



# BOLETÍN DEL CONSEJO DE ESTADO

República de Colombia  
Consejo de Estado

No 185 - Mayo 6 de 2016  
BOGOTÁ, COLOMBIA

[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)

## EDITORIAL

Con el propósito de respetar el principio constitucional del mérito, la Presidencia del Consejo de Estado elegirá en provisionalidad ocho plazas de magistrado en varios tribunales administrativos del país. Para tal fin, abrió una convocatoria pública con el fin de que quienes cumplan requisitos puedan inscribirse y postularse para ocupar dichos cargos.

Las plazas están disponibles en los tribunales de Boyacá (1), Caquetá (1), Guajira (1), Meta (1), Norte de Santander (1), Tolima (1) y Sucre (2).

Los interesados podrán inscribirse a través del formato único que está disponible en la página web del Consejo de Estado, y adjuntar los documentos solicitados en formato PDF. El cierre de inscripciones será el 18 de mayo de 2016, a las 4:00 p.m. Los aspirantes deben tener en cuenta que la elección será en provisionalidad, hasta que se pueda hacer la designación por el sistema legalmente previsto, es decir por las disposiciones de la carrera judicial.

Danilo Rojas Betancourth  
Presidente

## JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO AL DÍA

En esta sección destacamos algunos de los fallos proferidos por el Consejo de Estado en las últimas semanas:

### LEY 1437

#### Contenido:

**1.a. La solicitud de medida de suspensión provisional de una norma que ya había sido objeto de la misma, procede si se presentan hechos sobrevinientes.**

**Síntesis del caso:** *Se decide la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo expedido por la Agencia Nacional de Minería -Resolución n.º 0045 de 2012-, impugnado en ejercicio del medio de control de nulidad, norma que se encuentra suspendida.*

**Extracto:** “la finalidad de la medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo demandado es la de evitar que produzca el resultado que está llamado a causar. Por este motivo, verificada la situación de que la decisión de la administración, por una u otra circunstancia, no se encuentra en aptitud de cumplir el propósito para la que fue expedida, esto es, de que se deriven consecuencias jurídicas de ella, la solicitud de una medida cautelar de suspensión carecería de objeto, pues, de lógica inferencia, el fin por la que legalmente fue concebida, en ese evento, no podría verse satisfecho. (...) el despacho negará la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución n.º 0045 de 2012 presentada por la demandante Francia Helena Mestizo Carabalí en ejercicio del medio de control de nulidad. Sin perjuicio de la decisión que ahora se adopta, conviene precisar a la parte actora que, en los

Editorial	1
Jurisprudencia del Consejo de Estado al día	
Ley 1437	1-3
Sala Plena	3-5
Tutelas	5-15
Acción Popular	15-16
Sección Primera	17-20
Sección Segunda	20-25
Sección Tercera	25-42
Sección Cuarta	42-48
Sección Quinta	48-51
Sala de Consulta	52-54
Índice	55-59
Noticias destacadas	60

términos del inciso final del artículo 233 del C.P.A.C.A. , nada obsta para que posteriormente, ante nuevas circunstancias, pueda ser presentada una nueva solicitud de medida cautelar de suspensión provisional.”

**b. La providencia que resuelve la solicitud de suspensión provisional de acto administrativo debe ser de ponente.**

**Extracto:** “El Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, es competente para conocer del presente proceso en única instancia, comoquiera que se trata de un asunto relativo a la nulidad de un acto administrativo expedido por una autoridad del orden nacional. Por otra parte se advierte que el auto que resuelve sobre la suspensión provisional debe ser proferido, en el asunto de la referencia, por el magistrado ponente, según lo establecido en el artículo 125 ibídem.”

**c. Decreto de medidas cautelares: finalidad y requisitos.**

**Extracto:** Las medidas cautelares en los procesos judiciales están instituidas para evitar que la sentencia mediante la cual se decidan, resulte nugatoria por cuenta de las modificaciones que se puedan producir en la situación inicial como consecuencia del tiempo que se requiere para la tramitación del proceso, pues entre el momento en que el mismo se inicia y aquel en el que se puede materializar la sentencia, pueden suceder eventos que dificulten o imposibiliten, incluso, los efectos prácticos de la decisión. Es por ello que se conciben como “(...) precauciones inequívocamente diseñadas para garantizar que la solución que se adopte como resultado del proceso judicial podrá ser materializada” , brindándole a quien acude a la jurisdicción, la certeza de que el trámite del proceso en sí mismo, no va a obrar en contra de sus intereses y que los mismos serán protegidos aún antes de la decisión definitiva. Es precisamente por esa finalidad que se pregona en relación con las medidas cautelares, que se exige la existencia de ciertos requisitos, cuya evaluación se impone para establecer su procedencia , la cual sólo será admisible en presencia de los mismos, pues de faltar alguno de ellos, la medida será innecesaria e inconveniente: a. La verosimilitud del derecho invocado o apariencia de buen derecho (fumus boni iuris), lo que se traduce en últimas, en qué tantas probabilidades de éxito tienen las pretensiones del demandante a las que servirá la medida cautelar, pues de ser éstas mínimas, el daño que se le ocasione a quien soporta la medida cautelar será superior al beneficio de su existencia, lo que la hace inconveniente. b. La existencia del riesgo por la demora del trámite procesal (periculum in mora), pues si el mismo no existe, las medidas cautelares sobran.”

**d. Las facultades cautelares y preventivas ejercidas por el juez, a petición de parte, no solo contemplan la suspensión provisional.**

**Extracto:** “Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo C.P.A.C.A.-, se produjo un cambio trascendental desde el punto de vista de las facultades cautelares y preventivas que a petición de parte puede ejercer el juez contencioso administrativo en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción especializada, puesto que las mismas fueron aumentadas en relación con aquellas que le atribuía el Decreto 01 de 1984 -que sólo contemplaba la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.(...) Dicha ampliación se produjo, por cuanto se estimó que sólo de esta manera se podía garantizar un efectivo acceso a la administración de la jurisdicción.”

**e. Oportunidad para solicitar medidas cautelares.**

**Extracto:** “El capítulo XI del Título V del C.P.A.C.A. regula las medidas cautelares en los procesos contencioso administrativos, estableciendo en el artículo 229 que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.”

**f. Medidas cautelares: clases, funcionalidad y objetivo.**

**Extracto:** “El artículo 230 ibídem dispone que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y que deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, estableciendo las que el juez podrá decretar: a. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible. b. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, medida a la que sólo acudirá el juez cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción, debiendo en todo caso cuando sea posible, indicar las condiciones o señalar las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida. c. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo. d. Ordenar la adopción de una decisión administrativa o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos. e. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.”

**g. Suspensión de los efectos de actos administrativos: finalidad y requisitos.**

**Extracto:** “En relación con la suspensión de los efectos de actos administrativos demandados, el artículo 231 del C.P.A.C.A. establece los requisitos para su procedencia (...) la finalidad de la medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo demandado es la de evitar que la decisión se ejecute y por ende, que produzca los efectos que está llamada a producir, al menos mientras se tramita el proceso judicial y se decide a través de la sentencia respecto de su legalidad, cuestionada en la demanda. Como medida cautelar que es, tiene una finalidad de prevención que la justifica, de tal manera que si no es posible que la suspensión provisional cumpla con dicha finalidad, la misma no resulta procedente.”

Auto de marzo 16 de 2016. Exp. 11001-03-26-000-2013-00129-00(48517). M.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH. Medio de control de nulidad. Ley 1437 de 2011

**SALA PLENA**

**1. No se violó el derecho de defensa del congresista sancionado porque la interceptación de comunicaciones telefónicas había sido previamente autorizada en sede judicial, fue allegada al proceso de pérdida de investidura como una prueba documental trasladada y las partes tuvieron oportunidad de controvertirla.**

*Síntesis del caso: La Sala Plena del Consejo de Estado se ocupó de resolver el recurso extraordinario especial de revisión presentado por el señor Mario Rincón Pérez contra la sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 17 de julio de 2001 dentro del proceso de pérdida de investidura adelantado en su contra.*

**Extracto:** Se argumentó que el señor Mario Rincón Pérez no contó con la oportunidad para controvertir las pruebas que se ordenaron trasladar cuyo origen se remite a unos procesos penales y disciplinarios de los cuales sostuvo, no hacía parte como sujeto imputado o disciplinado. Así mismo, adujo el recurrente que dentro de las referidas pruebas se encontraba la grabación de la conversación telefónica que sostuvo con la señora María Viterlicia Pinzón Coordinadora del Grupo de Talento Humano de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, la cual tampoco fue puesta a su consideración en los términos del artículo 185 del código de Procedimiento Civil. Argumentó que de igual forma los testimonios que se tuvieron en cuenta para declarar probada la causal de pérdida de investidura “ *fueron traídos*” al proceso sin la ratificación que exigía el ordenamiento procesal civil, vigente en ese momento.

(...) Dentro de los componentes esenciales del debido proceso destaca la Sala el derecho de defensa; entendido ese último como la oportunidad con que cuentan los individuos no sólo de estar asistidos por un profesional del derecho dentro de las actuaciones judiciales y administrativas, sino también la posibilidad misma de acceder a la administración de justicia y obtener de estas decisiones motivadas, las cuales puedan ser impugnadas ante el funcionario que las emitió o su superior, de acuerdo a las reglas de competencias prevista por el legislador para cada caso concreto. (...) La interceptación de los abonados telefónicos allegados al proceso de Pérdida de Investidura, fue ordenada y practicada dentro de una investigación penal con el lleno de los requisitos legales previstos para tal fin, como se dejó constancia al inicio de este capítulo, por lo que la prueba es legal y lícita. Además, hizo parte del acervo probatorio en la acción contra Mario Rincón Pérez como ya se registró, por el decreto que de ella hizo la Magistrada Sustanciadora de acuerdo a la petición del Ministerio Público. Este documento además de que fue transliterado, estuvo acompañado de los casetes. La referida prueba se califica como documento tal y como lo decidió la sentencia cuestionada, porque de acuerdo al artículo 251 del C.P.C, tienen esta connotación los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos y las grabaciones magnetofónicas, entre otros, así como también lo define el artículo 294 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), al señalar que documento es toda expresión de persona conocida o conocible recogida por escrito o por cualquier medio mecánico o técnicamente impreso, soporte material que exprese o incorpore datos o hechos, que tengan capacidad probatoria. En calidad de documento hizo parte del acopio de pruebas la interceptación telefónica realizada a María Viterlicia Pinzón que, además, fue calificado en la providencia controvertida como auténtico, al ser otorgado por funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención y por no haberse discutido su autenticidad y contenido. En efecto, a folio 406 del cuaderno de Pérdida de Investidura, encuentra la Sala, la fijación en lista No. 54 de 23 de mayo de 2001, cuyo objeto fue correr traslado de acuerdo al artículo 289 del Código de Procedimiento Civil, lo que indica que si había alguna objeción sobre la referida prueba le correspondía a la parte demandada, si disentía de su contenido, aducir su tacha por falsedad en los términos de la norma citada, circunstancia que en ningún momento se observó en el caso concreto. (...) Ahora bien, la Sala no pasa por alto que el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil establece que las pruebas "practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica, y serán apreciables sin más formalidades, siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella". Sin embargo, en el caso concreto, es primordial tener en cuenta la particularidad de la prueba que se obtiene mediante la interceptación de comunicaciones previamente autorizada en sede judicial, la cual como resulta obvio no se practica a petición, y mucho menos con audiencia de quien es objeto de la interceptación, dándole un carácter reservado. En fin, lo que se persigue con la interceptación de una comunicación en el curso de una investigación, es obtener el conocimiento de las manifestaciones que haga la persona investigada, siempre que éstas guarden relevancia con el objeto mismo de la causa a investigar. Lo anterior, claro está, sin que la parte investigada tenga conocimiento de la escucha. En otras palabras, se desnaturaliza la escucha autorizada judicialmente si la misma, con anterioridad, es puesta en conocimiento de quien resulta ser objeto de tal mecanismo, dado que la espontaneidad propia de una comunicación reservada se vería claramente afectada si la parte sabe de antemano que sus afirmaciones pueden tener repercusiones legales. Lo anterior, no constituye óbice para que la parte contra la que con posterioridad se aduce esta prueba tenga conocimiento de su existencia a fin de que, teniendo en cuenta que la misma se allega al proceso como prueba documental, cuente con la posibilidad de tacharla como falsa en los términos del artículo 289 del Código de Procedimiento Civil. Esta garantía, se reitera, fue satisfecha plenamente en el caso concreto dado que desde el mismo momento en que el proceso de desinvestidura fue abierto a pruebas mediante auto de 20 de abril de 2001, se solicitó al Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación que informara si era cierto que se venían interceptando las comunicaciones del señor Mario Rincón Pérez. Bajo estos supuestos, estima la Sala que el señor Mario Rincón Pérez sí contó con la oportunidad de controvertir e incluso tachar de falso el contenido de la conversación que sostuvo con la señora María Viterlicia Pinzón, desde el mismo momento en que el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación allegó al proceso de desinvestidura el informe de 30 de noviembre de 2000 y se corrió traslado de la misma, a través del cual no sólo certificó la existencia de las grabaciones y de la autorización mediante la cual habían sido obtenidas, sino que puso a consideración su contenido. En concreto, estima la Sala que el hoy recurrente contó con por lo menos tres oportunidades para controvertir la forma como se allegó al proceso de pérdida de investidura que se seguía en su contra la grabación de la conversación telefónica que sostuvo con la señora María Viterlicia Pinzón y, en

consecuencia, su contenido, a saber: i) a través del recurso de reposición que formuló contra el auto de pruebas de 20 de abril de 2001; ii) dentro de la oportunidad prevista en el artículo 289 del Código de Procedimiento Civil y iii) en el desarrollo de la audiencia pública de pérdida de investidura. En esta última si bien hizo una somera referencia no planteó de fondo ninguna objeción a esa prueba. Conforme lo anterior, concluye la Sala, que la actuación procesal seguida en contra del demandante dentro del proceso de pérdida de investidura, garantizó en forma efectiva sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, concretamente en lo que se refiere a la forma en que se allegó la conversación de 23 de noviembre de 2000 al debate procesal, razón por la cual el cargo propuesto en relación con este aspecto no está llamado a prosperar.

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Recurso Extraordinario Especial de Revisión - Pérdida de Investidura. Sentencia de 23 de febrero de 2016, Exp. 11001-03-15-000-2006-00821-00(REV-IP), M.P. GERARDO ARENAS MONSALVE

\* Aclaró su voto la Consejera Stella Conto Díaz del Castillo.

## ACCIONES DE TUTELA

1. No prospera la impugnación presentada por el actor a la solicitud del total desembargo de su cuenta bancaria donde le fueron consignadas sus cesantías, por medida cautelar decretada en proceso de responsabilidad fiscal.

*Síntesis del caso: El actor por conducto de apoderada judicial, impugna la sentencia proferida por la Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda instaurada contra la Contraloría General de la República - Contraloría Delegada para las Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, solicitando la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso y a la vida en condiciones dignas, los cuales considera vulnerados con ocasión de la medida de embargo de sus cuentas bancarias, dentro del proceso de responsabilidad fiscal seguido en su contra.*

**Extracto:** “La Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de febrero veintidós (22) de dos mil dieciséis (2016), amparó los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y al debido proceso del actor, y ordenó al contralor delegado para las Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva proceder al desembargo de la cuenta bancaria... Argumentó que el acto por el cual se decretó la medida cautelar objeto de tutela es de trámite, puesto que no ha culminado el proceso de responsabilidad fiscal, razón por la cual la acción sí procede. ... En materia de procedimientos administrativos, la Corte Constitucional ha sido enfática en determinar que por regla general la acción de tutela no procede para controvertir los actos de carácter definitivo, esto es, los que contienen la decisión concluyente de la Administración en ejercicio de funciones administrativas, salvo que exista un perjuicio irremediable. No obstante, cuando se trata de actos de trámite, esto es, los que no culminan con el proceso administrativo, no existe mecanismo judicial para controvertirlo puesto que en el curso de éste los mecanismos de defensa son los recursos de carácter administrativo, situación que hace procedente la acción de tutela en este caso, tal y como fue precisado en un pronunciamiento reciente de esta Sección... La parte actora manifestó en su impugnación, que si bien se concedió el amparo constitucional, no se garantizó totalmente el fin perseguido con la tutela, puesto que no se valoraron en conjunto todas las pruebas, en tanto se desconoció que en la cuenta bancaria... fueron consignados valores por concepto de nómina de sueldos, viáticos y gastos de viajes los cuales constituyen salario, y al ser así se imposibilitaba la adopción de la medida cautelar de embargo dentro del proceso fiscal. ... Dentro de la certificación... la Registraduría Nacional del Estado Civil no especificó si el pago de los emolumentos... fue realizado periódicamente, o en una sola consignación; y si fue en la primera forma, tampoco coinciden las consignaciones reflejadas en los extractos, además por cuanto no tienen concepto o descripción del pago que permita determinar que éste corresponde a salario,

viáticos y viajes de carácter laboral... impide acceder a las pretensiones elevadas en ese sentido, en tanto no hay certeza sobre el origen del dinero que reposa en la cuenta en mención. Siendo de esa manera, de llegarse a disponer el desembargo de la cuenta de que se trata, sin la certeza sobre el monto que efectivamente corresponde a emolumentos de carácter laboral pagados al actor, se podría incurrir en equívocos puesto que en un eventual caso se afectarían dineros que no constituyen salario y que sí son objeto de la medida cautelar de carácter administrativo. Así las cosas, el demandante debió aportar con el escrito de tutela, las pruebas sobre las consignaciones que se hicieron a su nombre por los conceptos señalados, tales como extractos bancarios que reflejaran detalladamente los pagos, certificaciones del banco particularizando e individualizando el concepto de la consignación, u otro medio probatorio que permitiera determinar el anterior hecho. De otra parte, el actor solicitó en la impugnación que se ordenara el total desembargo de todos los dineros que se encuentran en la cuenta corriente del banco Sudameris; pues bien, frente a este punto, resta destacar que se probó que la Registraduría Nacional del Estado Civil realizó una consignación a su nombre... por concepto de cesantías, y sobre ese monto se ordenó el desembargo de la cuenta en el fallo de primera instancia, razón por la cual no hay lugar a acceder a esa petición. Finalmente, en relación con el memorial radicado por la parte actora en abril quince (15) de dos mil dieciséis (2016), se advierte que expuso hechos posteriores a la acción de tutela, los cuales no son objeto de análisis en el presente y que, además, dependen directamente del cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo de primera instancia, una vez se encuentre ejecutoriado... comoquiera que no prosperaron los argumentos de los impugnantes, se confirmará la decisión recurrida”.

**Sentencia de 21 de abril de 2016, Exp. 25000-23-41-000-2016-00225-01(AC), M.P. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**2. Se niega la protección del derecho fundamental al debido proceso invocado por el Municipio de Bucaramanga- Dirección de Tránsito de Bucaramanga, por no configurarse el defecto sustantivo con la aplicación del Estatuto Tributario relativo al cobro coactivo de las multas de tránsito.**

*Síntesis del caso: El Municipio de Bucaramanga- Dirección de Tránsito de Bucaramanga, instauró acción de tutela para pedir la protección al debido proceso, el cual considera vulnerado con ocasión de los fallos de primera y segunda instancia proferidos por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander, respectivamente, mediante los cuales se decretó la prescripción de la acción de cobro de las multas de tránsito.*

**Extracto:** “Respecto al defecto sustantivo, la jurisprudencia ha establecido que se presenta cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la Ley le reconocen, al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto,... afirma el actor que se presentó una indebida interpretación del artículo 818 del Estatuto Tributario, para determinar la prescripción de los comparendos de tránsito; toda vez que dicha norma resulta completamente ajena al cobro de las multas de tránsito, por existir norma especial como lo es el artículo 159 de la Ley 769 de 2002.... la Sala pasa a revisar la norma cuyo alcance e interpretación critica el actor, para luego examinar la interpretación que de la misma efectuó el Tribunal Administrativo de Santander y, de esa manera, establecer si se configura o no el defecto alegado... acudiendo a la interpretación armónica y congruente de las disposiciones vigentes relativas al cobro de las multas impuestas por infracciones a las normas de tránsito, que las autoridades investidas para efectuarlo son los funcionarios de tránsito de la respectiva entidad territorial, que se encuentran facultadas para ejercer el cobro coactivo de las mismas (artículo 159 de la Ley 769 de 2002, modificado por el art. 26, Ley 1383 de 2010, modificado por el art. 206, Decreto Ley 019 de 2012). Al tener facultades de cobro coactivo, de acuerdo con la Ley 1066 de 2006, para el ejercicio de las mismas deberán atender los procedimientos contenidos en el Estatuto Tributario. Por tanto, si bien, en el Código de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002, modificado por Ley 1383 de 2010), como norma de carácter especial, se establece que las sanciones por infracciones a las normas de tránsito prescriben a los tres (3) años del hecho, la cual se interrumpe con el mandamiento de pago; también ha de tenerse presente que una norma posterior (Ley 1066 de 2006) que rige de manera especial el cobro coactivo, establece el procedimiento para que éste se lleve a cabo por todas las autoridades que se encuentren

investidas de dichas facultades, y dentro de las excepciones en ella contenidas no se encuentran las autoridades de tránsito. En ese orden de ideas, debido a que no existe incompatibilidad ni incongruencia en las normas referidas, se deberá entender que las autoridades de tránsito, en ejercicio de sus actividades de cobro coactivo de las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito, deberán aplicar, en lo no contenido en el Código de Tránsito Terrestre, el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. En consecuencia, como quiera que el término de prescripción y su interrupción, en ambas normas es idéntico, no existe conflicto si se aplica una u otra. Sin embargo, debido a que en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 no alude al transcurso del tiempo de inactividad de la autoridad una vez se dicte mandamiento de pago, deberá acudirse a lo dispuesto en el Estatuto Tributario, en atención a lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006, que en el artículo 818 si establece que el término interrumpido con el mandamiento de pago empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mismo. De esa manera, se logra una interpretación armónica a las normas vigentes sobre cobro coactivo de las sanciones impuestas por las autoridades, por infracción a las normas de tránsito. ...De la lectura del aparte transcrito de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en el medio de control de cumplimiento, radicado con el número 2015-00254-01, no se advierte una aplicación errónea de las normas vigentes relativas al cobro coactivo de la multas de tránsito, puesto que los argumentos expuestos dan cuenta de una interpretación adecuada y ajustada a derecho, por lo que no puede predicarse que la decisión esté afectada por una indebida aplicación de las disposiciones o que el alcance dado a las mismas hubiera sido arbitrario o caprichoso por parte del Ad quem. Por el contrario, la sentencia contiene un análisis ajustado a los presupuestos de la lógica y de la sana crítica. En consecuencia, no prospera el cargo relativo al defecto sustantivo alegado por el actor”.

**Sentencia de 11 de febrero de 2016, Exp. 11001-03-15-000-2015-03248-00(AC), M.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**3. La Sección Quinta amparó -con efectos definitivos- los derechos al mínimo vital, a la seguridad social, a la dignidad humana y de acceso a la administración de justicia del actor, quien ostentó el cargo de juez y durante más de quince (15) años se encontraba reclamando la reliquidación de su pensión.**

*Síntesis del caso: El actor -sujeto de especial protección constitucional, en razón de su avanzada edad, lamentable estado de salud y precarias condiciones económicas- instauró acción de tutela contra el Juzgado 20 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Segunda y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, invocando la protección de sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, al mínimo vital y a la seguridad social. Considera que estos derechos han sido vulnerados por tales autoridades judiciales al proferir los autos de 30 de abril y 29 de octubre de 2015, a través de las cuales, en primera y segunda instancia respectivamente, rechazaron la demanda ejecutiva radicada con el No. 11001-33-35-020-2015-00175 que presentó contra la Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-.*

*El tutelante, luego de 20 años de servicios al Estado, de los cuales 15 fueron en la Rama Judicial, le fue reconocida pensión de vejez mediante Resolución de la extinta CAJANAL en 2001. No obstante, solicitó que le fuera reliquidada bajo el marco del Decreto 546 de 1971, pero la entidad despachó desfavorablemente su petición a través de Resolución de 2002, confirmada en 2004. El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá ordenó reliquidar su pensión mediante fallo de tutela de 2005. Posteriormente, instauró demanda contenciosa, a efectos de obtener la nulidad de las resoluciones de CAJANAL que habían negado la pretendida reliquidación y el pago de las sumas a que hubiere lugar. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, con fallo único de instancia dictado el 2 de noviembre de 2006, accedió a las súplicas de la demanda y, a título de restablecimiento ordenó a CAJANAL efectuar una nueva liquidación de la pensión. Sin embargo, en el año 2008 CAJANAL dio cumplimiento parcial a lo ordenado por el juez contencioso, pues omitió la indexación y los factores indicados por el Tribunal. Por tal motivo, solicitó nuevamente a la entidad que diera cabal cumplimiento a lo ordenado por vía judicial, lo cual fue negado, esta vez, por la UGPP, mediante resolución de*

2013. Mediante Resolución RDP de 2014 la UGPP modificó la Resolución de 2001 de CAJANAL -que reconoció la pensión de vejez-. Los recursos interpuestos fueron declarados improcedentes. En junio de 2013 el actor solicitó conciliación ante el Procurador Sexto Judicial II para Asuntos Administrativos, que culminó con acuerdo en el que la UGPP se comprometió a pagar (i) la indexación de la primera mesada, (ii) las diferencias luego de reajustes, (iii) y cumplir materialmente lo acordado en no más de 6 meses. El Juzgado 19 Administrativo del Circuito de Bogotá, en auto de 13 de septiembre de 2013, ejecutoriado el 19 de septiembre de 2013, improbió el acuerdo conciliatorio, por considerar que el asunto no era conciliable y que tampoco indicaba con claridad la cuantía ni las condiciones de modo, tiempo y lugar del pago acordado. El 24 de julio de 2014, "... como último remedio..." y atendiendo lo expresado en el auto que improbió el acuerdo, presentó demanda ejecutiva contra la UGPP, exigiendo el cumplimiento de las providencias declarativas de 2 de noviembre de 2006 y 30 de noviembre de 2007. El Juzgado 20 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, a través de auto de 30 de abril de 2015, la rechazó de plano, por considerar vencido el término de caducidad de la acción, en tanto, en su criterio, habían transcurrido los 5 años desde que era exigible la sentencia declarativa, de acuerdo con lo previsto por los artículos 164 y 194 del CPACA, los cuales vencieron el 30 de noviembre de 2013.

