nulidad se persigue es de aquellos que debe ser ejecutado para que produzca efectos jurídicos, lo cual no ha ocurrido en su caso particular, razón por la cual, es viable presentar la demanda hasta que se dicte la respectiva resolución que haga efectiva la sanción, bien con la suspensión efectiva del cargo o con la conversión de los meses de suspensión en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Problema jurídico:** « (...) determinar si en el caso sub examine se configuró o no el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.»

**Tesis:** «(...) en tratándose de actos administrativos que impongan una sanción disciplinaria, la Sección 2ª del Consejo de Estado, mediante auto de unificación del 25 de febrero de 2016, precisó que, en materia disciplinaria, cuando se discuten sanciones que implican el retiro temporal o definitivo del servicio, la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se cuenta a partir de la notificación del acto de ejecución de la sanción impuesta, siempre y cuando exista la necesidad de proferir un acto de esa naturaleza. (...) De acuerdo con el anterior criterio, en materia disciplinaria, el acto de ejecución es relevante para contabilizar la caducidad del medio de control cuando i) se controviertan sanciones disciplinarias que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio; ii) se haya emitido un acto de ejecución; y iii) el acto de ejecución materialice la suspensión o terminación de la relación laboral. (...) cuando no existe el acto que ejecute la sanción disciplinaria del

retiro del servicio o cuando dicho acto no tiene relevancia frente a los extremos temporales de la relación laboral, la caducidad del medio de control empieza a correr desde el día siguiente a la ejecutoria del acto definitivo que culminó el proceso administrativo disciplinario. (...) Revisada la demanda y los documentos que se allegaron con la misma, encuentra la Sala que en este caso no existe acto de ejecución, como el mismo actor lo informó en el libelo introductorio. (...) Del fallo disciplinario de 2ª instancia, se desprende que, en el caso del demandante no se requería expedir un acto de ejecución, o por lo menos de haberse proferido, este no habría tenido incidencia en la relación laboral del actor, puesto que, incluso, para el momento en que se profirió el fallo disciplinario de 2ª instancia, el sancionado ya no se encontraba vinculado con la Administración. (...) En esas condiciones, en el sub iudice, estamos ante el supuesto fáctico de que, el acto de ejecución que eventualmente se llegase a expedir para materializar la sanción disciplinaria al demandante, no tendría ninguna implicación en la relación laboral de aquel, toda vez que, la misma al parecer finalizó el 31 de diciembre de 2019, sin que el accionante hubiese allegado documental alguna que evidencie que continuó cumpliendo con sus funciones y que a la fecha de la presentación de la demanda se encontraba vinculado con el municipio de Cumaribo-Vichada, para de esta forma analizar si se requería necesariamente del acto de ejecución para la contabilización de la caducidad, a partir de su notificación. (...) Así las cosas, como en el sub iudice la sanción disciplinaria que se le impuso al demandante no implicó el retiro del servicio, pues como se expresó en el párrafo precedente, no se profirió ningún acto de ejecución, por las razones ya comentadas, el plazo de caducidad se cuenta a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto definitivo que culminó el proceso administrativo disciplinario, esto es, del fallo disciplinario de 2ª instancia, de fecha 31 de enero de 2020.»

[Ver providencia del 7 de diciembre de 2022, Exp. 50001333300520210005301.](#)

## REPARACIÓN DIRECTA.

**MEDIO DE CONTROL – Reparación Directa / AUTO / DESAPARICIÓN FORZADA MIEMBRO DE LA UNIÓN PATRIÓTICA / EXCEPCIÓN DE PLEITO PENDIENTE – Requisitos / DEMANDA ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – No configura esta excepción por no existir identidad de partes.**

**Síntesis del caso:** fue interpuesta demanda de reparación directa buscando el resarcimiento de perjuicios causados a los demandantes, como consecuencia de la desaparición del señor Hernando Méndez Villarraga, acaecida el 9 de abril de 1988, quien era militante de la Unión Patriótica y fungía como Personero del municipio de Puerto Gaitán. Al contestar el libelo, el Ministerio de Defensa propuso la excepción

de pleito pendiente con sustento en que existe un asunto similar ante la justicia internacional en el que “el Estado Colombiano fue notificado (5 de julio de 2018), contestó la demanda (11 de noviembre de 2019), se celebró audiencia pública (del 8 al 12 de febrero de 2021), y ya se cumplió la etapa procesal de alegatos y observaciones finales (Estado 13 de marzo de 2021, CIDH e intervinientes comunes 15 de marzo de 2021)”; para acreditar lo dicho, únicamente aportó un link de acceso a la información del “caso integrantes y militantes de la unión patriótica”, visible en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**Tesis:** « (...) Para determinar si es jurídicamente posible afirmar que exista un pleito pendiente entre el presente asunto y el proceso adelantado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declarando probada la excepción previa propuesta por el Ministerio de Defensa Nacional, es necesario que concurren elementos señalados en acápite precedente, que en síntesis corresponden a *i)* las partes sean las mismas, *ii)* verse sobre los mismos hechos; y *iii)* tenga pretensiones idénticas. (...) Comparado los dos expedientes observa el Despacho que no concurren los elementos para que se configure la excepción de *pleito pendiente*, tal como se explicará: En primer lugar, en cuanto a la identidad en las partes, se tiene que en ambos procesos no concurren los sujetos procesales que actúan como demandantes, pues, mientras que en proceso radicado N° 50001-23-33-000-2020-00078-00, es posible determinar quiénes son los que actúan como sujetos procesales por activa, en el proceso adelantado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos se señalan como demandantes a los “*Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica*” o a quienes sean sus víctimas directas. Aunado a ello, en cuanto a la identidad de los demandados, es claro que el proceso adelantado ante esta jurisdicción se especifica las entidades demandadas, siendo entonces “LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL Y LA NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA”, mientras que en el otro proceso, se demanda en su totalidad al Estado Colombiano, por tal motivo no puede considerarse que hay identidad de partes. En cuanto a las pretensiones que se discuten en uno y otro proceso, se tiene que el proceso *Radicado N° 2020-00078-00* pretende declarar *la responsabilidad administrativa y patrimonial* de las entidades anteriormente referidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Nacional, sin embargo, con relación al proceso adelantado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se desconoce por completo la *causa pretendi* y si bien es cierto, el apoderado allega un link informativo del proceso, nada se sabe de la piezas procesales objeto de revisión en instancia internacional. En ese sentido, para el Despacho tal presupuesto no se encuentra demostrado. De otro lado, en cuanto a los fundamentos fácticos de cada una de las demandas presentadas dentro los procesos referidos anteriormente, observa el Despacho, que no guardan similitud de redacción, pues, mientras que en el proceso adelantado ante esta jurisdicción se tiene especificidad en cuanto al posible daño ocasionado a uno de los miembros de la Unión Patriótica, el cual

corresponde al señor HERNANDO MÉNDEZ VILLARRAGA; el proceso adelantado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se desarrolla en torno a “[las] graves violaciones de derechos humanos cometidas en perjuicio de más de 6.000 víctimas integrantes y militantes del partido político Unión Patriótica (UP) en Colombia a partir de 1984 y por más de 20 años”, es decir, el eje factico principal de dicho proceso, es la grave violación de derechos humanos de -todos- los miembros del partido político Unión Patriótica (UP), cuyo número de víctimas asciende a 6.000. Bajo ese presupuesto, es posible afirmar que no existe similitud fáctica, y ello obedece a que la naturaleza misma de cada uno de los procesos difiere entre sí, pues, si bien es cierto ambas demandas buscan el resarcimiento de un daño, cada caso en particular, está encaminado a demostrar la responsabilidad del daño a partir de diferentes causas específicas. Ahora, llama la atención de esta Corporación, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 46, determinó que, uno de los requisitos para que se acudiera a los entes internacionales, era, precisamente, que se interpusieran y agotaran todos los recursos ante la jurisdicción interna. Sobre el particular, el artículo *ibídem*, señaló: (...) En ese sentido, es claro que, el sistema internacional actúa de forma subsidiaria y complementaria a la jurisdicción interna, por tal motivo, es indispensable que previo a que se acuda a entes internacionales se agoten todos los recursos internos. Tal y como sucede en *sub examine*. Igualmente, el numeral 2 del artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala las excepciones a la regla de agotamiento de los recursos internos, así: (...) Así, solo excepcionalmente se podrá acudir ante la justicia internacional si *i)* no hay legislación interna que salvaguarde el debido proceso; *ii)* no se haya garantizado acceso a la jurisdicción interna; y *iii)* cuando haya retardo injustificado. (...) En tal virtud, es claro que el retardo injustificado supone una palpable vulneración al principio del *plazo razonable* consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos, en efecto es claro que, en caso de presentarse tal situación, cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental, podrá acudir de forma directa ante la justicia internacional. Sin embargo, tal supuesto no se presenta en el *sub examine*, pues el proceso ha avanzado dentro de los plazos justificados para tal efecto. Nada más obsérvese el acta de reparto, dentro de la cual se consigna como fecha de presentación de la demanda el 05 de marzo de 2020, para corroborar lo dicho en precedencia.»

[Ver providencia del 19 de octubre de 2022, Exp. 50001233300020200007800.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / AUTO / INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS / CARGA PROBATORIA / ARTÍCULO 177 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.**

**Síntesis del caso:** la empresa SADELCA LTDA formuló demanda de reparación directa en contra de la Nación – Presidencia de la República y otros, por los perjuicios que le fueron generados a causa de la destrucción total de la aeronave HK-2664, Douglas DC-3 a manos del grupo subversivo FARC en hechos acaecidos entre el 18 y el 21 de febrero de 1999. Al definirse la controversia, el Consejo de Estado decidió en segunda instancia condenar en abstracto a los entes demandados, razón por la cual, el apoderado de la parte activa radicó en término la solicitud de incidente de liquidación de perjuicios.

**Tesis:** « (...) En ese sentido, para esta Sala son claras las inconsistencias en torno al precio real y concreto de la aeronave HK-2664, pues del material probatorio allegado, tanto en el expediente principal como en el trámite incidental, no fue posible determinar el valor real de la aeronave para la época de los hechos *-21 de febrero de 1999-*. En gracia de discusión, podría esta Sala seleccionar uno de los valores determinados en los dictámenes que más se ajustara a las condiciones de la aeronave, empero, tal apreciación no puede considerarse por cuanto no existe certeza entorno a las condiciones técnicas que se utilizaron para determinar los montos referidos. Por el contrario, encuentra esta Sala que las conclusiones arribadas se quedan cortas en la argumentación del precio concreto y real de la aeronave HK-2664. Inclusive, llama la atención de esta Sala que en la aclaración del dictamen rendido por International Aviation Consulting, respondiendo a la pregunta *¿cómo estableció en su avalúo para obtener el valor promedio del avión K2664 DC3C serie número 19433, esto es el rango mínimo de US\$25,000 y máximo de US\$300.000?*, elevada por el apoderado de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional (fls.340-343), ésta contestó: *“(...) Es decir, aunque los precios de aeronaves pueden ser afectados por variables como el mercado y la ubicación geográfica, la experiencia muestra que en la realidad terminan siendo netamente una opinión de carácter subjetivo. El precio real de una aeronave se define al momento de la venta de esa misma aeronave. Es decir, es el resultado del acuerdo entre un vendedor y un comprador lo que define el precio real de una aeronave, y los posibles avalúos y precios de referencia que se pueden consultar con conocedores de la materia son netamente opiniones”*. En vista de lo anterior, resultan insuficientes las argumentaciones rendidas en los dictámenes periciales presentados, pues no existe certeza de las condiciones técnicas que se utilizaron para determinar el valor de la aeronave, sino que, por el contrario, parecen ser apreciaciones de carácter subjetivo. (...) Igualmente, se aclara que, mal haría la Sala en aceptar alguno de los dictámenes rendidos, los cuales carecen de fundamentación y solidez, cuando en el trámite del proceso ordinario, tanto en primera como en segunda instancia se desconoció el dictamen pericial aportado, por las mismas razones que en reiteradas ocasiones esta Sala ha puesto de presente a lo largo de esta providencia. En conclusión, el demandante no cumplió con la carga de la prueba que la ley procesal le impone, al no aportar los medios de convicción idóneos, ni apoyar su recaudo para estimar aritméticamente los perjuicios concretos, por lo tanto esta Sala no reconocerá a la

aerolínea Sadelca Ltda., ningún monto por concepto de daño emergente respecto de la aeronave HK-2664, por cuanto no se logró determinar el precio real y concreto de la aeronave para la época de los hechos, esto es 21 de febrero de 1999. **5.2. Lucro cesante.** (...) Ahora bien, en el *sub lite* encuentra la Sala que las pruebas allegadas tanto en el proceso, como dentro del trámite del incidente de liquidación de perjuicios la parte incidentante no cumplen con los parámetros descritos para realizar la liquidación del lucro cesante, teniendo en cuenta que no se aportaron copias de los libros contables de la empresa debidamente certificados por profesional en la materia, así como tampoco los documentos necesarios para poder establecer con certeza el valor de los dineros dejados de percibir por la incineración de la aeronave HK 2664. Por lo anteriormente expuesto, concluye esta Sala que no resulta procedente el reconocimiento de ningún valor a la aerolínea Sadelca Ltda., por concepto de lucro cesante. Conforme lo expuesto, se afirma que en este caso no fue posible liquidar la condena en abstracto de la sentencia proferida el 27 de enero de 2017 por el Consejo de Estado - Sección Tercera – Subsección B.»

[Ver providencia del 24 de noviembre de 2022, Exp. 50001233100019993033700.](#)

---

#### **MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / AUTO / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL / DESAPARICIÓN FORZADA / DEBER DE FLEXIBILIZAR EL ESTUDIO DE CADUCIDAD / PRINCIPIOS PRO ACTIONE Y PRO DAMATO.**

**Síntesis del caso:** el demandante acude a la jurisdicción para solicitar resarcimiento por el secuestro y posterior homicidio de su padre, ocurrido en el mes de julio de 2007 y por el cual fueron condenados miembros del Ejército Nacional, condena que sirvió de prueba dentro del proceso de reparación directa que, por los mismos hechos, instauraron familiares del occiso en el año 2009. El juzgado de instancia rechazó la demanda por considerar que había operado la caducidad, teniendo en cuenta que las circunstancias que se expusieron en la demanda para no hacer uso del derecho de acción dentro del término legal, no se encontraban soportadas en situaciones excepcionales que materialmente le hubieran impedido a la progenitora del demandante, como su representante legal, acudir ante la administración de justicia en busca de la reparación de los perjuicios causados por la muerte del padre de su hijo.

**Tesis:** «(...) No obstante la Sala encuentra, que tanto la jurisprudencia del órgano de cierre de esta jurisdicción como de la Constitucional ha admitido que en algunos eventos es posible la flexibilización del término de caducidad a efectos de asegurar la primacía de derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia y el debido proceso o con la finalidad de contar con mayores elementos de

juicio que permitan definir con mayor claridad el momento a partir del cual debe contabilizarse dicho término y establecer si ha operado o no, el fenómeno de la caducidad, en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damato*. (...) El Consejo de Estado, en providencia del 31 de mayo 2016, al analizar el fenómeno de la caducidad del medio de control de reparación directa mediante el cual los demandantes pretendían la declaratoria de responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por el indebido acompañamiento a la familia García Jiménez respecto de sus derechos de integridad familiar. En esa oportunidad, se revocó la decisión de primera instancia, que había declarado la caducidad del medio de control fundamentada en que la madre los demandantes había tenido conocimiento de los hechos dañosos, al considerar la corporación que si bien el medio de control estaba caducado frente al daño reclamado por la madre, era claro que frente al daño reclamado por los hijos tendría que contabilizarse el término de caducidad, a partir del momento que adquirieron la mayoría de edad y surgió la capacidad para acceder a la administración de justicia. (...) Frente a un asunto similar, el Consejo de Estado en providencia del 1 de noviembre de 201213, expuso que al momento de contabilizar el término de la caducidad cuando las víctimas del daño son menores de edad, deben tenerse en cuentas las circunstancias extraordinarias que le impidieron al representante legal acceder a la administración de justicia para buscar la reparación el daño, en ese evento la Corporación, indicó: (...) Por su parte, la Corte Constitucional, en Sentencia SU-659 de 2015, indicó que el Consejo de Estado al aplicar el numeral 8 del artículo 136 del CCA debió acoger una interpretación acorde al enfoque constitucional y en especial tener en cuenta las circunstancias que rodearon el caso particular que analizaba y de esta manera establecer el fenómeno de la caducidad. Al respecto, indicó: (...) Así las cosas, la Sala concluye que en los eventos en los que deba aplicarse el término de caducidad en el medio de control de reparación directa cuando no exista claridad sobre el momento en el cual debe iniciarse su contabilización el operador judicial deberá: *i)* aplicar los principios *pro operario* y *pro damato*, en aras de garantizar derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso; *ii)* analizar las circunstancias particulares que le impidieron a las víctimas o sus representantes ejercer el medio de control en la oportunidad fijada en la Ley; y *iii)* verificar la actuación desplegada por los representantes legales cuando se trate de menores de edad. (...) En virtud de lo anterior, la Sala encuentra razonable establecer de manera concreta la razones que le impidieron a la progenitora del demandante reclamar la indemnización del daño ocasionado por los agentes del Estado y si las mismas justifican que se flexibilice la forma de contabilizar la caducidad en el presente asunto, aspecto que no es posible analizar en la fase de inicio del proceso, sino que requiere del recaudo del material probatorio que permite hacer un análisis más profundo y detallado de la situación.»

[Ver providencia del 17 de noviembre de 2022, Exp. 50001333300120220008601.](#)

## EJECUTIVOS.

**MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / AUTO / TÍTULO EJECUTIVO BASADO EN SENTENCIA O CONCILIACIÓN / EXCEPCIONES QUE PROCEDEN / OPORTUNIDAD PARA EL PAGO DE CONDENAS JUDICIALES / ARTÍCULO 192 DE LA LEY 1437 de 2011 – Establece un criterio objetivo para el pago de condenas / TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE PAGO DE CONDENAS – No es admisible agregar como requisito la disponibilidad presupuestal para asignar turno de pago.**

**Síntesis del caso:** Los beneficiarios de una condena judicial presentaron demanda ejecutiva en contra de la Fiscalía General de la Nación, buscando el cumplimiento de la obligación contenida en la sentencia de fecha 20 de noviembre de 2012 emitida por el Tribunal Administrativo del Meta, así como el Acta de Conciliación de fecha 7 de mayo de 2014 y el auto del 4 de junio hogaño, que aprobó el acuerdo. Por reunirse los requisitos de forma y de fondo del título ejecutivo, la corporación libró mandamiento de pago, y al descender el traslado, la entidad argumentó que no era viable adelantar la ejecución debido a que se encuentra en trámite el pago de la condena que supedita el desembolso a un turno, por lo cual propuso las excepciones que denominó: “vulneración al debido proceso administrativo de pago de sentencias y conciliaciones”, “innecesaria interposición del proceso ejecutivo por existir procedimiento administrativo”, “inobservancia al derecho de turno de los beneficiarios de sentencias y conciliaciones judiciales”, “derecho a la igualdad (art. 13 C.P.)”, “pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el derecho de turno”, “excepciones al derecho de turno” y “en materia de administración de justicia”.

