Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

CONSEJO DE ESTADO

SIGCMA-SGC

BOLETÍN JURISPRUDENCIAL N° 11 DE 2022
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
NOVIEMBRE DE 2022

Municipio de Santa Helena del Opón, forma parte de la provincia Comunera, conocido como el corazón de Santander fue fundado el 14 de agosto de 1975.

Municipio de Vélez, capital de provincia, fundada aproximadamente en el año 1100 d. C., por nativos de la cultura Chibcha, sede del festival de la guabina y el tiple, declarada patrimonio histórico.

HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

MAGISTRADOS TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Dr. Iván Fernando Prada Macías– Presidente –
Dra. Francy del Pilar Pinilla Pedraza - Vicepresidente –
Dra. Claudia Ximena Ardila Pérez
Dra. Solange Blanco Villamizar
Dr. Iván Mauricio Mendoza Saavedra
Dra. Claudia Patricia Peñuela Arce
Dr. Julio Edisson Ramos Salazar
Dr. Milciades Rodríguez Quintero

Relatora. Angela Maria Alaix Rugeles

PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER QUE FUERON OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO POR EL ÓRGANO DE CIERRE DE LA JURISDICCIÓN

1. **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Auto de unificación jurisprudencial. Interpretación y aplicabilidad de los artículos 203 y 205 del CPACA y en relación con el momento en que se entienden notificadas las sentencias proferidas bajo la Ley 1437 de 2011 y sus modificaciones contenidas en la Ley 2080 de 2021.** Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 29 de noviembre de 2022. Radicación 680012333000-2013-00735-02 C.P. Dra. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO.

Radicación 680012333000-2013-00735-02

CT DR. IMMS. Adopta regla de unificación jurisprudencial.

El auto unificador desarrolla los siguientes temas: i) las providencias dictadas por el juez, ii) el principio de publicidad de la función jurisdiccional y la notificación judicial, iii) las notificaciones judiciales en el proceso contencioso administrativo, y iv) la notificación de las sentencias escritas, incorporando las normas que regulan a cada uno de ellos así:

Las providencias dictadas por el juez. El artículo 278 del CGP, dispone que las providencias del juez pueden ser autos o sentencias. Las sentencias deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias, entre los que se encuentran los de trámite, que corresponden a aquellos que se dirigen a impulsar el proceso o «dar curso progresivo a la actuación», como el auto que cita para la realización de audiencia inicial y el que corre traslado para alegar de conclusión, entre otros. Los autos interlocutorios contienen una decisión de fondo sobre «cuestiones importantes dentro del proceso, en algunos casos excepcionales de tanta trascendencia que le ponen fin al mismo», que no corresponde a un pronunciamiento propio de la

sentencia, tales como los que deciden sobre las medidas cautelares, nulidades, y desistimientos. Por su parte el artículo 289 del CGP establece que las providencias judiciales se harán saber a las partes y demás interesados por medio de notificaciones, y salvo los casos expresamente exceptuados, ninguna producirá efectos antes de haberse notificado. Cabe indicar que el artículo 299 del mismo código, señala que los autos de “cúmplase” no requieren ser notificados, y en el mismo sentido, el artículo 204 del CPACA, prevé que «no requieren notificación los autos que contengan órdenes dirigidas exclusivamente al secretario, al final de los cuales se incluirá la orden "cúmplase"».

El principio de publicidad de la función jurisdiccional y la notificación judicial. Dicho principio se encuentra previsto en el artículo 228 de la Constitución Política, el cual dispone que «las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el derecho sustancial» .Este principio se presenta como uno de los elementos esenciales del derecho en el ámbito del proceso judicial, pues a la vez que concreta la exteriorización de la decisión del funcionario judicial al usuario o receptor correspondiente, lo dota de la validez, ya que permite determinar si la providencia concuerda con la etapa procesal en la que se desarrolla (v.gr. medidas cautelares, audiencia inicial, sentencia anticipada), y analizar o determinar si la decisión es legal/ilegal, frente al derecho sustancial invocado. De otro lado, indica que la Corte Constitucional ha precisado que el principio de publicidad es intrínseco al derecho fundamental al debido proceso, pues a partir de que el afectado con la decisión judicial tenga conocimiento de ella puede ejercer el derecho de defensa y acudir a los diferentes mecanismos previstos por la ley con el objeto de solicitar su impugnación, aclaración, corrección o darle cumplimiento según el caso. Por su parte, el Consejo de Estado en providencia del 27 de noviembre de 2017, señaló que «[l]a publicidad de las actuaciones judiciales es una posición tutelada al amparo del debido proceso y las garantías judiciales. Por regla general toda actuación de la judicatura debe efectuarse en condiciones tales que pueda ser conocida por la comunidad y por los sujetos procesales en la causa concreta. Lo primero como condición de legitimidad y transparencia del poder público, lo segundo en razón al derecho que les asiste a aquellos de conocer, contradecir y ejercer el derecho de defensa, conforme a su interés». La materialización de este principio se encuentra en las notificaciones judiciales, mediante las cuales se pone en conocimiento de las partes del proceso y demás interesados las providencias expedidas por el juez. Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha destacado que «la notificación, en cualquier clase de

proceso, se constituye en uno de los actos de comunicación procesal de mayor efectividad, en cuanto garantiza el conocimiento real de las decisiones judiciales»; y la fecha de notificación de la providencia determina el momento en que empiezan a correr los términos procesales para impugnarla mediante los recursos previstos en la ley o darle cumplimiento, según el caso. Además, la notificación como acto de comunicación procesal adelantado por la secretaría del juzgado o de la corporación, se erige como un trámite necesario para que opere la firmeza de la decisión judicial y pueda hacerse efectiva, ya que su ausencia o realización en forma irregular afecta la validez de la actuación.

