



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia



SIGCMA-SGC

**BOLETÍN JURISPRUDENCIAL N° 09 DE 2022**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**SEPTIEMBRE DE 2022**

Municipio de Puerto Parra, forma parte de la provincia de Vélez, se constituyó como municipio el 4 de marzo de 1981.



Municipio de Simacota, integra la provincia comunera, se encuentra dividido geográfica y culturalmente en dos regiones: *Alto Simacota* y *Bajo Simacota*; fue fundado en 1707.



Municipio de El Carmen de Chucurí, hace parte de la provincia de Yariguíes.





**HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**

**MAGISTRADOS TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**

Dr. Iván Fernando Prada Macías- Presidente -  
Dra. Francly del Pilar Pinilla Pedraza - Vicepresidente -  
Dra. Claudia Ximena Ardila Perez  
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. ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Requisitos de procedibilidad. Constitución en renuencia. Generalidades de la acción.** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 22 de septiembre de 2022. Radicación 680012333000-2022-00436-01 C.P. Dr. LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA.

**Radicación 680012333000-2022-00436-01.**

CM/ DR. IMMS. Confirma sentencia que declara improcedente la acción.

Recuerda la alta corporación que la acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda "[...] acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido". En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que "Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos [...]"; constituyendo de esta forma el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Ahora bien; reitera además la decisión, que, para su prosperidad, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

- i) Que el deber que se pide hacer acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1°)10.



- ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido (Arts. 5º y 6º).
- iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obediencia del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “[...] cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable [...]” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda (Art. 8º).
- iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad y, para ello, es necesario que el demandante previo a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento del deber omitido a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado

Finalmente, se tiene que la Sala comparte la conclusión a la que llegó el *a quo*, según la cual el presente asunto deviene en improcedente, por subsidiariedad, toda vez que, por una parte, el actor planteó que desapareció el fundamento del acto de retiro, con ocasión de la revocatoria de la sanción del trámite disciplinario con radicado DEMAM-2015-33 y, por otra, la demandada señala que no se sustentó en dicha sanción, sino en la facultad discrecional y por razones del servicio ante diversas conductas y situaciones que se evidenciaron del análisis de la trayectoria del accionante en la Institución, es decir, considera que su decisión se encuentra en firme y mantiene su obligatoriedad, contrario con lo indicado por el solicitante que señaló ser de forma evasiva.



**2. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Devolución de pagos en exceso y de lo no debido. Término. Sujeción a normas nacionales. Estudio de legalidad de los artículos 160 [3] y 559 de la Ordenanza 077 de 2014.** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 15 de septiembre de 2022. Radicación 680012333000-2018-0785-01 C.P. Dra. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO.

**Radicación 680012333000-2018-0785-01.**

NR/ DR. MRQ. Confirma sentencia que decide declarar parcialmente nula la ordenanza 77 de 2014 o Estatuto Tributario del Departamento de Santander, en sus artículos 160 numeral 3 y 559, solamente en cuanto se refiere a plazos para solicitar la devolución de lo pagado en exceso o no debido por concepto de tributos.

Primeramente indica la providencia que la autonomía territorial es un principio avistado desde el artículo 1 de la CP, cuyo texto pone de relieve que las distintas entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, así como regiones y provincias constituidas en términos de la constitución y la ley – art. 286 ibídem) participan en la consolidación de la unidad nacional, bajo el marco de organización impuesto por el modelo de centralización política y descentralización administrativa; recordando además que al tenor del artículo 287 del texto constitucional, esa autonomía se otorgó para que dichas entidades gestionaran sus propios intereses, a través del pleno ejercicio de los derechos a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Sin embargo, anota que la autonomía territorial como todos los demás principios, derechos e instituciones existentes dentro de los Estados de derecho debidamente constituidos, no operan de manera irrestricta sino condicionada al orden jurídico preestablecido por el mismo constituyente y por la Ley.