**Tesis:** « (...) Ahora bien, cuando se trata de una obligación contenida en una providencia, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional, sólo pueden proponerse de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 442 del Código General del Proceso, las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia. El mencionado elemento normativo tiene como propósito descartar los medios exceptivos encaminados a desvirtuar la legalidad de los pronunciamientos judiciales que constituyen título ejecutivo, evitando interponer excepciones que tienen origen en hechos anteriores, lo cual ocasionaría su enjuiciamiento, cuando dicho aspecto ya fue analizado por el Juez que profirió la sentencia ordinaria. En este caso el título base de recaudo lo constituye la sentencia condenatoria y la providencia que aprobó la conciliación de la condena, sin que la parte ejecutada hubiese formulado excepción alguna de las contenidas en el artículo 442 del Código General del Proceso (...) Por lo tanto, se considera innecesario adelantar el trámite de excepciones contenido en el artículo 443 del Código General del Proceso y en

consecuencia se procederá en la forma establecida en el artículo 440 ibídem. En efecto, el inciso 2 del artículo 440 del Código General del Proceso, establece que, si el ejecutado no propone excepciones, se ordenará el remate y avalúo de los bienes embargados o *“seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al ejecutado”*. No obstante, en relación con los turnos para el pago de las sentencias, se precisa, que el inciso segundo del artículo 192 del CPACA señaló que las condenas impuestas a entidades públicas deberán ser cumplidas en un plazo máximo de diez (10) días, desde la fecha de ejecutoria de la sentencia. De lo anterior, podemos concluir que el legislador dispuso de un criterio objetivo para el pago de las condenas por parte de las entidades públicas, por lo que no se haya un sustento válido por parte de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, al agregar como requisito la disponibilidad presupuestal de la entidad para asignar un turno de pago a favor de los ejecutantes. De igual manera, no es del recibo para el Despacho que se pretenda que la administración de justicia quede supeditada a los trámites administrativos de las entidades públicas, esperando que la disponibilidad presupuestal de las mismas permita el pago de las condenas impuestas mediante providencia judicial o en el peor de los casos, consultar a las entidades si tienen dinero para pagar una condena. Ahora bien, la tesis de derecho al turno propuesta por la entidad ejecutada no solo pretende pasar por alto las órdenes judiciales impuestas en una sentencia, sino que también intenta desconocer los términos establecidos por la rama legislativa. Que en su entender era necesario poner un límite temporal de diez (10) meses para que las entidades públicas cumplieran con las obligaciones judiciales. Es de aclarar que los argumentos de defensa denominados *“VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO DE PAGO DE SENTENCIAS Y CONCILIACIONES”*, *“INNECESARIA INTERPOSICIÓN DEL PROCESO EJECUTIVO POR EXISTIR PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”*, *“INOBSERVANCIA AL DERECHO DE TURNO”*, *“DERECHO A LA IGUALDAD”*, *“EXCEPCIONES AL DERECHO AL TURNO”* y *“EN MATERIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA”*, sustentados en que debe atenderse el orden de pagos por la disponibilidad presupuestal de la entidad ejecutada; son contrarios al principio de colaboración, el cual ha sido establecido por la Corte Constitucional. Así las cosas, las decisiones administrativas de la entidad pública – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, no pueden pasar por alto las órdenes judiciales impuestas mediante una sentencia judicial y el auto que aprobó la conciliación de la condena. Por el contrario, deben organizarse presupuestalmente y tomar las provisiones necesarias incluso antes de las condenas cuando tengan una probabilidad de pérdida en el litigio. Adicionalmente, tomar las medidas necesarias con el fin de evitar cometer los errores que les están generando las condenas judiciales. Es de resaltar, en concordancia con lo expuesto que el objetivo del proceso ejecutivo es el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible, por lo que, no es el escenario para discutir cualquier tipo de inconformismos frente al que fue en su momento el objeto de litigio. Así que, el legislador delimitó los temas que

podrían ser alegados como excepción con el fin de evitar la dilatación de una acción que pretende es la efectivización o materialización de los derechos.»

[Ver providencia del 19 de octubre de 2022, Exp. 50001233300020210007500.](#)

---

### **MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / AUTO / INADMISIÓN DE LA DEMANDA – Eventos en los que procede en procesos ejecutivos / TÍTULO EJECUTIVO BASADO EN SENTENCIA DE CARÁCTER LABORAL.**

**Síntesis del caso:** el ejecutante solicitó librar mandamiento de pago en contra de la Fiscalía General de la Nación, por los reajustes salariales derivados de una condena impuesta por esta jurisdicción. El a quo negó el mandamiento ejecutivo, decisión que fue confirmada parcialmente por el Tribunal Administrativo del Meta mediante proveído del 29 de abril de 2021. A través de auto del 19 de abril de 2022, se requirió a la parte actora para que allegara en el término de 20 días, la liquidación de la obligación constituida por los factores salariales reclamados en la demanda. Seguidamente, en providencia del 25 de abril de 2022, el juzgado resolvió obedecer lo dispuesto en segunda instancia, y procedió a inadmitir el libelo para que la parte accionante subsanara los yerros advertidos en el término de cinco días, al cabo de los cuales, procedió al rechazo debido a que no se subsanó en el término otorgado. Contra esta decisión se interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, argumentando el accionante que el auto del 19 de abril de 2022 no era uno de inadmisión sino de requerimiento para que adjuntara la liquidación correspondiente a los factores reclamados, para lo cual se había otorgado un término de 20 días, razón por la cual, el escrito radicado el 18 de mayo se encontraba ajustado al término inicialmente concedido.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si el juez de primera instancia debía inadmitir la demanda para que la parte actora presentara una liquidación respecto de la solicitud de pago de los factores salariales denominados bonificación por compensación y prima especial de servicios, o si por el contrario, tal como lo estableciera este Tribunal en providencia de 13 de mayo de 2021, el *a quo* debía estudiar la procedencia o no de librar mandamiento de pago, motivo por el cual no había lugar a rechazar la demanda.»

**Tesis:** « (...) es claro que la demanda ejecutiva podrá inadmitirse siempre y cuando tal análisis recaiga sobre defectos formales de aquella y no del título ejecutivo, puesto que no es procedente dicha figura procesal para que el ejecutante complete el título ejecutivo presentado. En ese orden, debe precisarse que si bien los artículos 422 y subsiguientes del Código General del Proceso regulan el trámite del proceso ejecutivo -aplicable a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en virtud de la

remisión contenida en los artículos 298 y 306 de la Ley 1437 de 2011-, también constituyen la base normativa a partir de la cual se ha analizado específicamente la existencia de las condiciones formales y sustanciales del título ejecutivo, lo que resulta distinto a las exigencias de la demanda en sí mismas, entendidas como aquellas formales que revisten el escrito contentivo de esta, sus anexos, y la acreditación de los requisitos previos para demandar. (...) De lo anterior, es claro que, si bien en la resolutive de la sentencia de segunda instancia proferida el 12 de mayo de 2011 por este Tribunal, que constituye el título ejecutivo complejo, no se plasmó en la condena expresamente los factores denominados *bonificación por compensación* y *prima espacial de servicios*, lo cierto es que tales factores se encuentran previstos en el ordenamiento jurídico, motivo por el que esta Corporación en el auto en cita ordenó al Juzgado de primera instancia que verificara o contrastara con los soportes documentales obrantes en el expediente si la parte ejecutante tiene o no derecho a que se libere mandamiento de pago a su favor. (...) De otro lado, considera el Tribunal que la juez de primera instancia no debió imponer a la parte actora una carga procesal que no le correspondía, puesto que, como se ordenó en el auto de 29 de abril de 2021, al *a quo* le correspondía analizar la procedencia o no de librar mandamiento de pago de conformidad con los parámetros establecidos en la referida providencia, ya que el monto de la obligación laboral reclamada en la demanda es determinable con los documentos que se encuentran en el expediente, con las disposiciones procesales que consagran los factores salariales denominados bonificación por compensación y prima espacial de servicios, y con la información que repose en la entidad ejecutada. En efecto, en el expediente reposa la liquidación efectuada por la entidad ejecutada como soporte de la Resolución No. 000124 de 23 de agosto de 201227, en la que se observa el valor del salario básico que debió devengar el demandante durante el lapso comprendido entre los años 2001 a 2011, determinados mes a mes, que corresponde al periodo en que estuvo desvinculado de la entidad demandada. (...) De ahí que, a criterio de esta Corporación este insumo sirve como base al *a quo* para que, confrontándolo con las disposiciones normativas que consagran los factores denominados bonificación por compensación (D.610/98) y prima espacial de servicios (L.4°/92 – D.1251/09), establezca su valor, y con ello determine si hay lugar a librar o no mandamiento de pago. (...) Por tanto, imponerle a la parte actora una carga procesal que no le corresponde, esto es, efectuar la liquidación de la obligación reclamada como requisito para dar trámite al proceso, vulnera su derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, debido a que la inadmisión de la demanda en conjunto con la decisión recurrida se erigen como un obstáculo procesal que impide a la parte actora obtener una decisión de fondo respecto de sus pretensiones ejecutivas de carácter laboral, contrariando lo dispuesto por esta Corporación en la mencionada providencia de 29 de abril de 2021 en la que justamente se dispuso que el *a quo* debía analizar la procedencia o no de librar o no mandamiento de pago en virtud “*del principio de economía procesal y en garantía del acceso a la administración de justicia*” de la parte ejecutante. De ahí que el *a quo* estaba llamado a evitar cualquier dilación del trámite del proceso y, en ese

orden, debía definir las pretensiones ejecutivas de la demanda de conformidad con los parámetros impartidos por el superior. Adicionalmente, debe ponerse de presente que, aunque se trata de un proceso ejecutivo, su origen proviene de un título constituido por una decisión judicial de carácter laboral a través de la cual se ordenó el reintegro del demandante al cargo que venía desempeñando en la entidad demandada y se impuso la obligación de pagarle las acreencias laborales causadas con ocasión de la declaración de insubsistencia. Por tal motivo, la obligación que se pretende ejecutar contiene derechos laborales irrenunciables por tratarse de factores salariales que en su momento debió devengar el funcionario judicial si la situación jurídica con su empleador no se hubiera visto interrumpida. De hecho, el ordinal cuarto de la sentencia que constituye el título ejecutivo dentro del presente proceso determinó: *“CONDÉNASE a la entidad demanda, al pago de todos los sueldos, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir por el actor, durante el tiempo en que estuvo retirado del servicio”*, luego no hay ninguna justificación para que la Juez de primera instancia haya dejado de cumplir lo que prescribe en artículo 430 de la Ley 1564 de 2012 (*“Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal”*), máxime que actualmente hay sentencias de unificación al respecto y cuenta con la potestad de ejercer los poderes que le otorgan, entre otros, los artículos 42 y 43 de la Ley 1564 de 2012. Por este motivo, si el *a quo* tenía alguna duda respecto de la forma de liquidar los factores salariales solicitados ejecutar en la demanda, después de haber agotado todos los recursos a su alcance aplicables al respecto, debió resolverla a favor del trabajador en virtud del principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, y no en su contra, puesto que tales principios mínimos fundamentales deben verse proyectados en las decisiones judiciales en las que estén en juego los derechos laborales de los trabajadores, máxime cuando estas acreencias se encuentran reconocidas por orden judicial. (...)»

[Ver providencia del 10 de noviembre de 2022, Exp. 50001333300920170001602.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / AUTO / TÍTULO EJECUTIVO BASADO EN SENTENCIA / FACULTAD DEL JUEZ PARA VERIFICAR LAS SUMAS RECLAMADAS / DEBER DE LIBRAR MANDAMIENTO EJECUTIVO CONFORME A LA LEY / LIQUIDACIÓN QUE REALIZA EL CONTADOR ADSCRITO A LA JURISDICCIÓN – Constituye un apoyo al juez y no el decreto de una prueba de oficio / PAGO DE CONDENA JUDICIAL – Debe imputarse primero a cubrir intereses y luego capital – ARTÍCULO 1653 DEL CÓDIGO CIVIL / PROCESOS ADELANTADOS BAJO REGLAMENTACIÓN DEL C.C.A. CUYA SENTENCIA ES EMITIDA EN VIGENCIA DEL CPACA – Liquidación de intereses moratorios /**

## REITERACIÓN DE POSTURA UNIFICADA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META.

**Síntesis del caso:** la demandante impetró demanda ejecutiva para hacer efectivo el pago completo de una sentencia de carácter laboral emitida por esta jurisdicción, al aducir que, en el acto administrativo tendiente a su cumplimiento, la entidad condenada no incluyó la totalidad de haberes ordenados en el fallo. El juzgado de instancia negó el mandamiento de pago, aduciendo que una vez cotejado el acto de ejecución con las órdenes impartidas en la sentencia, la entidad había cubierto el total del valor derivado de la condena, para lo cual se sustentó en liquidación que realizara el profesional en contaduría adscrito a esta jurisdicción; adicional a que la cifra reconocida por cesantías le fueron giradas al respectivo Fondo. Esta decisión fue impugnada aduciendo en primera medida que no es cierto que el monto correspondiente a cesantías le hubiere sido girado al Fondo, pues de las pruebas allegadas se desprende que en realidad le fueron consignadas directamente a la ejecutante; de igual forma, adujo que el a quo realizó una liquidación de los intereses moratorios con base en los artículos 192 y 195 del CPACA, sin tener en cuenta que se reclama el cumplimiento de la condena con base en los artículos 176 y 177 del C.C.A., porque así lo dispuso la parte resolutive del fallo; y respecto de la liquidación realizada por el contador de la jurisdicción, indicó que no fue puesta en conocimiento de la ejecutante y no fue producto del decreto de una prueba de oficio, con lo cual se transgreden los derechos al debido proceso, defensa y contradicción.

**Problemas jurídicos:** « (...) **1.** ¿El Juzgado de 1ª instancia estaba facultado para examinar las sumas reclamadas en la demanda ejecutiva, a efectos de decidir si libraba o no mandamiento de pago? **2.** De resultar positiva la anterior pregunta, ¿El Juzgado de 1ª instancia debió correrle traslado a la parte ejecutante de la liquidación efectuada por el profesional contable asignado al Despacho Judicial, en pro de no vulnerar sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción? **3.** ¿Con los documentos allegados con la demanda ejecutiva se puede extraer que el valor cancelado por la Entidad ejecutada a la ejecutante en cumplimiento del fallo judicial, incluye lo reconocido por concepto de cesantías, o como lo consideró la Jueza de 1ª instancia, el valor que se reconoció por este concepto le fue girado al Fondo de Pensiones al que se encontraba afiliada la ejecutante? **4.** ¿Cuál es la norma aplicable para liquidar los intereses moratorios respecto de una sentencia que se profirió en los términos del Código Contencioso Administrativo, pero se expidió cuando la Ley 1437 de 2011 ya estaba vigente? »

**Tesis:** « (...) Tenemos que en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 430 del CGP., el Juez, al momento de librar mandamiento de pago, deberá hacerlo por la suma pedida en la demanda ejecutiva o por aquella que considere sea la legal. Es por ello, que cuando el solicitante informa en su demanda que hubo cumplimiento incompleto, corresponde a las Autoridades judiciales analizar si los actos de

ejecución atienden de manera íntegra lo ordenado en el título, y en caso negativo disponer que se haga. Verificada entonces la existencia de las prestaciones cuya insatisfacción se alega, si el Juez no comparte los términos en que el actor persigue el pago de la sentencia, deberá librar el mandamiento en la forma que considere legal. (...) Por lo anterior, el primer problema jurídico se resuelve de manera positiva, esto es, que la Jueza de 1ª instancia si estaba facultada para examinar las sumas reclamadas en la demanda ejecutiva, a efectos de decidir si libraba o no mandamiento de pago, pues, el artículo 430 del CGP habilita al Juez, como director del proceso y a quien legalmente le asiste una serie de potestades y deberes, aún officiosas, para examinar con detenimiento el título para efectos de librar el mandamiento como legalmente corresponde, ya que los Jueces deben resguardar que en las actuaciones prevalezca el derecho sustancial y, ello se materializa al analizarse la forma en que debe librarse mandamiento de pago, o en su defecto, ser negado; (...) En lo que concierne al segundo problema jurídico, (...) La Jueza A Quo, en el caso concreto, se apoyó en la liquidación que realizó el Contador quien como profesional adscrito a esta Jurisdicción, brindó la colaboración requerida, sin que pueda dársele a ese informe, se repite, el tratamiento procesal de una prueba, siendo que dicha liquidación tuvo como propósito de servir como soporte a la decisión judicial, que debe estar fundamentada en cálculos y operaciones matemáticas, que le permita sustentar las razones por las cuales se debe librar mandamiento ejecutivo por las sumas que estime legales, o en su defecto, negar librarlo si encuentra que no se adeuda suma alguna al ejecutante. Con esa determinación no se vulneran los derechos al debido proceso, defensa y contradicción del ejecutante, pues, se repite, la liquidación realizada por el Contador no es una prueba de la cual deba correrse traslado a las partes, sino constituye un apoyo para que el Juzgado sustanciador pudiera estudiar si libraba el mandamiento ejecutivo, conforme fue pedido por la ejecutante o, en atención a lo que correspondía legalmente, acorde con lo señalado en el artículo 430 del CGP., máxime cuando en el asunto aún no se ha librado mandamiento de pago para entenderse trabada la litis; además, la parte ejecutante puede controvertir la decisión y atacar la liquidación efectuada por el fallador de instancia, para que el Juez de segunda instancia entre a estudiar si dicha liquidación resultó acertada o no. (...) Adentrándonos al estudio del último problema jurídico que se planteó, es menester traer a colación lo que recientemente decidió la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta, en la [sentencia de unificación del 10 de noviembre de 2022](#), proferida en el proceso con radicado No 50001333300820150001201, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, respecto a la manera como debe liquidarse los intereses moratorios causados por el retador en el pago de la condena judicial impuesta en la sentencia, (...) Atendiendo el nuevo criterio adoptado por este Tribunal, se observa que el proceso que dio origen al título se tramitó en vigencia del Decreto 01 de 1984 – CCA., como quiera que la demanda se presentó en el año 2011, y se tiene que las sentencias de 1ª y 2ª instancia y su ejecutoria se dieron en vigencia del C.P.A.C.A., luego resulta aplicable la 2ª regla fijada en la sentencia de unificación de la Sala Plena, esto es, “*Los procesos cuya*

*demanda se presentó antes de la vigencia del CPACA y cuya sentencia se dicta después, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al artículo 177 del CCA, y la entrada en vigencia del CPACA no altera esta circunstancia, por disposición expresa del artículo 308 ibídem”. Igualmente, se debe aplicar la regla concerniente a que “Los procesos cuya demanda se presentó antes de la vigencia del CPACA, cuya sentencia también se dictó antes y cuya sentencia se dicta después, deberán atender el plazo de dieciocho (18) meses consagrado en el artículo 177 del CCA para que la obligación se entienda exigible”. Por lo anterior es claro que, la Entidad ejecutada debe dar cumplimiento a la sentencia judicial en los términos 176 y 177 del C.C.A., como lo dispusieron las sentencias judiciales objeto de ejecución. A su vez, debe tenerse en cuenta lo señalado en el artículo 1653 del Código Civil, al momento de efectuarse el pago de los intereses moratorios y el capital que falte por cancelar.»*

[Ver providencia del 7 de diciembre de 2022, Exp. 50001333300720190014701.](#)

## CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

### MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / AUTO / SOLICITUD DE PRUEBA TESTIMONIAL / DEBER DE INDICAR EL OBJETO.

**Síntesis del caso:** mediante auto del 10 de agosto de 2022 se dispuso, entre otros aspectos, negar un testimonio pedido por la parte actora, con sustento en que no fueron señalados los hechos objeto de dicha prueba, razón por la cual, el apoderado interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, argumentando que el testigo solicitado es quien tiene pleno conocimiento sobre la ejecución y presunto incumplimiento de la Unión Temporal en el contrato de consultoría materia de demanda, por ser el delegado de Corporinoquia en las reuniones que se llevaban a cabo, y el encargado de emitir conceptos del estado del contrato, lo cual torna la prueba solicitada, conducente, pertinente y útil, añadiendo que si bien en el escrito de demanda no se indicó expresamente el objeto de la prueba, en virtud del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, resultaba procedente su decreto.