**Extracto:** "Resulta evidente que el tutelante, por su avanzada edad, precario estado de salud y lamentables condiciones económicas, se encuentra en circunstancias de vulnerabilidad y situación de debilidad manifiesta, que lo convierten en sujeto de especial protección constitucional. Siendo así, es apenas lógico concluir que sería desproporcionado someterlo al desgaste de un procedimiento ordinario, lo cual conduce a la Sala a descartar la viabilidad de un examen sobre los defectos endilgados a los autos que rechazaron la demanda ejecutiva en cuestión, comoquiera que, en el mejor de los casos, de hallarse probado alguno, la condigna implicación jurídica sería dejarlas sin efecto para que se siga adelante con las actuaciones propias de la ejecución, cuyo trámite, como se explicó, resultaría nefasto de cara a las expectativas del actor. Lo anterior obedece a una medida de protección extraordinaria, comprendida dentro de las facultades conferidas al juez de tutela, quien no puede permanecer impávido cuando observa un escenario latente de vulneración de derechos fundamentales de tal magnitud, pues las características especiales del mecanismo de amparo lo imponen de esa manera. Es criterio reiterado de esta Sala que en los eventos en los que se examina la vulneración derivada de una providencia judicial, la valoración de los cargos se debe realizar con mayor rigor, habida cuenta que puede resultar afectada la cosa juzgada, el respeto por la autonomía judicial, la protección de los derechos obtenidos de buena fe por parte de terceros, la seguridad jurídica y la confianza en los fallos judiciales. Sin embargo, cuando no es esto lo que escudriña el juez constitucional, este operador jurídico, según lo ha admitido esta Sección, goza de una mayor amplitud de facultades, lo cual le permite, como conductor del proceso, reparar, inclusive, sobre aspectos que aparentemente no son el punto central de la discusión, pero que resultan determinantes a efectos de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y los derechos fundamentales del accionante. Aclarado lo anterior, es necesario ahondar en otras razones que permiten a la Sala prescindir del examen respecto de las providencias censuradas y abordar directamente el tema asociado a la vulneración derivada del no pago de las acreencias pensionales que reclama el actor. Sobre el particular, resulta imperioso recabar en la ineficacia del proceso ordinario de cara a las apremiantes circunstancias del peticionario, pues, según se reseñó en precedencia, comparadas con la duración del mismo, *'sus expectativas de vida son mucho menores'* y es por esto que *'la acción de tutela tiene la virtud de convertirse en el mecanismo idóneo para asegurar el respeto de sus derechos...'* De acuerdo con este panorama, la Sala anticipa que, en esta oportunidad, lo que ha hecho nugatorios los derechos fundamentales del peticionario, referidos en el argumento "2.5.2." del presente proveído, son las actuaciones y omisiones administrativas inherentes a la UGPP y, en su momento, a CAJANAL, dentro del trámite de reconocimiento y pago de sus derechos pensionales, tal y como se pasa a explicar. Pues bien, a juicio de esta Sala, le asiste razón al actor cuando afirma que la administración se ha mostrado renuente a reconocerle los derechos que constitucional y legalmente le asisten; y más que eso, ha desafiado de manera sistemática a la justicia al desconocer las providencias judiciales con las que le fue reconocido su derecho pensional. Así las cosas, no es cierto que se haya dado cumplimiento a dichas providencias declarativas. En cambio, lo que se observa es la realización de toda una serie de maniobras artificiosas por parte de la administración para sustraerse de sus obligaciones legales, que evidencian su renuencia a acatar lo mandado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y su desinterés por los

intentos que realizó el peticionario para que ello no fuera así, tal y como, por ejemplo, lo muestra la Resolución No. RPD 011112 de 7 de marzo de 2013 con la que, además de reiterar la No. 2067 de 2008, osadamente afirmó que por vía judicial nunca se ordenó la indexación de la primera mesada... siguiendo la línea jurisprudencial de la Corporación en tratándose de casos como el sub examine, la Sala, con efectos definitivos, amparará los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, a la dignidad humana y de acceso a la administración de justicia del señor tutelante y ordenará a la Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- que, dentro de un término que no podrá exceder de 10 días, contados a partir de la notificación de presente proveído, dé cabal cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "D" en el fallo único de instancia dictado el 2 de noviembre de 2006, adicionado con proveído de 26 de julio de 2007. En tal sentido, el ente administrativo deberá liquidar y pagar las diferencias pensionales a que haya lugar, teniendo especial cuidado de indexar la primera mesada del actor y de aplicar todas las consecuencias jurídicas que de ello deriven, según fue ordenado en las mencionadas providencias declarativas de 2006 y 2007, y acorde con lo que se explicó en la parte considerativa de esta decisión constitucional de amparo. Dentro del mismo término, informará a la Sala sobre el cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia de tutela, a efectos de que, de ser necesario, se inicien, incluso de oficio, todos los trámites incidentales pertinentes para que la vulneración de los derechos fundamentales que se protegen no se prolongue en el tiempo, según lo previene el Decreto 2591 de 1991".

Sentencia de 13 de ABRIL de 2016, Exp. 11001-03-15-000-2016-00367-00(AC), M.P. LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMÚDEZ

4. La acción de tutela es improcedente para cuestionar el auto que imprueba un acuerdo de conciliación cuando no se interpone recurso de reposición contra este.

*Síntesis del caso: La Comisión Colombiana de Juristas presentó acción de tutela contra el auto de 6 de febrero de 2015 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual, se improbo el acuerdo conciliatorio celebrado entre la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, la Presidencia de la República y la Comisión Colombiana de Juristas -en representación de las víctimas- por hechos de desaparición forzada y ejecución extrajudicial de James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez Llanos.*

*En tal sentido, correspondió a la Sección Primera de esta Corporación determinar si la providencia cuestionada vulneró los derechos fundamentales a la reparación y al debido proceso de la parte actora.*

**Extracto:** "En el caso sub judice, se tiene que contra el auto que imprueba el acuerdo conciliatorio procede recurso de reposición, del cual no ha hecho uso la parte actora, es decir, el amparo se torna improcedente por cuanto se desconoce el principio de subsidiariedad. Adicionalmente, de conformidad con los artículos 10 y 11 de la Ley 288 de 1996, frente a la providencia que declare un acuerdo de conciliación como lesivo para los intereses patrimoniales del Estado, los interesados podrán: reformular ante el magistrado de conocimiento los términos de la conciliación, de manera que resulte posible su aprobación. Si no se llegare a un acuerdo luego del trámite de conciliación, los interesados podrán acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo competente, al trámite de liquidación de perjuicios por la vía incidental, según lo previsto en los artículos 135 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. En el trámite de dicho incidente podrá recurrirse al procedimiento de arbitraje. La Sala tampoco encuentra que en el presente caso se cumplan los criterios establecidos en la jurisprudencia para que se configure un perjuicio irremediable, dado que el mecanismo para controvertir las decisiones ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es idóneo, expedito y en su momento el actor contaba con suficiente tiempo. Por lo anterior, la Sala rechazará la solicitud de amparo constitucional por improcedente."

Sentencia de 22 de OCTUBRE de 2015, Exp. 11001-03-15-000-2015-02046-00(AC), M.P. GUILLERMO VARGAS AYALA

**5. El defecto material o sustantivo se configura cuando una prestación es excluida como factor salarial para la liquidación pensional.**

*Síntesis del caso: La actora presentó tutela contra la sentencia proferida el 12 de junio de 2015 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por la cual, negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra la Policía Nacional. A su juicio, la providencia cuestionada vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al resolver que no tiene derecho a la inclusión de los factores salariales consagrados en el Decreto 1214 de 1990 para liquidar su pensión de jubilación.*

**Extracto:** “El defecto material o sustantivo se presenta cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales, cuando se está ante decisiones que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión, o también cuando la autoridad judicial respectiva desconoce las normas de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado, ya sea por su absoluta inadvertencia, por su aplicación indebida, por error grave en su interpretación o por el desconocimiento del alcance de las sentencias judiciales con efectos erga omnes cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada... De otro lado, la demandante alega que el Tribunal no podía aplicar el régimen salarial contenido en el Decreto 1042 de 1978 para resolver su caso, de conformidad con la prohibición contenida en el artículo 104 de esa norma... Si bien es cierto que en el referido artículo se excluye de manera expresa al personal de la Policía y a los empleados civiles al servicio de esa Institución de las normas allí contenidas, la Sala advierte que el análisis efectuado por el Tribunal consistió en esclarecer que la actora no hacía parte del personal civil al servicio de la Policía, motivo por el cual le aplicaban las normas establecidas para los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional... De conformidad con lo antes expuesto, el Tribunal consideró que el régimen prestacional de la actora era el contenido en la Ley 100 de 1993 y subsidiariamente el Decreto 1214 de 1990, mientras que el régimen salarial era el mismo que tenía durante su vinculación con el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, es decir el Decreto 1042 de 1978. Como quiera que la demandante no probó que la interpretación efectuada por el Tribunal sobre la aplicación del referido Decreto 1042 de 1978 sea contraria al ordenamiento jurídico, constituye entonces una decisión razonada y amparada por la autonomía judicial. Así las cosas, el Tribunal concluyó que aun cuando desde el punto de vista prestacional la actora tenía derecho a que le fueran incluidos los factores establecidos en el artículo 102 del Decreto 1214 de 1990 para liquidar su pensión, en los cuales se incluían la prima de actividad y el auxilio de transporte, ella no devengaba dichos emolumentos pues no estaban contemplados en el Decreto 1042 de 1978... Situación diferente ocurre con el auxilio de transporte, pues contrario a lo manifestado por el Tribunal en su sentencia, se trata de una prestación expresamente consagrada en el Decreto 1042 de 1978 e incluida como factor salarial... Resulta claro entonces que el auxilio de transporte si debía ser tenido en cuenta al momento de efectuar la liquidación de la pensión de la actora, por cuanto hacía parte de los regímenes salarial y prestacional a los que se encontraba sometida. Con ocasión de lo anterior, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Boyacá incurrió en defecto sustantivo porque erróneamente expuso que el Decreto 1042 de 1978 no contemplaba el auxilio de transporte y por ese motivo concluyó que la actora no tenía derecho a su inclusión como factor para liquidar su pensión”.

**Sentencia de 18 de FEBRERO de 2016, Exp. 11001-03-15-000-2015-03021-00(AC), M.P. GUILLERMO VARGAS AYALA**

**6. Se negó el amparo solicitado por la actora, alcaldesa elegida del municipio de Curumaní Cesar, cuya elección fue declarada nula por el Tribunal Administrativo del Cesar debido a que es la esposa de quien era el alcalde en el periodo anterior.**

*Síntesis del caso: La actora presentó acción de tutela para que se ordene la protección de sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido, debido proceso, legalidad y defensa, los cuales consideró vulnerados por el Tribunal Administrativo del Cesar por desconocer que su esposo había sido suspendido del cargo de alcalde y por tanto no había ejercido las funciones propias del*

*mismo dentro de los 12 meses anteriores a la elección, razón por la que, a su juicio, no se configuraba la inhabilidad contenida en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994.*

**Extracto:** “La actora aduce que el Tribunal Administrativo del Cesar vulneró sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido, debido, proceso, legalidad y defensa, al desconocer que su esposo... había sido suspendido del cargo, por lo que aquel no había ejercido las funciones propias del mismo dentro de los 12 meses anteriores a la elección, según lo exige el artículo 95 de la Ley 136 de 1994... la Corporación accionada concluyó que la suspensión del cargo no implicó la separación del mismo y en esa medida el señor... seguía detentando autoridad dentro del municipio hasta que terminó su periodo, esto es, dentro de los 12 meses anteriores a la elección de la accionante. Pues bien, el numeral 4 del artículo 95 de la Ley 134 de 1996, de interés para el caso bajo estudio, dispuso que no puede ser inscrito como candidato ni elegido ni designado como alcalde Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio... Por su parte, el artículo 189 de la citada Ley determina lo que se debe entender por autoridad política en los siguientes términos: Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política... Así las cosas, la Ley es clara al señalar que la persona que ejerce como alcalde tiene autoridad política, por lo que se encuentra inhabilitado para ejercer como alcalde -entre otros- aquel que tenga vínculo por matrimonio con funcionarios que dentro de los 12 meses anteriores a la elección hayan ejercido como alcaldes. Obsérvese que la norma no diferencia entre alcaldes suspendidos o no de sus funciones, sino que parte del hecho de que quien ocupa el cargo de alcalde tiene autoridad política, como en efecto lo concluyó el Tribunal. En ese orden de ideas, el Tribunal Administrativo del Cesar aplicó correctamente el numeral 4 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 al proferir la sentencia del 1 de febrero de 2016.”

Sentencia de 07 de abril de 2016, Exp. 11001-03-15-000-2016-00551-00(AC), M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

**7. Se tuteló el derecho a la vivienda digna de una persona, beneficiaria de un subsidio de vivienda familiar de interés social, el cual se venció sin haberse desembolsado debido a que transcurrieron casi 5 años sin que se diera la ejecución y entrega de la vivienda para la cual se asignó. En ese sentido, se ordenó la inaplicación por inconstitucionalidad de las normas que regulan los subsidios, referidas al requisito de renunciar a los mismos antes de su vencimiento para poder postularse a otro, con el fin de garantizar a la actora que pueda aplicar a un nuevo subsidio de interés social a través de los entes territoriales o de las cajas de compensación familiar.**

*Síntesis del caso: La actora, beneficiaria de un subsidio de vivienda familiar de interés social, presentó acción de tutela para que se ordene la protección de sus derechos a la igualdad y a la vivienda digna, los cuales consideró vulnerados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Gobernación de Córdoba y el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, teniendo en cuenta que transcurridos casi cinco años desde la adjudicación del subsidio, este no se pudo desembolsar por la mora en la ejecución y entrega de las obras, la cual no es imputable a ella.*

**Extracto:** “Descendiendo al asunto que ahora nos ocupa, se tiene que la accionante fue escogida como beneficiaria de un subsidio de vivienda de interés social en el año 2011, aplicado en el proyecto denominado... cuyo oferente es la Gobernación de Córdoba. A causa de todas las circunstancias descritas en los acápites precedentes, han transcurrido casi cinco años desde que la adjudicación del subsidio fue comunicada, actualmente las obras no han sido ejecutadas y el subsidio perdió vigencia, por lo cual no es posible hacer efectivo el subsidio asignado. A juicio de esta Sala, la demandante (beneficiaria del subsidio de vivienda) ha soportado las consecuencias de un incumplimiento que no le es imputable, circunstancia que le ha impedido a su grupo familiar acceder a una vivienda propia y que, según sus afirmaciones, le ha generado fuertes perjuicios morales y materiales. Efectivamente, resulta absolutamente claro que la peticionaria no ha tenido responsabilidad alguna en los hechos que han retrasado la ejecución del proyecto por casi cinco años y en el vencimiento del subsidio, y por el contrario, ha tenido que esperar

durante un término desproporcionado e injustificado el cumplimiento de las obligaciones en cabeza de las entidades accionadas... La Sala estima que en el presente asunto no hay acciones ordinarias contractuales idóneas para garantizar la defensa de los derechos invocados, en tanto no existe, en estricto sentido, una relación contractual entre la demandante y las entidades accionadas. Tampoco debe perderse de vista que la solicitud de amparo no se fundamenta en obligaciones meramente contractuales, pues lo que se cuestiona es si las autoridades accionadas vulneraron el derecho a la vivienda digna de la peticionaria. Consecuentemente con lo anterior, la Sala estima que en el presente asunto la demandante ha visto menoscabado gravemente su derecho a la vivienda digna con ocasión de la mora en la ejecución y entrega de la solución de vivienda para la cual fue asignado el subsidio, circunstancia que hace procedente la intervención del juez constitucional por vía de la acción de tutela... si bien es cierto que la normatividad aplicable dispone que el beneficiario de un subsidio familiar de vivienda tiene que hacerlo efectivo dentro del término de vigencia, también lo es que en el presente caso tal circunstancia no pudo llevarse a cabo por razones ajenas a la señora Yaneth Socorro Hoyos, quien no podía hacer otra cosa que no fuera esperar a que las entidades competentes adelantaran la ejecución del proyecto... Así las cosas, a pesar de que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio manifestó que desde una perspectiva jurídica, administrativa o presupuestal resulta imposible otorgar un subsidio vencido cuyos recursos ya fueron restituidos al Tesoro Nacional, esto no puede implicar dejar desprotegido a un grupo familiar que cumplió todos los requisitos para la adjudicación de un subsidio de vivienda, sobre todo cuando la mora en la utilización del subsidio se debió a causas ajenas a su voluntad o a trabas administrativas impuestas por las autoridades vinculadas con el proyecto de vivienda. En esta medida, la Sala considera que es necesario que a la accionante se le permita postularse a un nuevo subsidio de interés social, a través de los entes territoriales o de las cajas de compensación familiar. Igualmente se ordenará a las entidades accionadas asignar en forma preferente el subsidio de vivienda, previo cumplimiento por parte de la demandante de los requisitos que se establezcan en el proyecto correspondiente... Por otra parte, no debe perderse de vista que el literal b) del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009 estableció que quienes no renunciaron a un subsidio antes de su vencimiento, no podrían postularse posteriormente para los subsidios de vivienda. Esta misma disposición se encuentra en el literal b) del artículo 2.1.1.1.3.3.1.2. del Decreto 1077 de 2015. En términos prácticos, las anteriores disposiciones implican que como la demandante no renunció a la utilización del subsidio antes de su vencimiento, no tendría derecho a postularse nuevamente a los subsidios de vivienda familiar, circunstancia que en el caso particular conllevaría un desconocimiento de su derecho fundamental a la vivienda digna, pues como se advirtió, los retrasos en la ejecución del proyecto y en la utilización del subsidio no son imputables a la actora. En este sentido y con el fin de garantizar la efectividad del derecho amparado, se inaplicarán por inconstitucionalidad, respecto de la situación particular de la demandante, los apartes del literal b del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009 y del literal b del artículo 2.1.1.1.3.3.1.2. del Decreto 1077 de 2015, que señalan: o quienes siendo favorecidos con la asignación no hubieren presentado antes del vencimiento del subsidio su renuncia a la utilización. Asimismo, se inaplicarán por inconstitucionalidad respecto de la situación particular de la demandante, los apartes del artículo 52 del Decreto 2190 de 2009 y del artículo 2.1.1.1.4.2.6. del Decreto 1077 de 2015, que disponen: La renuncia oportuna al subsidio implica el derecho a postular nuevamente. En consecuencia, se declarará que la demandante puede postularse a un nuevo subsidio de interés social a través de los entes territoriales o de las cajas de compensación familiar. Igualmente se ordenará a FONVIVIENDA asignar en forma preferente el subsidio de vivienda, previo cumplimiento por parte de la demandante de los requisitos que se establezcan en el proyecto correspondiente.”

Sentencia de 16 de marzo de 2016, Exp. 23001-23-33-000-2015-00455-01(AC), M.P. GERARDO ARENAS MONSALVE

**8. Llamamiento a calificar servicios no requiere que se expresen las razones por las cuales se desvincula a un oficial de la Policía Nacional, en tanto que la motivación ya está prevista en la ley.**

*Síntesis del caso: El actor, Ministerio de Defensa - Policía Nacional, presentó acción de tutela con el fin de que se ordenara la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, que consideró vulnerados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado Once Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, al acceder a las pretensiones de la demanda dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho*

*promovido por un oficial retirado del servicio mediante la modalidad de llamamiento a calificar servicios. Las autoridades accionadas consideraron que dicho acto debía ser motivado, desconociendo el precedente judicial fijado por el Consejo de Estado en la materia.*

**Extracto:** “Esta Corporación ha indicado que el retiro por llamamiento a calificar servicios no comporta una sanción o trato degradante, pues es un instrumento que facilita que los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y de policía disfruten de la asignación de retiro sin necesidad de que continúen en el ejercicio de las actividades castrenses. De igual manera, por regla general se ha sostenido que el ordenamiento jurídico no impone la obligación de motivar el acto administrativo que dispone el retiro por llamamiento a calificar servicios de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, ya que se presume expedido con la finalidad modificar la planta de personal de la Institución en aras de efectivizar sus funciones... De conformidad con lo hasta aquí expuesto, esta Corporación ha fijado el criterio según el cual no es necesario expresar las razones por las que se desvincula a un oficial de la Policía Nacional bajo esa causal, en tanto la motivación está prevista en la ley. En atención a lo analizado sobre el precedente, se advierte que las autoridades por no atender los pronunciamientos de esta Corporación sobre el retiro por llamamiento a calificar servicios al decidir el asunto materia de controversia, vulneraron el derecho fundamental a la igualdad del Ministerio de Defensa-Policía Nacional, pues ante situaciones fácticas y jurídicas similares, se deben resolver las controversias de la misma manera en aras de garantizar la seguridad jurídica. Por otra parte, se observa que las autoridades también incurrieron en defecto sustantivo al afirmar que los actos administrativos de retiro por llamamiento a calificar servicios deben motivarse, pues ello no está dispuesto en los artículos 1 y 3 de la Ley 857 de 2003 como una condición para desvincular bajo esa causal a los oficiales de la Policía Nacional, pues dichas normas solo exigen cumplir los requisitos para acceder a la asignación de retiro y un concepto previo de la junta asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional, supuestos que se satisfacen en el caso concreto, dado que el señor contaba con más de quince (15) años de servicios, ya que ingreso a la Institución el 24 de enero de 1991 y fue retirado el 4 de abril de 2011 (20 años, 1 mes y 10 días de servicio), y la mencionada junta recomendó su desvinculación a través de acta del 18 de febrero del mismo año. Con tal interpretación, el Tribunal y el Juzgado accionados desconocieron el debido proceso del Ministerio de Defensa Nacional, pues realizaron una interpretación poco plausible de las normas que regulan el retiro por llamamiento a calificar servicios, al disponer requisitos adicionales no previstos en la normativa aplicable al caso. Por las anteriores consideraciones, la Sala concluye que, con la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, en descongestión, y el Juzgado Once Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá se vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad y el debido proceso del Ministerio de Defensa -Policía Nacional, debido a que no acataron el precedente del Consejo de Estado sobre el retiro por llamamiento a calificar servicios de los miembros de la fuerza pública y aplicaron indebidamente las normas que disciplinan esa causal de desvinculación, incurriendo de esta forma en vía de hecho por defecto sustantivo”.

**Sentencia de 07 de abril de 2016, Exp. 11001-03-15-000-2016-00387-00(AC), M.P. GERARDO ARENAS MONSALVE**

**9. Sistema de turnos para el pago de condenas a cargo de la Fiscalía General de la Nación puede alterarse cuando se trata de proteger derechos fundamentales en riesgo de personas en situaciones de urgencia manifiesta, derivada de sus condiciones de vulnerabilidad y del tiempo desproporcionado de espera al que han sido sometidas.**

*Síntesis del caso: Los actores presentaron acción de tutela con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana y a la salud en conexidad con la vida, los cuales consideraron vulnerados por la demora en el pago de la condena ordenada por esta Corporación el 9 de octubre de 2014, teniendo en cuenta que se encuentran en una situación económica precaria. Adicionalmente la actora es una persona de 93 años de edad, sujeto de especial protección constitucional.*

**Extracto:** “La Corte Constitucional ha establecido que el respeto estricto por los turnos guarda relación directa con la protección del derecho a la igualdad, puesto que las personas que se encuentran en

idénticas condiciones deben recibir el mismo trato. El Máximo Tribunal Constitucional ha afirmado además, que resulta improcedente la acción de tutela que busca saltarse los turnos preestablecidos, pues no existe un criterio razonable para dar prioridad, estando en situación de igualdad. No obstante, la Corte ha tenido la oportunidad de analizar casos en los que, a pesar de que se utiliza un sistema de turnos, es necesario alterarlo para proteger derechos fundamentales en riesgo de personas en situaciones de urgencia manifiesta, derivada de sus condiciones de vulnerabilidad y del tiempo desproporcionado de espera al que han sido sometidas. En estos casos, en virtud del principio de igualdad material, se ha concluido que los peticionarios deben acceder prioritariamente al respectivo beneficio... para la Sala es claro que los actores se encuentran en una situación económica precaria, adicionalmente, la actora, al ser una persona de 93 años de edad, es un sujeto de especial protección constitucional, y, en consecuencia, debe ser objeto de mayores garantías para permitirle el goce y disfrute de sus derechos fundamentales. Además de la situación de vulnerabilidad descrita, pone de presente esta Sección que si bien la sentencia que contiene la condena no es ejecutable todavía, el tiempo de espera al que se verían sometidos los actores es desproporcionado a sus condiciones... Dichas circunstancias permiten afirmar que la falta de pago de la condena consignada en la sentencia de 9 de octubre de 2014 proferida por la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado, representa un deterioro de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de los actores”.

Sentencia de 28 de abril de 2016, Exp. 47001-33-31-751-2016-00011-01(AC), M.P. ALBERTO YEPES BARREIRO

**10. Nombramientos realizados en virtud de una lista de elegibles no requieren que el interesado eleve una solicitud para proveer la vacante, es deber de la entidad nombrar en los cargos vacantes a quienes sigan en turno en la lista.**

*Síntesis del caso: La actora presentó acción de tutela con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y de acceso a la administración de justicia, los cuales consideró vulnerados por la decisión del Tribunal Administrativo de Santander que revocó la decisión del Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión de Bucaramanga en la que se había accedido a sus pretensiones en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida contra la Defensoría del Pueblo por negarse a nombrarla en un cargo vacante aduciendo que la lista de elegibles, de la cual ella hacía parte, ya no se encontraba vigente cuando hizo la solicitud.*

**Extracto:** “En el escrito de alzada, la impugnante alude que la sentencia C-319 de 2010 de la Corte Constitucional, que sirvió de fundamento para amparar los derechos fundamentales de la actora, no emitió pronunciamiento alguno respecto a la vigencia de la lista de elegibles (6 meses), por tanto, como al momento en que la actora solicitó ser nombrada, la lista ya no se encontraba vigente, no era procedente su vinculación a la entidad... La Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo de Santander, en la providencia objeto de controversia, advirtió el cambio jurisprudencial que respecto de dicha norma fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-319 de 2010, en el sentido de precisar que es deber del Defensor del Pueblo nombrar en los cargos vacantes que no fueran ofrecidos en el concurso a quienes sigan en turno en la lista de elegibles... Sin embargo, como acertadamente lo indicó la Sección Cuarta de esta Corporación en primera instancia, la interpretación de la autoridad judicial accionada no fue acertada, toda vez que para que proceda el nombramiento en la Defensoría del Pueblo, en virtud de una lista de elegibles, no se requiere que el interesado eleve una solicitud, como así lo afirmó la providencia de censurada, toda vez que ni la ley o la jurisprudencia en cita previeron tal situación como requisito para proveer la vacante... De conformidad con lo anterior, la Defensoría del Pueblo debió acudir a la lista de elegibles para proveer las vacantes que se generaron durante los seis meses de vigencia de la lista y no negar la solicitud de vinculación de la actora y trasladarle una carga que, se repite, ni la ley o la jurisprudencia prevén, esto es, que medie solicitud presentada durante la vigencia de la lista, máxime si se tiene en cuenta que ella ostentaba mejor derecho que el referido señor J.V.P., por haber quedado de octava en la lista de elegibles, por lo que debió notificar primero a la actora sobre la vacante existente antes de proceder al nombramiento del señor”.