Así las cosas, concluye que desde esa perspectiva, la jurisprudencia ha precisado que la autonomía territorial no puede llegar al extremo del autogobierno absoluto, sino que, como en su momento lo puntualizó el máximo tribunal constitucional, se reduce al poder de dirección política (*capacidad de elegir a los gobernantes locales*),



administrativa (*facultad de manejar los asuntos territoriales, como la organización de los servicios públicos, la administración de los bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de las actividades*) y fiscal (*potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar recursos*); y que la defensa del contenido esencial de la autonomía no puede hacerse sin consideración al de la unidad nacional, de modo que debe procurarse tanto la debida distribución y delimitación de las competencias de los niveles territoriales, como su armonía y compatibilidad con las normas nacionales.

De otro lado, aduce que en ese contexto opera el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, que ordenó a los departamentos y municipios aplicar “los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados.” Y, así mismo, aplicar el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales, previendo que el monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores podía disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.

Acto seguido, recuerda el análisis efectuado por esa misma Sección al precisar que las facultades otorgadas para disminuir el monto de las sanciones y simplificar el término de aplicación de los procedimientos, aplicables de acuerdo con la naturaleza de los tributos y su proporcionalidad con el monto de los impuestos, no pueden ejercerse para llenar vacíos legislativos ni conllevan una limitación injustificada de la autonomía de las entidades territoriales, precisamente porque el propio constituyente les ordenó ejercer sus competencias conforme a la Constitución y a la ley; y, en términos generales, que el legislador puede trazar pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales para el ejercicio de la potestad impositiva territorial por no ser absoluta, siempre que no se inmiscuya en materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales, y que las entidades territoriales debían ajustar los acuerdos u ordenanzas a las previsiones del Título V del Estatuto Tributario Nacional, para así lograr la unificación de los mismos.

Finalmente, acorde con lo anterior y toda vez que el demandado se encontraba obligado a atender las disposiciones anteriormente referidas, por razón de la máxima legal que ordena aplicar el procedimiento tributario nacional en el ámbito



territorial, la Sala concluye, al igual que el Tribunal, que el término de seis meses previsto en los apartes de las normas departamentales acusadas deviene ilegal, por oponerse al de cinco años previsto en las normas nacionales superiores en las que aquellas debieron fundarse.

- 3. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Impuesto Predial - 2009. Vigencia fiscal. Mutaciones catastrales.** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 08 de septiembre de 2022. Radicación 680012333000-2013-00088-02 C.P. Dr. MILTON CHAVES GARCÍA.

**Radicación 680012333000-2013-00088-02.**

NR/ DR. MRQ. Confirma sentencia que accede parcialmente a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad de los actos administrativos contenidos en 76 liquidaciones oficiales del impuesto predial unificado (IPU) de fecha de 04/11/2011 expedidas por la Secretaría de Hacienda del municipio de Floridablanca, ordenando a título de restablecimiento de derecho al municipio de Floridablanca devolver a la sociedad Isaser S.A., los dineros que por concepto de impuesto predial unificado vigencia fiscal 2009 hubiere llegado a cancelar en virtud de las Resoluciones cuya nulidad se está declarando.

Recuerda la decisión que conforme con el artículo 2 de la Ley 44 de 1990, el impuesto predial unificado fue establecido como impuesto del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios, a través de su órgano ejecutivo. A su vez, el artículo 3 ibídem, dispuso que la base gravable del impuesto predial unificado será el avalúo catastral o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del citado tributo.