**Tesis:** «(...) No obstante, en relación con el objeto de la prueba, aspecto que aquí nos interesa, únicamente se entiende subsanada cuando si quiera se enuncia que al testigo le corresponde declarar sobre lo que le conste con respecto a los hechos referidos en el proceso, pues, proceder a su decreto pese a que se omite totalmente el requisito, desconocería los derechos de contradicción y defensa de la parte demandada al momento de practicar la prueba, así como el principio de lealtad de

las partes en el proceso, toda vez que desde allí se pueden determinar las circunstancias que afecten la credibilidad o imparcialidad del testigo, sus inhabilidades para testimoniar, o incluso, si están exceptuados de este deber. Y tampoco se podría cumplir el cometido de analizar la conducencia, pertinencia y eficacia de la misma así sea mediante una interpretación judicial por no determinar concretamente los hechos. Igualmente, pese a que el recurrente manifestó en su recurso el objeto sobre el cual pretende declarar su testigo, se tiene que el artículo 212 del C.P.A.C.A., establece como oportunidades probatorias, específicamente de la parte actora, únicamente la demanda, la reforma de la misma, la oposición a las excepciones formuladas por la parte pasiva, y, la respuesta a los incidentes, por lo que se entiende que la manifestación realizada en el recurso, es extemporánea.»

[Ver providencia del 11 de octubre de 2022, Exp. 50001233300020190026200.](#)

---

## SENTENCIAS

---

### NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SENTENCIA / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES / DECRETO 758 DE 1990 / PRINCIPIO DE CONDICIÓN MÁS BENEFICIOSA / ULTRACTIVIDAD DE LAS NORMAS ANTERIORES A LA LEY 100 DE 1993.**

**Síntesis del caso:** la demandante solicita el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes de conformidad con el Decreto 758 de 1990, en calidad de beneficiaria de su compañero permanente, con quien convivió durante 42 años hasta la fecha de su fallecimiento el 16 de febrero de 2013, y procreó 2 hijos que a la presentación de la demanda eran mayores de edad. El causante realizó aportes a pensión en el régimen de prima media con prestación definida, de manera discontinua, por los periodos del 25 de agosto de 1970 hasta el 4 de enero de 1982 y del 13 de octubre de 1983 hasta el 30 de noviembre de 1993, de los cuales, 505,25 semanas fueron a la extinta CAJANAL (hoy UGPP), y de igual forma, alcanzó a cotizar 922,54 semanas antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Con base en estos supuestos, la demandante solicitó a la UGPP el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, petición que fue negada mediante los actos demandados, aduciendo que la normatividad contenida en el Acuerdo 049 de 1990 – aprobada por el Decreto 758 de 1990 – no es aplicable a CAJANAL por ser un régimen exclusivo del antiguo ISS (hoy Colpensiones).

**Problema jurídico:** «(...) determinar si la señora (...) tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente por el fallecimiento de su esposo (...), en aplicación del Decreto 758 de 1990, como lo señaló el *a quo*, o si, no tiene derecho a la pensión de sobreviviente, debido a que el causante no cumplía con los requisitos para ser beneficiario de la pensión, como lo expone la UGPP.»

**Tesis:** «(...) En ese sentido, la Corte Constitucional integró la postura que había estado aplicando con lo establecido en Acto Legislativo 01 de 2005, determinando unos requisitos con el fin de limitar el reconocimiento de la pensión de sobreviviente, en aplicación del principio de sostenibilidad fiscal del sistema de seguridad social. Por lo que, indicó que se requería cumplir con los siguientes presupuestos: En primer lugar, establece la sala plena que el sujeto beneficiario debe tener una condición de vulnerabilidad, para lo cual requiere que se estudie mediante el test de procedencia si pertenece a un grupo de especial protección constitucional, que el desconocimiento de la pensión de sobrevivientes afecta directamente su mínimo vital, que dependa económicamente del afiliado que falleció y que no realizó las cotizaciones en los últimos años de su vida por una imposibilidad insuperable. Posteriormente, se deberá analizar los presupuestos propios de la pensión de sobreviviente, como son: i) la fecha de fallecimiento del afiliado, ii) la no acreditación de las semanas cotizadas en vigencia de la Ley 797 de 2003 y iii) la acreditación de las semanas requeridas en el Acuerdo 049 de 1990, con anterioridad al 01 de abril de 1994 -entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993-. (...) Conforme lo expuesto, no cabe duda que la postura de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en concordancia con lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional en casos similares, es la contabilización de la totalidad de las semanas cotizadas por el beneficiario de la pensión, tanto en el ISS como en los otros fondos pensionales. Por lo que, es necesario diferenciar la obligatoriedad de haber cotizado al ISS antes del 01 de abril de 1994 para que le sea aplicado el régimen establecido en el Decreto 758 de 1990, respecto de los requisitos para acceder a la pensión de sobreviviente propiamente, en los que en ninguna parte requiere la totalidad de aportes – bien sean las 150 semanas o las 300 semanas -, en el mismo ISS. Por el contrario, se colige del Decreto 758 de 1990 que el legislador contempló la posibilidad de sumar los aportes tanto del ISS como de los efectuados en los otros fondos de pensiones, al considerar que la aplicabilidad de la norma se presentaba en el reconocimiento de una pensión bien sea compartida o en su totalidad. (...) Adicionalmente, es de señalar que en principio la accionante también podría ser beneficiaria del régimen contemplado en la Ley 33 de 1985 – régimen general – o de lo establecido en la Ley 71 de 1988 que es la ley por aportes, en caso de darle aplicación al régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993. No obstante, como se dejó sentado en el transcurso de esta providencia, en el caso de la Ley 33 de 1985 los requisitos exigidos en la misma son mayores a los contemplados en el Decreto 758 de 1990; así como, en el caso de la Ley 71 de 1988 ni siquiera contempla la pensión de sobreviviente, por lo que, en virtud del principio

de la condición más beneficiosa es el Decreto 758 de 1990 el que debe ser aplicado en el presente caso. (...) Ahora bien, frente a cuál es la entidad que debe ser condenada, aunque no es objeto de apelación, se aclara que la Corte Constitucional en sentencia de tutela en un tema similar al que se estudia en el presente proceso<sup>28</sup> condenó a la UGPP (...) Al respecto, se logra extractar que en dicho caso el accionante había cotizado un total de 102,28 semanas al ISS y 902,15 semanas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), siendo el mayor número de aportes el efectuado a la segunda entidad. Lo cual, comparado al presente caso es idéntico el sustento fáctico en este tema; por ende, la postura del *a quo* se enmarca dentro de la razonabilidad y los presupuestos jurisprudenciales anotados.»

[Ver providencia del 5 de octubre de 2022, Exp. 50001333300220170005401.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SENTENCIA / PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES / DOCENTE OFICIAL / FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FOMAG / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN LEY 100 DE 1993 / LEY 812 DE 2003 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005 – Requisitos para permanecer en el régimen de transición.**

**Síntesis del caso:** el demandante nació el 27 de agosto de 1953, y en su vida laboral ha realizado aportes por tiempo de servicios en el sector privado (ISS), así como en el municipio y en el FOMAG, siendo afiliado a este último desde el 15 de febrero de 2012 hasta la fecha de presentación de la demanda. De igual forma, a través del acto demandado le fue reconocida pensión de jubilación por aportes condicionada al retiro del servicio. Con base en estos hechos, solicita la nulidad parcial del acto de reconocimiento y el consecuente reconocimiento de la pensión por aportes equivalente al 75% de todo lo percibido antes del estatus pensional, es decir, a partir del 27 de agosto de 2013 (cuando cumplió 60 años de edad), sin exigir el retiro definitivo del cargo, por considerar que la prestación es compatible con el salario como docente oficial.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si él [demandante] en su calidad de docente oficial con acumulación de aportes del sector público y privado, le asiste el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación a cargo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- FOMAG, ello conforme a la Ley 71 de 1988 en cuantía del 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición del estatus jurídico de pensionado y con efectividad a partir de tal fecha sin condicionar su goce al retiro definitivo del servicio, o si como lo consideró el Juzgado de 1ª instancia no tiene derecho a tal

reconocimiento, en tanto que el régimen pensional dispuesto en la mentada Ley 71, es viable por beneficio del régimen de transición establecido en el artículo 36, de la Ley 100 de 1993, y el actor aunque cumplió con los requisitos para ser beneficiario de ese régimen de transición, para el momento de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, no había cotizado al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios, para conservarlo hasta el año 2014.

De evidenciar que el actor no tiene derecho a que se le aplique el régimen pensional previsto en la Ley 71 de 1988, este Juez Colegiado con base en el principio *novit iura curia*1, aplicable en asuntos pensionales, establecerá si el demandante tiene derecho a la referida prestación conforme los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993.»

**Tesis:** «(...) Se debe tener en cuenta, que el Consejo de Estado, Sección 2ª, a través de la sentencia de unificación 014 CE S2, del 25 de abril de 2019, precisó que según el párrafo transitorio 1º, del Acto Legislativo 01 de 2005, existen dos regímenes prestacionales que regulan el derecho a la pensión de jubilación para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial, determinando lo siguiente: i) Los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, en virtud de la Ley 91 de 1989, gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985 y los factores que se deben tener en cuenta en el ingreso base de liquidación, son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985. (...) ii) A los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, aplica el régimen pensional de prima media regulado en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, esto con los requisitos previstos en dicha reglamentación, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. (...) De este recuento normativo y jurisprudencial se concluye que las personas que se vincularon a la docencia oficial con antelación a la Ley 812 de 2003, y que tuvieron vinculaciones únicamente en el sector público se les aplica la Ley 33 de 1985. Si, es el caso de un docente que tiene acumulados tiempos cotizados en el sector privado y público, la disposición aplicable es la Ley 71 de 1988, en concordancia con la Ley 33 de 1985. Para las personas que tuvieron su primer vínculo a la docencia oficial con posterioridad a la entrada en vigencia de la citada Ley 812, su régimen pensional es el de prima media contemplado en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003. En este evento para poder ser beneficiarios del régimen pensional contenido en la Ley 71 de 1988, deben acreditar ser beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, además, contar con 750 semanas cotizadas a 25 de julio de 2005, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, para conservar dicho régimen de transición. (...) De manera que, quienes resultaron beneficiarios del régimen de transición del artículo 36, de la Ley 100 de 1993, tienen que haber

cotizado al menos 750 semanas o su equivalente en el tiempo de servicio a la entrada en vigencia de dicho Acto Legislativo, para conservarlo hasta el 31 de diciembre de 2014. (...) En el asunto sub examine, en principio, la situación pensional del accionante se rige por las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, dado que, se reitera, su ingreso al servicio educativo oficial ocurrió con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 (4 de marzo de 2004), lo cierto es que dicha normativa no despojó a los docentes de la posibilidad de acudir a otros regímenes anteriores a aquellas que le resultaran más favorables, desde luego, siempre que acrediten que son beneficiarios de la transición de que trata el artículo 36, de la Ley 100 de 1993. Tenemos que, el accionante resultó beneficiado del régimen de transición contemplado en el citado artículo 36, de la Ley 100 de 1993, puesto que para el 1 de abril de 1994, contaba con 40 años de edad, no obstante, para conservar dicho régimen de transición debe haber cotizado por lo menos 750 semanas a 25 de julio de 2005, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005. (...) De lo anterior, se advierte que el demandante no cumple las 750 semanas laboradas requeridas por el Acto Legislativo 01 de 2005, para conservar el régimen de transición del artículo 36, de la Ley 100 de 1993, por ende, el régimen pensional que lo rige en su integridad es este último.»

[Ver providencia del 5 de octubre de 2022, Exp. 50001333300620190033901.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SENTENCIA / PENSIÓN DE INVALIDEZ MIEMBRO DE LA POLICÍA / NIVEL EJECUTIVO / PERSONAL HOMOLOGADO / LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ / SUBSIDIO FAMILIAR – No se computa como factor salarial en ningún caso.**

**Síntesis del caso:** el demandante, en su condición de Subintendente retirado de la Policía Nacional, acudió a la jurisdicción reclamando la reliquidación de la pensión de invalidez que devenga, con inclusión del subsidio familiar, para lo cual solicita la inaplicación del Parágrafo del artículo 15 y el Parágrafo del artículo 49 del Decreto 1091 de 1995, el Parágrafo del artículo 23 del Decreto 4433 de 2004 y el Parágrafo del artículo 3 del Decreto 1858 de 2012; esto, en virtud del principio de igualdad, teniendo en cuenta que al personal de oficiales y suboficiales sí se les incluye dicha partida para liquidar sus asignaciones de retiro.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si al demandante le asiste o no derecho a que su pensión de invalidez sea reajustada con la inclusión del subsidio familiar en su calidad de miembro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, en virtud del derecho a la igualdad.»

**Tesis:** «(...) conforme al marco jurídico citado en precedencia, se colige que el subsidio familiar no tiene el carácter de factor salarial para la liquidación de la pensión de invalidez del personal de Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional por cuanto no se estableció como partida computable para tal fin por el legislador y/o el Gobierno Nacional, disponiéndose expresamente que *“El subsidio familiar no es salario, ni se computa como factor del mismo en ningún caso”*, intelección que entendida en sentido contrario desconocería la voluntad y la libre configuración del legislador extraordinario-Gobierno Nacional. (...) Ahora bien, el demandante considera que tal como sucede con los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional le asiste derecho a devengar el subsidio familiar en su pensión de invalidez alegando la violación al artículo 13 de la Constitución Política porque debe darse el mismo trato para uno y otro grupo de la misma institución; (...) En ese sentido, a juicio de este Tribunal, el presente asunto no supera el test de igualdad, pues conforme a lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-862 de 2008, reiterado en Sentencia T-629 de 2010, para efectos de analizar el menoscabo al mencionado derecho se deben tener en cuenta tres (3) etapas, a saber: *“i) debe establecer cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o “tertium comparationis”), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual.”* De manera que, de entrada, se advierte que el *sub júdice* resulta disímil en cuanto a los supuestos fácticos y jurídicos que rodean el reconocimiento pensional de los miembros del Nivel Ejecutivo y los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional debido a que el régimen pensional aplicable es totalmente diferente, regulándose de forma especial para el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional los parámetros para acceder a la pensión de invalidez, razón por la cual no es posible realizar el análisis de igualdad por cuanto que los sujetos no ostentan la misma naturaleza. Lo anterior debe entenderse así, debido a que los regímenes de carrera y, por ende, de asignación de retiro de suboficiales de la Policía Nacional y del Nivel Ejecutivo de la misma institución son totalmente diferentes y obedecen a objetivos disímiles (este último fue creado con la finalidad de profesionalizar el recurso humano de la Policía Nacional). Lo dicho en precedencia guarda relación con la conclusión a la que arribó el Consejo de Estado en sentencia del 25 de noviembre de 201926, en la cual analizó el test de igualdad o proporcionalidad entre los miembros del Nivel Ejecutivo y los Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Pública, (...) Por consiguiente, refulge con claridad que no existe una vulneración al derecho a la igualdad, pues nos encontramos ante supuestos fácticos y jurídicos disímiles, pues los grupos objeto de estudio (miembros del nivel ejecutivo y Oficiales y Suboficiales) tienen parámetros distintos en cuanto al ingreso, ascenso, funciones y responsabilidades, por lo que la diferencia de trato se encuentra justificada y en esta

medida no existe vulneración del derecho a la igualdad, máxime cuando el nivel ejecutivo se encuentra en una categoría inferior a la de los Oficiales, lo que hace suponer que a mayor jerarquía mayores beneficios, pues la exigencia para ocupar dichos cargos es superior. En este punto, es menester precisar que contrario a lo considerado por el demandante, en este caso no se puede alegar la vulneración del derecho a la igualdad porque los sujetos a comparar se encuentren en una misma situación fáctica, al tratarse de las familias de los miembros del Nivel Ejecutivo y las familias de los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, toda vez que, si bien es cierto el subsidio familiar es una prestación social pagadera al personal del Nivel Ejecutivo con el objeto de auxiliar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, lo que da entender que los beneficiarios del subsidio familiar resultan ser las familias de los uniformados, también lo es que esta Sala no puede pasar por alto que el causante de dicha prestación es el miembro del Nivel Ejecutivo en virtud de su vinculación laboral con la Fuerza Pública, lo que obligatoriamente conlleva a que el análisis de la vulneración del derecho de igualdad se realice desde la perspectiva laboral que ostenta el titular directo del subsidio, en este caso los miembros del Nivel Ejecutivo y los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional que ostentan diferentes regímenes laborales y de asignación de retiro o pensionales, como previamente se estudió.»

[Ver providencia del 20 de octubre de 2022, Exp. 50001333300220180050501.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SENTENCIA / CONTRATO REALIDAD / SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD EN LA VINCULACIÓN LABORAL – Interpretación más favorable sobre la regla fijada por el Consejo de Estado.**

**Síntesis del caso:** la demanda acude a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando el reconocimiento de derechos laborales derivados de la ejecución de contratos de prestación de servicios, a través de los cuales se encubrió una verdadera relación laboral. El *a quo* accedió parcialmente a las pretensiones, y al momento de emitir dicha decisión, aún no se había expedido por el Consejo de Estado la sentencia de unificación de fecha 9 de septiembre de 2021, mediante la cual sentó reglas jurisprudenciales entre otros aspectos, sobre la delimitación del término de solución de continuidad en los contratos estatales para el reconocimiento de las acreencias laborales. Por lo anterior, el Tribunal analizó el caso concreto de cara a esas nuevas pautas jurisprudenciales, reiterando la interpretación ya fijada por la Sala de Decisión Oral 1 de la Corporación.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si se configuraron los elementos de una relación laboral entre la señora (...) y el DEPARTAMENTO DEL META-

SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL, específicamente el de la subordinación y dependencia continuada, durante el tiempo que estuvo vinculado a la Entidad accionada a través de contratos de prestación de servicio, que le confiera el derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales en igualdad de condiciones a los empleados de planta.

En caso de resultar afirmativo el anterior interrogante, se debe determinar si en este caso ¿ocurrió la prescripción extintiva frente a alguno o todos los periodos de vinculación de la demandante con la Entidad accionada, al haber transcurrido más de tres años entre la finalización de algunos de los periodos contractuales sobre los cuales se configuró la relación laboral de la demandante y la reclamación administrativa? (...)»