Sentencia de 28 de abril de 2016, Exp. 11001-03-15-000-2015-03157-01(AC), M.P. ALBERTO YEPES BARREIRO

## ACCIÓN POPULAR

**1.a. Las Corporaciones Autónomas se encuentran en la obligación de proteger los recursos naturales en zonas donde se realicen obras de mantenimiento y rehabilitación vial.**

*Síntesis del caso: La Procuraduría 23 Judicial Ambiental y Agraria de Yopal, presentó acción popular contra el Ministerio de Transporte, el Inviás y Corporinoquía, para que se protejan los derechos e intereses colectivos al medio ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al patrimonio público, a la seguridad pública, al acceso al servicio público de transporte y a que su prestación sea eficiente y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales estima vulnerados por omitir el mantenimiento de la vía denominada Troncal del Llano, en el tramo Barranca de Upía hasta el Municipio de Aguazul, pues se encuentra totalmente deteriorada.*

**Extracto:** “En cuanto al segundo punto que expone el recurrente (CORPORINOQUÍA), la Sala destaca que si bien es cierto que el control y seguimiento para garantizar la protección al medio ambiente le corresponde a la entidad que otorgó la licencia ambiental, ello no quiere decir que CORPORINOQUÍA no tenga obligación alguna en las obras que se adelantan al interior de su jurisdicción... Teniendo en cuenta la normativa transcrita, la Sala encuentra que la competencia del Ministerio del Medio Ambiente en torno a este tema se circunscribe a otorgar las licencias ambientales para la construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma, la construcción de segundas calzadas y la construcción de túneles con sus accesos. En el presente caso, no se pretende la construcción de una nueva carretera sino la rehabilitación y mantenimiento de un corredor vial ya existente, motivo por el cual, conforme se enunció anteriormente, no es exigible el trámite y obtención de la licencia ambiental. Por ende, dado que el proyecto de construcción de la obra terminó hace años, la competencia eventual del MINISTERIO y de la ANLA no puede hacerse extensiva hasta alcanzar la controversia que suscitan las obras de rehabilitación y mantenimiento de las calzadas. En consecuencia, nada habría que reprochar por este asunto a tales entidades. Las implicaciones ambientales que eventualmente susciten esta clase de actuaciones estarán comprendidas dentro de la órbita legal de las autoridades ambientales regionales estatuidas por la ley 99 de 1993, esto es, las Corporaciones Autónomas Regionales. En efecto, dentro de las funciones que la Ley 99 de 1993 le asigna a la Corporaciones Autónomas Regionales, se destaca que el artículo 23 determina que dichas Corporaciones están encargadas por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Igualmente, el artículo 30 preceptúa que dichas entidades tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente. En este orden de ideas, como es improcedente que la entidad que otorgó la licencia ambiental para la construcción de la carretera Troncal del Llano ejerza control o inspección sobre dicha obra, debido a que la misma ya terminó, CORPORINOQUÍA si tiene el deber general de vigilar que la rehabilitación de la vía, como cualquier otra actividad potencialmente riesgosa para el medio ambiente que se desarrollan al interior de su jurisdicción, no afecte el ecosistema. Así las cosas, pese a que en el presente caso no se acreditó ninguna vulneración o daño al medio ambiente, CORPORINOQUÍA si tiene dentro del ejercicio general de sus competencias garantizar la protección de los recursos naturales en la zona bajo su responsabilidad, función que se encuentra determinada en la Ley y que dicha entidad debe cumplir no solamente frente al mantenimiento del mencionado corredor vial sino frente a cualquier obra que pueda tener implicaciones medioambientales. Razón por la cual la Sala modificará el numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia impugnada y, en su lugar, no dispondrá nada en relación con esta entidad.”.

**b. Las obras de mantenimiento y rehabilitación vial deben desarrollarse bajo la coordinación conjunta del Ministerio de Transporte y el INVIAS.**

**Extracto:** “La Sala observa que no le asiste razón a la entidad apelante dado que si bien es cierto al Ministerio de Transporte no le corresponde ejecutar directamente las obras relacionadas con la construcción, mantenimiento o rehabilitación de vías del orden nacional, eso no quiere decir que se puede desentender del tema, dado que la ley le asigna expresamente la obligación de coordinar con el INVÍAS para que ésta pueda ejecutar tales labores. En efecto, el Decreto 2618 de 2013, establece como objeto de INVIAS, la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte... En consecuencia, luego de establecer las normas legales que regulan la materia, corresponde al INVÍAS ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras, lo que incluye la construcción mantenimiento y rehabilitación de este tipo de vías, pero debe hacerlo en coordinación con el Ministerio de Transporte... En este orden de ideas, la ejecución de obras de rehabilitación y mantenimiento de una vía nacional no son ajenas al Ministerio, pues se encuentra en la obligación de coordinar con el INVÍAS la ejecución de dichas obras. En consecuencia, la Sala modificará el numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia apelada y, en su lugar, ordenará que el INVÍAS en coordinación con el Ministerio de Transporte ejecute las obras tendientes a la rehabilitación de la Troncal del Llano en el sector comprendido entre Barranca de Upía hasta Aguazul.”.

**c. En materia de acciones populares los jueces pueden proferir fallos extra y ultra petita siempre y cuando se encuentre probada la deficiente protección de los derechos colectivos por parte de las autoridades.**

**Extracto:** “Frente a la cuestión relativa a si existe prueba alguna que demuestre el mal estado de la ruta Aguazul - Yopal - Paz de Ariporo - Hato Corozal de la Troncal del Llano, la Sala concluye que le asiste razón al recurrente (INVÍAS) en su apelación. Esto, dado que tanto las pretensiones de la acción popular como los hechos debidamente probados en el expediente, dan cuenta que el tramo de la vía que se encuentra en mal estado es Barranca de Upía - Monterrey - Aguazul y no el corredor vial Aguazul - Yopal - Paz de Ariporo - Hato Corozal. Revisado en su integridad el expediente, no obra prueba alguna por medio de la cual se acredite que este último sector se encuentra en mal estado, razón por la cual erró el a quo al proferir una orden sin sustento probatorio. Más aún cuando todo el debate procesal giró en torno al corredor vial comprendido desde Barranca de Upía pasando por Monterrey hasta la entrada de Aguazul... En este orden de ideas, la Sala destaca que si bien es cierto que en materia de acciones populares la jurisprudencia ha apuntado que los Jueces pueden extender su competencia sin restricción y proferir fallos extra y ultra petita en aspectos diferentes a los planteados en el recurso de apelación, con el fin de proteger derechos de especial protección constitucional, y por ello en sus decisiones debe primar lo sustancial sobre lo formal en aras de asegurar la preservación y efectividad, de los derechos colectivos; también lo es que, conforme se explicó de manera precedente, para proferir este tipo de fallos el juez popular debe encontrar probado en el proceso que existe una insuficiente o deficiente protección de los derechos colectivos por parte de la autoridad demandada. Así las cosas, teniendo en cuenta que no existe prueba alguna que acredite el mal estado del corredor vial comprendido entre Yopal - Paz de Ariporo - Hato Corozal, la Sala modificará los numerales 2 y 2.1 de la parte resolutive del fallo de primera instancia, en el sentido de entender que las órdenes allí impartidas a las entidades demandadas deben cumplirse solamente en el corredor vial que va desde Barranca de Upía hasta Aguazul, tal como se dispondrá en la parte resolutive del presente fallo.”.

Sentencia de 4 de febrero de 2016, Exp. 85001-23-33-000-2012-00268-01(AP), M.P. GUILLERMO VARGAS AYALA

## SECCIÓN PRIMERA

1. Se ordena la cancelación del registro de la marca TONY ROMA´S por ser similar al nombre y enseña comercial TONY ROMA´S, cuyo uso personal, constante, real y efectivo se demostró.

*Síntesis del caso: El señor Simón Vigoda Miller, actuando en nombre propio y en representación de la sociedad TONY ROMA´S LTDA, mediante apoderado, demandó las resoluciones expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, por medio de las cuales se declaró infundada la oposición formulada por la sociedad TONY ROMA´S LTDA y se concedió a la sociedad ROMA SYSTEMS, INC., el registro de la marca "TONY ROMA´S" para distinguir servicios de la Clase 43 de la Clasificación Internacional de Niza. La Sala accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de los actos acusados y ordenando a la Superintendencia de Industria y Comercio cancelar la inscripción del certificado de registro de la marca "TONY ROMA´S" (nominativa), para distinguir los servicios comprendidos en la Clase 43 de la Clasificación Internacional de Niza, en favor de la sociedad ROMA SYSTEMS, INC.*

**Extracto:** Como puede observarse, a juicio de la Sala, las pruebas antes reseñadas permiten concluir que desde el año 1995 SIMON VIGODA MILLER viene haciendo uso en forma real, efectiva y continua del nombre y la enseña comercial "TONY ROMA´S" con anterioridad a la fecha de la solicitud de la marca cuestionada, teniendo en cuenta que la solicitud de registro de la marca "TONY ROMA´S" de la sociedad ROMA SYSTEMS, INC. fue presentada el 30 de agosto de 2002 y que para que un nombre y enseña comercial puedan ser oponibles exitosamente ante una marca solicitada o registrada deben haber sido usados con anterioridad a dicha solicitud. Sobre el particular, la Sala advierte que los documentos antes relacionados, que dan cuenta del uso del nombre y enseña comercial "TONY ROMA´S" por la sociedad GOOD FOODS LTDA., en su establecimiento de comercio, sirven para demostrar el uso del nombre y enseña comercial "TONY ROMA´S", dado que el señor SIMÓN VIGODA MILLER, a través del contrato de franquicia o concesión, celebrado el 20 de octubre de 1995, le concedió a la citada sociedad el uso de los mencionados signos. [...] Aunado a lo anterior, debe la Sala aclarar que el sólo Certificado de Existencia y Representación Legal no es prueba suficiente del uso de su nombre comercial, pero sí constituye un principio de prueba, el cual, aunado a las facturas comerciales y demás documentos probatorios antes citados, sirve para demostrar el uso del nombre y enseña comercial. Cabe advertir que al actor SIMÓN VIGODA MILLER, quien fungió como titular de la marca TONY ROMA´S, le fue cancelada la misma POR NO USO; y el acto administrativo que así lo determinó, esto es, la Resolución núm. 22867 de 17 de julio de 2001, se demandó ante esta Jurisdicción, empero no hubo pronunciamiento alguno por cuanto aquél no agotó la vía gubernativa, dando lugar con ello a un fallo inhibitorio (sentencia de 14 de mayo de 2009, expediente núm. 2003-00273-01, Consejera ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón). Sin embargo, tal circunstancia no afecta los derechos que se tienen sobre el nombre comercial y la enseña. Es decir, se puede ser titular de un nombre comercial y de una enseña, sin que sea requisito sine qua non tener la titularidad de la marca.

Sentencia de 28 de enero de 2016, Exp. 11001-03-24-000-2006-00232-00, M.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Acción de nulidad

2. Se niega la nulidad del Decreto con fuerza de Ordenanza N° 653 de 19 de diciembre de 2006, por medio del cual el Gobernador del Cauca creó el municipio de Guachené, ante la negativa de la Asamblea Departamental en adoptar el acto de creación.

*Síntesis del caso: El Municipio de Caloto (Cauca), mediante apoderado, solicitó la nulidad del Decreto con fuerza de Ordenanza N° 0092 del 2006 (enero 27), por el cual el Gobernador del Cauca convocó a una consulta popular en el corregimiento de Guachené del municipio de Caloto; del Decreto con fuerza de Ordenanza N° 653 de 19 de diciembre de 2006, por medio del cual el*

*Gobernador del Cauca creó el municipio de Guachené en el Departamento del Cauca y se dictan otras disposiciones; y del Decreto No. 0654 de 20 de diciembre de 2006, por el cual el Gobernador del Cauca designó al Alcalde encargado y convocó a elecciones locales en el municipio de Guacherné, Departamento del Cauca. El Tribunal Administrativo del Cauca declaró la nulidad del Decreto con fuerza de Ordenanza N° 0653 de 19 de diciembre de 2006 y se inhibió de hacer pronunciamiento de fondo respecto de los Decretos Nos. 0092 y 654 de 2006. La Sala, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la Gobernación del Cauca, revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda; y le ordenó al Gobernador del Cauca que, en el término de seis (6) meses, adelante todas las gestiones tendientes a que las catorce (14) veredas que no participaron en la consulta popular sean convocadas a referéndum y validen el contenido del Decreto con fuerza de Ordenanza No. 0653 de 2006, en virtud del cual se les integra como parte del municipio de Guachené, conforme el artículo 15, inciso segundo del parágrafo 1º, de la Ley 617 de 2000.*

**Extracto:** Está probado en el proceso, que la creación del municipio de Guachené surgió por iniciativa popular (consulta popular) y, en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 134 de 1994, el Gobernador del Cauca presentó ante la Asamblea el respectivo proyecto de ordenanza y, cuando fue sometido a votación en segunda vuelta, el proyecto fue negado por mayoría y posteriormente archivado. Como la Asamblea Departamental no expidió la ordenanza dentro del término señalado en la ley, el Gobernador profirió el Decreto con fuerza de Ordenanza No. 0653 de 2006 “*por medio del cual se crea el municipio de Guachené*”. La Sala destaca que no está dentro de las competencias de las asambleas departamentales negar y archivar un proyecto de ordenanza que contiene una decisión tomada por el pueblo mediante una consulta popular y abstenerse de expedir los actos que obligatoriamente le corresponden, pues el artículo 56 de la Ley 134 de 1994 dice claramente que la asamblea “deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva”. Por lo tanto, el concepto del Ministerio del Interior y de Justicia no podía servir de excusa para que el Gobernador del Cauca no cumpliera con el mandato del artículo 56 de la Ley 134 de 1994 y, en razón al archivo del proyecto de ordenanza por parte de la Asamblea Departamental del Cauca, profiriera el decreto con fuerza de ordenanza que hoy se demanda.

**a. Frente al decreto con fuerza de ordenanza, por medio del cual se creó el municipio de Guachené en el Departamento del Cauca, no es exigible el requisito de control automático previo de legalidad.**

**Extracto:** En tratándose del municipio de Guachené, cuya creación emana de la voluntad mayoritaria del pueblo expresada a través de la consulta popular, el requisito del control automático previo de legalidad erigido en el artículo 15 numeral 4º de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 8º de la Ley 136 de 1994 resulta contrario a los artículos 40 y 103 de la Constitución Política en este caso concreto, pues conlleva a un vaciamiento de la voluntad popular. Aceptar una conclusión diferente implicaría anular la democracia participativa en tanto la decisión del Pueblo dejaría de tener predominio y la pasaría a tener el Congreso, órgano constituido, que no puede sustituir la voluntad del pueblo. Por ello, por esta razón los requisitos previstos en el artículo 8 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 15 de la Ley 617 de 2000 para la creación de municipios, deben verificarse antes de la consulta popular. [...] Se reitera, que el requisito de control automático previo de legalidad no es exigible respecto del decreto con fuerza de ordenanza, pues las competencias son expresas y en ninguna norma se le asigna a los tribunales de lo contencioso administrativo, la función de ejercer un control previo de legalidad sobre los decretos con fuerza de ordenanza que crean un municipio. Este control está restringido exclusivamente al caso de la creación de un municipio mediante ordenanza y no puede hacerse extensivo al caso de los decretos con fuerza de ordenanza que han sido resultado de una consulta popular como ocurrió en el caso presente, pues se estaría desconociendo el mandato constitucional de los artículos 6 y 121, según los cuales las funciones de los órganos del Estado deben estar señaladas en la ley o el reglamento. Lo anterior por cuanto el decreto con fuerza de ordenanza fue producto de la consulta popular, que hizo explícita la voluntad de crear el municipio y que no podía desconocerse.

**b. Como el decreto con fuerza de ordenanza que creó el municipio de Guachené no estuvo precedido de la consulta popular en 14 veredas de las 24 que lo integran, debe efectuarse un referéndum para su validación.**

**Extracto:** Comparada el Acta Parcial de Escrutinio de votos para la creación del municipio de Guachené con el Decreto con Fuerza de Ordenanza No. 0653 de 2006, se observa que de las veinticuatro (24) veredas que se incluyeron en dicho decreto, catorce (14) veredas no participaron en la consulta popular, a saber: Mingo, Cabito, Barragán, Cabañita, San Antonio, Pueblo Nuevo, Llano de Taula Alto, Juan Perdido, Campo Llanito, Campo Alegre, San José, La Dominga, Ciénaga Honda y Pilamo Negro. Pese a lo anterior, cabe advertir que de conformidad con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (folio 243 cuaderno anexo), se tiene que para el 9 de mayo de 2006 el número de población estimado para el proyecto del municipio de Guachené era de 26.163 y para el municipio de Caloto fue de 20.209, lo que significa que el requisito del número de habitantes del municipio segregado y del cual se segrega estaría conforme al artículo 15 de la Ley 617 de 2000. Si bien es cierto que catorce (14) de las veredas que fueron incluidas en el Decreto con Fuerza de Ordenanza 0653 de 2006 no fueron consultadas según el Acta Parcial de Escrutinio de Votos, esta omisión es subsanable conforme lo prevé el inciso segundo del párrafo primero del artículo 15 de la Ley 617 de 2000, conforme el cual “*Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio*”. [...] Por lo anterior, la Sala ordenará al Gobernador del Cauca que, en el término de seis (6) meses a partir de la notificación de esta providencia, proceda a adelantar todas las gestiones tendientes a que estas catorce (14) veredas sean convocadas a referéndum y validen el contenido del Decreto con fuerza de Ordenanza No. 0653 de 2006, en virtud del cual se les integra como parte del municipio de Guachené, conforme el artículo 15, inciso segundo del párrafo 1º, de la Ley 617 de 2000.

Sentencia de 17 de marzo de 2016, Exp. 19001-23-31-000-2007-00024-02, M.P. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO. Acción de nulidad

**3. Se declara la nulidad de la Resolución 1057 de 23 de marzo de 2010 “Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que debe cumplir la miel de abejas para consumo humano”, expedida por el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud).**

**Síntesis del caso:** *El señor Leonardo Emilio Paz Matuk presentó demanda, en ejercicio de la acción de nulidad, con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución 1057 de 23 de marzo de 2010 “Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que debe cumplir la miel de abejas para consumo humano”, expedida por el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud), por considerar que infringe los artículos 2, 13, 58, 78, 84 y 333 de la Constitución Política; la Ley 170 de 1994; la Decisión 562 de la Comunidad Andina de Naciones; y la Resolución 3742 de 2001 de la Superintendencia de Industria y Comercio. La Sala declaró la nulidad de la resolución demandada.*

**Extracto:** No encuentra la Sala que la autoridad administrativa que expidió el Reglamento Técnico demandado haya determinado expresamente en sus consideraciones el grupo o sector de personas o empresas que sería afectado por dicho acto jurídico y el grado de su afectación, desconociendo de esta forma lo establecido en el artículo 2º de la Resolución 03742 de 2000 de la Superintendencia de Industria y Comercio, que ordena cumplir con esa medida. Tampoco se expresa en las motivaciones de la resolución demandada que el Reglamento Técnico no afecta ningún grupo o sector específico, lo cual bien pudo señalarse si ello era lo que ocurría en este caso. Y al revisar el expediente que contiene los antecedentes administrativos de la Resolución 1057 de 2010, ni siquiera se observa documento alguno en el que se determine el efecto económico u otro de distinta naturaleza que supondría la adopción del Reglamento Técnico, ni el grupo o sector de personas empresas afectadas o éste, ni el grado de su afectación. Debe destacar la Sala, a propósito del cargo que se examina, que las exigencias de identificación de los afectados y de consulta a éstos, previstas en la Resolución 03742 de 2001 de la SIC, se encuentran entrelazadas a efectos de cumplir la finalidad de la participación en el proceso de elaboración y adopción de los Reglamentos Técnicos: solo a partir de una debida identificación del grupo o sector afectado con la reglamentación se puede surtir de manera adecuada el proceso de consulta y facilitar su participación dentro del proceso de toma de decisión. Para alcanzar el propósito de la participación en esta materia, esto es, que la Administración cuente con elementos de juicio y argumentos pertinentes que permitan

adoptar una determinación objetiva, racional y ponderada, no es suficiente una convocatoria general a cualquier persona, como la hecha en este asunto, sino que resulta necesario el llamado efectivo de quienes hacen parte del grupo o sector afectado con el Reglamento Técnico. En este asunto, como quedó señalado, es evidente que el Ministerio de la Protección Social desconoció los estrictos parámetros establecidos en la Resolución 03742 de 2001 de la SIC para la elaboración y adopción del Reglamento Técnico aprobado mediante el acto administrativo demandado, los cuales no constituyen una mera formalidad en la expedición del acto administrativo sino un requisito sustancial relevante para la efectividad del derecho a la participación de los afectados con decisiones como ésta.

Sentencia de 4 de febrero de 2016, Exp. 11001-03-24-000-2010-00329-00, M.P. GUILLERMO VARGAS AYALA. Acción de nulidad

## SECCIÓN SEGUNDA

1. La Sección Segunda del Consejo de Estado profirió Sentencia de Unificación en materia de reconocimiento de la prima de servicios a los docentes oficiales, precisando que el artículo 15 de la ley 91 de 1989 no la crea, ni la reconoce a favor de los docentes oficiales, y fija las reglas jurisprudenciales para decidir las controversias judiciales tramitadas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

*Síntesis del caso: Nubia Yomar Plazas Gómez a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la Nación - Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Boyacá, solicita la nulidad: i) del acto administrativo ficto de 21 de diciembre de 2012, surgido del silencio administrativo negativo en que incurrió el Ministerio, al no responder su derecho de petición de 17 de diciembre de 2012, en el que solicitó el reconocimiento de la prima de servicios; y ii) del Oficio 125-38-2012PQR48849 de 13 de febrero de 2013, por el cual la Secretaría de Educación de Boyacá, también atendió negativamente dicha petición.*

**Extracto:** En armonía con las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado unifica su jurisprudencia en materia de reconocimiento de la prima de servicios a los docentes oficiales y fija las siguientes reglas jurisprudenciales para decidir las controversias judiciales tramitadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, relacionadas con el referido asunto: 6.1. La Ley 91 de 1989, particularmente su artículo 15, parágrafo 2, no crea ni reconoce a favor de los docentes oficiales la prima de servicios, contemplada en el Decreto Ley 1042 de 1978 para los empleados públicos del orden nacional. 6.2. En aplicación de la Ley 91 de 1989, artículo 15, los docentes oficiales nacionalizados, antes territoriales, que venían devengando la prima de servicios porque la entidad territorial a la cual estaban adscritos la creó, a través de una norma de carácter territorial vigente a la fecha de expedición de la citada ley, y en todo caso, expedida de acuerdo al respectivo marco de competencias constitucional y legal, la seguirán percibiendo, pues, como se expuso en precedencia, la voluntad del legislador, plasmada en dicha norma, consistió en respetar los derechos adquiridos de los maestros públicos que estuvieran en la situación descrita. 6.3. De acuerdo con la Ley 91 de 1989, artículo 15, los docentes oficiales nacionalizados, antes territoriales, que no venían devengando la prima de servicios porque la respectiva entidad territorial a la cual estaban adscritos nunca la creó, mediante norma de carácter territorial, no tienen derecho al referido factor de salario. 6.4. Por disposición de la Ley 91 de 1989, artículo 15, a los docentes nacionalizados vinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, en materia salarial y prestacional, se les aplican las normas que rigen a los empleados públicos del orden nacional, excepto el Decreto Ley 1042 de 1978, cuyo artículo 104 excluye expresamente a los docentes oficiales de su radio de acción, y por ende a ellos nos les es aplicable el artículo 42 ibídem que contempla la prima de servicios. En tal virtud, los docentes oficiales nacionalizados, vinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, no tienen derecho a la prima de servicios. 6.5. Por orden de la Ley 91 de 1989, artículo 15, a los docentes

nacionales vinculados antes o con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, en materia salarial y prestacional, se les aplican las normas que rigen a los empleados públicos del orden nacional, excepto el Decreto Ley 1042 de 1978, cuyo artículo 104 excluye expresamente a los docentes oficiales de su radio de acción, y por ende a ellos nos les es aplicable el artículo 42 ibídem que contempla la prima de servicios. En consecuencia, los docentes nacionales vinculados antes o con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, no tienen derecho a la prima de servicios. 6.6. De acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 1545 de 2013, los docentes oficiales, sin distingo alguno, tienen derecho a la prima de servicios a partir del año 2014 en cuantía equivalente a 7 días de la remuneración mensual, y del año 2015 en adelante, por valor de 15 días. Habiendo precisado, con el auxilio de los métodos de interpretación legal aplicados a la Ley 91 de 1989, las reglas jurisprudenciales que en lo sucesivo deberán tenerse en cuenta por esta jurisdicción al resolver controversias relacionadas con el reconocimiento de la prima de servicios a los docentes oficiales

Sentencia de 14 de abril de 2016. Exp. 15001-33-33-010-2013-00134-01(3828-14)- CE-SUJ2. M.P. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

**2. Se declara la nulidad de la sanción disciplinaria impuesta a la Inspectora de Policía Urbana de la Alcaldía de Bucaramanga por haber sido vulnerado el debido proceso y el derecho de defensa, como quiera que atribuyó responsabilidad disciplinaria quebrantando el principio de congruencia, al no existir una armonía e identidad entre el pliego de cargos y la parte motiva del fallo.**

*Síntesis del caso: Martha Cecilia Cárdenas Rueda, solicita se declare la nulidad de la Resolución N° 0042 de 7 de diciembre de 2010, proferida por la Procuraduría Provincial de Bucaramanga, mediante la cual la sancionó con destitución e inhabilidad por el término de 10 años para ejercer cargos públicos. y la Resolución N° 015 de 27 de abril de 2011 expedida por la Procuraduría Regional de Santander, mediante la cual modificó la decisión anterior. Imponiendo como sanción la suspensión en el ejercicio del cargo por un término de 6 meses sin inhabilidad especial.*

**Extracto:** Pese a lo anterior, la Procuraduría Regional de Santander con fallo de 27 de abril de 2011 sancionó disciplinariamente con suspensión por el término de seis meses a la investigada; por haber manifestado a viva voz la intención de no regresar a culminar la función de jurado de votación y por no brindar a las autoridades electorales las explicaciones de su inasistencia, tal y como lo apreció de los testimonios que obran en el expediente; situación que contraviene el cargo formulado, pues el reproche endilgado inicialmente en el pliego de cargos consistió en abandonar y no regresar a cumplir la función de jurado de votación, artículo 105 del Decreto 2241 de 1986 (Código Nacional electoral) y no otra conducta. Bajo tal apreciación, la Sala disiente de las razones fácticas y jurídicas que llevaron al ente de control a imponerle la segunda sanción; como quiera que atribuyó responsabilidad disciplinaria quebrantando el principio de congruencia, al no existir una armonía e identidad entre el pliego de cargos y la parte motiva del fallo, pues no se garantizó que el proceso haya transitado alrededor de un solo eje conceptual fáctico y jurídico lo que conlleva a vulnerar el debido proceso y derecho de defensa de la investigada en la medida que no ejerce su derecho de defensa sobre la nueva conducta imputada; por tanto no puede cambiar abruptamente las reglas de procedimiento realizando análisis subjetivo que solo está en la mente del operador disciplinario. Además de ello, porque no hay elemento probatorio distinto a los analizados en la causa, que comprometan la responsabilidad de la investigada relacionados con el cargo endilgado. (Artículo 142 de la Ley 734 de 2002). Resulta igualmente necesario advertir que las expresiones lazadas por la investigada el 14 de marzo de 2010, relacionadas con la intención de no regresar a cumplir las funciones de jurado de votación, no constituyen la conducta inicialmente endilgada por la Procuraduría, por tanto, no puede responsabilizarla de una conducta y luego sancionarla por otra afectándole las garantías constitucionales fundamentales. Así mismo es de resaltar que dichas manifestaciones no afectan el deber funcional, como quiera que son apreciaciones irrelevantes de carácter subjetivo que no son conductas antijurídicas por no violar el deber funcional, conforme el art 5 de la Ley 734 de 2002. En esas condiciones al examinar el contenido de los actos demandados, se advierte que en efecto la Procuraduría desconoció algunos de los principios que por mandato Constitucional y Legal deben orientar la actuación disciplinaria (derecho de defensa y el debido proceso). Al respecto, resulta oportuno señalar que se ha considerado en nuestro ordenamiento jurídico que el derecho disciplinario hace parte del

derecho sancionador y, en esa medida, el Estado no puede sancionar por fuera de los cauces legales, porque la evidencia de su carácter de “*Social de Derecho*” es la operancia del principio de legalidad.