Las notificaciones judiciales en el proceso contencioso administrativo. Puntualmente en el procedimiento contencioso administrativo previsto en el CCA (Decreto 01 de 1984), se regula lo relativo a la notificación del auto admisorio de la demanda (art. 150) y de la sentencia (art. 173). Con respecto al auto admisorio de la demanda, el artículo 150 del anterior código, ordena que se debe notificar personalmente a los representantes legales de las entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas, o a quien éstos hubieren delegado la facultad de recibir las notificaciones. En los casos en que las mencionadas personas no se encontraren o no pudieren por cualquier motivo recibir la notificación, de manera supletoria procede la notificación por aviso, en la cual se entrega al empleado que lo reciba copia auténtica de la demanda y sus anexos, del auto admisorio y del aviso. Asimismo, se prevé que «[e]n los asuntos del orden nacional que se tramiten en lugar diferente al de la sede de la entidad demandada, la notificación a los representantes legales debe hacerse por conducto del correspondiente funcionario de mayor categoría de la entidad demandada que desempeñe funciones a nivel seccional o, en su defecto, por medio del Gobernador o del Alcalde correspondiente, quien deberá al día siguiente al de la notificación, comunicarle lo ocurrido al representante de la entidad», y que «[c]uando la notificación se efectúe de conformidad con lo dispuesto en el inciso anterior, se entenderá surtida después de cinco (5) días de la fecha de la correspondiente diligencia». En relación con las sentencias, el artículo 173 del CCA, ordena su notificación personalmente a las partes o de manera supletoria por edicto, en la forma prevista en el artículo 323 del CPC, tres días después de haberse proferido. Al Ministerio Público se hará siempre notificación personal. Una vez en firme la sentencia deberá comunicarse con copia íntegra de su texto, para su ejecución y cumplimiento. Debe tenerse en cuenta que el artículo 267 del mismo ordenamiento señala que «en los aspectos no contemplados en el 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 en lo contencioso administrativo». Cabe anotar que, los procesos vigentes que se originaron en el marco del CCA, continúan rigiéndose por este régimen, por mandato del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011.

Notificaciones judiciales en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). A diferencia del código anterior, la Ley 1437 de 2011 «[p]or la cual se expide el CPACA», en el Título V, Capítulo VII desarrolla un régimen primario sobre notificación de las providencias. En este sentido, el artículo 196 señala que «las providencias se notificarán a las partes y demás interesados con las formalidades prescritas en este Código y en lo no previsto, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil». Y el artículo 197 establece el deber para las entidades públicas de todos los niveles, las privadas que ejerzan funciones públicas y el Ministerio Público que actúe ante esta jurisdicción, de tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales. Cabe destacar que la norma de manera expresa señala que «para los efectos de este código se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico». Ahora bien, en el actual ordenamiento contencioso administrativo, teniendo en cuenta las modificaciones efectuadas por las leyes 2080 de 2021 y 2213 de 2022, están previstas las siguientes clases de notificaciones: a. Notificación personal, b. Notificación por estado, c. Notificación en audiencias y diligencias o en estrados.

La notificación de las sentencias escritas. Refiere la providencia que el inciso primero del artículo 203 dispone que la notificación de las sentencias dentro de los tres (3) días siguientes a su fecha, mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales, se entenderá surtida en la fecha de la constancia de recibo generada por el sistema de información. Por su parte, el numeral 2 del artículo 205 del CPACA, señala que la notificación por medios electrónicos de las providencias «se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación»; de lo que surge una contradicción o antinomia entre la parte final del inciso primero del artículo 203 y el numeral 2 del artículo 205 del CPACA, en relación con el momento en que se entiende surtida o realizada la notificación de la sentencia escrita por vía electrónica, pues en lo demás se complementan. Así las cosas, respecto al momento en que se entiende surtida la notificación por medios electrónicos de las sentencias, se debe aplicar lo

dispuesto en el numeral 2 del artículo 205 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021. La anterior conclusión se refuerza al analizar cuál fue la intención, tanto del legislador extraordinario como del ordinario, al expedir las normas relativas a la notificación electrónica de las providencias.

Así las cosas, de acuerdo con el amplio análisis realizado, se adopta la siguiente regla de unificación jurisprudencial:

«La notificación de las sentencias por vía electrónica prevista en el inciso primero del artículo 203 del CPACA se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 205 del CPACA».