**Tesis:** «(...) Ahora, como se presentaron varias interrupciones contractuales, se debe determinar si hubo o no solución de continuidad del servicio, de acuerdo a la nueva regla jurisprudencial fijada en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, que se citó en el marco teórico de esta providencia, en la que se estableció que hay solución de continuidad en la prestación del servicio, cuando entre la celebración de un contrato de prestación de servicios y otro, transcurra un plazo superior a los 30 días hábiles. En este punto, resulta menester dejar en claro que, de una lectura desprevenida de la mentada sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, pareciera que los 30 días hábiles que pregona para efectos de entender cuándo hay solución de continuidad, se aplicara solamente para analizar el tema de la prescripción de derechos. Sin embargo, este TRIBUNAL, en su SALA DE DECISIÓN ORAL 1, en sentencia del 4 de noviembre de 2021, proferida dentro del radicado No 50 001 33 33 003 2016 00331 01, C.P. CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ, luego de un estudio detenido de la citada sentencia de unificación, encontró que de los apartes de esta sentencia respecto del término de los 30 días para que se entienda que hubo solución de continuidad, se desprenden dos interpretaciones. La primera, que la la unificación sobre el término de 30 días hábiles para que se entienda que hubo una solución de continuidad (interrupción) solo tiene como propósito que se utilice para determinar aquellos períodos de contrataciones respecto de los cuales operó la prescripción de derechos; ( por ende, los efectos jurídicos de declarar que no hubo solución de continuidad solo recaen frente al mismo tema de la prescripción; y el Consejo de Estado al referirse expresamente a *“los derechos que pudieren derivarse de cada vínculo contractual”*, implícitamente excluyó la posibilidad de reconocer derechos derivados de los períodos sin respaldo contractual y sin prueba sobre la prestación material del servicio durante tales lapsos. Esto es, aunque para efectos de prescripción no haya solución de continuidad entre un contrato y otro, ello no implica que el restablecimiento del derecho cubija el pago de acreencias o diferencias laborales correspondientes al interregno entre cada contrato durante el cual no esté probado que hubo materialmente una prestación del servicio. La segunda interpretación, es que cuando se hizo referencia a dicho

término, es para reconocerse todo el periodo del cual se declara la existencia de la relación laboral y que no fue cobijado por la prescripción, es decir, incluir los interregnos contractuales para la liquidación de la condena que se encuentren dentro del tiempo de los 30 días hábiles fijados por la Alta Corporación, lo cual resulta más coherente con la declaratoria de no existir solución de continuidad, puesto que si jurídicamente no operó interrupción alguna, cuya consecuencia es la ficción que la relación laboral fue continua, no se entendería cómo puedan omitirse algunos períodos para efectos de la cuantificación de los derechos laborales reconocidos en la sentencia favorable al trabajador. Ante las 2 interpretaciones descritas, se optó por la segunda, por ser la que de mejor manera maximiza el derecho en discusión y que es reconocido judicialmente, y que en esta oportunidad acoge esta SALA DE DECISIÓN; esto es que, los 30 días hábiles a que hace referencia la mentada sentencia de unificación, es para determinar que no existió solución de continuidad en la prestación del servicio, y de ser así, se debe reconocerse todo el periodo laboral que quede comprendido en los interregnos contractuales que se celebraron dentro de dicho término, con el consecuente pago de las prestaciones sociales causadas, cuando se advierta la configuración de los elementos de una relación laboral, siempre que la relación laboral se haya reclamado en el plazo estipulado para la prescripción de derechos. Esta interpretación resulta coherente con la aplicación que sobre el aludido término ha hecho el CONSEJO DE ESTADO en sentencias posteriores, en acatamiento a lo dictaminado por la susodicha sentencia de unificación, en cuanto a la no solución de continuidad de la relación laboral cuando entre la celebración de un contrato de prestación de servicios y otro no sobrepasó un periodo de 30 días hábiles. Al respecto, en sentencia del 30 de septiembre de 2021, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 20001-23-39-000-2015-00223-01(0363-17), C.P. CARMELO PERDOMO CUÉTER, indicó: (...) En ese orden, si entre uno y otro vínculo contractual no transcurren más de 30 días hábiles de interrupción, el Juez contencioso deberá determinar que no existió solución de continuidad, tanto para efectos del pago de prestaciones sociales como para contabilizar el término prescriptivo.»

[Ver providencia del 20 de octubre de 2022, Exp. 50001333300720160035901.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SENTENCIA / SANCIÓN MORATORIA POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS / CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA JUDICIAL POR PARTE DE ENTIDAD PÚBLICA – Trámite regulado por los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.**

**Síntesis del caso:** el actor presentó inicialmente una demanda solicitando el reconocimiento de una relación laboral encubierta mediante contratos de prestación de servicios, ante lo cual obtuvo una sentencia favorable que le reconoció acreencias laborales, incluyendo el auxilio de cesantía. Al tramitarse el procedimiento de cobro

de la condena judicial, la entidad incurrió en mora en el pago al incumplir con los plazos fijados en el artículo 192 del CPACA, razón por la cual, acude ahora a la jurisdicción para solicitar el reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías que le fueron inicialmente reconocidas a través del fallo que declaró la existencia de la relación laboral.

**Problema jurídico:** «(...) se concreta en si el actor tiene derecho o no al reconocimiento de la sanción moratoria de que trata la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, por la tardanza en el pago de las cesantías que le fueron reconocidas mediante sentencia judicial que declaró la existencia de una relación laboral, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas. (...)»

**Tesis:** «(...) si bien es cierto que la sentencia anteriormente citada ordenó el pago a título de indemnización de unas prestaciones sociales como lo son las cesantías dejados de recibir con ocasión a la ejecución de la relación contractual de prestación de servicios que regía entre el reclamante y el Hospital accionado, también lo es que, ello no implica que por corresponder a obligaciones de naturaleza prestacional deban ser reconocidas y pagados en los términos que la Ley dispone para esa clase de obligaciones a cargo del empleador, pues es evidente que al haberse reconocido tales conceptos dentro de una orden judicial, el pago y acatamiento de la sentencia e incluso las sanciones por incumplimiento o mora, están sometidos a los términos que la ley dispone para el cumplimiento de la decisión judicial, máxime, si se tiene que los derechos reconocidos se dieron a título de indemnización. (...) Ahora bien, debe tenerse en cuenta que por tratarse de una sentencia judicial que reconoció unas prestaciones sociales, entre las que se encuentra, el auxilio de cesantías, esta se debe cumplir en los términos de los artículos 173, 176 y 177 del Decreto Ley 01 de 1984, CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -C.C.A.- vigente hasta el 2 de julio de 2012, que establecían las condiciones y regulaban el procedimiento para hacer efectivas las condenas impuestas a las Entidades públicas. (...) Posteriormente, la Ley 1437 de 2011- C.P.A.C.A., consagró en sus artículos 192 y 195, las reglas a efecto del cumplimiento de sentencias y conciliaciones, así como el trámite para su pago, por parte de las Entidades públicas condenadas y estableció el procedimiento para hacer efectivos los fallos judiciales. Lo anterior, permite concluir que, para efectos del cumplimiento de la sentencia proferida el 29 de octubre de 2015, por el Tribunal Administrativo, Sala de Descongestión Itinerante, Sede Bogotá, que ordenó el pago de unas prestaciones sociales, entre estas, el auxilio de cesantías, a favor del demandante, se sujeta a una normatividad propia que previó el tiempo en que la Entidad pública demandada debe cumplir la providencia judicial y el pago de unos intereses moratorios por el lapso que dure en materializarse la condena judicial. Es así que, el supuesto fáctico que pregona el actor no se subsume en lo regulado por las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, así dentro de la condena judicial se encuentren las cesantías, en la medida que desde la ejecutoria del fallo,

las sumas de dinero reconocidas devengarán intereses moratorios. De manera expresa, en el mentado fallo se dispuso que se daría cumplimiento en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A. Tenemos que, el Consejo de Estado, en sentencia del 27 de agosto de 2020, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 27001-23-33-000-2017-00098-01 (2437-19), C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, que resolvió un caso similar al debatido, determinó que no es viable el reconocimiento de la sanción moratoria consagrada en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, cuando las cesantías son reconocidas en virtud de un fallo judicial que declaró la existencia de un contrato realidad, (...) De manera que, en los eventos en que las cesantías son producto del reconocimiento de un fallo judicial en el que se ventiló la existencia de una relación encubierta por contrato de prestación de servicios, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, no procede el pago de la sanción moratoria, contenida en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, en tanto que el supuesto fáctico contemplado en estas no se hace extensivo a la situación aludida, puesto que lo que sanciona dichas normas es el incumplimiento del empleador de pagar oportunamente las cesantías de sus trabajadores regidos por una relación legal y reglamentaria, la cual no tuvo el actor, dado que, el hecho de que en atención al principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades se hubiere declarado la existencia de una relación laboral subyacente de un contrato de prestación de servicios, no le otorgó al demandante la calidad de empleado público; adicional a que, como se expresó en la sentencia transcrita, el pago ordenado se hizo a título de indemnización, al igual que sucedió en este caso, luego, el contenido obligacional cancelado consistió en el reconocimiento de una compensación económica a favor del demandante, en el equivalente a lo que debió haber recibido por prestaciones sociales, pero no al punto que se haya discriminado una por una la prestación social y que el pago de cada una de estas se sujete a los términos perentorios previstos en la normatividad que rige para las relaciones legales y reglamentarias propiamente dichas.»

[Ver providencia del 27 de octubre de 2022, Exp. 50001333300520190007501.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SENTENCIA / CONDENA EN COSTAS / ARTÍCULO 188 DE LA LEY 1437 DE 2011 – Introdujo cambio de criterio, del subjetivo al objetivo valorativo.**

**Síntesis del caso:** el demandante inició medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra del Ministerio de Defensa – Policía Nacional y de CASUR, solicitando la reliquidación de su asignación de retiro – que le fue reconocida al retirarse de la institución en el año 2011 –, a partir de la modificación de su Hoja de Servicios, concretamente reajustando el salario que devengó en actividad durante los años 1997, 1999 y 2002, aplicando la diferencia resultante entre el IPC de dichas anualidades y el incremento que le aplicaron en virtud del principio

de oscilación. La sentencia de primera instancia negó las pretensiones y condenó al demandante en costas, razón por la cual interpuso recurso de apelación únicamente en lo relativo a esta condena.

**Problema jurídico:** «(...) ¿Es procedente la condena en costas, en 1ª instancia, impuesta en contra del actor, al negarse las pretensiones de la demanda?, o si tal condena no es viable, atendiendo la conducta asumida por la parte vencida en el proceso, y que no existe prueba de la causación de las costas, como lo sostiene el apoderado del demandante en el recurso de apelación. (...)»

**Tesis:** «(...) Conforme con lo anterior, se insiste, que cuando una de las partes resulte vencida en el proceso, o se le resuelva en forma desfavorable su recurso de apelación, debe ser condenada en costas, sin que se requiera entrar a observar la conducta asumida por las partes en el transcurso del proceso, puesto que este requisito lo tenía implementado el anterior C.C.A., el cual desapareció con el C.P.A.C.A., el que optó por un criterio objetivo para su imposición, pero se debe analizar si en el expediente aparecen causadas en la medida de su comprobación, por lo que el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativo determinó que para su imposición la nueva Legislación estableció un criterio objetivo valorativo. (...) La Sala no desconoce que la Subsección B de la Sección 2ª del Consejo de Estado ha optado por un criterio subjetivo para la procedencia de la condena en costas, pues en su sentir, estas no se generan de manera automática, sino que debe observarse la conducta asumida por las partes, así lo hizo saber en sentencia del 20 de febrero de 2020, radicado No 25000-23-42-000-2012-01172-01(3699-14), C.P. Cesar Palomino Cortes. No obstante, el Tribunal Administrativo del Meta, en virtud de la libertad de interpretación y autonomía que tiene el Juez de adoptar la posición que considere es la correcta, se ha inclinado por la postura esbozada en la Subsección A de la Sección 2 del Consejo de Estado, pues, se estima es la que se encuentra más ajustada al tenor literal del artículo 188 del C.P.A.C.A. A efecto de resolver la controversia que se analiza, se advierte que en el expediente está demostrado que la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICIA NACIONAL ejerció la defensa durante el trámite de la 1ª instancia, en forma escrita, con los memoriales de contestación de la demanda y alegatos de conclusión ( según se consultó en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI); por lo tanto, se debe concluir que sí confluyeron los criterios objetivo y valorativo para que el Juez de 1ª instancia, impusiera una condena al respecto, a cargo de la parte demandante. En efecto, en aplicación del criterio objetivo, en la sentencia debe haber una disposición o decisión acerca de la condena en costas, bien sea imponiéndola o absteniéndose de hacerlo; en este caso, el Juez de instancia decidió condenar en costas. Ahora bien, en virtud del criterio valorativo era necesario que el Juez revisara si las costas se causaron o si era viable comprobar su causación, ello, de acuerdo con la actividad que efectivamente hubiera desplegado la parte contraria, en ejercicio de la defensa de los intereses de su representado; así, en el caso en estudio y de acuerdo a las

actuaciones que se relacionaron con antelación, se hizo evidente que el apoderado del MINISTERIO DE DEFENSA-POLICIA NACIONAL, ejerció el derecho de defensa, con la presentación de los respectivos memoriales de contestación de la demanda y alegatos de conclusión, y con base en esas actuaciones se fijaron las agencias en derecho, de acuerdo con las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. En torno al punto anterior, es importante aclarar que si bien es cierto el demandante advierte que no hubo mala fe en su actuar y, por ello, no procede la condena en costas, también lo es que, conforme al criterio de la Subsección A de la Sección 2ª del Consejo de Estado, se ha considerado que para la valoración que debe realizar el Juez, con miras a determinar si hay o no lugar a imponer costas, no se incluye el aspecto relativo a la mala fe o temeridad de las partes, pues, de lo que se trata es de verificar la actuación o gestión que haya realizado la parte contraria a aquella a la cual le resultan desfavorables las pretensiones y no de evaluar la conducta leal, adecuada, prudente, oportuna y decorosa de la parte que resulta vencida en la actuación, pues tales circunstancias no impiden la imposición de la condena en costas. En lo que respecta, al argumento del Apoderado del accionante, que esa condena no procedía, en vista de que no fue solicitada dentro de las pretensiones de la demanda, se debe decir que esa afirmación no tiene sustento alguno, primero, porque no se ve lógica a ese planteamiento, en razón a que la misma parte no va pedir una condena en costas en contra suya, y segundo, para la imposición de las mismas no requiere de solicitud de alguna de las partes, sino que es una atribución del Juez, según lo contemplado en el ya citado artículo 188 del C.P.A.C.A.»

[Ver providencia del 27 de octubre de 2022, Exp. 50001333300420190032201.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SENTENCIA / BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS / NEGOCIACIÓN COLECTIVA SECTOR PÚBLICO / EMPLEADOS DEL NIVEL TERRITORIAL / DOCENTE OFICIAL / FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.**

**Síntesis del caso:** la demandante, en su condición de docente oficial desde el 6 de julio de 1989, adscrita al departamento del Guaviare, solicita el reconocimiento de la Bonificación por Servicios Prestados establecida en el Decreto 2418 de 2015, inaplicando por inconstitucional el Capítulo IV del Acuerdo suscrito el 11 de mayo de 2015 entre la CUT y el Gobierno Nacional, por considerar que debe dársele tratamiento de empleado territorial.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si le asiste derecho o no, a la señora (...) al reconocimiento y pago de la bonificación por servicios prestados contemplada en el

Decreto 2418 de 2015 y si con base en ella, es procedente el reajuste las primas de navidad, servicios y vacaciones. (...)»

**Tesis:** «(...) se colige que la bonificación por servicios prestados creada a través del Decreto 1042 de 1978 sólo fue reconocida para los empleados de la Rama Ejecutiva del orden nacional (empleados públicos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional), a excepción del personal que está determinado en el artículo 104 ibidem, dentro de los cuales se encuentra el personal docente de los distintos organismos de la Rama Ejecutiva. Igualmente, es oportuno precisar que para el año 2015 con ocasión al Convenio 151 de la OIT, aprobado por Colombia a través de la Ley 411 de 1997 y el Decreto 160 de 2014, se expidió el Decreto 2418 de 2015 “*Por el cual se regula la bonificación por servicios prestados para los empleados públicos del nivel territorial*” disposición en la cual se preceptuó en su artículo 1 el reconocimiento de la bonificación por servicios prestados a ciertos empleados públicos del orden territorial, en los siguientes términos: (...) En ese orden de ideas, de conformidad con el ámbito de aplicación del precitado decreto, que además guarda armonía con lo convenido con las organizaciones sindicales, el personal docente del sector educación quedó excluido del derecho a la referida bonificación por servicios prestados bajo el entendido de que cuentan con un sistema especial de remuneración. (...) La parte demandante en su recurso de apelación fue enfática en señalar que dentro del presente asunto se solicitaba el reconocimiento de la bonificación por servicios prestados en virtud de lo dispuesto en el Decreto 2418 de 2015, al considerar que por tratarse de una docente de orden territorial también le resultaba aplicable dicha normatividad. Al respecto es del caso precisar que el Consejo de Estado realizó el estudio de la aplicación del Decreto 2418 de 2015 (...) al personal docente, luego de que se demandara a través del medio de control de nulidad la expresión “(...) y del personal administrativo del sector educación (...)” al considerarse en aquella oportunidad por el demandante que dicha expresión comportaba una medida de discriminación negativa al excluir injustificadamente a los docentes oficiales del beneficio de la bonificación por servicios prestados. De esta manera el máximo órgano de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo se refirió respecto a si la exclusión del personal docente territorial de la aplicación del Decreto 2418 de 2015 transgrede el derecho a la igualdad, el principio *in dubio pro operario* y la categoría de servidor público, siendo procedente para este caso que el Tribunal cite *in extenso* la decisión del 6 de mayo de 2021, al versar en su esencia sobre el objeto que aquí se discute: (...) Conforme a lo anterior, es claro que no le asiste derecho a la recurrente respecto del reconocimiento y pago de la bonificación por servicios prestados, por cuanto, si bien el Decreto 2418 de 2015, hizo extensivo dicho beneficio para los empleados públicos de orden territorial, esta normativa excluyó de su aplicación al personal docente, pues la misma determinó como ámbito de aplicación exclusivamente a los empleados públicos del nivel territorial vinculados o que se vinculen a las entidades

y organismos de la administración territorial, del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Territorial, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías Territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales y el personal administrativo del sector educación, aspecto que no vulnera el derecho a la igualdad como quedó visto en precedencia, pues los docentes no se encuentran en supuestos fácticos ni jurídicos similares a los referenciados empleados públicos, al contar con régimen salarial y prestacional especial, aunado a que el Gobierno Nacional en virtud de las competencias asignadas en la Ley 4 de 1992 tenía la potestad de establecer a quienes se les debía reconocer la bonificación por servicios prestados, como finalmente lo realizó. Ahora bien y contrario a lo considerado por la demandante al excluirse al personal docente de la aplicación del Decreto 2418 de 2015, no se está vulnerado el principio de *in dubio pro operario*, puesto que, en términos del Consejo de Estado, el Decreto 2418 de 2015 no da lugar a duda alguna respecto de su ámbito de aplicación pues claramente se determinaron los grupos de trabajadores que serían beneficiarios de este concepto, estableciendo sin dubitación que del sector educación los únicos que tendrían derecho sería el personal administrativo, de manera que es indudable la voluntad del Gobierno Nacional de excluir al personal docente, por lo que no se puede alegar que debe aplicarse esta norma por favorabilidad ante la duda de su aplicación, pues en este evento no existen múltiples interpretaciones sobre a qué personal debe ser reconocida la bonificación por servicios prestados, siendo claro ante su taxatividad que del sector educación solamente le asiste derecho al personal administrativo.»

[Ver providencia del 10 de noviembre de 2022, Exp. 50001333300320190028001.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SENTENCIA / UNIVERSIDADES PÚBLICAS / DOCENTES DE PLANTA / DOCENTES OCASIONALES / DOCENTES DE CÁTEDRA / DERECHOS PRESTACIONALES – Se reconocen de manera proporcional al periodo laborado.**

**Síntesis del caso:** la accionante se vinculó al servicio de la Universidad de los Llanos desde el 1° de febrero de 2009 en programas permanentes, sujeta a prestar personalmente el servicio de acuerdo a los horarios, cursos y programación académica del ente universitario, añadiendo que no presta sus servicios en reemplazo de ningún docente de planta por ausencias temporales como licencias, incapacidades, comisiones, etc, ni hace parte de la planta de personal de otra entidad pública, y sin embargo, a lo largo de su vinculación se le ha dejado de pagar los salarios, prestaciones sociales, aportes a salud y pensión, correspondientes a los periodos intersemestrales, razón por la cual acude a la jurisdicción para obtener el pago de dichos emolumentos laborales.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si existió un vínculo laboral permanente entre la demandante y la Universidad de los Llanos, durante los periodos intersemestrales desde su ingreso como docente, y si como consecuencia de ello tiene derecho al pago de los ingresos salariales y prestacionales en esos mismos lapsos. (...)»