Sentencia de 4 de marzo de 2016, Exp. 11001-03-25-000-2012-00098-00(0438-12). M.P. GABRIEL VALBUENA HERMANDEZ. Acción de Nulidad y restablecimiento del derecho

3.a. La interposición del recurso extraordinario de súplica no suspende el término de caducidad establecido para la ejecución de la sentencia condenatoria, ya que la suspensión del cumplimiento de esta debe ser solicitada con el recurso, no opera de oficio, y de conformidad con el artículo 177 del C.C.A., las sentencias son ejecutables 18 meses después de la ejecutoria de la sentencia que decidió el recurso de apelación.

*Síntesis del caso: La actora instauró demanda ejecutiva ante el Tribunal Administrativo de Bolívar para que se librara mandamiento de pago contra la Nación -Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- por la suma de \$49.052.980 junto con los intereses moratorios, derivados de la condena impuesta mediante sentencia emitida a su favor el 23 de marzo de 2000.*

**Extracto:** El inciso 5.º del artículo 194 del Código Contencioso Administrativo, derogado por el artículo 2 de la Ley 954 de 2005, vigente para la época, prescribía que la interposición del recurso extraordinario de súplica no impedía la ejecución de la sentencia recurrida. Ello, toda vez que no constituye una nueva instancia, por cuanto el objeto de la censura es la legalidad de la sentencia emitida por el fallador de instancia de cara a la normatividad sustancial que se invoque, además, prescribía la disposición que cuando se tratara de sentencia condenatoria de contenido económico, el recurrente podía solicitar que se suspendiera su cumplimiento, prestando caución para responder por los perjuicios que dicha suspensión causara a la parte contraria. Ahora bien, el recurrente señala que pese a que en el trámite de aquel recurso extraordinario no se solicitara la suspensión del cumplimiento del fallo, ésta operaba de pleno derecho porque la parte atinente a la solicitud optativa de suspensión solo tenía efectos para el otorgamiento de una caución so pena de declararse desierto el recurso formulado. Para la Subsección no puede ser admisible tal interpretación, en la medida en que en los eventos en que no se solicitara la suspensión del cumplimiento de la sentencia, ésta debía cumplirse ya que es claro el inciso en comento en establecer que “La interposición de este recurso no impide la ejecución de la sentencia”, lo que se compagina con el restante texto del artículo al disponer unas consecuencias y órdenes a impartir en el caso de que la sentencia ya se hubiese ejecutado al momento de decidirse el recurso. Es preciso indicar que el mismo artículo previó la posibilidad de que se suspendiera aquellas sentencias de condena de contenido económico, para lo cual debía 1) hacer petición expresa, 2) otorgamiento de caución previa su fijación por el ponente, para lo cual estableció la consecuencia del incumplimiento de esta última carga. Igualmente, no le asiste razón a la parte demandante al señalar que de conformidad al artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, las sentencias que imponen condenas son ejecutables 18 meses después de la ejecutoria de la decisión sobre el recurso extraordinario de súplica, en cuanto ha de entenderse que los recursos a los que se refiere este artículo para definir la ejecutoria de las sentencias son los ordinarios, puesto que los extraordinarios deben interponerse contra las sentencias ejecutoriadas, siendo un contrasentido argumentar que solo adquieren esta calidad luego de que se resuelvan éstos y no aquellos.

b. La carga establecida a la parte beneficiada con una sentencia condenatoria para que acuda a hacerla efectiva ante la entidad dentro de los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la providencia, no tiene el efecto de imponer un procedimiento administrativo que condicione la exigibilidad de la condena, sino que surte efectos respecto de la causación de intereses en caso de no ejercitarse tal actuación, los cuales cesan hasta que se presente la solicitud en legal forma.

**Extracto:** El inciso 6 del artículo 177 del C.C.A., adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998 señaló: “Cumplidos seis (6) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal

forma". Observa la Subsección que el mencionado artículo, lejos de imponer un procedimiento administrativo para el cumplimiento y exigibilidad de la condena por parte de la entidad demandada, consagró una obligación a la parte para que dentro de los 6 meses desde la ejecutoria de la providencia acudiera a la entidad responsable de hacerla efectiva, so pena de la cesación de causación de intereses hasta que se presente la solicitud en legal forma, sin que pueda ser aceptado el argumento de la parte demandante en el sentido que la consecuencia de este procedimiento previo es la imposibilidad de exigibilidad de la condena. Aceptar ello implicaría que la parte pueda disponer libremente del momento a partir del cual debe computarse el término para ejecutar una providencia judicial así como el de caducidad, lo cual conllevaría la inseguridad jurídica que precisamente busca evitar el establecimiento de estos términos en los estatutos de procedimiento judicial.

Auto de 28 de enero de 2016, Exp. 13-001-23-33-000-2013-00060-01(1935-13). M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Acción Ejecutiva

**4. La pérdida de ejecutoriedad por decaimiento del acto administrativo opera frente a actos que no se han ejecutado o frente a los que se ejecutan en forma recurrente, continua o a futuro y no frente a aquellos cuya ejecución fue instantánea, es decir, ocurrió en un momento dado y cuya situación quedó consolidada por no haber sido cuestionada administrativa y/o judicialmente en término oportuno.**

*Síntesis del caso: Leonel Vega Sánchez solicitó la nulidad del Oficio 120-7576 de noviembre 21 de 2012 suscrito por la Alcaldesa (e) de Sogamoso, mediante la cual se le negó la solicitud de reintegro y el pago de las acreencias laborales a las que cree tener derecho por haberse declarado la nulidad del acto general que sirvió de base para su retiro más de 10 años atrás.*

**Extracto:** En los términos del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la capacidad de que goza la administración para hacer cumplir por sí mismo sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma administración. Debe precisarse que la pérdida de la fuerza ejecutoria hace relación a la imposibilidad de ejecutar los actos propios de la administración para cumplir lo ordenado por ella misma. En efecto, en los términos del artículo 92 ibídem, los afectados pueden oponerse a la ejecución de un acto administrativo a través de la excepción de pérdida de ejecutoriedad, lo cual debe realizarse antes de su ejecución, o dentro del término establecido por la Ley para atacar los actos en sede judicial, siempre y cuando la situación particular no se encuentre consolidada, de lo contrario no son afectados por la decisión anulada. (...) pese a que la respuesta a la petición formulada para hacer efectiva la excepción de pérdida de ejecutoriedad pueda considerarse por la ley como un acto enjuiciable a la luz del artículo 92 de la Ley 1437 de 2011, no es menos cierto que a conforme la teoría de los móviles y finalidades ya enunciada, no puede utilizarse este tipo de recursos legales para revivir términos en relación las decisiones de retiro ya ejecutadas y en firme, utilizando para ello el argumento de la declaratoria de nulidad del acto que otorgaba las facultades con las cuales éstas se emitieron. Ello, en la medida en que la figura jurídica solicitada (pérdida de ejecutoriedad por decaimiento del acto administrativo al desaparecer su fundamento de derecho) opera en la práctica frente a actos que no se han ejecutado o frente a los que se ejecutan en forma recurrente, continua o a futuro y no frente a aquellos cuya ejecución fue instantánea, es decir, ocurrió en un momento dado y cuya situación quedó consolidada por no haber sido cuestionada administrativa y/o judicialmente en término oportuno. (...)

Auto de 4 de febrero de 2016, Exp. 15001-23-33-000-2013-00194-01(2874-13). M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

**5. Se niega la nulidad del artículo 1 del Decreto 1151 de 1999, por el cual se dictan disposiciones en materia salarial para los empleados públicos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República.**

**Síntesis del caso:** *La Sala entra a considerar si el Gobierno Nacional a través del artículo 1 Decreto 1151 de 1999 desconoció el artículo 100 de la Ley 106 de 1993, al establecer que a los empleados del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República en materia de empleos se les aplica lo dispuesto para la rama ejecutiva del orden nacional, y no la carrera especial de la Contraloría y concluye que:*

a. La ley y la Constitución le otorgan competencia al Gobierno Nacional para regular aspectos de carácter salarial de los empleados públicos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República.

**Extracto:** La regulación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos en el modelo adoptado por la Constitución Política de 1991, opera de forma compartida entre el legislativo y el ejecutivo, así el Congreso de la República, a través de una ley marco, señala los objetivos y criterios generales, a los que se debe sujetar el Gobierno Nacional, quien a través de decretos administrativos cuyo control compete a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, fija el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (art. 150 numeral 19 literal e. de la Constitución Política). En desarrollo de la Ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1151 de 1999 “*por el cual se dictan disposiciones en materia salarial para los Empleados Públicos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República*”, norma demandada en este proceso.

b. El artículo 100 de la Ley 106 de 1993, no incorporó al régimen especial de carrera de la Contraloría General de la República a los empleados del Fondo de Bienestar Social de la entidad, pues, éste tipo de regímenes son de creación constitucional y no legal.

**Extracto:** La demanda entiende que en el artículo 100 de la Ley 106 de 1993, el legislador tuvo la intención de incorporar en el régimen especial de carrera de la Contraloría General de la República, a los empleados del Fondo de Bienestar Social de éste ente de control, apreciación que se desvirtúa porque como lo ha considerado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, los regímenes especiales de carrera son de creación constitucional, es decir, que la misma Carta Política los prevé, como en el caso de la Contraloría General de la República, por virtud del numeral 10 del artículo 268 *ídem*, según el cual la ley “*determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría.*” Condición que no se existe frente al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, entidad que fue creada por el artículo 89 de la Ley 106 de 1993 con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, adscrita a la Contraloría General de la República.

c. No existe desconocimiento de derechos adquiridos a los empleados del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, dado que nunca han sido beneficiarios del régimen especial de carrera de la Contraloría General de la República.

**Extracto:** Un derecho adquirido es aquel que está consolidado y ha ingresado al patrimonio de la persona. En el asunto bajo análisis, la parte accionante afirma que existe un derecho adquirido de los empleados del Fondo de Bienestar de la Contraloría General de la República a beneficiarse del régimen especial de carrera de la Contraloría General de la República. En este aspecto resalta la Sala, en primer lugar, como se explicó anteriormente, que el artículo 100 de la Ley 106 de 1993, no tenía la virtud de incluir en el sistema especial de carrera de la Contraloría General de la República a los empleados del Fondo de Bienestar Social, quienes están cobijados por el régimen general de carrera de los funcionarios públicos del orden nacional. Aunado a la anterior, no se puede hablar del desconocimiento de un derecho adquirido, cuando éste nunca ingresó al patrimonio de los empleados del Fondo de Bienestar Social, dado que su régimen de carrera no era el mismo de la Contraloría General de la República.

Sentencia de 25 de febrero de 2016, Exp. 11001-03-25-000-2011-00301-00(1109-11), M.P. GERARDO ARENAS MONSALVE. Acción de nulidad

6. Se niega el recurso extraordinario de revisión por considerar que la no inclusión en la asignación de retiro de la prima de actividad en un porcentaje del cincuenta por ciento, constituye un nuevo análisis del problema jurídico planteado en el proceso, y que, si bien es cierto, en anteriores oportunidades la Sala encontró probado la nulidad de la sentencia por falta absoluta de motivación, en esos casos en particular se presentó la circunstancia de no contener ningún análisis frente a la mencionada prima como factor de liquidación pensional, según lo consagrado Decreto 2070 de 2003.

*Síntesis del caso: Argumenta el recurrente que las decisiones adoptadas por el Juzgado 19 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C, y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrían en el vicio denominado “error de derecho por violación directa de la ley” toda vez que desconoció el derecho que le asistía al señor Jorge Isaac Figueroa Herrera a percibir una asignación de retiro con inclusión de la prima de actividad en monto igual al 50% y no como se hizo sobre el 20%*

**Extracto:** No se trata del cuestionamiento frente a una sentencia proferida “cuando el proceso ya había culminado; por haberse firmado por un número distinto de los magistrados que debían intervenir; adoptarse sin motivación o con violación al principio de la reformatio in pejus”. Se trata, a juicio de la Sala, de una censura dirigida al problema jurídico planteado en el curso mismo de la acción contencioso administrativa formulada por el señor Jorge Isaac Figueroa Herrera contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. Bajo estos supuestos, declarar la prosperidad del presente recurso extraordinario traería consigo un nuevo análisis de la situación particular del recurrente, en lo que se refiere a la inclusión de la prima de actividad en un porcentaje equivalente a un 50% de la asignación devengada en servicio activo, circunstancia que como se expuso en precedencia resulta ajena a la naturaleza excepcional que el legislador le atribuyó al recurso extraordinario de revisión. En este punto, la Sala no pasa por alto que el señor Jorge Isaac Figueroa Herrera allegó a la presente actuación judicial copia de las sentencias de 7 de marzo de 2013. Rad. 2108-10 y 10 de julio de 2014. Rad. 2602-2011 M.P. Gustavo Gómez Aranguren a través de las cuales esta misma Sección, en sede de revisión, infirmó dos decisiones judiciales mediante las cuales se había negado la inclusión de la prima de actividad en la asignación de retiro a ex-miembros de la Policía Nacional en porcentaje igual al 55%. Al respecto, debe decirse que en las sentencias en cita la Sala encontró probada la causal de nulidad por falta absoluta de motivación, al afirmar “que no se realizó ningún análisis frente al tema en particular de tal decreto 2070 de 2003] para el cómputo de la prima de actividad”, circunstancias que dista de lo probado en el caso concreto.

Sentencia de 7 de abril de 2016 Exp. 11001-33-31-019-2008-00084-01(1848-12), M.P. GERARDO ARENAS MONSALVE. Recurso Extraordinario de Revisión

## SECCIÓN TERCERA

1. Se declaró la nulidad de la Resolución 001 de 1999 que realizó la liquidación unilateral de contrato de obra, dado que este último estuvo suspendido por acuerdo de las partes y porque no era viable la inclusión de la cláusula penal, debido a que no se encontraba vencido para la fecha de expedición del acto administrativo.

*Síntesis del caso: El Departamento del Magdalena celebró contrato de obra con la Sociedad Consultores Constructores Asociados Limitada para la construcción de obras civiles y mantenimiento en los vecinales de San Basilio - Playón de Orozco - Veranillo; Punta de Piedra - Caño de Agua; Canoas - Carreto; Carreto - Veranillo - La Palma - San Basilio; Concordia - Bálsamo y La Estrella - Las Canoas.*

a. Liquidación unilateral del contrato y desconocimiento de la prórroga del plazo contractual.

**Extracto:** “La duración del contrato 002 de 1997 fue inicialmente establecida en cuatro meses contados a partir del acta de inicio. Dicha acta se suscribió el 14 de abril de 1997, por lo cual la vigencia inicial del contrato era hasta el 14 de agosto de 1997. No obstante, inicialmente el término de ejecución del contrato corrió solo por dos días, toda vez que el contrato se suspendió el 16 de abril de 1997, de acuerdo con el acta de suspensión. Posteriormente, el plazo del contrato volvió a correr desde el 16 de mayo de 1997, fecha en que se suscribió el acta de reinicio. De esta manera el plazo restante, de 3 meses y 28 días corrió entre el 16 de mayo y el 14 de septiembre de 1997. Sin embargo, de acuerdo con el acta de reiniciación de obras suscrita el 16 de mayo de 1997, “con el fin de reiniciar las obras del contrato en mención [002/97]”, la suspensión de las obras se levantó solo parcialmente. (...) el acta de reiniciación de obras evidencia un acuerdo entre las partes, acerca de la reiniciación del plazo para unas obras y suspensión del mismo para las otras. (...) resulta cierto como alegó la demandante, que el plazo del contrato para esas obras permaneció suspendido por acuerdo entre las partes y por tanto, no se encontraba vencido para la fecha en que se expidió la resolución 001 de 1999, contentiva del acta de liquidación unilateral del contrato. (...) No se puede imputar ilegalidad al acuerdo de prórroga del contrato, contenida en el otrosí 1 por razón de la época en que se suscribió, toda vez que el término de ejecución del contrato 002 de 1997, en relación con las obras a las que se refirió el otrosí 1, se encontraba vigente. (...) Siendo el contrato una ley para las partes, es innegable que el plazo del mismo fue ampliado para efecto de la ejecución de las obras allí establecidas y por ello la entidad contratante no podía desconocer unilateralmente la modificación del contrato ni desestimar sus efectos jurídicos, como lo hizo al expedir los actos acusados. En consecuencia, por haber desconocido la fuerza obligatoria del otrosí 1 de 1997, el departamento del Magdalena incurrió en una falsa motivación del acto de liquidación unilateral del contrato. (...) De acuerdo con el plenario, el asunto que suscitó la suspensión de las obras y su no ejecución se originó en dos momentos: i) primero por el invierno y la consecuente necesidad de cambio de especificaciones y luego, cuando se firmó el otrosí 1 de noviembre 10 de 1997 la suspensión de obras obedeció a, ii) los incumplimientos en el reporte de ejecución del presupuesto del Convenio 140 - o por asuntos sin aclarar en la ejecución de tales presupuestos- por parte del departamento de Magdalena frente a FINDETER. Por tanto, hasta donde se conoció en este proceso, los asuntos que originaron la suspensión del contrato 002 de 1997 fueron ajenos a la conducta de la sociedad contratista, ahora demandante. (...) Frente al acervo probatorio, se da por acreditado que el departamento no cumplió con su obligación de permitir a la contratista la ejecución del contrato, en la forma convenida. En consecuencia, de cara a la liquidación del contrato 002 de 1997 y del perjuicio que se demandó, es improcedente la inclusión del monto de la cláusula penal a cargo de la sociedad contratista que se realizó en la Resolución 001 de 1999. Por el contrario, debe estimarse como observó la demandante, que el que incumplió el contrato al no reiniciar su ejecución fue el departamento del Magdalena y por tanto, tenía lugar la liquidación de la cláusula penal pactada a cargo del aludido departamento”.

**b. Diferencias entre las figuras del incumplimiento del contrato y ruptura del equilibrio económico.**

**Extracto:** “Conviene distinguir los conceptos y las pretensiones en razón a que las causas de imputación de responsabilidad -bien sea en relación con el acto ilegal o con el incumplimiento o el desequilibrio que ahora se distinguen- son diversas y de allí se pueden desprender diferencias en relación con lo que se debe demostrar en el proceso y la forma de liquidación de la respectiva condena. Acerca de la prueba que soporta las distintas pretensiones dentro de la acción contractual se puede realizar la siguiente precisión: i) En términos generales la ilegalidad del acto contractual se demuestra con base en las causales de nulidad del acto administrativo. ii) El incumplimiento del contrato se acredita mediante la prueba de la obligación contractual - es decir del contrato y su contenido -, de la falta o falla en la prestación debida y del daño causado por ella. iii) A su turno, el evento de desequilibrio económico se prueba partiendo igualmente del acuerdo contractual, empero los elementos probatorios se deben enfocar sobre la fórmula económica que gobernó el contrato y la distribución de los riesgos y cargas dentro de la misma, de una parte, así como se requiere demostrar, de otra parte, el hecho que configuró la ruptura de la ecuación contractual correspondiente y la relación de causalidad entre dichos elementos. (...) También se pueden citar diferencias entre el restablecimiento del derecho, el incumplimiento y el desequilibrio económico del contrato, de cara a la medida de la reparación del perjuicio, toda vez que en los dos primeros eventos se debe resarcir el daño y la ganancia dejada de percibir, pero frente al desequilibrio económico se ha

advertido por la jurisprudencia que no cualquier afectación financiera configura el desbalance de la ecuación económica del contrato y que la ganancia dejada de percibir puede no ser imputable a la contratante, de acuerdo con la ecuación que haya sido pactada”.

**c. Principio iura novit curia -. Límites en casos de controversias contractuales.**

**Extracto:** “ La adecuación de la causa petendi a los conceptos jurídicos que son fuente de la responsabilidad en el caso de las controversias contractuales puede hacerse dentro de tres límites: i) el petitum de la demanda y el contenido de la apelación -si se trata de la interpretación en segunda instancia-; ii) el alcance de la acción contractual definido en la ley -en este caso en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo- y iii) la oportunidad en el ejercicio de la acción, esto es que no haya operado la caducidad respecto de los hechos que se adecúan a los conceptos jurídicos. Para abrir paso a la debida aplicación del principio iura novit curia en segunda instancia, se requiere, además, verificar que el asunto que se reformula desde la óptica de un nuevo concepto jurídico, no entra en conflicto con el principio del debido proceso y el derecho de defensa. Por tanto, en este ejercicio de valoración del plenario frente a los conceptos jurídicos se debe tener en cuenta que los hechos litigiosos sobre los cuales versa la decisión tienen que haber sido objeto del debate probatorio y argumentativo, por manera que en su fijación no se exceda el marco legal de la acción contractual ni el ámbito de la contradicción sub lite”.

**d. No era dable la inclusión de la cláusula penal en el acto de liquidación unilateral al evidenciarse que el contrato aún se encontraba vigente.**

**Extracto:** “Se tiene probado que la Resolución 001 de 1999 incurrió en una falsa motivación al considerar que el contrato 001 de 1997 se encontraba vencido y que la contratista lo había incumplido. Igualmente se tipificó la falsa motivación en la Resolución 818 de 1999, toda vez que allí se desestimaron los efectos legales del otrosí 1 el cual se consideró inexistente en forma equivocada. Se agrega que esa consideración errada incidió en el contenido de la liquidación realizada por el departamento en la referida Resolución 001 de 1999, toda vez que se liquidó el monto de la cláusula penal a cargo de la contratista. De conformidad, con todo lo expuesto, se accederá a la pretensión de nulidad de los actos acusados”. (...) No cabe duda que la cláusula penal introdujo una tasación anticipada de perjuicios por incumplimiento del contrato, la cual se acordó en forma bilateral para cualquiera de las partes que incumpliera, por el monto equivalente 20% del valor estimado del contrato en caso de incumplimiento. Se puntualiza que el objeto del contrato determinó en forma separada para cada una de las obras, de donde se advierte que era un objeto divisible en cuanto a su cumplimiento o incumplimiento, amén de que las partes acordaron valores, tiempos y condiciones para la ejecución identificando cada uno de los tramos. En tal sentido, para efectos de dar aplicación a la cláusula penal sobre el valor estimado del incumplimiento procede tomar como base el monto de la obra incumplida. (...) En este orden de ideas, la tasación de perjuicios por incumplimiento a partir de la cláusula penal que resultó a cargo del departamento del Magdalena procede sobre el 20% de las obras que no pudo ejecutar la contratista en razón de la conducta y las decisiones del referido departamento”.

**Sentencia de 2 de diciembre de 2014, Exp. 47001-23-31-000-2001-00660-01(36285) M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Acción de controversias contractuales**

**2. En aquellos casos en los que se involucre el interés prevalente de menores de edad, no es procedente impartir aprobación a la conciliación judicial por comprometer la satisfacción de sus derechos irrenunciables reconocidos como derechos fundamentales en la Constitución Política.**

**Síntesis del caso:** *Encontrándose en segunda instancia la acción de reparación directa por privación injusta de la libertad de servidor público sindicado de delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, a petición de la entidad se celebró audiencia de conciliación el 7 de julio de 2014 en la que se acordó que la Fiscalía General de la Nación pagaría el 70% de la totalidad de la condena impuesta por el inferior. En la diligencia se puso de presente la minoría de edad de tres de los demandantes. A su vez el Ministerio Público se opuso al acuerdo*

*conciliatorio, por considerar que el mismo modificaba la sentencia de primera instancia frente a los menores de edad, desconociendo los derechos que prevalecen a su favor.*

**Extracto:** “No ocurre lo mismo tratándose de los menores de edad, como quiera que respecto de sus derechos, así fueren de contenido económico, las facultades de disposición se restringen con miras a hacerlos prevalecer. Esto es así porque la conciliación se efectuó sobre el 70% de la totalidad de la condena impuesta a la Fiscalía General de la Nación en la providencia de primera instancia, excluyendo un 25% en los perjuicios materiales por concepto de lucro cesante, correspondiente a gastos personales y manutención en que incurre una persona laboralmente activa, sin distinguir entre los beneficios en razón de su edad. (...) De tal manera que el 70% de la condena impuesta en primera instancia a favor Yeni Patricia y Enrique Arias Neira, esto es 25 smlmv, así hubiere sido aceptada por su representante legal, a través de apoderado debidamente constituido para el efecto, deviene en inaceptable en cuanto compromete la satisfacción de derechos irrenunciables”.

a. Los derechos de los niños tienen un carácter prevalente frente a los demás y deben protegerse, por lo que constituye un límite en la libre negociación de las partes a través de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

**Extracto:** “Los derechos de los niños ostentan un carácter prevalente, frente al de los demás, que corresponde a la familia, al Estado y a la sociedad proteger efectivamente. Al respecto diversos instrumentos internacionales, uno de ellos la Convención de los Derechos del Niño, imponen a los estados parte el perentorio respeto de los derechos de los menores, amén de la adopción de medidas especiales de garantía y protección, para preservarlos. (...) La aplicación del anterior principio implica, por sí mismo, el deber de observación y cuidado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en cumplimiento de la satisfacción integral en su desarrollo normal, razón por la cual el acuerdo particular sometido a consideración de la Sala, bajo ninguna circunstancia puede incidir negativamente en los derechos de los menores Mayerlin, Adriana, Yeni Patricia y Enrique Arias Neira.(...) en el presente caso, el despacho aprobará parcialmente el acuerdo suscrito entre la Fiscalía General de Nación y los señores Enrique Arias Camargo, Rosa Elena Neira Ramírez, Mayerlin, Adriana, Yeni y Enrique Arias Neira; Hernando, Leonor y Luz Marina Arias Camargo, en el sentido de aceptarlo respecto de los antes nombrados, excepto en lo que tiene que ver con Mayerlin, Adriana, Yeni y Enrique Arias Neira. (...) Siendo así y dado que la Sala puede considerar separadamente los derechos prevalentes de las personas menores de edad , en cuanto la Constitución, los pactos internacionales, las leyes y la jurisprudencia así lo indican, se aprobará parcialmente el acuerdo conciliatorio del 7 de julio de 2014, sin perjuicio del llamado a las partes a una nueva conciliación con especial consideración respecto de los menores de edad, quien por su especial protección y a razón de la responsabilidad del control judicial tienen garantías constitucionales que deben prevalecer”.