Ahora, sobre la vigencia de los avalúos catastrales, los artículos 8 de la Ley 14 de 1983, 178 del Decreto 1333 de 1986 y 43 de la Resolución 070 de 2011, señalan que los establecidos de conformidad con los procesos de formación, actualización o conservación catastral «entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a



aquel en que fueron ejecutados»; mientras que, el artículo 29 del Acuerdo 007 de 2017 señala la vigencia de los avalúos catastrales, así:

*“ARTÍCULO 29: VIGENCIA DE LOS AVALÚOS CATASTRALES. Las inscripciones catastrales determinadas en los procesos de formación y/o actualización catastral, se entenderán notificadas, una vez publique el acto administrativo de clausura y se incorpore en los archivos del catastro. La vigencia fiscal del avalúo catastral será a partir del 1º de enero del año siguiente a su fijación. Es anual, y va hasta el 31 de diciembre del correspondiente año”.*

De otro lado, la Sala ha precisado que la «inscripción» no puede confundirse con el «efecto fiscal» que aquella tiene en el impuesto predial, pues lo regulado en el párrafo del artículo 129 de la Resolución 070 de 2011 se refiere a la fecha de la providencia que la legaliza, con la que debe quedar la inscripción de los predios, para indicar que debe corresponder a la de la última formación o actualización de la formación de catastro.

Lo expuesto, no contradice la vigencia a partir de la cual la inscripción tiene efectos fiscales, puesto que «todo cambio o mutación que sufra el predio en el periodo fiscal, aplica para la declaración del año subsiguiente». Al respecto se ha precisado que el hecho que «los efectos fiscales de los avalúos catastrales apliquen a partir del 1 de enero del año siguiente al que fueron ejecutados, no es un asunto aislado, porque esta previsión guarda coherencia con el momento de causación del impuesto predial unificado, que aunque se surte el primer día de enero de cada año, comprende la liquidación anual (el periodo gravable del tributo está comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año).

Conforme con lo anterior, la Sala concluye que el nuevo avalúo catastral que surgió de la mutación de los inmuebles propiedad de la constructora demandante no se podía tener en cuenta para determinar de manera oficial el impuesto predial unificado de la vigencia fiscal 2009, por cuanto, como ya se dijo, la vigencia fiscal de los avalúos se da para el año 2011.



**PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO**

- 1. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / Sentencia de Unificación Jurisprudencial. Procedimiento. Imputación de saldos a favor. Término. Corrección de la declaración. Artículo 43 de la Ley 962 de 2005.** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarto. Sentencia de 08 de septiembre de 2022. Radicación: 250002337000-2014-00507-01. C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez.

**Radicación: 250002337000-2014-00507-01.**

El Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre el plazo para corregir declaraciones tributarias a efectos de enmendar errores de imputación de saldos a favor en los términos del artículo 43 de la Ley 962 de 2005, para adoptar las siguientes reglas:

1. La solicitud para corregir errores en la imputación de saldos a favor o de anticipos de impuestos de un periodo de declaración al siguiente, realizada con sustento en el artículo 43 de la Ley 962 de 2005, no está sometida al límite del término de firmeza de las declaraciones tributarias ni a los términos de oportunidad para las correcciones de los artículos 588 y 589 del ET.
  2. El procedimiento especial de corrección previsto en el artículo 43 de la Ley 962 de 2005 habilita realizar modificaciones a la declaración tributaria para aumentar o para disminuir las sumas imputadas de un período declarado al siguiente.
  3. Las anteriores reglas jurisprudenciales de unificación rigen para los trámites pendientes de resolver en vía administrativa y judicial. No podrán aplicarse a conflictos previamente decididos.
- 
- 2. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / Contrato estatal de prestación de servicios, relación laboral subyacente o encubierta, estabilidad laboral reforzada para los contratistas.** Consejo de Estado, Sala de lo



Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 15 de septiembre de 2022. Radicación: 660012333000-2017-00306-01. C.P. Dr. Rafael Francisco Suarez Vargas.

**Radicación: 660012333000-2017-00306-01.**

La providencia hace un recuento del marco normativo y jurisprudencial para determinar la existencia de las relaciones laborales encubiertas o subyacentes de conformidad con la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, de 9 de septiembre de 2021.