**Tesis:** «(...) Ahora bien, indica la Corte que *“los “profesores ocasionales”, al igual que los catedráticos, cumplen las mismas funciones que un profesor de planta, además deben acreditar para efectos de su vinculación similares requisitos de formación y experiencia, y tienen las mismas obligaciones que los docentes empleados públicos; la diferencia con aquellos estriba en su forma de vinculación, a través de resolución, y en la temporalidad de la misma.”* Así mismo, afirmó que *“El hecho de que la institución requiera transitoriamente los servicios del docente, al cual vincula para que cumpla actividades inherentes a sus funciones y naturaleza, la docencia y la investigación, y a quien le exige acreditar requisitos y calidades similares a los docentes de planta, no justifica que se le restrinjan sus derechos como trabajador.”*, por ende, *“Si su vinculación es transitoria, el reconocimiento de las prestaciones sociales será proporcional al término de la misma, pero no se podrá negar, pues ello además de contrariar el principio de igualdad que consagra la Constitución, atenta contra lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta”*. Frente a esto, la Corte aclaró que el hecho de que en calidad de docentes ocasionales *“hayan prestado sus servicios en reiteradas oportunidades y a lo largo de muchos años en la misma institución, no pueden alegar “un derecho adquirido” para acceder a una plaza de carrera docente, ella sólo se obtiene cuando se gana el correspondiente concurso de méritos.”*. Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de diciembre de 202120, explicó con fundamento en la citada providencia que *“los profesores ocasionales y de cátedra tienen derecho a disfrutar del régimen prestacional previsto para los empleados públicos y trabajadores oficiales, de manera proporcional al tiempo de servicios, toda vez que desempeñan funciones semejantes a las de los docentes de planta y deben acreditar requisitos similares para su vinculación.”* En ese orden, los docentes ocasionales y los hora-catedra al cumplir funciones similares a los docentes en carrera o de planta, tiene derecho a disfrutar del régimen prestacional previsto para aquellos empleados públicos, pero siempre de manera proporcional al tiempo servido, dado el carácter temporal de su servicio. Este régimen está consagrado en el Decreto 1279 de 2002 *“por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales.”* (...) Así las cosas, advierte la Sala que dada la transitoriedad del servicio que prestan tanto los docentes ocasionales como los de cátedra a diferencia de los docentes de planta, cobra relevancia establecer con absoluta claridad la efectiva prestación del servicio docente, pues, el pago de las prestaciones sociales y en últimas de cualquier emolumento, debe hacerse siempre de manera proporcional a ese tiempo de servicios, según se indicó en párrafos anteriores, pues la subordinación está implícita en la labor realizada.»

[Ver providencia del 10 de noviembre de 2022, Exp. 50001233300020180016300.](#)

52

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SENTENCIA / DOCENTE OFICIAL / FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO / RELIQUIDACIÓN PENSIÓN DE JUBILACIÓN / FIJACIÓN DEL LITIGIO – Importancia.**

**Síntesis del caso:** al demandante le fue reconocida pensión de jubilación por haber prestado sus servicios como docente oficial por más de 20 años, sin embargo, no le fueron incluidos todos los factores salariales devengados durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional, razón por la cual acudió a la jurisdicción para obtener el reajuste de dicha prestación. El *a quo* negó las pretensiones de la demanda, conforme a la sentencia de unificación del 25 de abril de 2019 del Consejo de Estado, según la cual, a los docentes oficiales vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, se les aplica el régimen general para los servidores públicos – Ley 33 de 1985 – y únicamente se pueden tener en cuenta para la liquidación pensional, los factores enlistados en el artículo 3° ibídem, modificado por el artículo 1° de la Ley 62 de 1985 siempre que sobre ellos haya realizado las cotizaciones respectivas. El demandante interpuso recurso de apelación, aduciendo que de manera ligera fueron negadas las pretensiones sin adecuar la situación fáctica a las normas que regulan la materia, y específicamente, indicó que no solicita la inclusión del factor *horas extras* sino el reajuste de su valor, por ser inferior al indicado en el certificado de salarios aportado.

**Problema jurídico:** «(...) determinar, en primera medida, si en esta segunda instancia puede estudiarse lo relacionado con el reajuste del valor de las horas extras que sirvió de base para liquidar la pensión reconocida por la Secretaria de Educación del Municipio de Villavicencio (FOMAG) a través de la Resolución (...), a favor del señor (...). En el evento de que este interrogante se absuelva positivamente, deberá determinarse, si el demandante tiene derecho al reajuste del valor del concepto de horas extra que sirvió de base para liquidar su pensión su jubilación.»

**Tesis:** «(...) se resalta que el *a quo*, en proveído del 16 de marzo de 2021, acatando los límites propuestos en la demanda, fijó el litigio en el sentido de “*determinar si el señor (...) en condición de pensionado, tiene derecho a la reliquidación de la pensión de jubilación, con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del estatus de pensionado*”. En efecto, al revisar la demanda es evidente que el demandante en ningún momento cuestionó el valor de las horas extras que sirvió de base para liquidar su pensión de jubilación; tan evidente es esta situación, que ni si quiera en el recuadro en el que detalló los valores que sirvieron de base para determinar la cuantía, relacionó los valores de

este concepto, pues, sus recuadros, siempre permanecieron vacíos. Ante esta circunstancia y de acuerdo con la jurisprudencia del H Consejo de Estado, como quiera que la fijación del litigio delimita el campo de acción del juez y las partes dentro del proceso, en virtud del principio de congruencia, no es dable que un operador judicial en la sentencia se pronuncie frente a cuestiones que no fueron planteadas en esta etapa procesal o momento trascendental del proceso, que se encuentra regulado en el artículo 182A del CPACA o,, en su defecto en el artículo 180 ibidem, en la cual las partes interesadas tiene la oportunidad y deben estar atentas para intervenir en la formulación del mismo, ejerciendo, si es necesario, los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico para tal fin. (...) De acuerdo con lo anterior, como en la demanda no se formuló ninguna discusión en relación con monto de las horas extra que sirvió de base para liquidar la pensión y, por ende, a quo no planteó este aspecto en la fijación del litigio, el demandante debió adoptar las medidas necesarias para obtener su inclusión, tales como efectuar una nueva reclamación administrativa o formular una demanda en este sentido y no esperar a que se dictara la correspondiente sentencia para ejercer el recurso de apelación, pues, era evidente que el juez de primera instancia no se iba a pronunciar frente a este tema porque no hacía parte ni de la demanda ni de la fijación del litigio, por lo cual mal haría esta Corporación en estudiar de fondo este tema.»

[Ver providencia del 17 de noviembre de 2022, Rad. 50001333300420190005001.](#)

### **SALVAMENTO DE VOTO / DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – Rol del juez como garante de los derechos fundamentales / ASUNTOS LABORALES – La Constitución Política les ha dado un valor superior.**

**Despacho 02 – Mag. Carlos Enrique Ardila Obando.**

**Extracto:** «En mi entender la Sala debió definir el fondo del asunto, toda vez que los argumentos planteados en el recurso de apelación fueron objeto del debate en primera instancia. En efecto, al revisar la demanda se observa que en las pretensiones de la demanda se hace alusión a la reliquidación de la pensión con *“inclusión de todos los factores salariales.”* Lo anterior supone claramente que las horas extras hacían parte del debate, pues sin lugar a dudas constituye un factor salarial y por ende la Sala debió acometer el estudio de fondo del recurso de apelación. Adicionalmente, en el hecho tercero de la demanda, de la misma manera, se mencionan la totalidad de factores salariales devengados, lo cual ratifica que incluía el concepto de horas extras. Finalmente, en la fijación del litigio se hace alusión a los horas extras, si bien no de forma directa, si, en mi concepto, permite entender que hace parte del litigio. La sola circunstancia que en los cuadros de fijación de la cuantía se ponga en cero el concepto de horas extras, no permite

concluir que las mismas están fuera del debate. Por el contrario, un análisis integral de la demanda y el proceso permiten entender que sí hacen parte de litis. Es importante recordar que el rol del Juez en un Estado Social de Derecho supone una participación activa en la garantía de los derechos consagrados en nuestra carta política, con el objetivo de garantizar la vigencia del orden justo. Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia C-086-16 precisó: (...). En el presente asunto una interpretación integral de la demanda hubiera permitido definir el fondo del asunto en el recurso de apelación, pues resultaba claro que dentro de la frase “todos los factores salariales” se incluía a las horas extras. Adicional a lo anterior, se le suma que es un tema laboral, específicamente un asunto pensional, a los que nuestra Constitución les ha conferido un valor superlativo.»

### [Ver Salvamento de Voto.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PROHIBICIÓN DE RECIBIR MÁS DE UNA ASIGNACIÓN QUE PROVENGA DEL TESORO PÚBLICO / INCOMPATIBILIDAD ENTRE ASIGNACIÓN DE RETIRO Y LOS SALARIOS RECONOCIDOS MEDIANTE SENTENCIA POR EL MISMO TIEMPO – Se debe analizar cada caso de acuerdo con la última postura unificada del Consejo de Estado / NATURALEZA DE LA SENTENCIA QUE ORDENA EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Se debe verificar si se cumple con el propósito de volver la situación al estado anterior.**

**Síntesis del caso:** el demandante fue retirado del servicio activo de la Policía Nacional en el año 2005 por disminución de la capacidad laboral, y concomitante con ello, le fue reconocida por parte de CASUR asignación de retiro en cuantía del 62% de las partidas computables. El actor promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Policía Nacional para obtener la nulidad del acto que dispuso su retiro de la institución así como el consecuente reintegro sin solución de continuidad, y mediante fallo del 22 de marzo de 2013 el Despacho Judicial de conocimiento accedió a las pretensiones, decisión que fue conciliada el 24 de mayo siguiente y aprobado el acuerdo a través de proveído del 12 de julio de 2013. Al dar cumplimiento al fallo conciliado, CASUR revocó el acto mediante el cual había reconocido asignación de retiro, y de igual forma, ordenó el reintegro al presupuesto público de la suma de \$115.871.800 por concepto de las mesadas que hasta el momento había percibido el actor. Posteriormente, la Policía Nacional dispuso dar cumplimiento a la conciliación de la sentencia en el sentido de disponer el reintegro del actor sin solución de continuidad, reconociendo todos los emolumentos laborales dejados de percibir desde el retiro hasta su reingreso, y de igual forma, descontando la suma antes señalada. Inconforme con esas decisiones, el accionante acude en esta ocasión a la jurisdicción solicitando el pago de la suma

descontada, alegando que no mediaba orden judicial en ese sentido, ni tampoco autorización para que procediera el descuento, aunado a que las sumas reconocidas en la sentencia que ordenó el reintegro, debido a su carácter indemnizatorio, son compatibles con lo percibido por concepto de asignación de retiro.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si con ocasión de la sentencia que ordenó el reintegro al servicio al demandante es dable descontar los valores percibidos por concepto de asignación de retiro, máxime si se tiene en cuenta que el mismo no fue ordenado en la sentencia que declaró la nulidad del acto de retiro del servicio activo; o si, por el contrario, como lo afirman las entidades demandadas el reconocimiento de los salarios y demás prestaciones en razón al reintegro al servicio activo sin solución de continuidad, son incompatibles con lo recibido por el demandante por concepto de asignación de retiro.»

**Tesis:** «(...) Finalmente, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de unificación que resolvió el recurso extraordinario de unificación, se pronunció sobre viabilidad de realizar los descuentos de las sumas que hubiere recibido, por concepto de salarios y prestaciones sociales en otras vinculaciones laborales con el Estado, una persona que ha sido declarada insubsistente del nombramiento realizado con carácter provisional y que, posteriormente, se declara su nulidad y se ordena su reintegro y el pago de los emolumentos salariales, con el fin de no incurrir en la prohibición establecida en el artículo 128 de la Constitución Política. En dicha sentencia, se precisó: “(...) 90. La Sala Plena, siendo consecuente con las conclusiones alcanzadas a lo largo de esta providencia, de manera autónoma y separada a lo esbozado por la Corte Constitucional, considera a la condena derivada de la sentencia que anula un acto particular como un verdadero restablecimiento del derecho para el demandante, por regla general, pues, por virtud de los efectos de la sentencia de nulidad, éste recupera la situación administrativa de servicio activo y, con ello, la causa lícita de percibir los salarios y prestaciones sociales causadas para el periodo de cese de la relación laboral inicial, los cuales no pueden coincidir en el tiempo con ninguna otra remuneración, retribución o asignación proveniente del erario, dada la prohibición constitucional prevista en el artículo 128 superior, refrendada así en el canon 17 de la Ley 4ª de 1992, salvo las excepciones allí previstas. (...)”. A partir de lo anterior, la Sala concluye que se debe analizar, en cada caso concreto, los efectos jurídicos que generan la orden de restablecimiento del derecho cuando la condena se deriva de la declaratoria de nulidad del acto administrativo demandado, pues deberá entenderse que, *i*) si el restablecimiento del derecho cumple con el propósito de volver a la situación jurídica en la que se encontraba el demandante, antes de expedirse el acto administrativo anulado, la condena será a título de restablecimiento del derecho, como por ejemplo cuando se ordena el reintegro sin solución de continuidad, y este se materializa reintegrando al servicio al mismo cargo y reconociendo los emolumentos salariales y prestacionales dejados de percibir; y, *ii*) cuando no es posible retrotraer los efectos jurídicos del acto

declarado nulo, la condena será a título de indemnización. (...) De acuerdo con la orden judicial proferida dentro de proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Policía Nacional y la prueba documental aportada, se encuentra: **i)** que el señor XXXXXX fue incorporado al grado de agente, sin solución de continuidad, es decir, que para todos los efectos legales es como si nunca hubiese estado desvinculado del servicio activo, en este contexto la decisión judicial cumplió su objetivo de volver las cosas al estado anterior; **ii)** al demandante le fueron reconocidos y realizado el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde la desvinculación del servicio hasta la fecha en la cual fue integrado al servicio, como se deduce de la Resolución No. 1162 del 17 de octubre de 2014. En consecuencia, la condena impuesta a la Nación – Ministerio de Defensa y Policía Nacional fue a título de restablecimiento del derecho, como quiera que el demandante recuperó la situación administrativa que ostentaba en la institución antes de la expedición del acto administrativo anulado. De acuerdo con lo anterior, el señor XXXXXX volvió al servicio activo de la Policía Nacional con ocasión a la decisión judicial, razón por la cual pierde la calidad de retirado del servicio de la institución requisito *sine qua non* para ser beneficiario de la asignación de retiro. En ese orden de ideas, el demandante no puede tener la calidad de Agente activo de la Policía Nacional y al mismo tiempo la de retirado de la institución con asignación de retiro, como quiera que dichas situaciones administrativas resultan incompatibles.»

[Ver providencia del 7 de diciembre de 2022, Exp. 50001333300420150026001.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / RESPONSABILIDAD FISCAL / JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL / DEBIDO PROCESO EN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL / DEBER DE CONTAR CON MATERIAL PROBATORIO SUFICIENTE PARA DECLARAR LA RESPONSABILIDAD FISCAL.**

**Síntesis del caso:** el actor acude a la jurisdicción a fin de que se declare la nulidad del fallo de responsabilidad fiscal que le fue impuesto por cuantía de \$15.425.289.575, aduciendo que se encuentra viciado por haber sido emitido cuando ya había operado la prescripción, así como desatender las normas en que debió fundarse y por falta de recaudo y valoración de pruebas por parte de la Contraloría General de la República.

**Problema jurídico:** «determinar si los actos administrativos acusados, expedidos por la Contraloría General de la República por medio de los cuales declaró responsable fiscalmente al señor (...), se encuentran viciados de nulidad por la vulneración al debido proceso, la defensa y a las normas que regulan los procesos de responsabilidad fiscal.»

**Tesis:** «(...) **TERCER CARGO:** VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO Y DE LA GARANTÍA DE LA DEFENSA, DE LOS ARTÍCULOS 22, 23, 26, 27, 30 Y 32 DE LA LEY 610 DE 2009, POR FALTA DE RECAUDO Y APRECIACIÓN DE PRUEBAS, POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (...) Analizado el cargo endilgado, la Sala considera que sí prospera, pues, de acuerdo con la Señora Agente del Ministerio Público destacada ante este Tribunal, la entidad demandada vulneró el debido proceso y el derecho a la defensa del demandante, pues, le cercenó la posibilidad de demostrar su defensa frente a los cargos imputados y a desvirtuar la culpa grave que le fue endilgada en los hechos objeto de investigación en el proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo con las siguientes razones: (...) el señor XXXXX, en la oportunidad correspondiente, solicitó la práctica de una serie de pruebas documentales, las cuales fueron debidamente estudiadas por la demandada decretando su práctica, en el auto proferido el 18 de diciembre de 2012. No obstante, la demandada profirió un mes y 12 días después de dicha decisión el fallo a través del cual decidió que el señor XXXXXXXX era responsable fiscalmente por el detrimento patrimonial causado al Departamento del Meta a título de culpa grave, precisándose, en dicha providencia que solo se allegó una prueba de las pedidas por el señor XXXXXXXX y que “*Las pruebas restantes no fueron incorporadas en tiempo, como tampoco las partes las hicieron llegar*”, es decir, que para la fecha en que se tomó la mencionada decisión adversa a los intereses del investigado, no se contaba con ningún medio de prueba de los solicitados por este, los cuales consideraba resultaban necesarios y fundamentales para demostrar su no responsabilidad en los hechos investigados. Igualmente, advierte la Sala una contradicción entre lo afirmado en el fallo con Responsabilidad Fiscal dictado el 30 de enero de 2013 y en las providencias a través de las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación, pues, mientras que en la primera de las decisiones señaladas se dejó constancia de la imposibilidad de recaudar la totalidad de las pruebas pedidas y decretadas para la defensa del señor XXXXXXXX, en las dos providencias posteriores, se indicó que se recaudaron en su totalidad las pruebas y que fueron analizadas en conjunto con las que obraban en la etapa de indagación, situación que no es cierta. Considera la Sala, que en el trámite adelantado por la Contraloría en el PRF, al no haberse recaudado la totalidad de las pruebas o por lo menos algunas de las solicitadas por el demandante, no resultaba viable que se le hubiere declarado su responsabilidad a título de culpa grave por el daño fiscal establecido, pues, si bien es cierto, en su calidad de Gobernador del Departamento del Meta, tenía la facultad de ordenador del gasto, lo cierto es que al tenor de lo dispuesto en la Ordenanza 467 de 2001, única prueba recaudada en el PRF por solicitud del demandante, el Director de Tesorería y el Secretario Financiero y Administrativo, eran quienes ejercían la competencia para realizar las inversiones, en consecuencia, la entidad demandada debió demostrar de manera más contundente que el señor XXXXXXXX debió conocer las propuestas para la colocación de los dineros y con ello tenía la oportunidad de ejercer el control y vigilancia de las inversiones que se le reprocha no haber realizado, sin embargo, esto no sucedió y,

por ello, no se encontraba debidamente configurada la omisión enrostrada y con la cual haya permitido que los recursos procedentes de regalías fueran invertidos en negocios contractuales que vulneraron la normatividad aplicable para la inversión de dichos recursos provenientes de regalías y que a la postre no fueron recuperados.»