**Sentencia de 28 de mayo de 2015, Exp. 15001-23-31-000-1999-01482-01(37408) M.P. STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. Acción de reparación directa**

**\* Con salvamento parcial de voto del Doctor Danilo Rojas Betancourth.**

3. Cuando la demanda por conflictos sobre contratos estatales se presenta ante un Juez de lo Contencioso Administrativo y este observa la existencia de cláusula compromisoria en el contrato, la remisión que se haga por competencia a la jurisdicción arbitral no altera la fecha de presentación de la misma, por lo que las reglas para contar la caducidad de la acción son las mismas.

**Síntesis del caso:** *Con fundamento en la cláusula compromisoria que se encontró pactada en el contrato 067 de 2009 se integró un Tribunal de Arbitramento para conocer de la demanda instaurada por Fundasuperior en contra del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la que se pretendió la liquidación judicial del contrato, la condena al pago por el valor insoluto de la factura 0129 más los intereses moratorios y declarar el enriquecimiento sin causa por el valor insoluto de la referida factura a título de daño emergente y los intereses moratorios a título de lucro cesante.*

a. Las reglas de caducidad de la acción ante la jurisdicción arbitral, son las mismas que rigen la oportunidad para presentar la demanda en el procedimiento judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**Extracto:** “Se puntualiza que en tratándose del contrato estatal las reglas de la caducidad de la acción ante la jurisdicción arbitral, son las mismas que rigen la “oportunidad para presentar la demanda” en el procedimiento judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y se encuentran previstas para cada uno de los “medios de control” establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A) contenido en la Ley 1437 de 2011 que entró en vigencia el 2 de julio de 2012, con anterioridad a la presentación de la demanda en el presente caso.(...) Se debe tener claro que la oportunidad en la presentación de la demanda -y por ende la no ocurrencia a de la caducidad de la acción-, hace parte de los presupuestos procesales de la acción o medio de control de controversias contractuales, con independencia de que el contrato se rija por el derecho privado. Cosa distinta es que en los contratos que se rigen por el derecho privado no aplica el imperativo legal de la liquidación del contrato ni el plazo supletivo de cuatro meses establecido para la etapa de liquidación de acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la ley 1150 de 2007. No obstante lo anterior, observa la Sala que hasta donde puede establecerse del texto del Contrato 067, el mismo se celebró bajo las normativas del artículo 21 de la Ley 7 de 1979 y 127 del Decreto Reglamentario 2388 de 1979, la cual regulaba la competencia del ICBF para celebrar contratos de aporte. Por otra parte se citó el Decreto 1137 de 1999, mediante el cual se mencionó que el ICBF podía celebrar contratos de aporte con entidades sin ánimo de lucro con el fin de impulsar programas propios de su objeto, no obstante lo cual se hizo constar que el contrato se adjudicó previa convocatoria pública. (...) Lo cierto es que el Contrato 067 de 2009 se rigió por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la reglamentación particular del contrato de aporte celebrado por el ICBF. En lo que importa para el cómputo de la caducidad de la acción se hace notar que en la cláusula vigésima cuarta se invocó la potestad de liquidación unilateral, para el caso de que las partes no llegaren a un acuerdo de liquidación”.

b. La fecha de presentación de la demanda es la que se debe tener en cuenta para todos los efectos legales, no se altera por traslado de competencia a jurisdicción arbitral.

**Extracto:** “La prueba de la presentación de la demanda no se desvirtúa por el hecho de que en las citaciones emitidas por el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá se hubiera referido una fecha posterior. Es claro que en este caso la demanda se radicó ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el 22 de agosto de 2013 y que se produjo un auto mediante el cual el Juzgado 1º Administrativo de Pereira identificó la existencia de la cláusula compromisoria y ordenó la remisión del expediente, lo cual se ajustó al evento procesal previsto en el artículo 168 del C.P.A.C.A. En ese supuesto la fecha de presentación de la demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la que ha de tenerse en cuenta para todos los efectos legales según lo dispone el citado artículo 168 del C.P.A.C.A. En consecuencia, se concluye que la demanda fue presentada el 22 de agosto de 2013, aspecto que se encontró debidamente acreditado en el trámite arbitral y que, en efecto, corresponde a lo que consideró el Tribunal de Arbitramento en el laudo arbitral. Por lo anterior no prospera el cargo en lo que tiene que ver con los argumentos referidos a la fecha de la presentación de la demanda y a la actuación que se surtió ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

Sentencia de 9 de marzo de 2016, Exp.11001-03-26-000-2015-00144-00(55319) M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Recurso Extraordinario de Anulación

4. Se configura la responsabilidad patrimonial del estado cuando la administración revoca un acto administrativo que ha expedido y que le es favorable al administrado.

*Síntesis del caso: Varios particulares adquirieron un lote de terreno en el Barrio Balcones de Pasto y constituyeron una sociedad de hecho para la construcción del edificio denominado Los Robles. La Oficina de Planeación del Municipio de Pasto les concedió licencia de construcción, pero la administración con la expedición del Decreto 632 de 31 de diciembre de 1997 suspendió*

*todo tipo de construcciones y licencias en el sector en el que se encontraba la obra que construían.*

**Extracto:** “Si bien es cierto que en el presente caso no existió, en principio, una decisión administrativa que revocó la referida licencia de construcción, por cuanto el aludido Decreto 632 dispuso una suspensión de la misma, no es menos cierto que, como se expondrá más adelante, el acervo probatorio del proceso da cuenta que esa medida, aparentemente transitoria, se tornó definitiva, lo cual permite considerar que para el caso en estudio esa decisión administrativa sí fue concluyente y, en tal medida, debe entenderse que el acto por medio del cual se otorgó la licencia de construcción fue revocado por la propia entidad territorial demandada, a través del Decreto 632 de 1997. Así las cosas, la Subsección estima que la acción de reparación directa ejercida por la parte actora es procedente en este caso, bajo el tercer supuesto de procedencia aceptado por la jurisprudencia de la Sala, por cuanto se trata de una acción encaminada a obtener la indemnización de perjuicios por la revocatoria directa de un acto que le fue favorable a la parte actora, en cuya virtud no se efectuó en la demanda cargo alguno de ilegalidad frente a ese segundo acto -que revocó el primero- y, además, dicha revocatoria devino, según la parte demandante, de la “inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública”, comoquiera que los actores alegan que el municipio de Pasto no adelantó, en forma previa, los estudios de suelos y usos del mismo en el sector donde se inició la ejecución de la obra. (...) La Sala estima que le asiste responsabilidad patrimonial al ente territorial demandado porque a causa de su decisión revocó una anterior que había sido favorable a la parte demandante y, como consecuencia de ello, le impidió continuar con la construcción del edificio ‘Los Robles’. (...) De otro lado, de lo expuesto por la entidad demandada en este proceso se pudo concluir que la parte demandante cumplió a cabalidad los requisitos para obtener la licencia de construcción e iniciar la ejecución del proyecto. (...) es evidente que en este caso se causó un daño antijurídico a la parte actora, pues ella, con fundamento en la licencia urbanística que le fue expedida, inició la ejecución de su proyecto urbanístico, pero luego éste resultó frustrado porque la propia administración impidió la continuidad de la obra, perdiéndose así las inversiones efectuadas en ese proyecto. (...) Se sigue de todo lo expuesto, la revocatoria de la sentencia apelada por cuanto en el presente caso se acreditó la ocurrencia de un daño antijurídico causado a la parte actora, el cual le es atribuible al ente demandado”.

**Sentencia de 4 de noviembre de 2015, Exp. 52001-23-31-000-2000-000003-01(34254) M.P. HERNÁN ANDRADE RINCÓN (E). Acción de reparación directa**

**5. Se exhortó al Ministerio de Salud y la Protección Social para que presente al Congreso de la República un proyecto de ley estableciendo un sistema de asunción solidaria del riesgo por infecciones nosocomiales u otro tipo de padecimientos iatrogénicos sobre los que se pueda predicar la responsabilidad sin mediación de culpa, para lo cual debe estudiarse la posibilidad de creación de un fondo estatal especial o seguro contra esta clase de riesgo.**

*Síntesis del caso: Adulto ingresó al Hospital Militar Central para ser sometido a una neurocirugía la que se practicó, pero en postoperatorio presentó neumonía nosocomial por falta de asepsia hospitalaria que médicos tratantes no detectaron a tiempo por lo que el paciente falleció.*

**a. La inexistencia de Medidas Legislativas dificulta la distribución solidaria del riesgo e impide concretar las cargas patrimoniales asociadas a las infecciones nosocomiales.**

**Extracto:** “No se puede negar que en el marco jurídico actual no existe un diseño estratégico que permita distribuir adecuadamente las cargas patrimoniales asociadas a las infecciones nosocomiales. En efecto, ante la ausencia de políticas más razonables para hacer frente a la concreción del riesgo de las infecciones nosocomiales, la carga indemnizatoria ha de recaer necesariamente sobre el prestador directo del Servicio de Salud, esto es, sobre la E.P.S o la I.P.S, a cuyo cuidado se encontraba el paciente. Esta situación podría considerarse desproporcionada, en la medida en que el riesgo de infección nosocomial infiere a la existencia misma del modelo de atención en salud en las sociedades contemporáneas y, por lo tanto, no se origina enteramente en la existencia o la operación de una determinada institución de salud que hace parte del sistema. Si es la colectividad general la que se beneficia de los estándares actuales del

sistema de salud, lo razonable sería esperar que el riesgo sea asumido de modo colectivo, de modo que la carga indemnizatoria recaiga sobre un fondo igualmente colectivo o sea repartida, de una u otra manera, entre los asociados; pero de ello no se sigue que lo procedente sea negar la responsabilidad de las entidades prestadoras de salud denunciadas por vía de reparación directa, pues ello equivaldría a trasladar al paciente, un riesgo social que no le corresponde asumir. Ahora, se trata de considerar a carga de asumir el riesgo hospitalario per se, no en los casos en los que la enfermedad nosocomial sobrevenga de la indebida atención médico-asistencial; ya que se considera la implementación de estrategias institucionales de reparto del riesgo o imputación de la indemnización en razón de la procedencia de formas objetivas responsabilidad, en la medida en no tienen que constituirse en una carga adicional para el individuo, mucho menos, cuando se encuentra en situación de víctima o de vulnerabilidad manifiesta”.

**b. Por falta de medidas legislativas no es constitucionalmente aceptable absolver a la administración por adolecer de ellas, de una organización administrativa y presupuestal dirigidas a corregir inconsistencias en la distribución de los gastos asociados a la reparación del daño.**

**Extracto:** “Se ha de resaltar que el mandato de reparación del daño antijurídico contenido en el artículo 90 de la Constitución Política es perentorio e incondicional, no meramente un enunciado desiderativo. Siendo así, no resulta constitucionalmente aceptable absolver a la Administración, sin perjuicio del daño antijurídico socialmente imputable, en razón de que el Estado mismo adolece de medidas legislativas y de una organización administrativa y presupuestal dirigidas a corregir inconsistencias en la distribución de los gastos asociados a la reparación del daño. Por ello, si el actual diseño del sistema de salud y de las políticas públicas en este ámbito carecen de mecanismos que eviten la concentración desproporcionada de la carga indemnizatoria en establecimientos directamente intervinientes en el tratamiento del paciente afectado con una infección nosocomial, esta circunstancia ha de asumirse como una disfuncionalidad interna del sistema de salud, cuya solución no puede afectar el derecho del usuario del servicio”.

**c. Necesidad de medidas legislativas. Su ausencia impide la distribución adecuada del riesgo, el que no debe ser asumido por el damnificado. Además la carga indemnizatoria por disfuncionalidad en el sistema de salud debe ser más racional por lo que se requiere la existencia de un marco legal.**

**Extracto:** “Las observaciones antedichas sobre la existencia de disfuncionalidades en la organización del sistema de salud que impiden la distribución adecuada del riesgo y que, de ninguna manera deben ser asumidas por el damnificado, alertan sobre la necesidad de que exista un marco legal que permita una forma más racional de asumir la carga indemnizatoria. Para lo anterior las experiencias del derecho comparado resultan de especial interés. En efecto, la Sala observa que en buena parte los ordenamientos foráneos que han servido de referencia en el proceso de aceptación de la responsabilidad al margen de la culpa, han desarrollado legislaciones que permiten asumir la carga indemnizatoria de un modo equitativo, bien sea mediante el establecimiento de fondos de solidaridad o mediante seguros obligatorios de responsabilidad médica. (...) En resumen, se observa que, en general, los países que tienen sistemas estrictos de responsabilidad médica cuentan con un diseño estructurado de los medios y modos de indemnización, previsto en leyes que regulan la materia y permiten la adecuada distribución del riesgo asociado a la prestación del servicio público de salud”.

**Sentencia de 29 de Septiembre de 2015, Exp. 25000-23-26-000-1995-00964-01(21774) M.P. STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. Acción de reparación directa**

**6. Se declaró administrativa y patrimonialmente responsable a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias por la omisión y retardo de su deber de inspección y vigilancia de la actividad financiera desarrollada por la Cooperativa COCENTRAL que ocasionó que esta entrara en cesación de pagos e iliquidez y que los actores perdieran los ahorros depositados en dicha entidad.**

**Síntesis del caso:** “La Cooperativa COCENTRAL fue autorizada por la Superintendencia Nacional de Cooperativas para iniciar sus operaciones y posteriormente el DANCOOP la autorizó para realizar actividades de creación y captación de la sección de ahorro y crédito, captación de CDATs, créditos con recursos de captaciones y captación de depósitos contractuales. La referida entidad captó dineros de asociados y de terceros de toma indiscriminada a través de depósitos de ahorros y a término fijo, con lo cual se vulneró lo dispuesto en el Decreto 1134 de 1989, sin que el DANCOOP hubiere actuado para impedir tal situación.

**a. Se responsabiliza administrativa y patrimonialmente al Departamento Nacional de Cooperativas por omitir cumplir sus funciones de inspección, vigilancia y control a la Cooperativa COCENTRAL.**

**Extracto:** “A juicio de la Sala, el daño causado a los aquí demandantes, esto es, la pérdida de sus inversiones en COCENTRAL le resulta atribuible a la entidad demandada, a título de falla en el servicio, por cuanto el acervo probatorio allegado al expediente permite determinar que el DANCOOP incumplió con el deber de vigilancia y control respecto de dicha cooperativa y, por razón de ello, permitió que aquella actuara de manera indebida, apartándose de las normas legales y estatutarias que gobernaban su actividad, en detrimento de los intereses de sus inversionistas y/o ahorradores. (...) ningún funcionario del DANCOOP verificó los informes trimestrales enviados por COCENTRAL, lo cual impidió que la entidad detectara las irregularidades. Además, la entidad demandada no desplegó el personal idóneo para corroborar la información contable presentada, sino que se limitó a recibirla y a presumirla fidedigna, con base en el principio de la buena fe, lo cual evidencia la existencia de una falla en la función de inspección y control que debía cumplirse respecto de una cooperativa que estaba bajo su vigilancia, todo lo cual guarda consonancia con lo expuesto por el liquidador, quien no vaciló en señalar que si el DANCOOP hubiere actuado eficazmente, se habrían podido detectar las prácticas indebidas que efectuaba COCENTRAL y, con ello, evitar el “desgreño” operativo que se presentó”.

**b. Falla del servicio de DANCOOP por actuación tardía en inspección y vigilancia de COCENTRAL, lo que permitió irregularidades en la captación de dineros por parte de la entidad.**

**Extracto:** “La Subsección estima, por tanto, que la decisión de intervenir a COCENTRAL e inhabilitar por el término de 5 años al gerente de dicha cooperativa del ejercicio de cargos en entidades sometidas a la inspección y vigilancia del DANCOOP fueron tardías, esto es, cuando la problemática ya no tenía otra solución distinta a la de una liquidación y, peor aún, cuando no existía posibilidad de que los ahorradores de la cooperativa recuperaran sus inversiones, tal como lo expresó el entonces liquidador de COCENTRAL (...) Es por ello que no puede aceptarse lo expuesto en el fallo de primera instancia en el sentido de que el DANCOOP sí actuó ante la situación presentada en COCENTRAL, pues el material probatorio del proceso da cuenta de que dicha actuación, además de insuficiente, fue tardía. (...) De acuerdo con el acervo probatorio del proceso, la Subsección encuentra acreditada la falla en el servicio de inspección y vigilancia por parte del DANCOOP respecto de la actividad de COCENTRAL, toda vez que los informes emitidos durante las primeras inspecciones a esa cooperativa son indicativos de que dicho ente tenía información suficiente para determinar que existían irregularidades en la captación de dineros y pese a ello se limitó a tener por veraces los señalamientos de la propia persona implicada, sin detenerse a constatar si en realidad lo expuesto por el representante legal de COCENTRAL era cierto, o no. (...) En consecuencia, se revocará la sentencia apelada y se dispondrá, primero, la denegación de pretensiones respecto de aquellos actores que no acreditaron su legitimación en la causa por activa: Segundo, la declaratoria de caducidad de la acción respecto de los actores enunciados anteriormente. Y en tercer lugar, se declarará la responsabilidad patrimonial del ente demandado, como consecuencia de la pérdida de las inversiones que hicieron los actores en COCENTRAL”

Sentencia de 2 de diciembre de 2015, Exp. 25000-23-26-000-1994-09996-01(18749), M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Acción de reparación directa

7.a. Se condena al Ministerio de Defensa - Ejército Nacional por la muerte de un soldado, dado que se demostró la falla del servicio por el incumplimiento en el deber de vigilancia y control sobre sus miembros en instalaciones militares, además, se evidenció la afectación o vulneración de derechos o bienes convencional y constitucionalmente amparados por la perpetuidad en la impunidad presentada en el proceso judicial adelantado ante la justicia penal militar.

*Síntesis del caso: El 31 de octubre de 1999, se encontró el cadáver del militar (cabo segundo), el señor Rodrigo Alberto Correa Valencia, muerto en horas de servicio dentro de las instalaciones del Batallón de Infantería Rifles (Caucasia - Antioquia). Tras la investigación penal, se estableció que la muerte del señor Correa Valencia se dio con ocasión de un impacto con arma de fuego de dotación oficial.*

**Extracto:** “Así las cosas, en el presente caso se configuró una falla en el servicio, que tuvo incidencia directa en la ocurrencia de los hechos, de modo tal que puede afirmarse que existió un incumplimiento por parte de la entidad de su deber de vigilancia y control sobre sus miembros, al interior de sus instalaciones, así como del deber de garantizar condiciones de seguridad al interior de la guarnición, que permiten imputarle responsabilidad patrimonial en la muerte del señor Rodrigo Correa. En consecuencia, la entidad debe responder por el daño sufrido por los demandantes, comoquiera que se encuentra probado en el proceso que las circunstancias que rodearon la muerte de Rodrigo Correa Valencia tienen relación con la conducta omisiva de la entidad, respecto del contenido obligacional de mantenimiento del orden vigilancia y custodia al interior del batallón y del uso responsable de las armas. Por otra parte, la Sala advierte que la Justicia Penal Militar, al adelantar un proceso irregular sin el propósito de esclarecer los hechos, perpetuó la impunidad, y les negó a los familiares de la víctima el derecho a la verdad. Por lo anterior, en virtud del principio de reparación integral, se adoptarán medidas de reparación no pecuniarias, con el fin de concretar la garantía de verdad, justicia y reparación.”

b. Se ordenan medidas de reparación no pecuniarias por cuanto la investigación de la justicia penal militar negó a los familiares el derecho a la verdad y perpetuó la impunidad.

**Extracto:** “Daños inmateriales derivados de vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados (...) Toda vez que en el *sub judice* los actores padecieron vulneraciones a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados como lo son la afectación a la verdad y a un resultado judicial efectivo, como consecuencia de la deficiente investigación de los hechos, y el entorpecimiento de la justicia atribuible a distintos agentes de la demandada, conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 y 16 de la Ley 446 de 1998, aplicará los criterios de reparación adoptados en Sentencia de Unificación del 28 de agosto del 2014, en donde, respecto de este tipo de reparación se estableció: *[E]l daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados tiene las siguientes características (...)* De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que en el presente caso se comprobó que la investigación por la muerte de Ramiro Alberto Correa Valencia no se adelantó de manera idónea, con el fin de esclarecer las circunstancias en las que este daño se produjo, la Sala ordenará el envío de las copias del expediente en el que conste el presente trámite contencioso administrativo a la Fiscalía General de la Nación, para que estudie la posibilidad de avocar la competencia sobre los hechos de que trata esta sentencia, a efectos que se investiguen las circunstancias en que ocurrió la muerte de Rodrigo Alberto Correa Valencia, con el fin de garantizarles a las víctimas la verdad, el recurso judicial efectivo, y el acceso a la administración de justicia mediante una investigación seria, eficaz, rápida, completa e imparcial.”

Sentencia de 29 de febrero de 2016. Exp. 05001-23-31-000-2001-03754-01(37893). M.P. RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO. Acción de reparación directa

\* Con aclaración de voto de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo.

8. Se denegaron las pretensiones de una acción de reparación directa que pretendía la indemnización de perjuicios por la muerte de una menor en una actividad académica extracurricular adelantada en colegio público, dado que ella se encontraba matriculada en una institución educativa particular.

*Síntesis del caso: El 24 de septiembre de 1998, estudiantes de noveno grado del colegio Juan Echeverry Abad (del municipio de Itagüí, adelantaban una actividad académica extracurricular, la cual consistía en visitar la represa del municipio de Guatapé. En la actividad, se encontraba una estudiante y un profesor del colegio privado Cooperativo Cacique Bitagüí. Durante la actividad resultaron muertas dos jóvenes estudiantes (una de ellas matriculada en el colegio privado) por ahogamiento en la represa.*

**Extracto:** “La calidad subjetiva que pretende la parte actora que sea reconocida a la demandada municipio de Itagüí con el interés sustancial radicado en la muerte de la menor (...) como si fuera esta estudiante del colegio público Juan Echeverry Abad que estaba, para la época de los hechos, bajo su tutela, control, vigilancia y propiedad se carece en el presente asunto porque del contraste del testimonio de (...) el oficio número 1033 AM/SG del alcalde municipal de Itagüí, y el oficio de (...) con los testimonios rendidos por (...) y listado de alumnos del grupo (...) noveno académico, puede concluir la Sala que reviste credibilidad y verosimilitud el hecho según el cual (1) [la joven] no era alumna matriculada del colegio público Juan Echeverry Abad perteneciente al municipio de Itagüí, sino que tomaba sus clases en dicha institución pero perteneciendo y encontrándose matriculada legalmente ante el colegio privado Cooperativo Cacique Bitagüí; (2) institución educativa cuya prestación del servicio de educación tanto para (...) como para todos sus alumnos estaba regido por el contrato suscrito con la Secretaría de Educación y de Cultura del Departamento de Antioquia, de manera tal que cualquier situación que se produjera como consecuencia de las actividades académicas curriculares o extracurriculares su reclamación en torno al control, vigilancia y seguimiento debía exigirse en cabeza del Departamento de Antioquia -Secretaría de Educación y Cultura-, como entidad en la que se radicaba el control de la ejecución del contrato suscrito con el colegio privado Cooperativo Cacique Bitagüí, en el marco del denominado del Plan de Cobertura Departamental vigente para la época; (3) haciéndose exigible el interés sustancial al departamento por todo concepto relacionado con la prestación de los servicios educativos, para el caso concreto tenía como beneficiaria a [la joven], sin perjuicio de que se realizaran en las instalaciones de otra institución educativa pública, ya que las condiciones para la materialización de las actividades curriculares y extracurriculares permanece en cabeza del colegio privado, uno de cuyos representantes, precisamente era el profesor (...) quien estaba contratado por la Cooperativa propietaria del colegio privado, y por quien debió surtirse todos los protocolos y deberes a los que debía someterse para realizar, por ejemplo un desplazamiento por fuera de las instalaciones asignadas para la prestación de los servicios educativos en la fecha de los hechos. (...) Con base en los anteriores elementos probatorios y fácticos, la Sala concluye (1) que la entidad municipio de Itagüí como propietario del colegio público Juan Echeverry Abad carece de dicha calidad o condición de demandada, por lo que no puede adoptarse una decisión favorable a las pretensiones de la demanda; (2) que el municipio de Itagüí directa, o indirectamente en cabeza del colegio público (...) no tiene conexión alguna con la parte actora porque no dio lugar a la producción del daño; (3) que como se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable en cualquiera de los extremos de la litis, al no existir obligación legal o contractual en cabeza del municipio de Itagüí respecto a la prestación de los servicios educativos a [la joven], no existe la coincidencia de derecho entre el titular de la obligación pretendida, los familiares de Marín Marín y el municipio frente a quien se reclama una conducta no exigible, careciendo dicho municipio de interés mediato, porque cuando el interés al que se ha hecho referencia no se radica en la persona o personas que han sido vinculadas al proceso en calidad de demandados, se presenta el fenómeno conocido como ausencia de legitimación en la causa por pasiva [artículo 2343 del Código Civil], que impide que válidamente se puedan derivar efectos del proceso respecto de aquellas personas, por cuanto no existe identidad entre la persona demandada y aquella que por ley está llamada a responder por el daño causado. Por lo tanto, hay suficientes elementos para declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Itagüí. (...) Con fundamento en la motivación y justificación anterior la Sala revocara la sentencia de 14 de noviembre de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en los numerales 2, 3, 4 y 6, y confirmar los numerales 1 y 5, de manera que se niega la totalidad de las pretensiones de la demanda al declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva

del municipio de Itagüí, si[n]que haya lugar a pronunciarse acerca de las demás cuestiones planteadas en el recurso de apelación.