Acto seguido, indica que el contrato estatal de prestación de servicios, por ser uno de los instrumentos de gestión pública y de ejecución presupuestal más importantes de la Administración para satisfacer sus necesidades y asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, es un tipo de negocio jurídico que expresamente recoge el estatuto general de contratación pública; se trata, por tanto, de un contrato típico, pues está definido en el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 80 de 1993; recordando que la regulación del contrato de prestación de servicios ha sido complementada por otras disposiciones legales y reglamentarias, entre las cuales destacan las contenidas en la Ley 1150 de 2007 y en los decretos reglamentarios 855 de 1994, 1737, 1738 y 2209 de 1998, 2170 de 2002, 66 de 2008, 2474 de 2008, 2025 de 2009, 4266 de 2010 y 734 de 2012; muchas de ellas modificadas, subrogadas, derogadas e incluso compiladas en el Decreto 1082 de 2015.

De otro lado, reitera que si bien el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 80 establece que los contratos de prestación de servicios no son fuente de una relación laboral ni generan la obligación de reconocer y pagar prestaciones sociales, la jurisprudencia de esa corporación y de la Corte Constitucional ha admitido que tal disposición no es aplicable cuando se demuestran los elementos configurativos de un contrato de trabajo; en virtud del mandato superior (artículo 53) que consagra la prevalencia de la realidad frente a las formas, caso en el cual debe concluirse, que, si bajo el ropaje externo de un contrato de prestación de servicios se esconde una auténtica relación de trabajo, esta da lugar al surgimiento del deber de retribución de las prestaciones sociales a cargo de la Administración.

No obstante, puntualiza que aun cuando se acrediten los mencionados elementos del contrato de trabajo, lo que emerge entre el contratista y la entidad es una relación



laboral, por lo que, en ningún caso, será posible darle la categoría de empleado público a quien prestó sus servicios sin que concurren los elementos previstos en el artículo 122 de la Carta Política.

Recuerda la providencia las reglas de la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 a tener en cuenta en los siguientes términos:

1. El «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 tiene lugar en la fase precontractual, pues es en esta donde la entidad contratante aproxima, en función del objeto a contratar y de los recursos disponibles, el tiempo máximo que estima «imprescindible» para su ejecución. En otras palabras, la vigencia del contrato debe ser por el tiempo necesario para ejecutar el objeto contractual convenido, y este debe estar sujeto al principio de planeación, que encuentra su manifestación práctica «en la elaboración de los estudios previos a la celebración del negocio jurídico, pues es allí donde deberán quedar motivadas con suficiencia las razones que justifiquen que la Administración recurra a un contrato de prestación de servicios.
2. La Sala consideró adecuado establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral.
3. Finalmente, en la tercera regla, la Sección Segunda consideró «improcedente la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud efectuados por el contratista en exceso», por «constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal». Lo anterior, comoquiera que el contratista debe sufragar dicha contribución, en tanto está obligado por la ley a efectuarla, y, por lo tanto, no es procedente ordenar su devolución, aunque se haya declarado la existencia de una relación laboral encubierta.



**3. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - CONFLICTO DE COMPETENCIA. Factor de competencia territorial.** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 16 de septiembre de 2022. Radicación: 110010324000-2014-00277-00. C.P. Dr. Rafael Francisco Suarez Vargas.

**Radicación: 110010324000-2014-00277-00.**

En primer lugar, recuerda la providencia que, sobre la competencia por razón del territorio, el artículo 156 del CPACA establece:

***[...] ARTÍCULO 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO.***

*<Artículo modificado por el artículo 31 de la Ley 2080 de 2021. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas: 1. En los de nulidad y en los que se promuevan contra los actos de certificación o registro, por el lugar donde se expidió el acto. 2. En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga sede en dicho lugar. ...*

*8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.*

*...*

***PARÁGRAFO.*** *Cuando fueren varios los jueces o tribunales competentes para conocer del asunto de acuerdo con las reglas previstas en este artículo, conocerá a prevención el juez o tribunal ante el cual se hubiere presentado primero la demanda*

*[...]". (Subrayado fuera de texto)."*

De tal suerte, tenemos que la anterior disposición en su numeral 2, señala una competencia general por razón del territorio, determinada por el lugar donde se expidió el acto o el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga domicilio en ese lugar; es decir, se establece una competencia a prevención, de manera que el competente será en el que primero se radique la demanda. Sin embargo, el numeral 8 de la norma referida, establece que en aquellos casos en los que se impone una sanción, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o hecho que dio origen a la misma.