[Ver providencia del 1° de diciembre de 2022, Exp. 50001233300020140014900.](#)

---

### **MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SOLDADO PROFESIONAL / REAJUSTE DEL 20% DEL SALARIO BÁSICO Y DEMÁS PRESTACIONES / PÉRDIDA DE CARÁCTER PERIÓDICO POR RETIRO DEL SERVICIO.**

**Síntesis del caso:** el demandante, en su condición de Soldado Profesional, pretende el reconocimiento del equivalente al 20% del salario mínimo que se le dejó de pagar a partir del mes del 1 noviembre de año 2003, cuando pasó de ser soldado voluntario a soldado profesional, y la consecuente reliquidación de los demás factores salariales que deben ser liquidados con base en dicha partida. De acuerdo a su situación particular, presentó reclamación administrativa cuando se encontraba en servicio activo, el 6 de marzo de 2018, la cual le fue despachada de manera desfavorable el 16 de marzo de 2018 mediante el acto demandado. Posteriormente, fue retirado del servicio el día 28 de febrero de 2019 por tener derecho a asignación de retiro, y la demanda fue radicada el 29 de octubre de 2019. El Despacho de primera instancia declaró probada la excepción de caducidad propuesta por la entidad, al considerar que al haber finalizado el vínculo laboral antes de la interposición del medio de control, las prestaciones reclamadas dejaron de ser periódicas, por lo cual la demanda fue radicada excediendo el término con que contaba para tal efecto. El actor interpuso recurso de apelación, alegando que al momento de expedirse el acto demandado la prestación era periódica en razón de que aún se encontraba en servicio activo, naturaleza que no debe variar por su retiro, en aplicación del principio de favorabilidad.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si al presente medio de control le es aplicable el termino de caducidad previsto en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.»

**Tesis:** «De acuerdo con lo anterior, se evidencia que si bien es cierto que cuando se elevó la reclamación administrativa y se expidió el acto administrativo demandado, - 6 y 18 de marzo de 2018, respectivamente- el actor se encontraba activo en las filas del ejército nacional y por ende las prestaciones reclamadas recibían la connotación de periódicas, también lo es que esta situación cambió cuando se produjo su desvinculación -28 de febrero de 2019- pues, de conformidad con la jurisprudencia

del H. Consejo de Estado, las mismas pasaron a ser definitivas y por ende debe empezar a contabilizarse el término de caducidad a partir de esta data. Al respecto, cabe precisar que no es cierto que se le esté cambiando la naturaleza al acto administrativo demandado, como se intenta hacer ver en la alzada, pues, los pagos que el actor recibía periódicamente por la prestación de sus servicios cesaron en ese instante -retiro del servicio-, por lo que mal se haría con calificar de periódicas unas prestaciones que a partir de ese momento dejaron de causarse. La anterior intelección tampoco vulnera o desconoce el principio de favorabilidad que opera en materia laboral, pues, la jurisprudencia ha sido reiterativa en indicar que la periodicidad solo puede predicarse mientras subsista el vínculo laboral, con lo cual queda demostrado que no existe otra tesis que pueda ser aplicable al caso en concreto. En ese orden de ideas, el término de caducidad debe contabilizarse a partir del día siguiente de haberse producido el retiro del servicio, es decir, desde el 1 de marzo de 2019, lo que significa que el plazo de los 4 meses, en principio fenecía el 30 de junio del mismo año, sin embargo, como dicha data coincidió con un día domingo y el día lunes era festivo, la oportunidad para presentar la demanda se extendió hasta el 2 de julio de 2019. Así las cosas, como quiera que la demanda fue radicada ante la Oficina de Apoyo Judicial de Ibagué el día 29 de octubre de 2019, se concluye que fue presentada por fuera del término previsto en el artículo 164 del C.P.A.C.A.»

[Ver providencia del 1° de diciembre de 2022, Exp. 50001333300920200005101.](#)

**SALVAMENTO DE VOTO / CARÁCTER PERIÓDICO DE LA PRESTACIÓN RECLAMADA – No se pierde porque al momento de expedirse el acto demandado el demandante se encontraba en servicio activo / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD.**

**Despacho 02 – Mag. Carlos Enrique Ardila Obando.**

**Extracto:** «(...) la Sala mayoritaria deja sin explicar desde cuando contamos el plazo de 4 meses que establece el numeral 2 literal c del artículo 164 del C.P.A.C.A, pues allí se indica que los mismos se cuentan desde “*el día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación según sea el caso.*” Sin embargo, en el presente asunto, todos estos eventos se presentaron en el 2014 (sic), cuando la demandante no se había retirado y la caducidad no tenía término, razón por la cual la decisión indica que los cuatro meses se deben contar desde el retiro de la demandante en el 2019. Cabe preguntarse: ¿De dónde se obtuvo este supuesto-retiro- la Sala si el legislador no lo contempló dentro de los supuestos previstos en la norma para el inicio del cómputo de los cuatro (4) meses para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho? (...) En su favor, se argumenta en la decisión que existe una línea jurisprudencial que establece que una vez cesado el vínculo laboral,

las prestaciones dejan de ser periódicas y se convierten en definitivas, por lo que tal tesis supone concluir que la caducidad que se inicia como intemporal puede convertirse en temporal, si en el lapso de tiempo la persona demandante renuncia a su vínculo. No obstante, este argumento no resulta acertado, pues existe otra forma de armonizar la tesis del retiro del servicio como circunstancia que convierte las prestaciones en periódicas en definitivas, sin tener que llegar a la conclusión que el plazo de caducidad puede variarse sobre la marcha. En efecto, en mi entender la tesis de aludida se puede armonizar con la invariabilidad del término de caducidad una vez este ha iniciado a correr, entendiendo que lo determinante para establecer si la caducidad es temporal o intemporal es la fecha de expedición del acto, de tal manera si a la fecha de expedición del acto la persona está vinculada con la administración, la caducidad será intemporal por ser una prestación periódica. Por el contrario, si a la fecha de expedición del acto la persona está desvinculada, el término de caducidad será de cuatro meses, porque la prestación ya no es periódica. Esta interpretación permite armonizar la tesis de la invariabilidad del plazo de caducidad una vez se inicia a contar, con la tesis de la pérdida de la calidad de prestación periódica por desvinculación y, adicionalmente, no desconoce los supuestos de conteo del término de caducidad previstos en el numeral 2, literal c del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Finalmente, esta interpretación o armonización entre el precedente indicado y las normas señaladas resulta más favorable al trabajador, razón por la cual, en virtud del principio de favorabilidad previsto en el artículo 53 de la Constitución, debe preferirse a aquella que no lo es.»

[Ver Salvamento de Voto.](#)

---

## **MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / FUNCIONARIO DE HECHO / CONTRATO VERBAL PARA PRESTAR SERVICIOS / ACTIVIDADES DE ASEADORA EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS / RECONOCIMIENTO DE DERECHOS LABORALES / CONTRATO REALIDAD.**

**Síntesis del caso:** la demandante reclama la existencia de una relación laboral y el consecuente reconocimiento de los derechos económicos derivados de ella, al indicar que fue contratada verbalmente por el Rector de la Institución Educativa Colegio Pío XXII para desempeñarse como aseo desde el 2 de febrero de 1993 y fue despedida sin justa causa el 15 de enero de 2011. Añade que en el año 1997 fue trasladada junto con su esposo a la sede 20 de Julio para seguir prestando el servicio de aseo y le fue asignado un apartamento que ocupó hasta el 22 de septiembre de 2011. Que desde la fecha que comenzó sus labores, debía prestar sus servicios todos los días durante mínimo ocho horas diarias.

**Problema jurídico:** «determinar si entre la señora XXXXXXXX y el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO se configuró una relación laboral bajo la modalidad de funcionaria de hecho, derivada de las actividades de aseo desarrolladas en la Institución Educativa Pío XXII durante el periodo comprendido entre el 13 de febrero de 2003 y el 15 de enero de 2011. »

**Tesis:** «Existe otra forma de vinculación a la administración, que se configura en virtud de una investidura irregular, es decir, cuando una persona sin cumplir con los requisitos previstos por la ley, desempeña funciones públicas como si fuese un verdadero funcionario. (...)En ese sentido se establece que para que se configure una relación laboral con un funcionario de hecho, deben concurrir los siguientes requisitos: *i)* que existe *de iure* el cargo; *ii)* que la función ejercida irregularmente, se haga de la misma forma y apariencia como la hubiera desempeñado una persona designada regularmente; *iii)* que la función ejercida, se haga con la anuencia y permiso de las autoridades encargadas de controlar e impedir esta clase de situaciones y quienes permiten el ejercicio irregular de una investidura. (...) De la lectura de los contratos en mención, se extrae que según lo que se pudo establecer documentalmente, a partir del 09 de octubre de 2006 el Municipio de Villavicencio empezó a prestar el servicio de aseo en los establecimientos educativos oficiales, a través de la celebración de contratos de prestación de servicios con empresas encargadas de dicha actividad; establecimientos educativos dentro de los cuales se encuentra la Institución Educativa Pío XII. Por ende, resulta ajustado concluir que la prestación personal del servicio por parte de la señora XXXXX para dicha institución culminó el 08 de octubre de 2006, pues, a partir del día siguiente se entiende, empezó a prestarse el servicio de aseo y servicios generales por parte de la empresa Tempoaseo Ltda., en virtud del contrato No. 284-2006, sin que encuentre la Sala elementos adicionales que valorados en conjunto permitan concluir lo contrario, pues, si bien en la demanda se afirmó que la señora XXXXXXXX laboró hasta el 16 de enero de 2011, como prueba de ello sólo se tiene la declaración juramentada rendida por la misma demandante, sin que incida en tal circunstancia, la fecha en la que efectivamente se hizo entrega del inmueble que habitaba como contraprestación del servicio, con ocasión del proceso de restitución de inmueble arrendado adelantado por el Municipio de Villavicencio en su contra. Entonces, apreciada en su conjunto la prueba documental y testimonial analizada, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, se colige sin lugar a dudas que la señora XXXXXXXX prestó sus servicios en la Institución Educativa Pío XXII, es decir que está probado que se desempeñó como empleada pública de hecho al servicio del Municipio de Villavicencio, pero sólo durante el periodo comprendido entre el 13 de febrero de 2003 y el 08 de octubre de 2006, desempeñando funciones de aseo, sin que mediara elementos formales propios de una relación legal y reglamentaria, como lo son el acto de nombramiento y posesión, recibiendo como retribución por sus servicios, únicamente la habitación en la planta física de la sede educativa referida. En decir, que aun sin existir un acuerdo previo de remuneración específica o de duración de la labor contratada,

resulta acertado dentro de los valores y principios constitucionales (artículo 53 de la Constitución Política) tener por acreditado, que con la anuencia de los rectores de la institución educativa, la señora XXXXXXXX cumplía las labores diarias de aseo en dicho lugar, pues, para el cumplimiento de las labores de aseo medió la orden, la solicitud de colaboración o el requerimiento de agentes del estado, como son los rectores de la institución educativa, dentro de un contexto de limitaciones presupuestales para atender estos menesteres, descritas por rectores en sus versiones y, desde la otra orilla, de humildad, temor reverencial y gratitud por parte de quienes prestaban los servicios de celaduría y de aseo. (...) Conforme lo anterior, se puede colegir que las circunstancias en que la demandante prestó sus servicios a la administración, la ubican en lo que la jurisprudencia han denominado funcionaria de hecho, toda vez que no se reúnen a cabalidad las formalidades constitucionales y legales que demanda la investidura del funcionario público, pero existe el cargo y se demostró que el desempeño de las funciones por parte de la demandante se desarrolló con conocimiento y aquiescencia de los directivos de la institución educativa. Las anteriores circunstancias permiten concluir que a pesar de que la administración omitió suscribir contrato alguno que dé cuenta de la relación laboral existente con la demandante, los servicios que ella prestó con vínculo jurídico con el Municipio demandado, deben ser remunerados, pues, no puede prevalecer la situación de precariedad de la administración, en cuanto al cumplimiento de los requisitos que exigía la ley, sobre los derechos laborales irrenunciables de la demandante, garantizados por los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.»

[Ver providencia del 1° de diciembre de 2022, Exp. 50001333300520120012401.](#)

**NOTA DE RELATORÍA:** esta decisión cuenta con una breve [ACLARACIÓN DE VOTO](#) de parte de la Magistrada Claudia Patricia Alonso Pérez, en el sentido de indicar que si bien comparte la decisión adoptada por la Sala, ello fue con fundamento en la prueba de oficio decretada en segunda instancia, *“pues una vez incorporada en debida forma debe ser tenida en cuenta para su valoración en la decisión definitiva, por lo que traída la prueba que ha debido aportar oportunamente la parte actora, sin que en este momento resulte relevante por iniciativa de quién, no quedaba otra alternativa”*.

---

## CONTROL DE VALIDEZ.

**CONTROL DE VALIDEZ / SENTENCIA / TRÁMITE DE EXPEDICIÓN DE ACUERDOS MUNICIPALES / TÉRMINO ENTRE EL PRIMER Y SEGUNDO DEBATE / LEY 136 DE 1994, ARTÍCULO 73 – El término garantiza a concejales y a la comunidad la participación en el debate.**

**Síntesis del caso:** la Gobernación del departamento del Meta promovió demanda de Control de Validez en contra del Acuerdo No. 004 del 20 de mayo de 2022 expedido por el Concejo Municipal del municipio de Cubarral *“Por medio del cual se establecen los factores subsidio y los aportes solidarios para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Cubarral”*, por considerar que se presentó un vicio en el trámite de su expedición, concretamente, por no haberse esperado a que transcurrieran tres (3) días entre el primer y el segundo debate de aprobación, tal como lo preceptúa el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si el citado Acuerdo, fue expedido en forma irregular, por desatender el término de los 3 días que debía mediar entre los dos debates que se le dieron al mismo, según lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994. (...)»

**Tesis:** «(...) Entonces, de este pequeño recuento, se tiene que el Concejo, para dar trámite al 2º debate en la Plenaria del respectivo proyecto de Acuerdo, debe dejar transcurrir 3 días después de su aprobación en la comisión respectiva. Término que no constituye una mera formalidad, sino que su objetivo es que durante ese tiempo los concejales estudien y analicen el proyecto de acuerdo para garantizar un proceso de reflexión como presupuesto fundamental en una organización como el CONCEJO MUNICIPAL. De no observarse el anterior procedimiento, se genera el vicio de forma del acto administrativo, esto es la expedición irregular, que se presenta cuando la Administración no se ajusta a los procedimientos establecidos para manifestar su voluntad. De igual forma, cuando la decisión de la Administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para su formación o la manera como éste debe presentarse. El aludido vicio del procedimiento en la formación del acto, como ya se dijo tiene la vocación de incidir en la decisión, en tanto que, el lapso entre uno y otro debate fortalece el principio democrático, en cuanto refuerza el pluralismo que debe presidir cada etapa del procedimiento, pues garantiza un tiempo para que cada uno de los miembros de las plenarias y comisiones permanentes puedan revisar el contenido del proyecto de Acuerdo. Además, que busca que los habitantes del respectivo Municipio tengan la oportunidad de participar en el estudio y debate del proyecto del correspondiente Acuerdo. (...) En ese sentido, la Sala precisa que los términos entre cada debate son términos mínimos no máximos, para que, los Concejales, puedan analizar y reflexionar sobre las propuestas que serán puestas a su consideración en la sesión subsiguiente, de manera que, el no observarse el término establecido en el inciso 2º, del artículo 73, de la Ley 136 de 1994, afecta la legalidad del Acuerdo, al constituir una irregularidad en el procedimiento de carácter sustancial o trascendente. El artículo 24 *ibídem*3, señala que las reuniones de los miembros del Concejo son inválidas si se efectúan fuera de las condiciones legales o reglamentarias, (...) Conforme con esa prueba documental, la Sala no tiene ninguna duda acerca de la irregularidad sustancial en la que incurrió el Concejo del

Municipio de Cubarral- Meta, al haber aprobado el día 20 de mayo de 2022, en segundo debate, el Acuerdo No 004 de 2022, sin que hubieran transcurrido como mínimo los tres días a que hace alusión el inciso 3º, del artículo 73, de la Ley 136 de 1994, luego de la discusión surtida al proyecto en la Comisión 1ª, el 17 de mayo de 2022. En efecto, si el primer debate en la Comisión Primera se llevó a cabo el 17 de mayo de 2022, para el 2º debate debió haberse dejado transcurrir como mínimo los días miércoles 18, jueves 19 y viernes 20, que correspondían a los tres días que según el artículo 73, de la Ley 136 de 1994 ha debido esperar la Corporación para que se discutiera en 2º debate. (...) Por lo anterior, no resulte acertado el análisis que hace el apoderado del Municipio de Cubarral, que aunque no se surtió el debate dentro de los tres días que pregonan la norma, lo cierto es que, el tiempo que se empleó para la aprobación del Acuerdo fue más que suficiente, dado que ninguno de los Concejales alegó que no hayan contado con el tiempo necesario para realizar el estudio del Acuerdo, además que, se cumplió con la finalidad de la norma, que no es otra que, la aprobación del Acuerdo. Para este Juez Colegiado, la interpretación que se realiza frente al artículo 73, de la Ley 136 de 1994, lejos de ser un análisis riguroso como lo sostiene el apoderado del Municipio de Cubarral, es una interpretación acorde con el sentido obvio y natural de las palabras y su aplicación resulta ajustada al ordenamiento jurídico, además consulta los principios de publicidad y la garantía del debido proceso que rigen los trámites de los Acuerdos. Sumado a lo dicho, se debe tener en cuenta que el término mínimo que exige la citada norma que se acate, no solo propende por que los Concejales tengan el tiempo suficiente para el estudio del proyecto de Acuerdo, sino que la comunidad pueda participar en el estudio y discusión del proyecto, buscándose con ello la realización de los derechos democráticos.»

[Ver providencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 50001233300020220015700.](#)

---

**CONTROL DE VALIDEZ / SENTENCIA / IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY TRIBUTARIA / ACUERDOS MUNICIPALES / SUBSIDIO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS – Acuerdos que los fijan tienen carácter de norma tributaria.**

**Síntesis del caso:** la Gobernación del departamento del Meta promovió demanda de Control de Validez en contra del Acuerdo No. 007 del 27 de mayo de 2022 expedido por el Concejo Municipal del municipio de Puerto Lleras “*Por medio del cual se establecen los factores subsidios y los aportes solidarios para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Puerto Lleras*”, por considerar que trasgrede el principio de irretroactividad de las normas en materia tributaria, al disponer en su artículo 6 que surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 2022.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si el Acuerdo No 007 del 27 de mayo de 2022, violó el principio constitucional de irretroactividad de la Ley tributaria consagrado en los artículos 338 y 363 de la Constitución, al disponer en su artículo sexto que surtiría efectos fiscales a partir del 1 de enero de 2022. (...)»