2. **RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN / REPARACIÓN DIRECTA – Documentos recobrados – Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia – Nulidad originada en la sentencia.** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B. Sentencia de 23 de noviembre de 2022. Radicación 680012331000-1999-00390-01 C.P. Dr. ALBERTO MONTAÑA PLATA.

Radicación 680012331000-1999-00390-01

RD/ DR. JERS. Declara infundado el recurso extraordinario de revisión contra la Sentencia de 13 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro del proceso de reparación directa.

Se interpuso recurso extraordinario de revisión con base en las causales segunda, quinta y sexta de revisión, con el objetivo de que se infirmara la sentencia recurrida por presuntamente no haberse valorado las pruebas allegadas en copia simple.

Reitera la decisión que el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación que sirve para exceptuar el principio de cosa juzgada, porque permite controvertir fallos ejecutoriados, a partir de las causales expresamente establecidas

por el legislador o por el constituyente; puntualizando además que este medio de extraordinario de impugnación no es una oportunidad procesal para reabrir un debate propio de las instancias, ni para suplir las deficiencias probatorias o argumentativas que hayan podido presentarse durante el trámite del proceso; pues este recurso exige una amplia carga argumentativa del recurrente, que debe hacerse de manera técnica, precisa y razonada, así como tampoco sirve como un instrumento procesal para cuestionar la actividad interpretativa del juez, ni para corregir los errores por la inadecuada valoración de las pruebas o por la indebida aplicación del derecho.

Por su parte el numeral 2 del artículo 188 del CCA establece como causal de revisión "haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria"; que para el caso es la causal invocada. Al respecto, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha sostenido que debe tratarse de una prueba documental, que haya sido encontrada o recobrada con posterioridad a la sentencia, debido a que, no pudo aportarse en el proceso por razones de fuerza mayor, caso fortuito o por obrar de la contraparte. También, exige que dicha prueba sea determinante, esto es, que de haberse conocido al momento de la decisión se hubiera adoptado un fallo distinto al recurrido.

De tal suerte, al no allegarse ninguna prueba documental recobrada, y por centrar los recurrentes su argumento en cuestionar la valoración probatoria que realizaron los jueces de instancia sobre la autenticidad de las pruebas allegadas al proceso, entre ellas, la copia del expediente penal, que contenía la prueba grafológica y el cotejo fotográfico, no queda otro camino que declarar infundado el recurso.

3. **NULIDAD YRESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Devolución de saldos a favor ICA bimestres VI de 2012 y I a VI de 2013. Pago de lo no debido.** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 17 de noviembre de 2022. Radicación 680012333000-2015-01080-01 C.P. Dra. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO.

Radicación 680012333000-2015-01080-01

NR DR. IFPM. Confirma sentencia que anula el Oficio nro. 0385 del 23 de junio de 2015 y a título de restablecimiento del derecho declara la firmeza de las declaraciones del ICA correspondiente a los bimestres VI de 2012 y I, II, III, IV, V y VI de 2013, en las que se incluyeron saldos a favor por concepto de pago de lo no debido, ordenando su devolución, junto con los intereses corrientes y moratorios en los términos del artículo 863 del ET.

La providencia inicia su estudio recordando que el artículo 285 del Acuerdo 029 de 2005 dispone que las normas generales de procedimiento del Estatuto Tributario Nacional les serán aplicables al municipio de Barrancabermeja; mientras que el artículo 850 del ET señala que los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones pueden solicitar su devolución y que la Administración debe devolver oportunamente a los contribuyentes los pagos en exceso o de lo no debido, que hayan efectuado, cualquiera que sea el concepto, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.

Analizada la normatividad aplicable, concluye la Sala que no están sujetos a retención en la fuente a título del ICA los pagos o abonos en cuenta no sujetos o exentos; y en el caso que al contribuyente se le haya practicado retención, ese monto se deberá llevar como un abono al pago del impuesto a su cargo, en la declaración del periodo durante el cual se causó la retención. En los casos en que el impuesto a cargo no fuere suficiente, podrá ser abonado en los períodos de pago inmediatamente siguientes. Así mismo, se establece que los agentes retenedores están obligados a efectuar, a consignar oportunamente las retenciones y a expedir los certificados correspondientes; debiendo, además, declarar y cancelar lo retenido al municipio dentro de los primeros veinte (20) días del mes siguiente a que se efectúo la retención.

Conforme lo anterior, en el evento que se retengan valores en exceso o indebidamente, el agente retenedor, previa solicitud justificada del afectado con la retención, podrá reintegrar dichas sumas, y para que proceda el reintegro en el año fiscal siguiente a aquel en el cual se efectuó la retención, el solicitante deberá, además, manifestar expresamente que la retención no ha sido, ni será imputada en la declaración tributaria correspondiente, pues en caso de que se impute dicha suma a la respectiva declaración, la devolución de los pagos indebidos o en exceso estará a cargo de la Administración.

PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO

1. **REPARACIÓN DIRECTA / Ataque terrorista. Responsabilidad del Estado por el hecho de un tercero. Exoneración de responsabilidad patrimonial del Estado. Daño causado en el marco de un conflicto armado interno. Delito cometido por grupo al margen de la ley (toma guerrillera municipio de Nariño – Antioquia). Acreditación del riesgo extraordinario.** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección C. Sentencia de 30 de noviembre de 2022. Radicación: 050012331000-2000-00256-01. C.P. Dr. NICOLÁS YEPES CORRALES.

Radicación: 050012331000-2000-00256-01.

Frente al tema concreto del derecho a la seguridad personal recuerda la ponencia que ese derecho fundamental ha sido definido como aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades cuando estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar por cuanto dicho riesgo supera los niveles tolerables de peligro implícitos en la vida en sociedad.

Conforme a lo expuesto se tiene que en virtud de tal consideración los individuos pueden exigir medidas específicas de protección de las autoridades con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios e inaceptables contra su vida, bienes o integridad personal que las autoridades pueden conjurar o mitigar.

Así mismo, indica la decisión que recientemente la Corte Constitucional sostuvo que para evaluar en qué circunstancias el Estado debe brindar medidas de protección especial debe distinguirse entre el concepto de riesgo y amenaza; entendido el primero como una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca, y el segundo, como la existencia de hechos reales que implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la vida, bienes o integridad de la persona corren peligro. Así, ante un nivel de amenaza extrema nace la obligación del Estado de adoptar medidas específicas para salvaguardar el derecho

fundamental a la seguridad personal del individuo, quien podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial.

Acto seguido la decisión precisa que en los casos de omisión en el cumplimiento de los deberes y obligaciones de protección y seguridad, para endilgar responsabilidad a las instituciones encargadas se debe verificar si las personas; a) han solicitado protección especial con justificación en especiales condiciones de riesgo , b) no han solicitado dicha protección pero es evidente que la necesitaban por la existencia de pruebas o indicios que permitan asegurar que estaban amenazados o expuestos a grandes riesgos contra su vida o su bienes, o c) si las autoridades dejaron a la población a merced de los grupos de delincuencia sin brindarles protección alguna y habiendo tenido conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos o amenazados por grupos organizados al margen de la ley.

Ahora bien, refiere además en relación con el tema concreto, que mediante sentencia de unificación de 19 de abril de 2012 la Sección Tercera del CE determinó que el art. 90 de la CP no privilegió ningún régimen de responsabilidad por lo que es deber del juez determinar cual debe aplicarse al caso concreto, de acuerdo con lo que se encuentre probado en el proceso, indicando además que la jurisprudencia del CE ha establecido que la responsabilidad del Estado con ocasión de actos de grupos armados debe examinarse a partir de tres criterios de imputación : falla del servicio, riesgo excepcional y daño especial, según la determinación fáctica de cada caso.

2. **ACCIÓN DE TUTELA / Derecho fundamental a la salud mental. Animales de apoyo – ingreso al lugar de trabajo.** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Radicación: 730012333000-2022-00337-01. C.P. Dr. LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA.

Radicación: 730012333000-2022-00337-01.

En relación con la salud mental se tiene que la Ley 1616 de 2013 le otorgó el carácter de derecho fundamental y la definió como “de interés y prioridad nacional

para la República de Colombia, (…) es tema prioritario de salud pública, es un bien de interés público y es componente esencial del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de colombianos y colombianas"

De igual forma, en su artículo 4.º determinó que, a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Estado debe garantizar a los colombianos la promoción de la salud mental y la prevención del trastorno mental, así como la atención integral que incluye diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de los trastornos mentales. Así mismo, sobre los derechos de las personas en el ámbito de la salud mental, el artículo 6.º determinó, entre otros, el de recibir atención integral, integrada y humanizada, además de los servicios especializados e interdisciplinarios y los tratamientos con la mejor evidencia científica de acuerdo con los avances científicos en salud mental.

Finalmente, enfatiza que el Alto Tribunal Constitucional ha reconocido que «los tratamientos médicos para garantizar el derecho a la salud mental deben ser parte integrante del sistema de salud en seguridad social y que por esto "las reglas jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha elaborado respecto al derecho a la salud en general son aplicables frente a peticiones de tutela de la salud mental, por ser parte de un mismo derecho y de un mismo sistema de seguridad social"

En concordancia con lo anterior, refiere que la Corte Constitucional ha señalado que no puede "fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario". Bajo ese entendido, ante la duda sobre el alcance de un servicio "cubierto por el Estado, se entenderá que este comprende todos los elementos esenciales para lograr su objetivo médico respecto de la necesidad específica de salud diagnosticada". En suma, se ha considerado que dicho principio gobierna la obligación del Estado y de las entidades que prestan el servicio de salud de garantizar la autorización completa de los tratamientos, medicamentos, intervenciones, procedimientos, exámenes, controles, seguimientos y demás servicios que el paciente requiera para el cuidado de su patología, así como para sobrellevar su enfermedad.