Así las cosas, en virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que en el presente caso los hechos que dieron lugar a la sanción ocurrieron en el Municipio del Espinal,



concluye la decisión que el competente para conocer del proceso es el Juez Administrativo del Circuito de Ibagué, de conformidad con el Acuerdo PSAA06-3321 de 9 de febrero de 2006, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; eso sí, resaltando que el numeral 8 del artículo 156 del CPACA, expresamente advierte que la competencia se determina por el lugar donde se produjeron los hechos que dan origen a la sanción, y en este caso, ello tuvo lugar en el Municipio del Espinal, pues fue allí donde se presentó la petición que no fue contestada, lo que llevó a que se configurara el silencio administrativo positivo, por lo tanto no tiene incidencia alguna la Ciudad en donde se expidieron las resoluciones acusadas ni tampoco el domicilio de la sociedad sancionada.



**PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL HONORABLE  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**

1. **REPARACIÓN DIRECTA.** Sentencia de 03 de octubre de 2022. **RADICADO:** 680013333013-2016-00048-01. **DEMANDANTE:** MARYURI AGUDELO ZÚÑIGA. **DEMANDADO:** MUNICIPIO DE MACARAVITA. M.P. DRA. CLAUDIA XIMENA ARDILA PÉREZ.

**RADICADO:** 680013333013-2016-00048-01.

**RAD 680013333013-2016-00048-01 SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DR  
IMMS**

**DESCRIPTOR**

FALLA DEL SERVICIO PUENTE COLGANTE EN MAL ESTADO.

**RESTRICTOR**

Municipio de Macaravita, vereda Huertas. Lesiones derivadas de la caída de puente colgante en mal estado. Falta de mantenimiento, deficiente señalización

**DECISIÓN**

Confirma sentencia que accede a las pretensiones de la demanda.

**TESIS**

Sobre el mantenimiento y reparación de la infraestructura en los municipios, la Ley 105 de 1993 en sus artículos 19 y 20 determinó el contenido obligacional que le corresponde a las administraciones municipales para su conservación en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 19. CONSTITUCIÓN Y CONSERVACIÓN. Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley18.*

*ARTÍCULO 20. PLANEACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE PRIORIDADES DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE. Corresponde al Ministerio de*



*Transporte, a las entidades del orden nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a **las entidades territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción.** Para estos efectos, la Nación y las entidades territoriales harán las apropiaciones presupuestales con recursos propios y con aquellos que determine esta Ley.”*

Sobre el mismo asunto consideró la ponente que debía citarse lo consagrado en la Ley 715 de 2001, que también consagra obligaciones a los municipios así:

*“ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, **corresponde a los Municipios**, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:*

*(...)*

*76.4. En materia de transporte*

*76.4.1. **Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio**, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.”*

De otro lado, frente a la implementación de los procesos de gestión del riesgo en los municipios, reitera que ya desde el Decreto Ley 919 de 1989 se consagraron medidas de protección, planes de contingencia y obligaciones de las entidades territoriales para la atención de desastres o situaciones de riesgo, así:

*“ARTÍCULO 9º. MEDIDAS DE PROTECCION. Todas las entidades a que se refiere el artículo precedente, deberán tornar las medidas de protección aplicables como resultado del análisis de vulnerabilidad. La Oficina Nacional para la Atención de Desastres fijará los plazos y las condiciones mínimas de protección.*