**Tesis:** «(...) La Corte Constitucional en sentencia C-042 de 2021, ratificó que el aporte solidario para subsidios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, regulado en el artículo 89, de la Ley 142 de 1994, es un impuesto territorial con destinación específica. Lo anterior, porque dicho aporte solidario (i) está destinado a subvencionar el servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo de los estratos 1, 2 y 3, en aplicación del principio de solidaridad que exige la Constitución en materia de servicios públicos, como de los principios de justicia y equidad (arts. 95, numeral 9 y 338 de la Constitución.); (ii) su imposición se origina en el uso de la facultad impositiva del Legislador (art. 150, numeral 12, C. Pol.); y (iii) para los sectores gravados -estratos 5 y 6, y suscriptores de industria y comercio- su pago es obligatorio. (...) Se concluye que el aporte solidario para los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo corresponde a un impuesto con destinación específica de carácter territorial en tanto: (i) está destinado a los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos en el ámbito territorial, los cuales, a su vez, son cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios; (ii) la tarifa debe ser establecida por las corporaciones de representación popular de las entidades territoriales atendiendo a las características propias de cada municipio o distrito; y (iii) la predeterminación de la tarifa influye en los recursos que el Municipio debe aportar ante el déficit en los fondos. (...) En materia tributaria, el principio de irretroactividad de la Ley sustancial está previsto en los artículos 338 y 363 de la Constitución. El artículo 338, dispuso que las Leyes, Ordenanzas o Acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva Ley, Ordenanza o Acuerdo. Y el artículo 363 señaló que “*Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad*”. (...) El supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo sostuvo que la única circunstancia para que se prevé la favorabilidad o retroactividad, es la consagrada en el artículo 29 de la Constitución, por medio del cual se fijan los criterios de aplicación de las normas en las cuales el Estado ejerce el *ius puniendi*. Se concluyó que, ni de la Constitución, ni de la Ley, ni de la jurisprudencia vigente, surge el principio de favorabilidad como un mandato que imponga la forzosa aplicación inmediata de las normas que modifican de manera beneficiosa los elementos de los tributos de periodo. En suma, tenemos que los artículos 338 y 363 de la Constitución consagran la irretroactividad de la Ley tributaria y, específicamente, disponen que las normas que regulen los impuestos no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva Ley, Ordenanza o Acuerdo. Entre los principios fundamentales del

sistema tributario, se encuentra el principio de irretroactividad, que junto con el principio de legalidad, enseñan que la Ley tributaria debe ser preexistente al hecho imponible y, así mismo, las normas tributarias se aplican hacia el futuro, es decir, cobijan hechos económicos o jurídicos que tales normas definan como generadores del tributo, esto con el fin de no menoscabar la garantía de seguridad jurídica de los contribuyentes y de que haya certeza de las regulaciones de la obligación tributaria.»

[Ver providencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 50001233300020220018100.](#)

---

### **CONTROL DE VALIDEZ / SENTENCIA / ACUERDO MUNICIPAL / AUTORIZACIÓN DE VIGENCIAS FUTURAS – Requisitos.**

**Síntesis del caso:** la Gobernación del departamento del Meta promovió demanda de Control de Validez en contra del Acuerdo No. 010 del 30 de agosto de 2022 expedido por el Concejo Municipal del municipio de Restrepo «*Por medio del cual se autorizan vigencias futuras ordinarias para la ejecución de proyectos de inversión incluidos en el Plan de Desarrollo “Cumplimos con Seguridad 2020-2023”*», por considerar que la autorización allí concedida no cumple los requisitos legales para dar aplicación a la figura presupuestal de vigencias futuras ordinarias, toda vez que, si bien la autorización se dirigió a apropiar recursos de la vigencia fiscal en curso (2022) no se realizó ningún tipo de afectación presupuestal para la vigencia en la que terminarían de ejecutarse los compromisos, esto es, 2023, situación que desconoce el objeto de esta figura presupuestal, por cuanto la misma consiste en la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de las vigencias futuras cuando su ejecución inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si el Acuerdo 010 del 30 de agosto de 2022, fue expedido conforme a la normativa que regula las vigencias futuras ordinarias. (...)»

**Tesis:** «(...) Por su parte, el artículo 12 ídem- [Ley 819 de 2003], reglamentó en forma independiente las vigencias futuras ordinarias en las Entidades territoriales<sup>5</sup>, estableciendo que la autorización de tales vigencias sería impartida por la Asamblea o Concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el CONFIS., territorial o el órgano que haga sus veces. Y señaló como requisitos para tal aprobación: (i) que el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de dicha ley; (ii) que como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; y (iii) que cuando

se trate de proyectos que conlleven inversión nacional se debe obtener el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. Y, agregó que la autorización por parte del CONFIS., para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno, con excepción de los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica, advirtiendo finalmente que en las entidades territoriales queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del respectivo Alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público. (...) Ahora bien, es importante traer a colación lo que se expuso en la sentencia del 12 de agosto de 2014, Sección 3ª, Subsección C, radicado No 05001-23-31-000-1998-01350-01(28565), C.P. Enrique Gil Botero, ya que se analizó el tema del presupuesto en el régimen de contratación estatal. (...) Se anotó que “... **la ejecución del contrato que se pagará con recursos de vigencias futuras debe empezar a ejecutarse en el año en curso –vigencia presente- y continuar el año(s) siguiente(s) -vigencias futuras-. Esto significa que: i) si un contrato de seis (6) meses de plazo empieza a ejecutarse en un año y termina en el mismo, su pago no se puede hacer con vigencias futuras, sino sólo con vigencias presentes. Por el contrario, ii) si ese mismo contrato de seis (6) meses de plazo empieza a ejecutarse en un año y termina el siguiente, su pago, debe hacerse con una combinación de vigencias presentes más vigencias futuras. Incluso, en el último evento, si la entidad cuenta con todos los recursos en la vigencia presente, sólo puede afectar lo que calcula será el gasto de la ejecución en ese año, y con vigencias futuras lo que se estima será el gasto de la ejecución el año siguiente.** (Se resalta). (...) Descendiendo al caso concreto, es claro para la Sala que, el Acuerdo 010, del 30 de agosto de 2022, no cumple con los parámetros legales para considerarse que se esté autorizando a la Alcaldesa del municipio de Restrepo a comprometer vigencias futuras ordinarias, porque aunque en el título y el contenido del mentado Acuerdo se exprese que el fin de la expedición del Acuerdo fue ese aspecto, esto solo lo fue en apariencia, en tanto que de la misma parte motiva del referido Acuerdo se extrae que los recursos apropiados para la financiación de los proyectos de inversión indicados en el mismos corresponden en su totalidad a la vigencia fiscal 2022 (vigencia en curso). Aunque en la motiva del Acuerdo acusado se indica que la ejecución de los proyectos de inversión trascenderán a la siguiente vigencia, no se avizora en ninguna parte del mismo, ni en la documental allegada al expediente, que realmente tales proyectos se ejecutarán en los años siguientes a la presente vigencia fiscal, partiéndose de meras suposiciones para pretender dar aplicación a la figura presupuestal de las vigencias futuras ordinarias; es más se expresó que la ejecución de los proyectos se daría en un periodo aproximado de 6 meses, sin que se concrete de forma certera que ello va a ser así. Aun cuando la ejecución de los citados proyectos sobrepase esta vigencia fiscal, de todas maneras se tiene que, los recursos que se van a comprometer corresponden únicamente a la vigencia fiscal de 2022, pues de manera expresa se señaló que “*Que el municipio*

*cuenta con disponibilidad presupuestal en la presente vigencia fiscal para asumir la financiación del proyecto de inversión en un 100%”, sin que se haya discriminado cuál es el presupuesto de los años subsiguientes que se comprometerían con la ejecución de tales proyectos de inversión. El Secretario de Hacienda del municipio de Restrepo, en documento del mes de agosto hogaño, certificó que en el presupuesto de gastos de inversión para vigencia fiscal 2022 existe saldo disponible y no comprometido para amparar el compromiso que se pretende adquirir, relacionando el rubro presupuestal y el valor para cada uno de los proyectos, lo cual arroja la suma que se menciona en el Acuerdo demandado, esto es, TRES MIL CINCUENTA Y CUATRO MILLONES NUEVE MIL DOSCIENTOS PESOS (\$3,054,009,200.00) MCTE, lo que demuestra que los recursos que se apropiaron atañen únicamente a la vigencia fiscal en curso, sin ningún tipo de afectación de las vigencias futuras en las que habría estimado terminarían de ejecutarse los compromisos.»*

[Ver providencia del 7 de diciembre de 2022, Exp. 50001233300020220023400.](#)

---

**CONTROL DE VALIDEZ / SENTENCIA / ACUERDO MUNICIPAL / MODIFICACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DEL COSO MUNICIPAL / CREACIÓN DE TASA POR SERVICIO DE COSO MUNICIPAL / FACULTAD DE LOS ENTES TERRITORIALES PARA ESTABLECER TRIBUTOS / PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA EXPEDICIÓN DE ACUERDOS MUNICIPALES.**

**Síntesis del caso:** el Concejo Municipal expidió el Acuerdo 056 del 29 de julio de 2022, por medio del cual modifica el Acuerdo 046 de 2021 y el Acuerdo 004 de 2016, por el cual se reglamenta el funcionamiento del coso municipal. El Gobernador del Meta a través de su delegada presentó objeciones por considerar que presenta vicios de forma, pues fue aprobado en primer debate por la Comisión de Gobierno siendo la competente la Comisión Tercera Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública; y en cuanto a los vicios de fondo, entre otros aspectos, señaló que se excedió la potestad reglamentaria que tienen los municipios para fijar tributos, al aumentar la tasa por el servicio de coso municipal, aunado a que se faltó al principio de certeza tributaria, al derogar aspectos del Acuerdo 046 de 2021 que establecían elementos esenciales de la obligación como el hecho generador, la base gravable, y los sujetos activo y pasivo, imposibilitando determinar el verdadero alcance del nuevo Acuerdo, pues no se previó el método para establecer los costos y beneficios de los que depende la tarifa, lo cual genera inseguridad jurídica dentro del municipio.

**Problema jurídico:** «El problema jurídico consiste en determinar si el citado ACUERDO, vulnera la normativa invocada por la parte demandante, por lo que le

corresponde a la Sala establecer: 1. Si el Acuerdo municipal 056 del 29 de julio de 2022, está viciado de nulidad al haber sido estudiado en primer debate en la Comisión de Gobierno y no en la Comisión Tercera Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública. 2. Si el pago señalado en el citado Acuerdo tiene la naturaleza de un tributo, y en caso de serlo, si el mismo respeta el principio de reserva de Ley en materia tributaria. 3. Si el citado Acuerdo vulneró el principio de unidad de materia.»

**Tesis:** «(...) las Asambleas, los Concejos distritales y municipales pueden determinar los elementos de la obligación tributaria, siempre que medie autorización del Legislador para la imposición del gravamen, puesto que la soberanía fiscal, de acuerdo con lo establecido en la Constitución está en cabeza del Legislador. De allí que se afirme que la autonomía fiscal de las Entidades territoriales está subordinada a la Ley. Aunque la Constitución le otorgó autonomía a las Entidades territoriales como la de establecer tributos, también lo es que dichas facultades no se concedieron en forma ilimitada ni en modo absoluto, ya que están sujetas a la Constitución y la Ley, en virtud del principio de la unidad nacional y el derecho de igualdad de todos los ciudadanos frente a las cargas fiscales. Leído el artículo 3º, del Acuerdo 056, del 29 de julio de 2022, resulta claro para la Sala que el Concejo del municipio de la Macarena, estableció la imposición de un pago de naturaleza tributaria, que para ser más precisos, y como bien lo titula el referido artículo, corresponde a una tasa. La Corte Constitucional, en sentencia C-586 de 2019, estableció que las tasas son ingresos tributarios a través de los cuales se asegura la recuperación total o parcial de los costos en los que incurre el Estado para garantizar la prestación de un servicio o la utilización de un bien de dominio público y, además, se trata de una imposición que se establece unilateralmente por el Estado, pero que solamente se origina a partir de la solicitud del contribuyente. Se indicó que, se caracterizan porque (i) su hecho generador se fundamenta en la prestación de un servicio público, por lo cual el beneficio percibido por el ciudadano es individualizable; (ii) su naturaleza es retributiva, en tanto se trata de una compensación por el gasto en el que ha incurrido el para prestar el servicio; (iii) su cobro se habilita cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio público; (iv) su pago es proporcional, aunque en ciertos escenarios admite criterios distributivos. Tales características sin lugar a dudas corresponden al cobro que se hace en el referido artículo 3º. Tal y como lo manifestó el Agente del Ministerio Público, en el Acuerdo demandado no señaló la Ley que previamente autorizó al Ente territorial para la implementación y el cobro de esa tasa, ni fue demostrada o invocada su existencia, lo cual era necesario para adquirir el derecho de su creación, administración, reglamentación y manejo, de acuerdo con sus necesidades de imposición. En ese orden de ideas, la Sala concluye que el Concejo del municipio de La Macarena al crear una tasa por uso del antes nombrado coso municipal, sin previa concepción y/o autorización del Congreso de la República, lo hizo con una indiscutible falta de competencia. Por lo anterior, para la Sala es indiscutible que el artículo 3º del Acuerdo No. 056, del 29 de julio de 2022, es violatorio de la normatividad superior, por lo que se declarará su invalidez,

con la aclaración que el ejecutivo municipal en la parte motiva del citado Acuerdo expresó las medidas correctivas previstas en la Ley 1801 de 2016, por el tránsito de semovientes en espacios públicos, no obstante, terminó por establecer una tasa como ya se explicó, sin que por ningún lado se avizore la imposición de alguna multa conforme lo dictamina la mencionada Ley, por lo que al parecer confundió la multa que pregona dicha Ley con el establecimiento de una tasa, para lo cual no se tenía competencia. Al establecerse la inconstitucionalidad e ilegalidad del citado artículo, también debe declararse inválido parcialmente el artículo 10, del Acuerdo acusado, toda vez que, en él se dispuso la derogatoria de los artículos 305, 306, 307, 308 y 309, del Acuerdo 046 del 30 de noviembre de 2021, que conforme lo expresa la parte motiva del Acuerdo objeto de este medio de control, tal Acuerdo concierne al estatuto de rentas del Municipio y en él se había establecido el coso municipal, por lo que, con el mencionado artículo 10, se buscó precisamente una nueva regulación de la tasa que se implementó en el artículo 3º, ya estudiado, para lo cual, como se acabó de manifestar, el Concejo Municipal, no tenía competencia, sin que en esta oportunidad se pueda hacer juicio de legalidad alguno frente al Acuerdo 046, del 30 de noviembre de 2021, en tanto que no es parte de este proceso. (...) Para el caso del trámite de los acuerdos municipales, el artículo 72, de la Ley 136 de 1994, (...) regula la unidad de materia para este tipo de normas, así: *“Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. (...)”* La Sala observa, que al revisar el título del ACUERDO 056, del 29 de julio de 2022, se advierte que el eje temático de este es la reglamentación en el funcionamiento del “coso municipal” (albergues municipales para fauna) en el municipio de La Macarena-Meta. Y, leído la parte motiva y cada uno de los artículos que lo integran se avizora que guardan correspondencia conceptual con su núcleo temático, que es precisamente el establecimiento del “coso municipal” o, como hoy se denomina legalmente, albergues municipales para fauna. (...) En ese sentido, para esta Sala con la expedición del Acuerdo demandado no se vulneró el principio de unidad de materia, dado que su regulación guarda armonía entre sí, y su contenido guarda una conexión directa con el objetivo y el título del Acuerdo.»

[Ver providencia del 7 de diciembre de 2022, Exp. 50001233300020220022200.](#)

---

## PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.

**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS / SENTENCIA / MORALIDAD ADMINISTRATIVA / PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO / COMPRA DE BIEN INMUEBLE / MEDIDA DE EMBARGO.**

**Síntesis del caso:** se indica en la demanda que entre diciembre de 2008 y enero de 2009, el departamento del Meta realizó el negocio de adquisición de un predio con fines de conservación de recursos hídricos, vulnerando o amenazando con este negocio jurídico los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público. Esto, por cuanto al momento de la negociación, el bien se encontraba embargado y secuestrado a órdenes del Juzgado Civil del Circuito de Acacias, aunado a que se realizó con base en un avalúo por \$646.000.000 pese a que el presentado para constituir la hipoteca fue de \$72.000.000 y el aportado al proceso ejecutivo por \$52.000.000. Se añade que para el trámite de perfeccionamiento del negocio se incurrió en irregularidades, pues se entregó un certificado de tradición y libertad expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Acacias, en el que se ocultaron u omitieron las anotaciones 4 y 5 correspondientes a la hipoteca y embargo antes señalados. El negocio jurídico se celebró el 11 de diciembre de 2008, la escritura se otorgó el 29 de diciembre siguiente y el 19 de enero de 2009 la mencionada Oficina de Registro canceló de manera irregular el embargo con fundamento en la escritura de compraventa del inmueble, debido a que la obligación derivada de la hipoteca que originó el proceso ejecutivo fue pagada el 18 de diciembre de 2008, declarándose terminado el proceso, pese a que se dispuso que el predio continuara embargado a órdenes de tres procesos más que cursaban en contra de la propietaria; esto por cuanto la información se envió a la Oficina de Instrumentos Públicos solo hasta el 23 de enero de 2009. Adicional a ello, el precio se pagó antes de que la escritura quedara inscrita en la anotación de nuevo propietario. Por todo esto, y ante los hallazgos reportados por la Contraloría Departamental, el departamento del Meta ratificó la ocurrencia de irregularidades y anunció acciones penales, disciplinarias y administrativas.

La sentencia de primera instancia declaró la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa por parte del departamento del Meta, la propietaria (vendedora) del inmueble y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Acacias, así como el derecho a la defensa del patrimonio público, por parte del ente territorial y la anterior propietaria del predio, y para proteger este último derecho, ordenó a los agentes vulneradores que, en el término de un año, adelantaran las actuaciones judiciales o administrativas necesarias para lograr el saneamiento del dominio del predio en cuestión, a fin de que quedara bajo la propiedad del departamento del Meta.

El ente territorial interpuso recurso de apelación insistiendo en que no hubo vulneración de derechos colectivos de su parte, pues inició acción penal contra los funcionarios que pudieron participar en las irregularidades del acto de adquisición del inmueble; además, ha efectuado gestiones para lograr la enajenación del bien, y, la Contraloría finalmente archivó la investigación absolviendo de responsabilidad

a los funcionarios del departamento, decisión que fue confirmada en grado de consulta. Por esto, fue que solicitó la terminación del proceso por hecho superado, entregando el nuevo certificado de tradición y libertad al juez de primera instancia, no obstante este no se pronunció al respecto.

**Problema jurídico:** «(...) se contrae a determinar si se encuentra demostrado que los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, se encuentran vulnerados o amenazados por el DEPARTAMENTO DEL META, por haber celebrado el contrato de compraventa de un bien inmueble rural ubicado en el municipio de Acacías Meta, el cual se encontraba fuera del comercio por recaer sobre el mismo una orden judicial de embargo o si, por el contrario, tal situación fue superada configurándose la carencia de objeto por hecho superado.»