Sentencia de 29 de enero de 2015. Exp. 05001-23-31-000-1999-03531-01 (27609). M.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Acción de reparación directa

9.a. Se condenó al Ministerio de Defensa - Policía Nacional por la desaparición y muerte de un transportador como consecuencia de la actuación de agentes de esa institución, quienes actuaron en conjunto con bandas criminales, ante la falla del servicio presentada por la entidad condenada por omisión en el deber legal de control y vigilancia de sus miembros a cargo.

*Síntesis del caso: El 7 de agosto de 2009, el señor Juan de la Cruz Mora desapareció cuando se encontraba de regreso de Bogotá a Madrid -Cundinamarca. El señor Cruz Mora se dedicaba a la labor de transportista de mercancía y, en virtud de ello, transportaba productos a la plaza de mercado de Paloquemao de Bogotá. El 10 de agosto del mismo año, la compañera permanente del señor Cruz Mora presentó denuncia por desaparición. El día 11 de ese mismo mes y año, fue hallado el cuerpo del señor Cruz Mora junto a otro cuerpo en una vereda de Mosquera (Cundinamarca). La muerte del transportista se produjo como consecuencia del impacto con proyectil de arma de fuego. Según proceso penal adelantado, se probó que la muerte del señor Juan se originó en la actuación de agentes de Policía Nacional con grupos delincuenciales, quienes dieron muerte a 13 personas -de transportistas de mercancías en la plaza de Paloquemao- y al hurto de camiones en zonas rurales de varios municipios aledaños a Bogotá.*

**Extracto:** “En este punto resulta menester señalar que los policiales referidos fueron condenados penal y disciplinariamente por pertenecer a una banda delincencial, la cual había perpetrado tales delitos de desaparición forzada, hurto agravado y homicidio en al menos doce (12) oportunidades durante los meses de junio, julio y agosto de 2009 y valiéndose del mismo *modus operandi*, con lo cual se concluye también que la desaparición y muerte del señor Mora Gil no se trató de un hecho aislado, sino que hizo parte de una cadena de hechos delictivos cometidos por miembros de la Policía Nacional, sin que hubiese existido algún tipo de control efectivo por parte de la institución demandada. (...) En efecto, resalta la Sala que la conducta irregular de los agentes de la Policía Nacional, tuvo como antecedente determinante la ocurrencia de varias fallas de vigilancia y control de los mandos de esa institución sobre la realización de retenes en la vía pública que desplegaban sus servidores, específicamente, en la circunstancia de no haber no adoptado medida alguna de coordinación, seguimiento y verificación sobre la actividad que deberían desplegar los uniformados que realizaban tales retenes, todo lo cual permitió que, en el momento mismo en que los agentes lo quisieron, pudieron pervertir las funciones a su cargo y así lograr perpetrar los gravísimos delitos que cometieron (ejecución extrajudicial y desaparición forzada). (...) De acuerdo con el Reglamento de Supervisión y Control de servicios para la Policía Nacional, los Comandantes de Policía, en todos los niveles, deben supervisar el comportamiento ético y disciplinario del Talento Humano bajo su cargo, así como diseñar, implementar y establecer mecanismos y metodologías necesarios, para optimizar la prestación del servicio y prevenir actos de corrupción internos por parte del Talento Humano adscrito a la unidad. De acuerdo con ese mismo reglamento, para esa Institución castrense son prioritarios dos valores que, aunque independientes, están en permanente conexión y le exigen al servidor público policial un comportamiento coherente tanto en su ámbito personal como en el ámbito laboral: la integridad y la transparencia. La integridad que hace referencia al comportamiento recto, probo e intachable de los policías en cumplimiento de los principios éticos y en el desempeño de sus funciones, que deben reflejar en el manejo honrado y pulcro de los bienes públicos encomendados en razón de su función. La transparencia, referida a la claridad de sus actos, sin dejar que ningún tipo de duda pueda dejar sus desempeños. Es preciso señalar en este punto que la Policía Nacional genera e impone a quien voluntariamente ingresa a la institución un compromiso de conducta pública y privada intachable -proceso de integralidad policial y código de ética-, el cual implica para los superiores el ejercicio de facultades preventivas y de control, con miras a posicionar a los uniformados como referentes sociales o modelos a seguir en los ámbitos personal, familiar, laboral, social e institucional. (...) En este caso, se echa de menos la adopción de medidas efectivas de fiscalización y control por parte de la Policía Nacional, tendientes a lograr el cabal comportamiento que exige la institución a sus integrantes, lo que

denota indiferencia o tolerancia frente al comportamiento de los uniformados en el ámbito personal y profesional, hecho que resulta contradictorio si se considera que los mandos superiores de la institución deben examinar el proceder de sus hombres con el fin de prevenir y enfrentar todo tipo de actos de corrupción, lo cual pone de manifiesto -además- el incumplimiento de los compromisos de la institución para con la sociedad en general y evidencia un problema estructural de descomposición moral y disciplinaria en esa institución que se vivencia de tiempo atrás y se expresa en la reiterativa y creciente participación de sus miembros en hechos delictivos de diversa naturaleza acaecidos a lo largo y ancho del país. (...) En casos similares al que hoy corresponde decidir a esta Sala y en los cuales se ha declarado la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de los deberes control respecto del personal y los instrumentos de dotación oficial (armas de fuego y vehículos automotores), la Sala que integra esta Subsección del Consejo de Estado ha razonado bajo el siguiente tenor: “Resalta la Sala que la Fuerza Pública ostenta la custodia y resguardo respecto de los hombres e instrumentos destinados a la prestación del servicio a ella encomendado en la Constitución Política y en el ordenamiento jurídico, por tal razón, **debe existir un grado notable de disciplina y control estricto sobre sus agentes, su armamento y sus vehículos automotores, ello con el fin de impedir que tales instrumentos -los cuales per se comportan un riesgo-, sean utilizados para causar daños a los particulares y, más aún, que se destinen a la comisión de actividades delictivas, todo lo cual lleva a deducir, como se indicó, la configuración de una falla en la vigilancia sobre los hombres e instrumentos a cargo de la Policía Nacional**, falla que está relacionada directamente con el hecho dañoso por cuya indemnización se demandó (negrillas adicionales). (...) Todo lo anterior permite a la Sala negar la configuración en este caso de la alegada ocurrencia de la causal de exoneración de responsabilidad denominada “*culpa personal del agente*” como causa extraña, en consideración a que la Policía Nacional tenía la obligación de ejercer control sobre el comportamiento y actuar de su personal, todo ello con el fin de evitar que los hombres e instrumentos destinados al servicio se destinaran para la comisión de actividades ilícitas, como en este evento aconteció. (...) Preocupa profundamente a la Sala el crecido número de casos en los cuales miembros de la Fuerza Pública se han visto involucrados en hechos delictivos o en la vinculación a bandas criminales, tal y como ha venido a ser de público conocimiento a nivel nacional. En efecto, para dar fuerza de convicción a la afirmación que acaba de hacerse, la Sala estima necesario realizar un recuento de algunos de los principales hechos delictivos registrados por diferentes medios de comunicación de nivel nacional en los últimos cinco (5) años, en los cuales se indica que han tenido participación directa agentes de la Fuerza Pública, recuento que tiene **como único propósito** hacer conciencia en la demandada acerca de la urgencia de tomar medidas eficaces en torno del problema expuesto (...) El cúmulo de hechos registrados por los diferentes medios de comunicación al que se acaba de hacer referencia, da cuenta del preocupante -por decir lo menos-, número de policiales vinculado con bandas criminales y comprometido con la perpetración de múltiples delitos, circunstancia que pone de presente una falla sistemática y estructural relacionada con la ausencia de un riguroso control dentro de la institución policial, tanto en el proceso de incorporación a la institución, como en la permanencia y en el funcionamiento o ejercicio de funciones por parte de los policiales, falencias éstas que debilitan su estructura y que dificultan su adecuado accionar en pos de cumplir con el cometido que le es propio, de paso, se pierde legitimidad y se compromete la estabilidad misma del Estado y de la sociedad. Los hechos que se dejan vistos revelan, por sí mismos, la ausencia dentro de la institución policial de una formación especial que influya de manera determinante en la conducta de los agentes, y denota, como ya se dijo, la ausencia de vigilancia y control efectivo respecto del comportamiento de los uniformados, tanto dentro como fuera del servicio, lo cual resulta indispensable para evitar que los uniformados resulten contaminados por las conductas punibles de quienes deben combatir. (...) En este punto cabe precisar que, a pesar de que las instituciones judiciales cumplen con sus deberes en cuanto tiene que ver con la investigación y la sanción de los responsables de delitos cometidos por miembros de la Fuerza pública, lo cierto es que ello, junto con la labor disciplinaria desplegada en el interior de la institución, han sido insuficientes, tardías e inanes para la resolución de tal situación que, como se advirtió, amenaza con la estabilidad misma de la institución.”

**b. Reconocimiento de indemnización de perjuicios morales mayor a 100 smmlv por graves violaciones a derechos humanos: caso de desaparición y muerte de transportador por agentes de la Policía Nacional.**

**Extracto:** “Teniendo en cuenta que la valoración de dichos perjuicios debe ser hecha por el juzgador, en cada caso concreto, según su prudente juicio, en el presente asunto se considera que la desaparición

forzada y la ejecución extrajudicial del señor Juan de la Cruz Mora, evidencian el profundo padecimiento moral al que fue sometida tanto la víctima directa como sus familiares que tuvieron que vivir la zozobra de la desaparición por varios días y posteriormente la atroz ejecución a la que se sometió a su ser querido, todo lo cual permite inferir una mayor afectación moral por lo escabroso del suceso, circunstancia ésta que impone modificar la sentencia de primera instancia y lleva a la Sala al reconocimiento de una indemnización equivalente al valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la ejecutoria de esta providencia, en favor de la compañera permanente e hijas de la mencionada víctima directa, monto que de acuerdo con la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014 **resulta procedente en casos de violaciones graves a derechos humanos**. Ciertamente, en dicha providencia se indicó que, en tales eventos, podrá otorgarse una indemnización mayor de los 100 SMLMV, cuando existan circunstancias debidamente probadas que permitan inferir una mayor intensidad y gravedad del daño moral, sin que en tales casos el monto total de la indemnización pueda superar el triple de los montos indemnizatorios. (...) En este caso específico se cumplen las condiciones señaladas en la citada providencia de unificación, en tanto se halla demostrado la desaparición forzada y posterior ejecución extrajudicial a la que fue sometido el señor Juan de la Cruz Mora, lo cual permite concluir sobre el padecimiento moral especialmente grave de las demandantes. De ahí que, en atención a la grave violación de derechos humanos, la Sala considera procedente dicho reconocimiento de 200 SMLMV, puesto que, a pesar de que en la demanda se solicitó el rubro de 100 SMLM, la jurisprudencia de esta Sección ha reiterado que en virtud de la aplicación del principio de reparación integral, y en lo consagrado en el artículo 16 de la ley 446 de 1998, debe ceder el fundamento procesal del principio de congruencia o, incluso, de la “*no reformatio in pejus*”, ante la primacía del principio sustancial de la “*restitutio in integrum*”, máxime cuando se acredite -como en este caso-, la afectación grave a derechos humanos y la consiguiente declaratoria de responsabilidad agravada del Estado.”

**c. Reconocimiento de indemnización por perjuicios inmateriales por vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos constitucional o convencionalmente amparados.**

**Extracto:** “En conclusión, comoquiera que en el presente caso -como ya se dijo-, se vulneraron de forma grave los derechos a la vida, integridad personal, y libertad personal del señor Juan de la Cruz Mora, como consecuencia de la desaparición forzada y ejecución extrajudicial de la cual fue víctima, se impone la necesidad de reconocer medidas de reparación tanto no pecuniarias, como también de naturaleza indemnizatoria; sin embargo, dado que la citada persona falleció el 11 de agosto de 2009, se decretará una indemnización a favor de la sucesión del señor Juan de la Cruz Mora la suma equivalente a 100 SMLMV”.

**d. Reconocimiento de medidas de reparación no pecuniarias en el caso objeto de condena, especialmente, la medida de diseño de un plan integral de inteligencia para el control estructural y efectivo respecto de la incorporación, permanencia y funcionamiento en ejercicio de las funciones de los policiales.**

**Extracto:** “[L]a considera que en eventos como el presente -en los cuales se ha declarado la responsabilidad agravada del Estado por violaciones graves a derechos humanos-, el juez contencioso administrativo debe decretar además de la indemnización por afectación a bienes constitucionales y convencionales, las medidas de reparación integral incluidas aquellas que eviten la producción de hechos similares. (...) En el caso concreto, según se probó, fue una falla del servicio en el control y vigilancia de los hombres a cargo de la institución demandada, lo que permitió a los policías involucrados en los hechos realizar un retén ilegal, y posteriormente someter y ejecutar a la víctima directa, todo lo cual deviene en una grave violación de Derechos Humanos, lo cual afectó, de manera substancial, la dimensión objetiva de tales derechos, razón por la cual en la parte resolutive del fallo se dispondrá la adopción de las siguientes medidas: - Como medida de no repetición, se dispondrá que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, el Ministerio de Defensa Nacional deberá diseñar entre los Comandos de Policía del país un plan integral de inteligencia, tendiente a lograr un control estructural efectivo respecto de la incorporación, permanencia y funcionamiento u ejercicio de funciones de los policiales y prevenir con ello la comisión de delitos como los que dieron origen a la presente acción. - Habida cuenta que la presente sentencia hace parte de la reparación integral a las víctimas, se ordenará a

la entidad demandada Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, con el contenido de la parte resolutive y del acápite de las consideraciones de esta sentencia, elabore una circular en medio magnético la cual deberá llevar la firma del Ministro de Defensa y del Director General de la Policía Nacional para que sea remitida vía correo electrónico a cada uno de los funcionarios que laboran en la entidad y que operan en las diferentes sedes que integran esa entidad en el país. - El Ministerio de Defensa Nacional establecerá un link con un encabezado apropiado en el que se pueda acceder al contenido magnético de esta providencia. La entidad demandada, en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, subirá a la red el archivo que contenga esta decisión y mantendrá el acceso al público del respectivo vínculo durante un período de seis (6) meses que se contarán desde la fecha en que se realice la respectiva carga de la información en la página web de esa institución. - El Director General de la Policía Nacional dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia realizará un acto solemne de presentación de excusas públicas a los familiares de la víctima directa del presente caso, el cual deberá contener, además, un reconocimiento expreso de responsabilidad agravada por los hechos que dieron origen a la presente acción; para la realización de dicho acto solemne se deberá citar con prudente anticipación a distintos medios de comunicación nacional (radio, prensa, televisión, etc.).”

Sentencia de 27 de abril de 2016. Exp. 25000-23-26-000-2011-00479-01(50231). M.P. HERNÁN ANDRADE RINCÓN. Acción de reparación directa

**10. Se ordenó el pago de los valores amparados mediante póliza de seguros correspondientes a riesgos por pérdidas originados en actos u omisiones negligentes de empleados, ante el pago de falsas sentencias judiciales.**

*Síntesis del caso: La Fiduciaria La Previsora S.A. y Seguros Colpatria S.A. celebraron contrato de seguro de manejo global bancario con vigencia de un año, contado a partir del 20 de mayo de 2008. Dentro de la póliza de seguros se amparó el riesgo de pérdidas por actos u omisiones negligentes de empleados del tomador de la misma.*

**Extracto:** “Resumidos los hechos probados en que se sustenta la demanda, resulta procedente analizar si los hechos se encuadran en alguna de las cláusulas del contrato de seguros suscrito entre Fiduprevisora S.A. y Seguros Colpatria S.A. El contrato de seguro de manejo global bancario amparaba los siniestros de infidelidad de empleados que incluía o comprendía actos deshonestos o fraudulentos de los empleados del asegurado, es decir, de la fiduciaria, así mismo amparaba **pérdidas por actos u omisiones negligentes**, violación negligente de confianza y de obligación fiduciaria, pérdidas causadas por declaraciones equivocadas o negligentes de un empleado y la responsabilidad civil real o supuesta. Al respecto, le surge la siguiente pregunta a la Sala ¿Está demostrado dentro del plenario la negligencia o actos fraudulentos en que incurrieron los empleados de Fiduprevisora S.A. para generar perjuicios a ésta, los cuales se concretaron en el pago de unas falsas sentencias judiciales?, indudablemente la respuesta sería sí por las siguientes razones: Si bien, en la comunicación de 9 de octubre de 2009, Fiduprevisora S.A. sostuvo que una vez recibida y radicada por parte del Auxiliar 4 la sentencia judicial en la Fiduciaria, ésta se pasaba a la dirección de la oficina quien se encargaba de verificar el documento, que por tratarse de fallo judicial se notificaba a la Coordinadora de Abogados y Contratos con el fin de ponerla en conocimiento del fallo proferido y adicional a ello se confirmaran datos importantes tales como: existencia del proceso en el despacho judicial, que las liquidaciones ordenadas estuvieran correctas y que adicional a ello no se hubieran realizado pagos por el mismo concepto a las personas objeto del litigio que fungían como demandantes y con la calidad de ex funcionarios de la E.D.T. en liquidación. Para la Sala, a pesar de lo anterior, encuentra que las actividades anteriormente descritas y desplegadas por los empleados de Fiduprevisora, no resultan del todo ciertas o por lo menos completas y diligentes, porque de haber sido así como se indicó en la demanda, se hubiese confirmado con toda claridad que las sentencias que les habían radicado eran completamente falsas, toda vez que seguramente los datos de las mismas no eran concordantes. Salta a la vista la negligencia con la que actuó Fiduprevisora S.A. en el giro normal de su actividad, en la medida en que no ejerció los controles pertinentes y suficientes para establecer la veracidad de unas sentencias judiciales. De hecho, el supuesto procedimiento empleado confirma aún más su negligencia, toda vez que a pesar de decir que realizaron una serie de investigaciones para determinar

la existencia de los procesos en que se fundamentaban los fallos, estos no fueron efectivos y rigurosos, porque de haberlo sido, como se dijo anteriormente, con seguridad se hubiese constatado la falsificación de las decisiones judiciales. Ahora, si bien la parte demandante alegó que el pago de las sentencias falsas se encontraba amparada por el siniestro de “responsabilidad civil real o supuesta”, encuentra la Sala que no es de recibo tal afirmación, por encontrar demostrado que en el caso sub examine el riesgo se encuentra amparado perfectamente en la póliza de seguro NMA-300 de Seguros Colpatria S.A. pero en el literal (a), en el que se estipuló: “*Con sujeción a los términos de esta Póliza los Aseguradores indemnizarán al Asegurado por las pérdidas resultantes de actos u omisiones de buena fe (excepto en lo que se refiere a la Cláusula de Seguro (d) que den origen a un Reclamo hecho por primera vez por el Reclamante en contra del Asegurado durante la Vigencia de la Póliza, siempre y cuando ese Reclamo surja de la prestación de Servicios Financieros por parte del Asegurado a ese Reclamante después de la Fecha Retroactiva y por: (a) pérdidas causadas por un acto negligente, un error negligente o una omisión negligente por parte de un Empleado; (...)*” (...) Así las cosas, la Sala encuentra que el riesgo reclamado por Fiduprevisora S.A. a Seguros Colpatria S.A., se encuentra amparado por la póliza de seguro de manejo global bancario de la cual hace parte la póliza NMA-3000 y en consecuencia se ordenará el pago de lo que efectivamente se canceló por parte de Fiduprevisora S.A. en virtud de las falsas sentencias judiciales, menos el deducible estipulado en el contrato de seguro de manejo global bancario, previas las siguientes anotaciones: De acuerdo con las condiciones de la póliza de seguro de infidelidad y riesgos financieros No. 8001000184, el límite asegurado se compone de \$90.000.000.000 por evento y \$180.000.000.000 por vigencia, con un deducible de \$75.000.000. En ese orden de ideas se tiene que el monto total de los perjuicios a reconocer bajo la figura de daño emergente, corresponderá a la actualización de cada uno de los montos consignados en los comprobantes de egreso con aplicación de la siguiente fórmula.”

**Sentencia de 4 de abril de 2016. Exp. 25000-23-26-000-2011-00530-01(49004). M.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Acción de controversias contractuales**

\* Con aclaración de voto del consejero Guillermo Sánchez Luque.

11. En casos de privación injusta de la libertad, si bien se demuestra la configuración de los supuestos establecidos en el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, de llegarse a comprobar una falla del servicio se aplicará, de preferencia, este título de imputación.

*Síntesis del caso: El demandante fue detenido preventivamente sindicado del delito de concierto para delinquir y fue absuelto porque se demostró que el hecho no existió, califica la privación de la libertad de injusta.*

**Extracto:** “como la absolución del demandante fue con fundamento en que el hecho no existió, el título de imputación aplicable sería el objetivo de daño especial. Sin embargo, la Sala encuentra acreditada la falla del servicio en la que incurrió la Nación- Policía Nacional por haber emitido un informe de inteligencia en el que se afirmaba que el señor Escorcía se había reunido con el señor Meriño en una fecha determinada, cuando en realidad el primero se encontraba en el lugar de sus actividades laborales. Y en cuanto a la Nación- Fiscalía General de la Nación-, también se encuentra acreditada la falla del servicio en la que incurrió al dictar orden de captura en contra del demandante con fundamento en un informe de policía de dos folios que sólo ratificaba la información otorgada por el informante, sin especificar cuáles fueron las labores de inteligencia realizadas, el número de veces que supuestamente se reunieron los implicados y los lugares y fechas específicos donde ocurrían las reuniones. Esto demuestra la insuficiencia probatoria del informe y la imposibilidad de considerarlo como un indicio grave en contra del sindicado. En consecuencia, se declarará la falla en el servicio de la Nación- Fiscalía General de la Nación- por haber ordenado la captura del hoy demandante con fundamento en las declaraciones de una persona y un informe de policía incompleto, sin realizar las investigaciones pertinentes para corroborar la información obtenida de aquellos. Si bien se encuentra demostrada la configuración de uno de los supuestos establecidos en el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, consistente en que el hecho no existió, cuestión que daría aplicación a un título de imputación objetivo, lo cierto es que las entidades demandadas incurrieron en una falla del servicio, razón por la que se aplicará, de preferencia, este título de imputación.”

Sentencia de marzo 14 de 2016. Exp. 08001-23-31-000-1997-13084-01(38403). M.P. GUILLERMO SANCHEZ LUQUE. Acción de reparación directa

\* Con aclaración de voto de los doctores Olga Mérida Valle de De la Hoz y Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

12.a. El daño ocasionado a persona privada de la libertad resulta imputable al Estado aún si la jurisdicción ordinaria decreta la prescripción de la acción penal.

*Síntesis del caso: Mediante sentencia del 15 de junio de 2006, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, Sala Penal, al desatar el recurso de apelación interpuesto por uno de los sujetos procesales, declaró prescrita la acción penal en favor del señor Jorge Hernández Vecino, quien había sido condenado por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de la misma ciudad como autor responsable de los delitos de falsedad en documento privado y estafa agravada.*

**Extracto:** “[L]a privación de la libertad comporta un daño antijurídico también en los casos en que el aparato jurisdiccional, en desarrollo de una investigación penal, desborda los términos para adelantar las diferentes etapas del proceso sin proferir una decisión de fondo de cara a absolver o condenar penalmente al procesado y como consecuencia pierde su función punitiva, por prescripción de la acción penal. Allí es dable declarar la responsabilidad del Estado pues no se desvirtuó la presunción de inocencia del procesado, lo que indefectiblemente conlleva la antijuridicidad de la medida impuesta.(...) el acaecimiento del fenómeno prescriptivo no solo se erige como una garantía de rango constitucional en favor de todas las personas que se ven involucradas en un proceso judicial de no soportar indefinidamente en el tiempo los rigores de una investigación que el operador jurídico no adelantó en los términos establecidos, principio que cobra más protagonismo en tratándose de procedimientos sancionatorios y que logra materializar garantías de orden supranacional incorporadas a nuestra Constitución como parámetros vinculantes de interpretación de los deberes y derechos protegidos por la norma suprema, sino también acarrea para la administración el despojo de su función punitiva y con ello la asunción de todas las consecuencias que su inoperatividad produce, de las que no se escapan las de tipo patrimonial derivadas de la imposición de condenas en su contra. (...) si el Estado no logró desvirtuar la presunción de inocencia del procesado dentro del término fijado por la ley adjetiva penal, verá comprometida su responsabilidad patrimonial, en tanto dicha decisión revela su incapacidad para demostrar, dentro del plazo legalmente previsto para ello, que aquel hubiese cometido el delito que le endilgó. (...) la obligación de adelantar el proceso penal corresponde exclusivamente al Estado y no a los asociados, quienes se encuentran amparados por la garantía de orden supranacional de la presunción de inocencia, la cual, en caso de ser desvirtuada, lo debe ser a tal punto que permita con grado de certeza declarar la responsabilidad penal en el delito investigado. (...) resulta desproporcionado exigirle a un ciudadano, que sin ningún tipo de compensación, soporte tal limitación a su derecho fundamental de libertad, pues de ninguna manera ésta constituye una carga pública que deba soportar, y por ende cuando el Estado no demuestre que el procesado cometió la conducta que sirvió de base para imponer la medida de aseguramiento, habrá lugar a declarar su responsabilidad patrimonial.”

b. Procede de oficio o a petición de parte el análisis de la existencia de causales eximentes de responsabilidad, en casos de privación de la libertad, al margen de la decisión adoptada por la jurisdicción penal.