*ARTÍCULO 13. PLANES DE CONTINGENCIA. El Comité Técnico Nacional y los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres, según el caso, elaborarán, con base en los análisis de vulnerabilidad, planes de contingencia para facilitar la prevención o para atender adecuada y oportunamente los desastres probables. Para este*



*efecto, la Oficina Nacional para la Atención de Desastres preparará un modelo instructivo para la elaboración de los planes de contingencia.*

**ARTÍCULO 62. FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.** *Son funciones de las entidades territoriales en relación con la prevención y atención de desastres:*

*Exigir a las entidades públicas o privadas que realicen obras de gran magnitud en el territorio de su jurisdicción, estudios previos sobre los posibles efectos de desastre que pueden provocar u ocasionar y la manera de prevenirlos, en los casos que determine la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.*

*Dirigir, coordinar y controlar, por intermedio del jefe de la respectiva administración, todas las actividades administrativas y operativas indispensables para atender las situaciones de desastre regional o local.*

*(...)*

*Dictar normas especiales para facilitar las actividades de reparación y reconstrucción de las edificaciones afectadas por la situación de desastre declarada, y para establecer el control fiscal posterior del gasto destinado a la ejecución de actividades previstas en el plan de acción específico para la atención de una situación de desastre.*

*Desarrollar, por intermedio de las Secretarías de Obras Públicas, actividades relacionadas con los servicios de transporte, las obras de infraestructura, la evaluación de daños, y las labores de demolición y limpieza. Preparar y elaborar, por intermedio de las Oficinas de Planeación, los planes, en armonía con las normas y planes sobre prevención y atención de situaciones de desastre, y coordinar a las instituciones en materias programáticas y presupuestales en lo relativo a desastres.*

Posteriormente recalca que para el año 2012 se promulgó la Ley 1523 que prorroga las obligaciones de los municipios frente a situaciones de riesgo, que no se circunscriben únicamente a solicitar ayuda de entidades nacionales como se vio en precedencia, sino a la formulación y ejecución de planes de contingencia para atender y conjurar los riesgos detectados, indicando que la norma señala lo que a continuación se transcribe:

*“ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.”*



En ese orden de argumentaciones, considera la ponente que los deberes de mantenimiento de la infraestructura vial y los relacionados con la prevención de desastres, obligan a las entidades territoriales a actuar de manera diligente para evitar riesgos de accidentalidad como el que se concretó en el presente caso, por lo que para la Sala, las gestiones del Municipio de Macaravita fueron insuficientes e inoportunas, teniendo en cuenta que desde el año 2011 que ocurrió la creciente de la quebrada y el consecuente daño del puente colgante donde la demandante sufrió el accidente, no se evidenciaron acciones de planeación y ejecución de obras para conjurar, no solo el riesgo de accidentalidad, sino también la afectación en la que se encontraba la comunidad por hallarse incomunicada e imposibilitada para trasladarse por el municipio. Así las cosas, a su juicio no podía la administración municipal cerrar de manera indefinida y por un largo periodo de tiempo, el único acceso viable que tenía la comunidad para transitar por el sector, pues la ruta alterna está condicionada a la creciente y el caudal de la quebrada, luego en su entender era de esperarse que la comunidad buscara alternativas de tránsito, como ocurrió con la señora MARYURI AGUDELO ZÚÑIGA la noche del 28 de octubre de 2012, quien precisamente por la lluvia decidió arriesgarse a usar el puente en mal estado, con el infortunio que en ella se materializó el riesgo de accidentalidad que el Municipio tardó casi dos años en atender y conjurar.

- 2. RECURSO DE INSISTENCIA.** Auto de 03 de octubre de 2022. **RADICADO:** 680012333000-2022-00557-00. **INSISTENTE:** MYRIAN RIVERA JAIMES. **SOLICITANTE:** COMANDANTE ESTACIÓN DE POLICÍA DE LEBRIJA, SANTANDER. M.P. DRA. SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR.