**Tesis:** «(...) lo primero que debe decirse es que en providencia del 12 de marzo de 2019 (Pág. 440-442. Act. 2, SAMAI), se resolvió la solicitud de terminación del proceso presentada por el DEPARTAMENTO DEL META el 26 de septiembre de 2018 (Pág. 328. Fl. 538), así como la presentada por la CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META, ambas en sentido negativo, por cuanto si bien es cierto la escritura de venta fue registrada el 4 de enero de 2011, lo cierto era que no aparecía *“en el respectivo registro el Departamento del Meta como propietario del mismo, conforme se advierte del contenido literal del documento (folio de matrícula inmobiliaria) arrimado como prueba a la solicitud que se estudia.”*. Ello demuestra que en efecto el *a quo* sí se pronunció, aunque de forma negativa a la solicitud de terminación del proceso. (...) para la Sala resulta clara la vulneración al derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, por cuanto está suficientemente acreditado que el DEPARTAMENTO DEL META suscribió escritura de venta el 29 de diciembre de 2008 (Pág. 241-249. Act 3), sobre un bien que estaba fuera del comercio desde el 6 de diciembre de 2007, por el embargo solicitado por el Juzgado Civil del Circuito de Acacías en oficio del 27 de noviembre de 2007. Además de ello, no acreditó en el expediente haber realizado el estudio de títulos que debía efectuar la Oficina Jurídica de Departamento, conforme se indicó la Gerencia Ambiental del Departamento del Meta en dos ocasiones (Pág. 91-127, 195-205. Act 3), omisión que de no haberse presentado habría evidenciado el embargo que recaía sobre el bien, poniendo en alerta la compraventa y la posible falsedad del folio de matrícula del 5 de diciembre de 2008 (Pág. 465-466. Act 3), que solo daba cuenta de tres anotaciones excluyendo el embargo. Aunado a lo anterior, resulta una decisión irresponsable y ligera por parte del ente territorial el haber sufragado el precio del bien antes que el proceso de registro llegara a su fin, tal como se pactó en la escritura pública y en el contrato previamente celebrado. Este accionar, si bien pudo obedecer a la certificación expedida por la Oficina de Instrumentos Públicos de Acacías el 30 de diciembre de 2008 (Pág. 417. Act 3) en la que se indicó el bien quedaría *“debidamente registrado el 5 de enero de 2009”*, lo cierto es que puso en riesgo el patrimonio público, como quiera que precisamente para esas fechas (diciembre

2008- enero 2009), se había ordenado levantar el embargo en favor del Banco Agrario, pero dándole continuidad al mismo esta vez en favor de una persona natural, el cual solo vino a levantarse hasta el 4 de enero de 2011. (...) No sucede lo mismo frente al derecho a la moralidad pública, como quiera que para su configuración se requiere, además de la transgresión del ordenamiento jurídico, la comprobación de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública o *“inapropiadas, antijurídicas, corruptas, deshonestas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública”*, lo cual, si bien es cierto en la generalidad de los casos son las que subyacen al tipo de irregularidades como las atrás descritas, lo cierto es que no se encuentran suficientemente acreditadas en el expediente. Aduce la primera instancia, que el ente territorial buscaba con la compraventa del bien embargado favorecer a la vendedora, empero, tal aseveración no tiene respaldo idóneo en las pruebas que obran en el expediente, pues de ellas se tiene que el DEPARTAMENTO DEL META recibió varias ofertas de venta de bienes inmuebles en el marco de ejecución del proyecto para adquisición de áreas de interés ambiental para la protección de recursos hídricos, de las cuales, escogió el predio de la demandante *“por su tamaño de área, por lo estratégico de la zona, lo funcional en la coadministración del predio”*, lo cual no fue desvirtuado. En cuanto a su tamaño, recuérdese que tenía un área de 101 hectáreas, mientras que los otros eran de 17 y 34 hectáreas, además, *“se encuentra ubicado en la parte alta de la cuenca, la cual se define como zona receptora y de recarga de la Quebrada LAS BLANCAS, fuente hídrica que abastece el acueducto de Acacias Meta”* (Pág. 91-127. Act 3), por lo que no puede decirse que no cumplía con la finalidad que buscaba la adquisición de dicho predio.»

[Ver providencia del 17 de noviembre de 2022, Exp. 50001233100520100001301.](#)

---

**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS / PRESTACIÓN DE SERVICIO DE TRANSPORTE SIN HABILITACIÓN / DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD / SERVICIO DE TRANSPORTE / DERECHO A LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA.**

**Síntesis del caso:** la Cooperativa de Transportes del Ariari “COOTRANSARIARI” presentó demanda de medio de control de protección de derechos e intereses colectivos en contra de los municipios de Granada y Lejanías (Meta), así como la Policía Nacional, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Cooperativa de Transportadores de Automotores del Ariari “COOAUTOARIARI”, Transportes Granada LTDA y Trans Alcaraván S.A., solicitando el amparo de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad

y prevención de desastres previsibles técnicamente, derechos de los consumidores y usuarios, teniendo en cuenta que las empresas de transporte demandadas, estando habilitadas por el municipio de Granada para prestar el servicio únicamente en las áreas urbanas, suburbanas y rurales del ente territorial, extienden su rango de acción prestando el servicio hasta el municipio de Lejanías sin la debida autorización del Ministerio de Transporte y con la anuencia de la Alcaldía, lo cual se evidencia con los paraderos que tiene en los centros poblados de Cacayal y Aguas Claras, lo que se traduce en que las administraciones municipales no están ejerciendo control y vigilancia respecto de la actividad prestada por esas empresas, para exigirles prestar el servicio únicamente en la zona donde están autorizadas.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si se encuentra demostrado que los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; seguridad y salubridad públicas; la libre competencia económica; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y los derechos de los consumidores y usuarios, se encuentran vulnerados o amenazados por las acá accionadas, al permitir el transporte de pasajeros en el corredor vial Granada - Lejanías (Meta) sin contar con la respectiva habilitación.»

**Tesis:** «La principal exigencia para quienes pretendan operar o prestar el servicio público de transporte es que soliciten y obtengan la habilitación, conforme lo ordena el artículo 11 de la Ley 336 de 1996, es decir, la autorización expedida por la autoridad competente en cada modo de transporte, según las condiciones que fije el Gobierno Nacional en materia de organización, capacidad económica y técnica, y los requisitos que deben acreditar en cuanto a equipos de transporte, factores de seguridad, ámbito de la operación, necesidades del servicio, entre otros. Ahora bien, en cuanto a la habilitación de una empresa que desee prestar el servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera, se encuentra regulada en el Decreto 171 de 2001, allí el Gobierno Nacional fijó las condiciones y requisitos para la prestación de este servicio, que sólo puede estar autorizado por el Ministerio de Transporte, según se desprende de los artículos 14.1 y 15 de ese estatuto. La vigilancia y control de la prestación del servicio público en esta modalidad corresponde exclusivamente a la Superintendencia de Puertos y Transporte, como se desprende del artículo 10 ibidem. Así mismo, las empresas que pretendan prestar este servicio en la modalidad individual en vehículo taxi, debe remitirse el cumplimiento de los requisitos y condiciones fijados en el Decreto 172 de 2001. En cuanto al control y vigilancia, el artículo 9 señala que *“la inspección, vigilancia y control de la prestación del Servicio Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, estará a cargo de los Alcaldes o las autoridades municipales que tengan asignada la función.”*. Ambas reglamentaciones son coincidentes en definir cada una de esas modalidades de servicio como aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente

constituida y debidamente habilitada en esa modalidad, de tal manera que, puede concluirse que la modalidad respectiva no existirá si se trata de una empresa que no esté legalmente constituida o si no está habilitada por la autoridad competente. (...) Ahora bien, una vez analizadas las planillas aportadas por TRANS ALCARAVAN SA y TRANSPORTES GRANADA LTDA, atrás referidas, no se encontró la expedición de más de tres planillas mensuales por vehículo, estando entonces dentro de límite previsto el artículo 3 de la Resoluciones 4185 de 2008 y 4171 de 2016, con lo cual se tiene entonces acreditado que estas empresas están prestando el servicio con la debida habilitación y autorización. De esta manera, para la Sala del material probatorio en el expediente no se desprende vulneración de derechos colectivos por parte de las empresas de transporte accionadas, como quiera que no se acreditó que las mismas prestaran el servicio sin el cumplimiento de los requisitos legales los cuales fueron expuestos ampliamente en el marco teórico de este proveído. Para la Sala en este caso es claro que la parte actora no cumplió con la carga impuesta en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 que le impone demostrar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda. (...) No obstante, lo que sí evidencia la Sala del contenido de las contestaciones de las demandas y del material probatorio aportado al proceso por parte de la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE y los MUNICIPIOS DE GRANADA Y LEJANÍAS, incluso la misma POLICÍA NACIONAL es la problemática existente en torno a la prestación del servicio público de transporte Granada – Lejanías, por personas o empresas que no están autorizadas o habilitadas por la autoridad competente. Nótese al respecto que las peticiones en ese sentido por la parte actora no fueron objeto de reproche o tacha por estas entidades, por el contrario, el municipio de Granada adujo estar haciendo controles con lo que se ha “*detectado una disminución en el transporte informal, pero también hemos analizado que este ha venido cambiando la forma de operar, ya que se mueven a otros sectores donde no tenemos tanta presencia.*”. El municipio de Lejanías, también se refirió a los controles que realiza frente al transporte informal, sin embargo, refirió que se están tomando medidas para legalizar ese tipo de transporte, por cuanto es el medio de subsistencia de estas personas, además de la necesidad de los lugareños del servicio. La Policía Nacional adujo estar realizando operativos para “*identificar vehículos que se dediquen al tránsito informal*”, habiendo impuesto 7 comparendos con las respectivas inmovilizaciones, en los primeros 6 meses del año 2016. Y finalmente, la Superintendencia de Transporte también hizo un llamado a los dos municipios acá involucrados para que solucionaran la problemática de transporte ilegal o informal, esto con base en la queja presentada por la cooperativa demandante. Entonces, queda así evidenciado que en el corredor vial Granada - Lejanías se está incurriendo en la práctica del transporte de pasajeros por personas o empresas que no cumplen con los requisitos establecidos por la Ley para tal fin, de acuerdo con lo expuesto en marco jurídico de este proveído.»

[Ver providencia del 7 de diciembre de 2022, Exp. 50001233300020220015200.](#)

## PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS / REUBICACIÓN DE HABITANTES DE ASENTAMIENTO HUMANO.

**Síntesis del caso:** en el año 2008 una comunidad invadió terrenos aledaños al barrio La Reliquida de esta ciudad, denominando el sector como “13 de mayo”. Con el pasar del tiempo construyeron sus viviendas y se organizaron inicialmente en 61 manzanas. Mediante Resolución 244 de 2015 expedida por la administración municipal se legalizó y regularizó el asentamiento humano, reduciéndose a 41 manzanas y en relación con las que no fueron legalizadas, se indicó que serían reubicadas al año siguiente, lo cual no se ha cumplido a pesar de la insistencia de la comunidad. Por esta razón, consideran conculcados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, seguridad y salubridad públicas, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente y realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si se encuentra demostrado que los derechos colectivos a goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; seguridad y salubridad públicas; y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, se encuentran vulnerados o amenazados por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y VILLAVIVIENDA EICE, al no haber reubicado o relocalizado a las familias habitantes de las manzanas 11, 12 y 28 del asentamiento humano denominado TRECE DE MAYO del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.»

**Tesis:** «Por su parte, la ley ha definido las normas urbanísticas como aquellas que *“regulan el uso, la ocupación y aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos”*. Estas a su vez están divididas en tres: (i) estructurales: propenden por la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del Plan de Ordenamiento Territorial y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano; (ii) generales: permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamiento y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de extensión; (iii) complementarias: son las relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en

los componentes general y urbano del plan de ordenamiento. Del mismo modo, tales normas son de orden público y, por lo tanto, de obligatorio cumplimiento, pues buscan regular el desarrollo territorial del país, así pues, el derecho estudiado garantiza que ese progreso territorial respete el principio de *“la función social y ecológica de la propiedad, la protección de espacio público, del patrimonio público, el respeto a los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir”*. Entonces las normas urbanísticas, están previstas para la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana, razón por la cual, el derecho colectivo analizado se vulnera cuando esas disposiciones en materia urbanísticas y de usos del suelo se desconocen por las autoridades públicas y los particulares. El Consejo de Estado en sentencia del 1 de noviembre de 2019, expuso que el núcleo esencial del derecho colectivo comprende *“i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad<sup>51</sup>; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.”*. Seguidamente, concluye que *“la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo”*. (...) En este orden de ideas, tenemos que el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO en el año 2015 llevó a cabo el proyecto de para la regularización y legalización urbanística del asentamiento humano denominado TRECE DE MAYO. Este asentamiento estaba constituido por 1.050 predios, de los cuales solo pudieron ser legalizados 716. Las restantes 334 viviendas, debían ser reubicadas y relocalizadas, pues 260 estaban afectadas por ronda de caño y 74 con la configuración urbanística. Conforme se desprende de la Resolución 1000-56-11/244 del 30 de octubre de 2015 (Pág. 112. Act. 2), estos predios se ubican, en las manzanas 11, 12 y 28 del asentamiento humano TRECE DE MAYO, aunque no solo en ellas, como se dijo anteriormente. El artículo 27 de la citada resolución fue claro en indicar que el deber de reubicar y relocalizar estas viviendas era de la administración municipal, siendo responsabilidad directa de la Secretaría de Gestión del Riesgo y VILLAVIVIENDA. En razón a lo anterior, no comprende la Sala los argumentos del apelante, toda vez que se insiste en que *“la comunidad del asentamiento urbano denominado TRECE DE MAYO, no cumplió con los requisitos de Ley para su regularización y legalización, por cuanto los predios ubicados en las manzanas 11, 12 y 28 se encuentran por fuera del proyecto*

*urbanístico objeto de legalización al estar situados en suelo de protección por ronda de caño.” Nótese que la situación alegada era clara desde el año 2015 cuando se hizo el estudio técnico para la legalización del asentamiento, y fue precisamente por ese motivo que la administración municipal optó por la reubicación y relocalización de estas viviendas que ascienden a 334, de las cuales tienen prioridad 260, dado que se encuentran en áreas de protección ambiental de las rondas de los caños Rodas y Maizaro. (...) Por ende, el debate de este proceso no se centra en la legalización urbanística de las manzanas 11, 12 y 28 del sector del TRECE DE MAYO, sino en el cumplimiento de parte de la administración municipal frente a la reubicación y relocalización de las 334 viviendas que fueron excluidas del proceso de legalización por no cumplir los requisitos exigidos por la ley para tal fin, conforme se dispuso en el propio acto administrativo de legalización. En el expediente, frente al cumplimiento de esta disposición solo se encuentra acreditado que VILLAVIVIENDA adelantó un censo de las familias y ha ubicado a 25 (Pág. 111-112. Act. 39/2); sin embargo, no obra prueba del mentado censo ni de las gestiones que han adelantado tanto el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO como VILLAVIVIENDA en pro de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 de la Resolución 1000-56-11/244 del 30 de octubre de 2015. De manera que, la mora en la reubicación y relocalización de las viviendas ubicadas en ronda de caño configuración urbanística de ese sector sin lugar a dudas vulnera los derechos colectivos relacionados con el goce de un medio ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; seguridad y salubridad pública y; a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, puesto que, es claro que estas familias están ubicadas en la ronda de caño Rodas y Maizaro y en zonas de configuración urbanística, en las cuales no pueden llevarse a cabo construcciones o edificaciones, según quedó estipulado en la resolución que regularizó el asentamiento urbano.»*

[Ver providencia del 1° de diciembre de 2022, Exp. 50001333300920190016301.](#)

---

## REPARACIÓN DIRECTA.

**MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / ACTIO IN REM VERSO / ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA DE LA ADMINISTRACIÓN / SUBCONTRATISTA EN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.**

**Síntesis del caso:** el demandante prestó sus servicios en la obra de remodelación de las instalaciones de la DIAN – Seccional Villavicencio, en virtud de que fue contratado por la Unión Temporal DIAN 2006 que fue la contratista del contrato, sin embargo, una vez culminado el contrato, fue suscrita entre la DIAN y la UT DIAN

2006 acta de recibo final de fecha 31 de enero de 2008 por un total de \$516.697.340 suma a la cual se debía deducir \$97.600.000 por abonos realizados, razón por la cual considera que la Unión Temporal 2006 debe liquidarlo sobre el valor del acta de recibo final, es decir, por los \$516.697.340, pues el valor del empobrecimiento del patrimonio del accionante asciende a la suma de \$419.097.340 con corte al 31 de enero de 2008, la cual debe reajustarse a la fecha de demanda.

**Problema jurídico:** «(...) determinar si la parte actora tiene derecho al pago por parte del NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN Y UNIÓN TEMPORAL DIAN 2006, de la suma de *cuatrocientos diecinueve millones noventa y siete mil trescientos cuarenta pesos (\$419.097.340)* como reconocimiento al valor de los servicios prestados como subcontratista en la ejecución de la obra de remodelación de las instalaciones de la Dian sede Villavicencio, bajo los supuestos de la *Actio In Rem Verso*, esto es, al acreditarse el enriquecimiento sin justa causa de la entidad y el correlativo empobrecimiento del demandante.»

**Tesis:** «El Consejo de Estado se ha ocupado ampliamente de decantar lo relativo a la naturaleza y finalidad de esta acción, concluyendo en sentencia de unificación del 19 de noviembre de 201217, que el enriquecimiento sin causa en virtud de la “*actio in rem verso* «no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente». Lo anterior, aunado a que la exigencia de solemnidades se deriva de normas de orden público, cuyo cumplimiento es imperativo, inmodificable e inderogable por voluntad de los destinatarios de la norma; de modo que a quienes les interese intervenir en la celebración de un contrato estatal (...) En contraste, el órgano de cierre de esta jurisdicción<sup>20</sup> ha precisado que solo de manera excepcional resulta procedente la *actio in rem verso* ante la ausencia de contrato estatal, en tres hipótesis a saber: “1. Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constricto o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo. 2. En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, (...) 3. En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno (...)”. Dada su excepcionalidad, la interpretación y aplicación de los citados eventos

es restrictiva, de modo que no puede propenderse por encuadrar dentro de ellos circunstancias que necesariamente estarían comprendidas en la regla general de improcedencia por no mediar contrato escrito. Con todo, estando ante una de las excepciones de procedencia de la *actio in rem verso*, impera el carácter compensatorio de esta acción, lo que se traduce en que, en caso de prosperar las pretensiones de la demanda, el accionante solo tendrá derecho al reconocimiento del monto del enriquecimiento imputado. (...) De lo anterior, podemos concluir que en el contrato de obra código 025-002 de 2006 solo intervinieron los señores (...) como representante legal de la Unión Temporal Dian 2006 y los diferentes representantes de la DIAN (...) Por lo que el mismo, nunca fue suscrito por parte del actor en nombre y representación de la Unión Temporal o en nombre propio. (...) Así las cosas, son cuestionables dos aspectos; el primero que no se observa que el accionante hubiera allegado a un acuerdo propiamente con los representantes legales de la entidad – DIAN -, puesto que, lo que se desprende de los hechos como de los contratos suscritos es que el [demandante] pactó fue con la Unión Temporal Dian 2006 y no con la entidad contratante. En segundo lugar, en el caso de indicar que el accionante había sido contratado por la entidad demandada, conforme lo señalado en el artículo anterior, es discutible que el pacto fuera de forma verbal con la entidad, sin cumplir con los requisitos mínimos, como es que se celebre por escrito. Lo anterior permite concluir a la Sala que el demandante hizo parte de la nómina de la Unión Temporal Dian 2006 para ejecutar el contrato, o en su defecto una relación de sub contrato con la misma entidad y no con la DIAN. (...) Como se deduce de todo el material probatorio, constitutivo de las etapas contractuales, el señor [demandante] actuó en representación de la Unión Temporal Dian 2006 en diferentes ocasiones, al igual que otros arquitectos como son (...). Lo que significa que el accionante al haber actuado como representante de la Unión Temporal Dian 2006 en algunas ocasiones no quiere decir que *per se* existiera una relación contractual entre [el actor] y la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Por el contrario, se evidencia es que existía un vínculo laboral o contractual entre el demandante con la Unión Temporal Dian 2006, al actuar en representación de ésta. (...) Por lo anterior, no es del recibo que el accionante este solicitando un enriquecimiento sin causa por la ejecución de un contrato que nunca firmó y menos a una entidad estatal con quien nunca tuvo una relación contractual. Por lo que, se negarán las pretensiones de la demanda.»

[Ver providencia del 7 de diciembre de 2022, Exp. 50001233100020100018500.](#)