Por último, enfatiza la decisión que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó la Política Nacional de Salud Mental a través de la Resolución 4886 de 2018, como parte de la garantía y protección del derecho fundamental a la salud, el cual resulta de obligatorio cumplimiento para todos los integrantes del Sistema General de

Seguridad Social en Salud y que se encuentra contenido en el anexo técnico de ese acto administrativo.

Puntualmente respecto de la tenencia de animales consigna la providencia que en relación con las normas que regulan la tenencia de animales domésticos en sitios públicos, se encuentra que los artículos 117 y 118 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", disponen lo siguiente: "ARTÍCULO 117. TENENCIA DE ANIMALES DOMÉSTICOS O MASCOTAS. Solo podrán tenerse como mascotas los animales así autorizados por la normatividad vigente. Para estos animales el ingreso o permanencia en cualquier lugar, se sujetará a la reglamentación de los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.

Mientras que el "ARTÍCULO 124. COMPORTAMIENTOS QUE PONEN EN RIESGO LA CONVIVENCIA POR LA TENENCIA DE ANIMALES. Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales y por lo tanto no deben efectuarse: (…) 2. Impedir el ingreso o permanencia de perros lazarillos que, como guías, acompañen a su propietario o tenedor, en lugares públicos, abiertos al público, sistemas de transporte masivo, colectivo o individual o en edificaciones públicas o privadas".

De igual forma refiere que en sentencia C-048 de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional esclareció que existen perros guía que ayudan a las personas en condición de discapacidad visual y caninos de asistencia que apoyan a sujetos con discapacidad física, psíquica y sensorial.

Así las cosas, la Sala se apoya en la normatividad citada, y una vez verificadas las condiciones de salud del actor, teniendo presente que cuenta con una condición psicológica de trastorno mixto de ansiedad y depresión que requiere, según el tratamiento dado por su psicóloga tratante, de la compañía de su animal de apoyo emocional, concluye que el Estado debe procurarle una especial protección, dado el diagnóstico que padece en su salud mental. De tal suerte, dadas las particularidades del caso concreto se evidencia que la permanencia del animal de compañía en el recinto laboral del actor, no contraría la voluntad de las personas que laboran junto con él, quienes en ningún momento se opusieron a las pretensiones del accionante, y que la profesional veterinaria que supervisa el animal manifestó que las patologías que tiene no son trasmisibles a los humanos y que

aunque podrían serlo a través de la picadura de una garrapata, eso se encuentra controlado con el uso de collares, pipetas y pastillas, que se alternan mensualmente para evitar el riesgo de trasmisión, en principio, se podría determinar que no implica un peligro para las personas que lo rodean.

De igual modo, la Sala considera que aun cuando no existe una norma que establezca los requisitos para la permanencia de animales de apoyo emocional en espacios cerrados o sitios públicos, como el lugar de trabajo del actor, es apropiado que acredite periódicamente que el animal cumple con los requisitos sanitarios correspondientes, que no padece ninguna enfermedad transmisible a los humanos, que cuenta con sus respectivas vacunas y que está libre de parásitos internos y externos. Así mismo el accionante debe ser responsable de la permanencia del canino en las instalaciones de su lugar de trabajo y de cualquier daño ocasionado a las personas, los bienes y la infraestructura y, además debe identificarlo plenamente con los elementos que la reconocen como animal de apoyo emocional.

En ese orden de ideas, la Sala no puede ser ajena al hecho que en la actualidad algunas empresas privadas y entidades públicas han permitido a sus trabajadores el ingreso de mascotas, por ejemplo, en el Congreso de Colombia, que desde el 20 de septiembre de 2022 implementó una iniciativa para que los senadores pudieran traer a sus animales de compañía, bajo los cuidados y responsabilidad que implica su tenencia en tales instalaciones, luego decide amparar los derechos del actor.

PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

1. **ACCIÓN DE TUTELA – Sentencia de unificación jurisprudencial. Régimen de notificaciones personales previsto por el artículo 8 del decreto 806 de 2020 - Aplicabilidad en relación con el fallo de tutela de primera instancia.** Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia de 3 de noviembre de 2022. Expediente T-8.573.602 - SU387/22. M.P. Dra. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA.

Expediente T-8.573.602 - SU387/22.

La decisión unificadora concluyó que el régimen de notificaciones personales previsto por el artículo 8 del decreto 806 de 2020 es aplicable a las notificaciones personales que se lleven a cabo en relación con el fallo de tutela de primera instancia.

En el caso concreto analizado por la Corporación, los accionantes interpusieron acción de tutela en contra de los autos de 23 de noviembre de 2020 y de 29 de enero de 2021, proferidos por el magistrado sustanciador de una tutela tramitada ante la Sección Quinta del Consejo de Estado, señalando que, en su criterio, dicha autoridad judicial pretermitió, el trámite de la impugnación de la sentencia de primera instancia proferida en otro trámite de tutela. Lo anterior teniendo en cuenta que, mediante dichas decisiones, se rechazó el recurso de impugnación interpuesto por los accionantes por extemporáneo.