**RADICADO: 680012333000-2022-00557-00.**

#### **DESCRIPTOR**

RESERVA LEGAL – DOCUMENTOS SOMETIDOS A RESERVA

#### **RESTRICTOR**

Estación de Policía de Lebrija. Reserva legal. Los libros o minutas de vigilancia de las estaciones de policía son de carácter público, no sometidos a reserva legal; su copia puede ser solicitada de manera directa por cualquier ciudadano sin cumplir algún requisito o formalidad.



## **DECISIÓN**

Declara mal negada, la información requerida y ordena a la Estación de Policía de Lebrija, entregarla, a más tardar dentro los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia.

## **TESIS**

Considera la decisión que la negativa por parte de la Policía Nacional de suministrar la copia de los libros de vigilancia y guardia, carece de fundamento pues aquella no se encuentra sometida a reserva legal.

Inicia su estudio refiriendo que en Sentencia T-511-10, la Honorable Corte Constitucional, expuso que “Los límites del derecho de acceso a la información pública debe estar fijados en la Ley (...) Los límites al derecho de acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como i) la seguridad nacional, ii) el orden público, iii) la salud pública y iv) los derechos fundamentales y si además resultan idóneos (adecuados para proteger la finalidad constitucionalmente legítima) y necesarios para tal finalidad, es decir, las medidas que establecen una excepción a la publicidad de la información pública deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas 1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; 2) para garantizar la seguridad y defensa nacional; 3) para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; 4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales”/ “En cuanto a las minutas de vigilancia contenidas en libros de población de las Estaciones de Policía, así como el libro de control de vehículos, radios, patrullas, entre otros, es de “carácter público, pues no se encuentra sometido a reserva legal”, por lo que en aquella oportunidad accedió a la petición presentada por la parte actora y amparó su derecho de acceso a la información.”

Adicionalmente precisa que el artículo 74 de la Constitución Política consagra el derecho de toda a persona a acceder al conocimiento de los documentos públicos, salvo los casos en que la ley no lo permita. El ejercicio de ese derecho debe, pues,



ceñirse a los postulados de la Constitución y la ley tal como lo dispone expresamente el artículo 74 superior y el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011. En tal sentido, únicamente aquellos documentos o informaciones respecto de los que la Constitución o una ley indiquen expresamente que son de carácter reservado, tendrán esa naturaleza y, por tanto, a ellos no tendrán acceso los particulares.

Conforme a lo anteriormente expuesto concluye la Sala, que, la decisión tomada por la Comandante de la Estación de Policía de Lebrija (S), en el sentido de negar a quien se lo peticiona, señora Miryan Rivera Jaimes el anexo del soporte de la minuta de registro de novedades en las que se ha visto involucrada en los años 2021 y lo que va de 2022, no se ajusta a los lineamientos normativos y jurisprudenciales antes expuestos, dada la naturaleza de información pública que comparten, pero, sobre todo, porque no tienen reserva legal, por lo que, los mismos pueden ser solicitados de manera directa y sin cumplir algún requisito, pues, no existe norma que lo imponga.; recordando la Sala que, las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva. Los límites del derecho de acceso a la información pública deben estar fijados en la ley, por lo tanto, no son admisibles las reservas que impongan las entidades bajo normas que no tengan esta naturaleza. En tal sentido, la Estación de Policía de Lebrija (S) no puede sustentar la negativa de entregar la información en que, es de carácter privado; pues se repite, los libros o minutas en los que llevan los registros las estaciones de policía no tiene reserva legal y se tratan de documentos públicos y, no se está frente a una zona de alto riesgo, en donde los uniformados corren peligro al revelarse su identidad, para que opere así la excepción prevista por la jurisprudencia constitucional en sentencia T-1045 de 2007.