**Extracto:** “el juez de la responsabilidad del Estado debe analizar, de oficio o a petición de parte, la existencia de las causales de eximentes de responsabilidad del Estado, aplicables también en los regímenes objetivos de responsabilidad, entre ellas, el hecho de la víctima (...) para que se configure alguna de las causales de exoneración fuerza mayor, hecho de la víctima y hecho exclusivo y determinante de un tercero, se requiere la concurrencia de tres elementos: i) su irresistibilidad; ii) su imprevisibilidad y iii) su exterioridad respecto de la demandada y, en materia de privación injusta de la libertad, se ha entendido que la regla general cuenta con una subregla de carácter especial según la cual el hecho de la víctima que exonera de responsabilidad es aquel que puede ser calificado de dolo o culpa

grave. (...) las consideraciones relativas a si el hecho de la víctima, esto es, la actuación dolosa o gravemente culposa de la persona privada injustamente de su libertad, fue determinante para la producción de este daño, es decir, si fue o no su causa eficiente, se circunscriben al análisis de imputabilidad de este último, indispensable en cualquier juicio de responsabilidad, pero de ningún modo implican un juicio sobre lo bien o mal fundado de la actuación de la autoridad que haya dispuesto la captura o la imposición de la medida de aseguramiento de detención preventiva. (...) al margen de la manera como el juez penal haya valorado o calificado la conducta desplegada por la persona privada de la libertad, el de la responsabilidad bien puede concluir que, a la luz de las definiciones antes enunciadas, se trató de una conducta dolosa o culposa que, de ser causa determinante de la captura o de la imposición de la medida de aseguramiento, exoneraría al Estado de responsabilidad por los daños que la detención haya podido causar. (...) el estudio de esa causal eximente de responsabilidad no puede, de ninguna manera, llevar a poner en entredicho la inocencia del sindicado -declarada ya por el juez competente para ello-, o el carácter injusto de la detención de la libertad padecida -derivado de la decisión final absolutoria-; aunque, sin lugar a dudas, sí supone admitir que dicha privación puede ser imputable a la misma víctima cuando quiera que, por haber actuado de forma dolosa o culposa, esto es, con incumplimiento de los deberes de conducta que le eran exigibles, se expuso al riesgo de ser objeto de una medida de aseguramiento de detención preventiva. (...) el señor Hernández Vecino al aportar documentación falsa de cara a obtener su crédito hipotecario, al destinar el dinero dado por la entidad bancaria para la compra del inmueble sobre el que se constituyó la garantía real para uso personal, al haber registrado en la escritura de compraventa un valor muy superior al que realmente había pagado y al haber entregado dineros a un familiar de uno de los funcionarios del banco que participó en su aprobación, desconoció abiertamente los deberes mínimos que le impone el ordenamiento jurídico a quienes desarrollan relaciones de tipo comercial, las que deben atender en todo caso al postulado de buena fe. (...) habiendo sido determinada única y exclusivamente por el actuar gravemente culposo del señor Hernández Vecino al desconocer el deber de observar el postulado de buena fe en la suscripción y ejecución del contrato de mutuo, la privación injusta de la libertad de la que fue objeto no le es imputable a la parte demandada, sino a él mismo; razón por la que hay lugar a confirmar la sentencia de primera instancia, denegatoria de las pretensiones de la demanda.”

**Sentencia de febrero 29 de 2016. Exp. 47001-23-31-000-2007-00115-01(36277). M.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH. Acción de reparación directa**

**13. En casos en los que se alega un daño ambiental y este conlleva afectaciones individuales o subjetivos derivados del incumplimiento de un contrato, el medio de control idóneo para solicitar la indemnización de perjuicios es el de controversias contractuales.**

*Síntesis del caso: El 23 de agosto de 1993, entre Ángela María Narváez Muñoz (arrendadora) y el municipio de Tuluá (arrendatario) fue celebrado un contrato de arrendamiento, cuya duración fue pactada a 5 años; el arrendatario se obligó a darle tratamiento adecuado al terreno como lo dispone el Decreto 2104 para el tratamiento de Rellenos sanitarios, a no dar al lote una destinación diferente y a pagar el precio de la renta dentro de los plazos estipulados, el arrendatario declaró recibir el inmueble a satisfacción y a devolverlo en las condiciones topográficas semejantes a la de los terrenos colindantes al relleno sanitario una vez finalizado el término del contrato o de su prórroga, posteriormente el municipio de Tuluá, dio en concesión a la empresa URBASEO TULUÁ S.A. E.S.P., la prestación del servicio de aseo urbano, incluyendo todos los componentes funcionales que esta actividad requiere. Mediante auto del 14 de agosto de 1997, la corporación autónoma regional del Valle del Cauca formuló pliego de cargos contra URBASEO S.A. E.S.P. por violación de la Ley 99 de 1993 y del Decreto 605 de 1996, básicamente por la falta de adecuación del terreno donde el municipio de Tuluá depositaba las basuras; posteriormente el ente territorial ordenó a URBASEO S.A. E.S.P. suspender la disposición final de basuras en el relleno sanitario y hacer entrega del terreno con el tratamiento técnico requerido para evitar una mayor contaminación. El 24 de octubre de 1997 las partes acordaron terminar bilateralmente el contrato y el 5 de diciembre se realizó la entrega del terreno, por parte del municipio de Tuluá, a los representantes de la arrendadora del inmueble, quien demandó por incumplimiento contractual.*

**Extracto:** “el daño ambiental puede traer como consecuencia, por vía de reflejo o de manera indirecta , lesión o daño a los derechos subjetivos de uno o varios sujetos determinados o determinables, caso en el cual el perjuicio indemnizable no es el mismo que se deriva de la afectación del derecho público colectivo al goce de un ambiente sano, sino es el que atañe a la esfera individual de las personas, que puede revestir connotación patrimonial (daño emergente y lucro cesante) o extrapatrimonial (daño moral, a la salud, etc.). Los mecanismos idóneos para obtener la reparación de estos últimos son las acciones de reparación directa, de nulidad y restablecimiento del derecho y de controversias contractuales y las de grupo cuando quiera que el daño a los derechos subjetivos se extienda a un número plural o conjunto de personas que se hallen en condiciones uniformes; para su estructuración, se requiere de la concurrencia de los elementos constitutivos de la responsabilidad, conforme a su naturaleza, clase y disciplina normativa. Así, debe diferenciarse el daño ambiental del daño inferido a los intereses subjetivos como consecuencia indirecta de aquél. Para la protección de los derechos colectivos, de los cuales forma parte el goce de un ambiente sano, el ordenamiento jurídico instituyó la acción popular, cuya estirpe preventiva, interruptora, restitutoria y de indemnización permite brindar un adecuado manejo al peligro, la amenaza, la vulneración o del daño al ambiente, aunque es de anotar que la protección del derecho al ambiente sano también puede obtenerse a través del contencioso de nulidad simple, cuando el menoscabo o la amenaza se concreten en un acto administrativo (caso de las licencias ambientales); pero, cuando la vulneración de ese derecho colectivo afecta de manera conexa intereses subjetivos, los mecanismos idóneos para la reparación de éstos son las acciones de reparación directa, de nulidad y restablecimiento del derecho, de controversias contractuales y de grupo, según cada caso específico. (...) el objeto del presente proceso radica en la declaración de incumplimiento del contrato de arrendamiento celebrado entre las partes (arrendadora y arrendatario) el 23 de agosto de 1993 y en la definición en torno a la indemnización de los perjuicios subjetivos que puedan haberse causado a la demandante, como consecuencia del actuar contrario a derecho del arrendatario.”

**Sentencia de marzo 14 de 2016. Exp. 76001-23-31-000-1998-00913-01(30542). M.P. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA. Acción de controversias contractuales**

## SECCIÓN CUARTA

**1.a. El servicio notarial está gravado con el impuesto de industria y comercio independiente de que haya sido o no señalado en los acuerdos municipales como actividad análoga a los servicios considerados como gravados en la Ley 14 de 1983.**

*Síntesis del caso: A través de dos procesos que fueron acumulados en primera instancia, varios ciudadanos solicitaron la nulidad de las expresiones “Protocolización, autenticación de documentos y demás actividades realizadas por las notarías” contenidas en el artículo 48 del Acuerdo Distrital 011 de 29 de diciembre de 2006 expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta y la Alcaldía Distrital de Santa Marta. El demandante del proceso 2011-00133-00, adujo que el servicio que prestan las notarías no es de naturaleza comercial o industrial ni análogo o similar a los servicios gravados expresamente por el Decreto Ley 1333 de 1986. La potestad de incluir a los sujetos en el impuesto de industria y comercio depende que los servicios que presten constituyan una actividad que por su naturaleza, pueda ser calificada legalmente como mercantil o industrial. Es desatinada la comparación del acuerdo demandado al equiparar la actividad notarial con las actividades descritas en el artículo 199 del Decreto Ley 1333 de 1986. La voluntad del legislador nunca ha sido la de permitir o sugerir que la actividad notarial se considere de naturaleza comercial o industrial. Mientras que en el proceso 2010-00250-00, los demandantes alegaron que el servicio de las notarías no es de naturaleza comercial o industrial, ni mucho menos análogo, y el artículo demandado está viciado de nulidad por falta de competencia y violación a las normas superiores. La actividad notarial es un servicio público que implica el*

*ejercicio de funciones públicas. El ejercicio de la fe pública es incompatible con actos comerciales y está prohibido por el ordenamiento jurídico.*

**Extracto:** “...La Sala, en esta oportunidad, reitera que el servicio notarial, tal como se precisó anteriormente, es función pública y servicio público, gravado con el impuesto de industria y comercio, pues en calidad de servicio, corresponde a una actividad análoga a las previstas en el artículo 36 de la Ley 14 de 1983. 2.6 **Del caso concreto.** Mediante el Acuerdo 011 de 2006, el Distrito de Santa Marta reguló, entre otros, el impuesto de industria y comercio. El artículo 12 dispuso que todas las actividades industriales, comerciales y de servicio que se realicen o se ejerzan en la respectiva jurisdicción distrital son materia imponible del impuesto. El artículo 48 definió las actividades de servicios, así:...Dado que la demanda está orientada a que se determine que el servicio de notaría no es análogo a las actividades de servicios establecidas en el artículo 48 del Acuerdo 011 de 2006, la Sala decide denegar las pretensiones de nulidad de la expresión *Protocolización, autenticación de documentos y demás actividades realizadas por las notarías* prevista en el acuerdo anotado, por las consideraciones expuestas anteriormente, en las que se aludió a reiterada jurisprudencia de la Sala. En efecto, como se puede apreciar, el Distrito de Santa Marta optó por gravar las actividades de servicios y, para el efecto, no solo enlistó las actividades que consideró gravadas, sino que también incluyó expresamente el servicio que prestan las notarías. No se limitó a remitir a la expresión “análoga”. En esas condiciones, no existe mérito para anular la expresión *“Protocolización, autenticación de documentos y demás actividades realizadas por notarías...”*”.

**b. La actividad notarial se ejecuta mediante la función administrativa y el servicio público.**

**Extracto:** “...De la jurisprudencia de la Corte Constitucional se infiere que el servicio notarial tiene las condiciones de servicio público y de función pública. Así lo ha precisado la Sala de manera reiterada: *“Las precisiones jurisprudenciales puestas de presente, más que descartar el carácter de servicio público del servicio notarial, resaltan, además, el carácter de función pública del mismo; igualmente, puntualizan que las nociones de servicio público y función pública no son excluyentes ni contradictorias, motivo por el cual es dable entender que por ser una función pública la actividad notarial no deja de ser un servicio público; es más bien, un servicio público que envuelve el ejercicio de una función pública, a diferencia de los servicios públicos que no tienen tal alcance, como lo es el servicio público de transporte”*. La Sala considera que la actividad administrativa, que consiste en actividades estatales tendientes a desarrollar, cumplir y ejecutar los mandatos constitucionales y los mandatos de la ley, se ejecuta mediante la función administrativa y el servicio público. La función administrativa implica la ejecución formal o jurídica de los mandatos constitucionales y legales mediante la expedición de actos jurídicos, y el servicio público implica la ejecución material o técnica de los mismos mandatos constitucionales y legales en aras de satisfacer las necesidades sociales. En el caso de la actividad notarial, la Sala considera que se trata de la ejecución formal o jurídica, esto es, se trata de una función pública, la de dar fe. Además, el notario se vale de toda una infraestructura administrativa para ejecutar la actividad notarial, lo que denota la ejecución material de la función. En otras palabras, denota la prestación del servicio público. De hecho, la función pública necesita siempre del servicio público de tipo administrativo para poder desarrollarse. En otros términos, la función pública del Estado (legislativa, judicial, administrativa, notarial, etc.) requieren de una administración de insumos y talento humano, aspecto que se organiza como un servicio de apoyo. Empero, la función pública y el servicio público son dos nociones distintas...”

Sentencia de 30 de marzo de 2016. Exp. 47001-23-31-000-2011-00133-01(19.960) M.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Medio de control de nulidad

**NOTA DE RELATORÍA:** Se confirmó la decisión de primera instancia en cuanto a negar las pretensiones de nulidad de las expresiones demandadas del artículo 48 del Acuerdo Distrital 011 del 29 de diciembre de 2006 expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta y la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

**2.a. Los ingresos por venta de bienes en los almacenes in bond al considerarse exportaciones no están gravados con el impuesto de industria y comercio.**

**Síntesis del caso:** *Seis sociedades presentaron en el Distrito Capital las declaraciones bimestrales del impuesto de industria y comercio, por los años 2005 a 2008, en las que liquidaron el impuesto a cargo sobre los ingresos obtenidos en cada período por la venta de productos extranjeros en depósitos francos a viajeros con destino al exterior, comúnmente conocidos como venta en almacenes in bond. A raíz del Concepto 1200 de 2009 de la Secretaría de Hacienda Distrital se precisó que la reexportación de productos importados ubicados en depósitos francos se considera exportación y por tanto los ingresos por ese concepto son deducibles del impuesto de industria y comercio. Los ahora demandantes solicitaron la devolución del impuesto que liquidaron y pagaron sobre los ingresos percibidos por la venta de productos extranjeros en depósitos francos a viajeros con destino al exterior, pero el Distrito Capital a cinco de la sociedades, les negó la devolución porque en su parecer se debía corregir las declaraciones para incluir la deducción por exportaciones y después solicitar la devolución. A la otra sociedad le devolvió sin reconocer intereses. Los demandantes afirman que respecto al pago de lo no debido que hicieron, tienen derecho al reconocimiento de intereses legales del Código Civil, así como a los intereses corrientes y moratorios previstos en el artículo 863 del Estatuto Tributario.*

**Extracto:** “...De acuerdo con el artículo 154 numeral 5 del Decreto 1421 de 1993, la base gravable del impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital está conformada por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable. Para determinar los ingresos netos toman los ingresos ordinarios y extraordinarios y de estos se restan los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, **exportaciones** y la venta de activos fijos. De manera coherente, el artículo 42 del Decreto Distrital 352 de 2002 prevé, en lo pertinente, lo siguiente: ...Así pues, en lo que interesa a este asunto, los ingresos por exportaciones no conforman la base gravable del impuesto de industria y comercio. Por su parte, de conformidad con los artículos 64 y 303 del Estatuto Aduanero (Decreto 2685 de 1999), **la reexportación de productos importados temporalmente ubicados en los depósitos francos se considera una modalidad de exportación.** En consecuencia, los ingresos que obtengan las sociedades que se dediquen a la comercialización de bienes por el sistema in bond, según la regulación de los depósitos francos, no hacen parte de la base gravable del ICA. Por lo tanto, por mandato legal, los contribuyentes del impuesto de industria y comercio no están obligados a incluir dentro de la base gravable del impuesto, los ingresos por exportaciones, como los provenientes de las ventas de bienes por el sistema in bond. Así lo corroboró posteriormente el Concepto 1200 de 2009 expedido por la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá. En el caso en estudio, se encuentran probados y no se discuten los siguientes hechos: La actividad de las demandantes es, en general, la comercialización de bienes por el sistema in bond, según la regulación administrativa de los depósitos francos de productos nacionales e importados y para viajeros al exterior. Por los periodos 1 a 6 de los años 2006 a 2008 y 1 a 5 del año gravable 2009, la parte demandante declaró y pagó ICA en el Distrito Capital e incluyó dentro de la base gravable del impuesto, los ingresos provenientes de las operaciones por el sistema in- bond. Lo anterior, a pesar de que el artículo 154 numeral 5 del Decreto 1421 de 1993 dispuso que tales ingresos no hacen parte de la base gravable del ICA. ... En consecuencia, la actora tenía derecho a la devolución del impuesto de industria y comercio que pagó por los periodos en discusión. También tenía derecho al reconocimiento y pago de los intereses del artículo 863 del Estatuto Tributario, en concordancia con el artículo 154 del Decreto 807 de 1993...”.

**b. En la devolución del pago de lo no debido no procede reconocer la actualización por el lapso comprendido entre la fecha de pago y la fecha en que se negó la devolución cuando el pago indebido es voluntario.**

**Extracto:** “...En consecuencia, fue la parte actora quien decidió incluir en sus declaraciones, como gravados, los ingresos provenientes de las exportaciones. Así lo reconoció en la demanda, pues aceptó que sus ingresos corresponden a exportaciones, por cuanto la totalidad de las ventas se efectúan a viajeros con destino al extranjero, de acuerdo con la regulación correspondiente a depósitos francos y que estos ingresos no están gravados con el ICA. Asimismo, reconoció que desde su habilitación como titular de depósitos francos presentó las declaraciones de ICA. Por su parte, el Distrito Capital también reconoció que la parte demandante presentó sus declaraciones de manera voluntaria, pues sostuvo que el pago del impuesto fue consecuencia de *“un querer unilateral de la sociedad actora, es decir, no hubo una*

*actuación de la Administración que estimulara la realización del pago que se devolvió*". En consecuencia, la actora tenía derecho a la devolución del impuesto de industria y comercio que pagó por los periodos en discusión. También tenía derecho al reconocimiento y pago de los intereses del artículo 863 del Estatuto Tributario, en concordancia con el artículo 154 del Decreto 807 de 1993. No obstante, no se actualiza la suma devuelta por concepto del ICA, desde la fecha en que pagó el impuesto hasta la fecha en que el demandado le negó la devolución, pues, se insiste, fue un pago que la actora efectuó voluntariamente, a pesar de que la ley excluyó de la base gravable del impuesto de industria y comercio, los ingresos por exportaciones...".

**c. En la devolución del pago de lo no debido no proceden los intereses corrientes cuando la suma devuelta no estuvo en discusión.**

**Extracto:** "...En consecuencia, el Distrito Capital debe reconocer intereses moratorios a SANTAFÉ DUTY FREE LTDA (hoy SANTAFÉ DUTY FREE S.A.S) sobre los \$381.509.000, desde el 7 de septiembre de 2010, que es el día siguiente al vencimiento del plazo para devolver, hasta la fecha en que giró el cheque, emitió el título o efectuó la consignación respectiva. De acuerdo con el artículo 863 del Estatuto Tributario Nacional, no proceden los intereses corrientes porque la suma devuelta no estuvo en discusión. Por las razones anteriores, se modifica el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia apelada para ordenar, respecto a las demandantes, menos SANTAFÉ DUTY FREE LTDA (hoy SANTAFÉ DUTY FREE S.A.S), además de la devolución del impuesto y el reconocimiento y pago de los intereses corrientes en los términos que dispuso el a quo, el reconocimiento y pago de los intereses de mora, a partir de la ejecutoria de esta providencia hasta la fecha del pago por el Distrito Capital. Y en favor de SANTAFÉ DUTY FREE LTDA (hoy SANTAFÉ DUTY FREE S.A.S) se ordena el reconocimiento y pago de intereses de mora desde el vencimiento del plazo para devolver (7 de septiembre de 2010) hasta cuando el Distrito Capital pagó dicha suma...".

**Sentencia de 30 de marzo de 2016 Exp. 25000-23-27-000-2012-00140-01 (19.973) M.P. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

**3.a. Los contribuyentes no obligados a llevar contabilidad no pueden solicitar la deducción por depreciación de activos fijos en la declaración de renta, ya que se requiere el registro contable de la depreciación.**

*Síntesis del caso: Un ciudadano solicitó la nulidad del Concepto 16805 del 2 de marzo de 2001 expedido por la División de Normativa y Doctrina Tributaria de la DIAN, según el cual los contribuyentes no obligados a llevar contabilidad no pueden fiscalmente hacer uso de la deducción por depreciación, ya que la ley tributaria exige que la depreciación se lleve en registros contables en la forma que indique el reglamento. Según el demandante el concepto vulnera el artículo 363 de la Constitución Política relacionado con los principios de equidad y de progresividad ya que al no permitir la deducción por depreciación de activos fijos a los contribuyentes no obligados a llevar contabilidad, les asigna una carga excesiva, toda vez que se aumenta la base de tributación de esos contribuyentes. Aduce que la depreciación no la causa un registro contable sino el desgaste o deterioro por el uso del bien y el legislador al establecer el beneficio de la deducción por depreciación, no diferenció entre obligados y no obligados a llevar contabilidad.*

**Extracto:** "...A partir de las anteriores consideraciones, el Despacho advierte que de la interpretación sistemática de las normas que regulan la deducción por depreciación se evidencia que la prerrogativa fiscal sólo opera para los sujetos obligados a llevar contabilidad, pues la determinación de las cuotas anuales de depreciación de un activo fijo tangible se da como resultado de un proceso de carácter contable, que por expresa disposición legal debe registrarse en la contabilidad del contribuyente. Es por eso que el Estatuto Tributario sí estableció un tratamiento diferenciado en lo que respecta a la deducción por depreciación, disponiendo que los contribuyentes que no están obligados a llevar contabilidad no pueden acceder a la misma. No existe la invocada violación a los principios de equidad y de progresividad del sistema tributario porque, como se indicó, los sujetos obligados a llevar contabilidad no están en las

mismas condiciones que los sujetos que ocasionalmente ejecutan actividades de índole mercantil o de otras actividades y que, por tanto, no deben llevarla, en razón a que los primeros realizan habitualmente dichas actividades y están sometidos a un tratamiento legal diferente. Como lo anotó el actor, el principio de equidad en materia tributaria busca ponderar la distribución de las cargas y de los beneficios fiscales de los contribuyentes, con el fin de evitar excesos que no consulten la capacidad económica de los mismos; por lo tanto, sería inequitativo que aquellos contribuyentes que en razón de sus actividades deben cumplir con el deber formal de llevar contabilidad en debida forma, con todas las obligaciones que esto implica, estén en igualdad de condiciones con los sujetos que no están obligados a hacerlo, cuya capacidad contributiva no puede ponderarse por el ejercicio esporádico de una actividad mercantil o por el hecho de no estar obligados a no llevar la contabilidad. Por último, la Sala observa que el concepto demandado no está imponiendo una carga tributaria excesiva, como lo afirma el demandante, porque la carga tributaria es una sola, tanto para los obligados como para los no obligados a llevar contabilidad; lo único que precisa es que para poder hacer uso de la deducción por depreciación en el impuesto sobre la renta, tal como lo dispone el artículo 141 del E.T., ésta debe registrarse contablemente, a diferencia de otras deducciones que aplican para todos los contribuyentes. En consecuencia, la Sala denegará las súplicas de la demanda...”.

**b. Los comerciantes están obligados a llevar contabilidad conforme al Código de Comercio y el Decreto 2649 de 1993, debido a la realización profesional y habitual de actividades mercantiles.**

**Extracto:** “...El artículo 19 del Código de Comercio estableció que, por regla general, todos los comerciantes están obligados a *“llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales”*, y es comerciante toda persona que realice profesionalmente las actividades consideradas por la ley como mercantiles, ya sea personalmente o por interpuesta persona. Así, por regla general, la obligación formal de llevar contabilidad está dada en función de la realización profesional y habitual de actividades mercantiles, conceptos que al definir la calidad de comerciante de un sujeto implican un tratamiento legal diferenciado con respecto a las personas que ocasionalmente desarrollan actos de naturaleza mercantil y que, al no ser considerados comerciantes, no deben llevar contabilidad. En otras palabras, las obligaciones que en materia contable recaen sobre los comerciantes, en razón de sus actividades y de la habitualidad con las que las realizan, no son las mismas que para las personas que no acreditan tal condición, por lo que no se trata de sujetos sobre los cuales se exija un tratamiento igualitario por parte de la ley, ya que no están en las mismas condiciones de hecho y de derecho...Se evidencia, entonces, que la contabilidad, al contener el registro de las actividades que los sujetos obligados a llevarla ejecutan, permite identificar, medir, clasificar, analizar, evaluar e informar las operaciones por estos realizadas, de forma clara, completa y fidedigna, lo que para efectos fiscales permite determinar las cargas tributarias en cabeza de los contribuyentes...De lo expuesto, se concluye que el tratamiento fiscal que en materia contable recae sobre los comerciantes, está constituido por una serie de deberes y prerrogativas originados en la naturaleza misma de las actividades que realizan habitualmente, los cuales no aplican a los sujetos que no están obligados a llevar contabilidad y que, por consiguiente, no se encuentran en las mismas condiciones de aquellos...”

**Sentencia de 2 de diciembre de 2015 Exp. 11001-03-27-000-2013-00002-00 (19.902) M.P. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Medio de control de nulidad**

**NOTA DE RELATORÍA:** Se denegaron las súplicas de la demanda contra el Concepto DIAN 16805 del 2 de marzo de 2001 expedido por la División de Normativa y Doctrina Tributaria.

**4.a. No están gravadas con el impuesto de industria y comercio las primas de seguros previsionales y la rentas vitalicias por ser recursos de destinación específica para la seguridad social y por existir prohibición constitucional para imponer tributos sobre aquellos.**

**Síntesis del caso:** Una aseguradora en los años 2005, 2006, 2007 y 2008 presentó y pagó las declaraciones de industria y comercio, en la que incluyó en el renglón de *“ingresos netos gravables”* valores correspondientes a recursos de la seguridad social en pensiones. En septiembre de 2010, la entidad financiera solicitó ante la Dirección de Impuestos Distritales la devolución del

*impuesto de industria y comercio pagado en las declaraciones antedichas, alegando el pago de lo no debido del impuesto liquidado. La administración negó la devolución por cuanto la corrección de las declaraciones que disminuyen el saldo a pagar debe realizarse en los plazos señalados en el artículo 589 del Estatuto Tributario. La demandante afirma que las primas que reciben las aseguradoras por concepto de seguros previsionales y por rentas vitalicias no están gravadas con ningún impuesto por tratarse de recursos del Sistema de Seguridad Social en Pensiones. Señala que el término para solicitar la devolución no es de dos años como lo señalaba el artículo 147 del Decreto 807 de 1993, norma que fue anulada por el Consejo de Estado, sino que el término de prescripción aplicable es el previsto en el artículo 2536 del Código Civil. Asimismo recuerda que el Consejo de Estado, en reiterados fallos ha señalado que no se requiere la corrección de las declaraciones para la devolución del pago de lo no debido.*

**Extracto:** “...Claro lo anterior, la Sala considera **que los seguros previsionales y las rentas vitalicias que tengan por destino garantizar la cobertura de las pensiones**, mediante la protección de las contingencias que afectan a las personas afiliadas o beneficiarias, hacen parte del Sistema de Seguridad Social.. Al tener tal naturaleza *-recursos de seguridad social-*, las primas de seguro previsionales y las rentas vitalicias son de **destinación específica**, esto es, no pueden ser empleados para fines diferentes a la seguridad social. Así lo establece expresamente el artículo 48 de la Constitución Política al disponer “no se podrán destinar o utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ellas”. Lo anterior porque tales recursos son indispensables para el funcionamiento del sistema de seguridad social, y en esta medida están todos articulados para la consecución del fin propuesto por el Constituyente de garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. Sobre el alcance de este mandato constitucional, la Sala ha señalado que los recursos del sistema tanto en salud como en pensiones no pueden ser destinados a un objeto diferente dentro del sistema, **lo que incluye la prohibición para el Estado de imponer tributos sobre tales recursos**. Primero, porque en razón de su carácter parafiscal, no le pertenecen ni a la Nación ni a los entes territoriales y, como tales, estos últimos no tienen facultad impositiva sobre ellos. Segundo, dada la destinación específica que frente a los recursos de la seguridad social estableció el artículo 48 constitucional, cuyo propósito es procurar que los recursos se destinen totalmente a la satisfacción de la seguridad social en pensiones sin que se vean afectados por impuestos. De tal manera que, los recursos del sistema de seguridad social, como los analizados, no son materia imponible, razón por la cual no pueden ser gravados por ninguna autoridad que detente la facultad impositiva, incluidos, los entes territoriales...En este sentido, carece de fundamento la afirmación hecha por el Distrito Capital, que considera viable la imposición de tributos a los recursos de la seguridad social. En esa medida, no existe causa legal para pagar tributos sobre los recursos de seguridad social...”.