En su análisis la Sala recuerda que la Corte ha precisado previamente que el juez de tutela de segunda instancia es competente para “adelant[ar] de manera integral y completa el análisis jurídico” de las decisiones proferidas en el trámite de primera instancia, tanto así que tiene amplios poderes probatorios y puede decretar nulidades procesales por irregularidades ocurridas en el trámite de la primera instancia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, en virtud del principio de oficiosidad, el juez de tutela tiene el deber de conducir el “proceso (…) en la búsqueda de los elementos que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su conocimiento”. Por consiguiente, para asegurar la decisión correcta en los casos concretos, así como garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales, el juez de segunda instancia puede revisar de

manera integral las decisiones adoptadas en el trámite de tutela y, por tanto, puede emitir, entre otros, autos relacionados con la procedencia de la impugnación en el caso concreto. En consecuencia, en el marco de su competencia para examinar dichas decisiones, el magistrado sustanciador podía revisar si la impugnación interpuesta en contra de la sentencia de 22 de octubre de 2020 cumplía el requisito de oportunidad previsto por la Ley.

Así mismo, indica que, en la medida en que "el único requisito de procedibilidad para el trámite de la impugnación, es que esta se haya presentado dentro del término legalmente estipulado para ello", si el juez de segunda instancia advierte que la impugnación fue presentada de manera extemporánea, "no tendrá competencia para pronunciarse sobre el fondo del asunto y deberá remitir el expediente a la Corte Constitucional", concluyendo que dicha extemporaneidad trae como consecuencia la falta de competencia del juez de segunda instancia, así como la nulidad de las actuaciones que se llegaren a adelantar de ser concedida y tramitada la impugnación extemporánea, como, por ejemplo, de los autos que conceden o avoquen conocimiento de recursos de impugnación presentados por fuera del término legal . Así las cosas, para precaver nulidades insaneables y conducir el trámite conforme al debido proceso, el juez de segunda instancia tiene competencia para examinar si el recurso cumple con el requisito de oportunidad y, por esta vía, validar su propia competencia.

De tal suerte, considera la ponencia que conforme a los artículos 1 y 8 del Decreto Legislativo 806 de 2020, el régimen de notificaciones personales previsto por esta norma es aplicable a las notificaciones de esta naturaleza que se lleven a cabo en los trámites de tutela, pues además de los objetivos globales y mediatos que persigue esta normativa, la aplicación de este régimen de notificaciones a las notificaciones personales surtidas en el trámite de tutela busca flexibilizar las exigencias procesales en el marco de la pandemia y racionalizar los trámites en el marco de los procedimientos judiciales; fines que son constitucionalmente importantes en el procedimiento de tutela. Adicionalmente, la aplicación de las reglas de notificaciones del artículo 8 del Decreto Legislativo 806 de 2020 a la notificación personal de la sentencia de tutela no comprometen la protección efectiva de los derechos fundamentales, habida cuenta del cumplimiento inmediato de este fallo.

Consecuentes con lo anterior, la Sala Plena ha dispuesto que las reglas del artículo

8 del mencionado Decreto Legislativo aplican a la notificación de los fallos de tutela, cuando esta se lleve a cabo por medio de notificación personal, dado que la aplicación de dichas reglas al trámite de notificación del fallo de tutela es, por lo demás, compatible con la jurisprudencia constitucional relacionada con la aplicación de las normas procesales generales al procedimiento de tutela.

PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

1. **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Sentencia de 01 de noviembre de 2022. **RADICADO:** 680013333003-2017-00409-01**. DEMANDANTE:** YESENIA CAMACHO VILLAMIZAR. **DEMANDADO:** DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA. M.P. DRA. FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA.

RADICADO: 680013333003-2017-00409-01

DESCRIPTOR

SANCIÓN DE TRÁNSITO – IMPOSICIÓN DE MULTA Y SANCIÓN DE SUSPENSIÓN DE LICENCIA DE CONDUCCIÓN.

RESTRICTOR

Dirección de tránsito de Bucaramanga. Sanción de tránsito - multa, suspensión licencia de conducción. Debido proceso y derecho de defensa. Inadecuada notificación del comparendo y de las actuaciones durante dicho proceso adelantadas, y/o frente a la falta de prueba del estado de embriaguez.

DECISIÓN

Revoca el numeral primero de la sentencia y en su lugar dispone declarar probada, de oficio, la excepción de caducidad del medio de control, y el incumplimiento del requisito de procedibilidad; confirma en los demás aspectos la decisión que niega las pretensiones de la demanda.

TESIS

En relación con el debido proceso administrativo, refiere la ponencia que en sentencia T-051 de 2016 la H. Corte Constitucional precisó que, este derecho fundamental está compuesto entre otras, de garantías como el derecho de defensa y contradicción; oportunidad en la que puntualizó que, es una garantía procesal que consiste, “primero, en la posibilidad de que el particular, involucrado en un procedimiento o proceso adelantado por la administración, pueda ser escuchado y

debatir la posición de la entidad correspondiente; segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que se considere oportuno y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen; cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador"; constituyéndose en uno de los requisitos para acceder a esta garantía procesal "tener conocimiento de la actuación surtida por la administración, en razón de ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio", y siendo uno de los presupuestos esenciales del debido proceso administrativo el principio de publicidad, cuya finalidad, en palabras de la H. Corte Constitucional es "dar a conocer la actuación desarrollada por la administración pública a la comunidad o a los particulares directamente afectados, dependiendo de si el contenido del acto administrativo es general o particular. Lo anterior, en aras de garantizar (i) la transparencia en la ejecución de funciones por parte de los servidores públicos; (ii) la eficacia y vigencia del acto administrativo y (iii) el oportuno control judicial de las actuaciones desarrolladas por las autoridades".