- 3. REPARACIÓN DIRECTA.** Sentencia de 29 de septiembre de 2022.  
**RADICADO:** 680013333007-2016-00011-01. **DEMANDANTE:** VÍCTOR MANUEL DÍAZ DOMINGUEZ. **DEMANDADO:** ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A E.S.P". M.P. DR. IVÁN FERNANDO PRADA MACÍAS.

**RADICADO:** 680013333007-2016-00011-01.

#### **DESCRIPTOR**

RESPONSABILIDAD ESTATAL POR DAÑO DERIVADO DE OCUPACIÓN PERMANENTE DE BIEN INMUEBLE – INSTALACIÓN DE REDES ELÉCTRICAS



## RESTRICTOR

Essa. Daño derivado de la ocupación permanente de bien inmueble rural por la constitución de servidumbre parcial de conducción de energía eléctrica, Vereda San José de Motoso del Municipio de Girón. Indexación de la condena

## DECISIÓN

Confirma parcialmente sentencia que accede a las pretensiones de la demanda, , modificando los numeral 1, 2 y 3 así:

*“PRIMERO. Declárase a la ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. ESP responsable de los daños y perjuicios irrogados al demandante VICTOR MANUEL DIAZ DOMINGUEZ a causa de la ocupación permanente por aquél, del perdió de su propiedad denominado “Villa Alicia”, con matrícula inmobiliaria No. 300-317571 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, en una franja de terreno de área mil seiscientos setenta y seis mil punto treinta y un metros cuadrados (1.676,31 Mts.2), al mantener una servidumbre de hecho área de redes de conducción de energía eléctrica. SEGUNDO: En consecuencia, condénese a la ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. ESP a pagar al demandante VÍCTOR MANUEL DÍAZ DOMINGUEZ, por concepto de perjuicios materiales y el derecho de dominio sobre la franja ocupada con la servidumbre, la suma de cinco millones veintiocho mil novecientos treinta y seis pesos (\$5.028.930). Suma ésta que se actualizará conforme al IPC en la forma señalada en el acápite de perjuicios de la parte motiva de esta providencia, desde la fecha en que ocurrieron los hechos y hasta la ejecutoria de la sentencia, como lo dispone el inciso final del artículo 187 del C.P.A.C.A.” TERCERO. Ordénese a cargo y costo de la parte vencida la protocolización de esta providencia una vez ejecutoriada, en una Notaría de Girón, y su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria No. 300-317571 de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, como título traslativo de dominio a favor de la ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A. ESP, sobre el área que ocupa en extensión de 1.676,31 Mts.2 del predio Villa Alicia, de acuerdo a los linderos señalados en los dictámenes periciales: Levantamiento Topográfico y de avalúo comercial.(...)”*

## TESIS

Recuerda la Sala que el H. Consejo de Estado ha considerado que en materia de ocupación permanente de un terreno, “(...) el régimen aplicable corresponde a la especie de la responsabilidad objetiva y que hay lugar a declararla una vez demostrado que una parte o la totalidad de un bien inmueble de propiedad del demandante, fue ocupado permanentemente por la administración o por particulares que actúan autorizados por ella.”; por lo que cuando se atribuye la responsabilidad del Estado por una ocupación permanente, la controversia deberá definirse través de la aplicación de un título de imputación de carácter objetivo,



siendo el eje fundamental probar que la ocupación total o parcial del terreno se produjo por la acción de un agente del Estado

Finalmente, respecto al argumento de apelación de la parte demandante, relacionado con la incorrecta indexación de la suma reconocida al considerar que se debe tomar la fecha de pago de la condena judicial y no la fecha de ejecutoria de las sentencias, debe manifestar la Sala que no son de recibo las manifestaciones expuestas, pues la fecha que se debe tomar por concepto de índice final lo constituye la fecha de ejecutoria de la sentencia según lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado, máxime cuando, sobre dicha suma se causan a partir de la ejecutoria de la sentencia los intereses moratorios en los términos del artículo 192 del CPACA

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 verros en la tarea de clasificar, titular, extraer y divulgar dichos documentos.