De otro lado, puntualmente respecto del procedimiento administrativo ante infracciones de tránsito, suspensión de licencia de conducción y multa por ingesta de alcohol, recuerda que la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", en su artículo 135 -modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010- consagra el procedimiento que la autoridad de tránsito debe seguir ante la comisión de una contravención y para la imposición del comparendo; luego verificado aquel no hay lugar a considerar la existencia de alguna falencia en la notificación.

Ahora bien, en relación con la actuación en caso de embriaguez, se precisa que en el art. 2° de la Ley 769 de 2002 se define la embriaguez como "estado de alteración transitoria de las condiciones físicas y mentales, causada por intoxicación aguda que no permite una adecuada realización de actividades de riesgo" y la alcoholemia como "cantidad de alcohol que tiene una persona en determinado momento en su sangre"; mientras que el artículo 26 de la Ley 769 de 2002 dispone en relación con las causales de suspensión o cancelación de la licencia, entre otras, encontrarse en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por la autoridad competente de conformidad con lo consagrado en el artículo 152 de esa

normativa; mientras que en torno al examen de embriaguez y los grados de alcoholemia, los artículos 150 y 152 ibidem preceptúan lo pertinente.

Así, con vista en la actuación administrativa surtida y a partir de la reseña probatoria, la Sala evidencia que, aun cuando la comunicación con la cual se pretendió llevar a cabo el acto de notificación del comparendo por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72 fue devuelta con la anotación "no existe" la cual se advierte fue enviada a la dirección tomada del RUNT por el alférez al momento de elaboración del informe policíal de accidente de tránsito, según lo por este consignado en aquel, y cuya dirección, además, corresponde a la reportada en su historia clínica-, sin que se hubiese realizado la notificación por aviso consagrada en el artículo 69 del CPACA, pues no obra constancia de ello, no lo es menos que, se logra verificar que la hoy demandante, en forma previa a la imposición de la sanción e incluso de la celebración de las audiencias públicas adelantadas, conocía del comparendo impuesto en su contra y la causa de la infracción, así como de la inmovilización de su motocicleta, e incluso, de la retención preventiva de su licencia de conducción, lo que permite tener surtida la notificación del comparendo por conducta concluyente, entendiéndose así subsanados los yerros en que se incurrió frente al referido trámite de notificación del comparendo; máxime teniendo en cuenta que, ante el rechazo de la comisión de la infracción, era de cargo de la sancionada comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que este decretaran las pruebas conducentes que le fueren solicitadas y las de oficio que considerara útiles, tal y como lo prevé el art. 136 de la Ley 769 de 2002; norma que además dispone que, "si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados".

Lo expuesto para concluir que, teniéndose por surtida la notificación por conducta concluyente del comparendo, en debida forma ha de tenerse igualmente surtida la notificación por estrados de la Resolución que impone la sanción, al amparo del art. 136 de la Ley 769 de 2002.

Finalmente, la Sala advierte la configuración del fenómeno jurídico de la caducidad, si en cuenta se tiene que, para cuando fue instaurada la demanda en ejercicio del presente medio de control ya se encontraba superado el término consagrado en el

literal d) del numeral 2° del art. 164 de la Ley 1437 de 2011 (cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo), en la medida en que dicho término fenecía el 19 de agosto de 2017 -día siguiente a la notificación por estrados de la Resolución N° 000306781 del 18 de abril de 2017-; fecha con posterioridad a la cual fue presentada la solicitud de conciliación extrajudicial para efectos del agotamiento del requisito de procedibilidad de que trata el numeral 1° del art. 161 de la Ley 1437 de 2011, esto es, el día 24 de agosto de 2017, y por tanto, no tuvo la virtualidad de suspender el término de caducidad.

2. **REPETICIÓN.** Sentencia de 27 de octubre de 2022. **RADICADO:** 680013333010-2015-00381-01**. DEMANDANTE:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER. **DEMANDADO:** LUIS DANIEL LAGUADO VERA. M.P. DR. IVÁN FERNANDO PRADA MACÍAS.

RADICADO: 680013333010-2015-00381-01

DESCRIPTOR

RESPONSABILIDAD DEL MÉDICO TRATANTE. PRESUPUESTOS LEGALES PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN.

RESTRICTOR

Departamento de Santander. Responsabilidad del médico tratante derivada de la imposición de condena en sede de reparación directa. Acreditación de la calidad de agente o ex agente del Estado.

DECISIÓN

Confirma sentencia que niega las pretensiones de la demanda y condena en costas al Departamento.

TESIS

Recapitula en torno al tema, que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha explicado en abundantes providencias los elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones de repetición que formula el Estado contra sus agentes; considerando que los tres primeros requisitos son de carácter objetivo y están sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda; en tanto que el último de ellos, es de carácter subjetivo y está sometido a la normativa vigente al momento de la ocurrencia de la acción u omisión determinante de la responsabilidad del Estado que generó el pago a su cargo y por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición.

Así las cosas, se tiene que los elementos necesarios y concurrentes definidos para la declaratoria de repetición son:

- La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena.
- La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.
- El pago efectivo realizado por el Estado.
- La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.

De tal suerte, el primer elemento a verificar es la calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena, lo que debe ser correctamente acreditado por el demandante con el fin de brindar certeza sobre la calidad de funcionario o ex funcionario del demandado y de su participación en la expedición del acto o en la acción u omisión dañina, determinante de la responsabilidad del Estado. Entonces, de acuerdo con lo normado en el parágrafo 1° del artículo 2 de la Ley 678 de 2001, se tiene que dicha categoría incluye a los contratistas, interventores, consultores y asesores, los cuales pueden ser personas naturales o jurídicas, dado que la norma en comento no realizó ninguna distinción. No obstante, debe tenerse en cuenta que no todos los contratistas, interventores, consultores o asesores son sujetos pasivos de la acción de repetición, sino solo aquellos que desarrollen funciones relacionadas con la celebración, ejecución y liquidación de contratos estatales, dado que es a través de este mecanismo que la Administración confía en esta clase de particulares el ejercicio transitorio de funciones públicas.

3. **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Sentencia de 20 de octubre de 2022. **RADICADO:** 680013333008-2017-00134-01**. DEMANDANTE:** HORACIO HERREÑO TRASLAVIÑA. **DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER. M.P. DR. IVÁN FERNANDO PRADA MACÍAS.

RADICADO: 680013333008-2017-00134-01.

DESCRIPTOR

DEVOLUCIÓN PAGO ESTAMPILLA DEPARTAMENTAL PRODESARROLLO

RESTRICTOR

Departamento de Santander. Devolución de los dineros cancelados por concepto de estampillas departamentales aplicados a los contratos de prestación de servicios suscritos en la vigencia del año 2013 a 2015. Cuantía de los contratos. Configuración del pago de lo no debido.

DECISIÓN

Confirma sentencia que accede a las pretensiones de la demanda.

TESIS

Recuerda la decisión que la estampilla pro desarrollo departamental tiene su creación en el Decreto Ley 122 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Departamental, a través de su artículo 170, por lo que en virtud de las facultades conferidas en la norma anterior, la Asamblea Departamental de Santander profirió la Ordenanza 077 de 2014 “Por medio de la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento de Santander” y en los artículos 245, 246, 247 y 248 desarrollo lo correspondiente a la estampilla pro-desarrollo.

Igualmente refiere la providencia que mediante decisión de fecha 28 de marzo de 2019, emitida por esta Corporación, se resolvió declarar la nulidad de las expresiones “Administraciones Municipales, Entidades Descentralizadas del orden municipal” contenida en el numeral 2 de los artículos 246 y 247 de la ordenanza No. 077 de 2014.

De acuerdo a lo anterior, resulta claro que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1222 de 1986, dicha norma no autorizó gravar actividades y operaciones realizadas por los municipios ni las entidades municipales del departamento, pues esto únicamente procede para actividades y operaciones realizadas en el departamento.

Concluye entonces la Sala de decisión que las Asambleas Departamentales no estaban autorizadas a gravar con la Estampilla Pro-Desarrollo actividades y operaciones que fueran realizadas por los municipios ni las entidades municipales del departamento, y por lo tanto, el demandante tiene derecho a la devolución del valor cancelado por dichas estampillas, con ocasión de los contratos suscritos con el municipio de Bucaramanga.

Ahora bien, respecto del término para solicitar la devolución del pago de lo no debido en materia tributaria se ha ce referencia a lo resuelto por ell H. Consejo de Estado, cuerpo colegiado que ha reiterado en varias oportunidades que, como quiera que la ley tributaria, que es especial, no señaló un término para que contribuyentes soliciten la devolución de los pagos en exceso o de lo no debido, debe aplicarse la norma general de prescripción, esto es, el artículo 2536 del Código Civil.

De tal suerte, de acuerdo a lo anterior, para la Sala, no puede darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 559 de la Ordenanza 077 de 2014, teniendo en cuenta que, conforme a lo señalado por la Ley, en materia de devoluciones de pagos de lo no debido en el ámbito territorial debe aplicarse el procedimiento tributario nacional, que establece para el efecto el término de 5 años.

NOTA DE RELATORIA: El contenido de las notas citadas respecto de las decisiones referenciadas es de carácter eminentemente informativo de conformidad con la labor compiladora de la relatoría; por lo que se resalta el deber de consultar los textos completos de las providencias para verificar el contenido fiel de las decisiones ante posibles yerros en la tarea de clasificar, titular, extractar y divulgar dichos documentos.