**b. El pago por concepto del impuesto de industria y comercio sobre las primas previsionales y las rentas vitalicias constituye un pago de lo no debido, sobre el cual procede su devolución y los correspondientes intereses corrientes y moratorios.**

**Extracto:** “..Así las cosas, los pagos del impuesto de industria y comercio realizados sobre las primas de seguro previsional y rentas vitalicias, **constituyen pagos de lo no debido, pues no existe un título o fuente de donde emanara la obligación de liquidar y pagar dicho tributo**, pues como se explicó, por mandato constitucional esos recursos no son materia imponible... Ahora bien, es importante precisar que los pagos fueron realizados en los años 2005, 2006, 2007 y 2008 y, por tanto, debían solicitarse en devolución en el término de 5 años, por cuanto para dicha época se encontraba vigente la Ley 791 de 2002, que redujo el término de prescripción de la acción ejecutiva. Teniendo en cuenta que el impuesto del 4 bimestre del año 2005, fue declarado y pagado el 27 de septiembre de 2005, el plazo de prescripción vencía el 27 de septiembre de 2010. Dado que la petición de devolución se presentó el 30 de septiembre de 2010, la devolución se presentó de forma extemporánea...En consecuencia, la actora tiene derecho a obtener la devolución del impuesto de industria y comercio pagado por concepto de primas de seguro previsionales y renta vitalicia por los bimestres 5 al 6 de 2005, 1 al 6 de 2006, 1 al 6 de 2007 y 1 al 3 del 2008, en la suma de **\$3.449.461.000**...En relación con los intereses que proceden sobre los impuestos devueltos, la Sala ha señalado que son los intereses corrientes y de mora establecidos en el artículo 863 del Estatuto Tributario, aplicable a los pagos en exceso o de lo no debido por remisión de los artículos 850 y 855 ibídem. En casos similares al estudiado *-devolución de pago de lo no debido-* ha reconocido

**intereses corrientes** desde la fecha de la notificación del acto administrativo que negó la devolución, hasta la notificación del acto que confirma total o parcialmente el derecho a la devolución, y en caso de ser sometido a control de legalidad ante la jurisdicción, hasta la notificación de la providencia que reconozca el derecho de devolución. Los **intereses de mora** se causan desde el vencimiento del término para devolver la suma pagada en exceso o no debida, hasta la fecha del pago, porque por su naturaleza sancionatoria, se generan desde que la administración se encuentra en mora en la devolución del dinero, esto es, desde que la obligación se hace exigible, lo que ocurre, cuando el caso está en sede jurisdiccional, desde la ejecutoria de la sentencia que declara el pago en exceso o de lo no debido.

Sentencia de 25 de febrero de 2016 Exp. 25000-23-27-000-2012-00009-01 (19.980) M.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ. Medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho

\* Salvamento parcial de voto Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

## SECCIÓN QUINTA

1. Se niega la solicitud de aclaración y adición del fallo que declaró la nulidad del Acuerdo por medio del cual se eligió a Gustavo Orlando Álvarez Álvarez como rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia para el período 2015-2018.

*Síntesis del caso: Decide la Sala las solicitudes de aclaración y adición del fallo del 3 de marzo de 2016, que declaró la nulidad del Acuerdo N° 042 del 26 de noviembre de 2014 por medio del cual se eligió a Gustavo Orlando Álvarez Álvarez como Rector de la UPTC para el período 2015-2018.*

**Extracto:** “El primer argumento expuesto por el peticionario consiste en que la Sala no expresó bajo qué causal se declaraba la nulidad para de allí poder derivar las consecuencias y efectos de la misma, sin que indicara de forma concreta cómo tal circunstancia incide en el sentido de la decisión. Lo anterior implica que esta alegación no da lugar a que la Sala analice de fondo la solicitud de aclaración, no obstante lo cual, contrario a lo afirmado por el memorialista, desde la fijación del litigio en la audiencia inicial se determinó como problema jurídico a resolver el siguiente: “Si el acto que designó como Rector de la UPTC al señor Gustavo Alvarez Alvarez, esto es el Acuerdo No. 042 del 26 de noviembre de 2014, se expidió con infracción de las normas en que debía fundarse, por expedición irregular, por falsa motivación y por haberse elegido un candidato que no reúne las calidades y requisitos de elegibilidad, por: Vulneración del Parágrafo del artículo 1° del Acuerdo No. 008 del 12 de marzo de 2014 del CSU de la UPTC, por cuanto esta norma no prevé que el rector de la Universidad sea a su vez candidato a dicho cargo, como sucedió con el demandado. Además, por cuanto la norma violada no dispone que la reelección está permitida para quien “sea rector” sino “quien haya sido rector” y el demandado nunca dejó de serlo. Guardando absoluta concordancia con la fijación del litigio, en la sentencia cuya aclaración se solicita se analizó la legalidad del acto de elección de cara a las normas jurídicas en que debía fundarse, en el caso concreto, los Estatutos Generales de la UPTC y el ordenamiento superior (...) Con respecto a la alegación sobre falta de competencia del Consejo de Estado por la autonomía del ente universitario, la Sala recuerda que este cuestionamiento no fue planteado en las contestaciones a la demanda presentadas ni tampoco fue objeto de debate en la audiencia inicial donde se fijó el litigio y se sanearon las posibles irregularidades en que se pudiera haber incurrido. En virtud de lo expuesto y en consideración a que no concurren en el caso concreto los presupuestos exigidos para la procedencia de la aclaración del fallo, por cuanto el mismo no contiene frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, contenidas en la parte resolutive de la decisión o con clara influencia en la misma, se negará la solicitud (...) En relación con la fijación de los efectos del fallo derivado de haberse declarado únicamente la nulidad del acto de elección, la Sala pone de presente que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 139 y 163 de la Ley 1437 de 2011, en materia electoral el acto que debe atacarse en nulidad es el que declara la elección y sobre el cual el juez contencioso debe resolver acerca de su legalidad, lo cual conllevó a que en la parte resolutive de la sentencia del 3 de marzo del año en curso la Sala únicamente se pronunciara respecto del acto demandado.”

Auto del 7 de abril de 2016. Exp. 11001-03-28-000-2015-00002-00 M.P. ROCÍO ARAÚJO OÑATE

2. Se confirma parcialmente auto apelado mediante el cual se declaró terminado el proceso de nulidad electoral por abandono, debido a irregularidades en la notificación y publicaciones en prensa para cargos de nivel directivo de la Contraloría General de la República.

*Síntesis del caso: El problema jurídico se contrae a establecer si hay lugar a confirmar o a revocar la decisión de declarar terminado el proceso por abandono, conforme a la previsión del literal g) numeral 1º del artículo 277 del CPACA, toda vez que la parte actora realizó las publicaciones tiempo después de la orden inicial impartida al efecto, aunque bajo dos circunstancias que hacen sui generis el caso, a saber: i) los demandados censuraron irregularidades en la notificación personal y pidieron al Tribunal subsanar la situación y que volviera a surtir dichas diligencias y ii) el a quo ordenó efectuar las notificaciones personales a los demandados y entregó el aviso de publicación de 6 de mayo de 2015 al actor.*

**Extracto:** “Es viable afirmar que desde hace mucho tiempo la legislación contencioso administrativa en forma específica para la materia electoral ha consagrado en forma explícita un hecho constitutivo de terminación anormal del proceso, consistente en el abandono del proceso por falta de las publicaciones (...) Precisamente, para determinar la naturaleza e incidencia de la conducta procesal pasiva, el legislador es quien debe en forma explícita generar la consecuencia de extinción de la relación procesal, como en efecto acontece con la previsión del abandono del proceso por falta de las publicaciones que ordena el literal g) del numeral 1º del artículo 277 del CPACA (...) Como la norma pretranscrita es remisorias a todas las notificaciones por aviso que contiene en su texto, la Sala observa que la notificación por aviso en la nulidad electoral, se refleja en tres eventos, a saber: a) para el elegido o nombrado en cargo unipersonal que no se ha podido notificar en forma personal dentro de los 2 días siguientes a la expedición del auto admisorio; b) para el elegido cuando se demande la elección por las causales 5 (falta de calidades y requisitos) y 8 del artículo 275 ib (doble militancia) que no se ha podido notificar en forma personal dentro de los 2 días siguientes a la expedición del auto admisorio; c) para el elegido por voto popular a cargos de corporaciones públicas al que le ha sido demandada la elección por las causales 1ª (violencia contra nominadores, electores o autoridades electorales), 2ª (violencia contra documentos, elementos o material electoral, sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de resultados), 3ª (falsedades), 4ª (indebido cómputo), 6ª (parentesco candidatos y testigos electorales y autoridades escrutadoras) y 7ª (no residencia en la respectiva circunscripción) del artículo 275 CPACA relacionadas con las irregularidades objetivas (del proceso eleccionario o de escrutinios). El medio de control electoral tiene un procedimiento propio que prima sobre las normas del procedimiento ordinario del CPACA, en materia de notificación, lo cual se encuentra conforme con el principio hermenéutico de que la regla especial prima sobre la general. En este caso, la norma electoral aplicable es clara, en primer lugar privilegia la notificación personal (literal a del numeral 1º), la que deberá intentarse en la dirección suministrada en la demanda (...) De tal suerte, que si la notificación personal no se logra surtir en el período legal (2 días) se procede a la notificación mediante la publicación del aviso de notificación, cuyo plazo preclusivo de cumplimiento es de 20 días, so pena de padecer una de las sanciones más fuertes procesalmente hablando como es la terminación del proceso por abandono. (...) para la Sección Quinta, es innegable que a partir de la conducta procesal de los demandados, es viable en el caso concreto, escindir las consecuencias de la figura del abandono del proceso en razón a las particularidades que acompaña al grupo de los demandados (...) La Sala, confirmará parcialmente el auto apelado, exclusivamente frente a unos demandados revocando así la declaratoria de terminación del proceso por abandono respecto de otros.”

Auto del 21 de abril de 2016. Exp. 25000-23-41-000-2014-01633-01 M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

\* Con aclaración de voto del doctor Alberto Yepes Barreiro.

3. Se confirma auto que adicionó la providencia y accedió como medida provisional a la suspensión del acto de elección de Mario Alejandro Tausa Ramírez como concejal del distrito de Santa Marta para el periodo 2016-2019. Se establece cómo los rectores de las instituciones educativas ejercen autoridad administrativa.

*Síntesis del caso: El demandado presentó los siguientes argumentos con la finalidad que se revoque la providencia impugnada: Afirmó que las funciones que desempeñan los rectores en los planteles educativos, como el que regenta la hermana Mónica Patricia Tausa Ramírez, si bien son administrativas, no necesariamente conllevan el ejercicio de autoridad administrativa, porque las decisiones de fondo, la facultad autónoma independiente y las decisiones de importancia que pudieran tener incidencias políticas como las de favorecer a un candidato por razones de parentesco, no las toma un rector, sino otras instancias como el Ministerio de Educación, los gobernadores, alcaldes, secretarios de educación e incluso los consejos directivos de esos planteles educativos. Alegó que los rectores solo son ejecutores de las decisiones que vienen adoptadas por otras instancias administrativas, y no está en sus manos tomar decisiones.*

**Extracto:** “Para resolver debe tenerse en cuenta el numeral 4 del artículo 43 de la ley 136 de 1994: “De las Inhabilidades de los Concejales”. Para que se configure la causal en el caso objeto de estudio, se requiere, tal como lo ha dicho esta Corporación en oportunidades anteriores, que se configuren los siguientes requisitos: (i) La existencia del vínculo por parentesco en segundo grado de consanguinidad, entre el concejal elegido y el funcionario. (ii) Que dicho funcionario haya ejercido autoridad administrativa, dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección acusada, y (iii) Que la autoridad se haya ejercido por ese funcionario en el mismo municipio o distrito por el cual resulto elegido el concejal. En este caso se controvierte el segundo de los requisitos, puesto que para el recurrente, la señora Mónica Patricia Tausa no ejerce funciones de autoridad administrativa al ser rectora de la institución educativa Escuela Normal Superior María Auxiliadora. En relación con el concepto de autoridad administrativa, es necesario remitirse al artículo 190 de la ley 136 de 1994 (...) Con fundamento en esta norma, se ha establecido por parte de esta Sección que el concepto de autoridad administrativa comprende dos criterios: Criterio orgánico: cuando las personas ejercen algunos de los cargos que señala la norma o los correspondientes a los máximos niveles decisorios de la respectiva dependencia o entidad, es decir, quienes toman las decisiones para dirigir la entidad correspondiente y Criterio funcional: cuando la persona puede tomar decisiones correspondientes a aspectos relativos al manejo del personal vinculado con la institución, a la ordenación del gasto, a la celebración de contratos, entre otras funciones. Ahora bien, para establecer si los rectores de las instituciones educativas ejercen autoridad administrativa debe tenerse en cuenta lo establecido tanto por la ley 715 de 2001 como por el decreto 1075 de 2015 (...) De acuerdo con lo anterior, para esta Sección es claro que de las funciones que se establecen tanto en la ley 715 de 2001 como en el decreto 1075 de 2015, se tiene que el rector ejerce funciones de autoridad administrativa puesto que es ordenador del gasto de los recursos del Fondo, celebra contratos que deban pagarse con los recursos del fondo, decide sobre ciertas situaciones administrativas de los docentes y puede imponer sanciones disciplinarias. De otra parte, en cuanto al argumento expuesto en el recurso de apelación consistente en que las decisiones de fondo que pudieran tener incidencia política no las toma el rector, sino otras instancias como el Ministerio de Educación, gobernadores, alcaldes, secretarios de educación e incluso los consejos directivos de las instituciones educativas, debe decirse que de las funciones establecidas en la ley y en el decreto antes mencionados, se encuentra que el rector sí ejerce funciones de autoridad administrativa, ya que se reitera es ordenador del gasto, puede celebrar contratos, otorgar permisos a los docentes, imponer sanciones disciplinarias, entre otras.”

Auto de 21 de abril de 2016. Exp. 47001-23-33-000-2015-00492-01 M.P. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

4. Se admite demanda y se niega suspensión provisional del acto de elección de los representantes de las comunidades afrodescendientes ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma de la Guajira (Corpoguajira). Se establece la finalidad del medio de control de nulidad electoral y el acto susceptible de este control judicial.

**Síntesis del caso:** *En ejercicio del medio de control de Nulidad Electoral las demandantes solicitaron la anulación del acto de elección contenido en el Acta de 18 de febrero de 2016 por medio del cual las comunidades afrodescendientes asentadas en La Guajira escogieron como representantes ante el Consejo Directivo de CORPOGUAJIRA a la señora Yohanis Beatriz Mejía Mendoza (principal) y al señor Evaristo de Armas Córdoba (suplente). Corresponde a la Sala analizar si está comprobada, en esta etapa procesal, la irregularidad que alegan las demandantes de forma tal que se imponga al juez electoral suspender los efectos jurídicos del acto cuya legalidad se estudia. En la cuestión previa de esta providencia se harán algunas precisiones respecto a la acción electoral.*

**Extracto:** “la Acción Electoral tiene como fin último realizar un control abstracto y objetivo de legalidad en el que el juez verifica si el acto se encuentra o no conforme al ordenamiento jurídico. Se trata entonces de un estudio de validez del acto electoral en el que se determina, entre otros, si su causa, objeto y fin se corresponde con el marco normativo vigente. En consecuencia, una demanda electoral no puede considerarse, como erróneamente lo manifiesta el apoderado de la representante elegida, como un “fraude procesal”, sino como un ejercicio legítimo de la ciudadanía que, en uso de las acciones previstas por el ordenamiento jurídico pretende que la autoridad judicial competente se pronuncie sobre la legalidad objetivamente considerada del acto electoral. Decantado lo anterior, es importante señalar que desde la perspectiva de la acción electoral los actos que son susceptibles de control son los enlistados en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, esto es: i) los actos de elección, ii) los actos de nombramiento y iii) los actos de llamamiento a proveer vacantes, siendo los que los preceden actos preparatorios cuya legalidad se controla al hacer el control del acto definitivo. En efecto, esta Sección en diversas oportunidades ha precisado que el control de los actos de trámite o preparatorios se surte al estudiar la legalidad de los actos definitivos contemplados en el artículo 139 ibídem (...) La Sección, amparada en su facultad de interpretación de la demanda, entenderá que la causal invocada fue la de expedición irregular y será bajo las características propias de esta censura que se estudiará el caso concreto. Respecto a esta causal, la Sección Quinta ha sostenido que para que aquella se materialice no solo debe probarse la existencia de una anomalía en la formación del acto, sino también que aquella fue de tal magnitud que afectó de forma directa el sentido de la decisión. En otras palabras la irregularidad que se presente debe ser sustancial, trascendental y con incidencia directa en el contenido y/o sentido del acto definitivo (...) La Sala encuentra que el documento aportado por los citados consejos comunitarios sí es idóneo para dar por acreditado el requisito contemplado en el Decreto 1076 de 2015, pues pese a que aquel no lleva el nombre de certificación, sino resolución lo cierto es que en él se encuentran todos y cada uno de los ítems que la norma contempla que debe contener la certificación expedida por la alcaldía correspondiente (...) En consecuencia, no tiene importancia que los escritos aportados no se denominen “certificación” sino “resolución”, pues a la larga lo que interesaba al proceso electoral adelantado por la corporación autónoma era la información acerca de la ubicación, la junta y el representante legal de los consejos comunitarios participantes, datos que claramente se encuentran contenidos en los documentos analizados y, que por contera, pudieron ser analizados bajo esta misma perspectiva por Corpoguajira en la actuación administrativa surtida (...) Para la parte actora, se debe decretar la suspensión provisional del acto acusado, comoquiera que en la adopción del acto electoral se permitió la participación y votación de 5 consejos comunitarios que no acreditaron el cumplimiento del requisito referente a allegar copia del acta en la que constara la designación del candidato postulado por la comunidad afrodescendiente. Al respecto la Sala, por las razones que pasarán a explicarse, colige que tampoco es viable decretar la suspensión provisional del acto acusado, con base en este cargo (...) si lo que pretenden las demandantes no es que cada quien postule un candidato propio, sino que de entrada el consejo indique que apoya al candidato de otro consejo, esta interpretación de la norma tampoco resulta viable ya que exigir este requisito a los consejos comunitarios que no quieran postular a un candidato, implicaría que aquellos tengan que anticipar el sentido de su voto, lo cual va en detrimento de la participación, dialogo y construcción colectiva que debe permear un proceso democrático como el que aquí nos ocupa. En suma, insiste la Sala, en que la interpretación razonable de la norma que se dice desconocida conlleva a entender que la exigencia en comento es solo aplicable para aquellos consejos que deseen postular su candidato. En consecuencia no es viable decretar la suspensión provisional del acto acusado.”

## SALA DE CONSULTA

1. En la ejecución de un contrato de Certificado de Incentivo Forestal el contratista no puede, sin previa anuencia de la entidad estatal y sin el perfeccionamiento de un contrato modificatorio, variar la cantidad de hectáreas establecidas por especie ni reemplazar unas especies por otras, ni en general, alterar lo señalado en el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal.

*Síntesis del caso: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil emitir concepto sobre si resultan o no admisibles los cambios realizados por los contratistas en la ejecución de los contratos mediante los cuales se formalizaba el otorgamiento del Certificado de Incentivo Forestal (CIF) -que debían ejecutarse con estricta sujeción al PEMF-, teniendo en cuenta que tales cambios obedecieron a problemas de tipo técnico y que ello no implicó alteración en la cuantía de los mismos.*

**Extracto:** Afirma el Ministerio que: (i) dentro del clausulado en general se pactó "...la obligación del contratista de establecer y mantener una o varias especies forestales específicas en una cantidad de hectáreas señaladas expresamente. La sumatoria de hectáreas arrojaba la totalidad del proyecto", todo ello en atención al proyecto de reforestación incluido en el Plan de Establecimiento y Mantenimiento Forestal. (ii) que por parte del contratista, sin dar aviso a la entidad estatal, se modificaron las condiciones del contrato a causa de una serie de eventos que impidieron la previsión de la totalidad de contingencias, las cuales, de no ser atendidas y remediadas oportunamente hubieran desencadenado una afectación grave en la ejecución del mismo. (iii) que así las cosas, existió un cambio en el número de hectáreas establecidas por especie, lo que implicó el reemplazo de una por otra, sin que resultara alterado el área total del proyecto, pero que finalmente no causaron ningún perjuicio al ecosistema, sino que por el contrario se desarrollaron para generar las externalidades positivas. Si bien el proceso de contratación no estuvo precedido de un pliego de condiciones, las normas especiales regularon el proceso precontractual y el contenido del contrato, en especial el Decreto 1824 de 1994. En esta norma se estipuló como requisito la "solicitud de elegibilidad", presentada por el oferente, y el contenido mínimo del formulario de solicitud de elegibilidad a diligenciar por el interesado, el cual debía contemplar: "Área del proyecto y especies a utilizar". El ordenamiento jurídico aplicable y el mismo contrato señalaban que el PEMF solo podía ser modificado previa aprobación por escrito de la entidad estatal. Que el PEMF hacía parte de las obligaciones del contrato para obtener el CIF, y en forma indubitante se ordena que el proyecto de reforestación debe adelantarse "con estricta sujeción al PEMF". No obstante, según el contenido de la consulta, los contratistas realizaron en forma unilateral e inconulta modificaciones a las obligaciones contenidas en el contrato, en especial a la prestación pactada, sustituyendo unas especies por otras, modificando la cantidad de hectáreas establecidas por especie, o redistribuyendo el número de hectáreas de una especie, sin la autorización previa del Ministerio, y sin que se modificara previamente el PEMF y/o el contrato. Se menciona que este proceder en general, no afectó la externalidad positiva buscada con el medio contractual. Para la Sala, este proceder resulta contrario a las normas del Estatuto de Contratación, que requerían la solemnidad del contrato modificatorio, y en abierta contravención a lo previsto en el Decreto 1824 de 1994 para realizar el proyecto de reforestación con estricta sujeción al PEMF. Si bien en algunos contratos pudieron haberse logrado las externalidades positivas de la reforestación, y no se afectó el resultado, lo cierto es que la Administración no puede abdicar de su mandato legal de dirección general del contrato, al dejar al arbitrio del contratista y a su decisión unilateral la ejecución del objeto, y la modificación de la prestación, sin cumplir su función de control y vigilancia en forma directa o mediante su supervisor o interventor. Con este comportamiento, se estarían desconociendo los límites de orden temporal, formal y material para la modificación del contrato, surgidas del ordenamiento jurídico, como se expuso, y no resulta viable admitir situaciones de hecho como las planteadas en la consulta. De esta manera se desconoció lo pactado, pues es claro que las partes debieron cumplir el contenido integral del contrato, o en su defecto, realizar las modificaciones al mismo y al PEMF, con el cumplimiento de los requisitos legales. Asimismo debió realizar los estudios previos que

justificaran el cambio de la estipulación inicial. Esta afirmación es igualmente válida con independencia de que no haya sido alterado el valor pactado, pues el vínculo y obligatoriedad del contrato no se limita a su objeto, sino a todo su contenido obligacional. (...) No se observa en los hechos descritos la razón por la cual no se estudió la viabilidad del contrato modificatorio, y el motivo que impidió su perfeccionamiento. Simplemente se menciona que al ejecutar la prestación surgieron situaciones que justificaban cambios en el pacto inicial, lo cual debió implicar su análisis previo y la suscripción del contrato modificatorio. Ahora bien, respecto de las eventuales reclamaciones y controversias contractuales, la Sala no observa que quien procedió en forma unilateral al apartamiento del acuerdo que lo obligaba, y asumió su propio riesgo, pueda sustentar su derecho en la conducta antijurídica respecto de lo pactado en el contrato y en el Decreto 1824 de 1994, porque además lo estipulado en el contrato no resulta armónico con lo ejecutado por el contratista. En estas circunstancias, con las formalidades establecidas en el procedimiento consagrado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, o con la norma que estuviere vigente, que garantice el debido proceso y el derecho de defensa, le corresponderá a la entidad evidenciar si existió incumplimiento de las obligaciones del contratista, los hechos que la soportan, las causales de justificación o de exoneración y demás que surjan en este procedimiento.

Concepto 2263 de 17 de marzo de 2016, Exp. 11001-03-06-000-2015-00128-00(2263) M.P. EDGAR GONZALEZ LOPEZ. Levantamiento de reserva legal mediante oficio 20161100074611 de 22 de abril de 2016

**2. Cuando un miembro de una corporación pública haya sido sancionado con la expulsión de un partido determinado, dicho sancionado no puede vincularse a una bancada política diferente a aquella que lo inscribió como candidato y le impuso la sanción, toda vez que incurriría en doble militancia.**

*Síntesis del caso: El Ministerio del Interior solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil emitir concepto sobre las consecuencias que tiene para un miembro de una corporación pública de elección popular la expulsión del partido político que lo avaló para aspirar al cargo.*

**Extracto:** Como se ha indicado por la jurisprudencia, desde el punto de vista formal la prohibición constitucional de doble militancia busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, y por ende, a dos bancadas; y desde una aproximación material, dicha interdicción conlleva la imposibilidad de que el representante ejerza activismo en defensa de programas, idearios o ideologías distintas a las que permitieron la elección. En consecuencia para la Sala es claro que la respuesta al primer interrogante planteado en la consulta es necesariamente negativo: no es posible que un congresista, diputado o concejal que es expulsado de su partido o movimiento político se vincule a otra colectividad para terminar su periodo. Como establece la parte final del inciso 2º del referido artículo 2º de la Ley 1474 de 2011, el candidato electo que desea representar a otro partido diferente al que avaló su elección no puede trasladarse libremente de una colectividad a otra sino que debe renunciar a su cargo con al menos 12 meses de antelación y presentarse a unas nuevas elecciones. (...) La expulsión de un miembro de una corporación pública de elección popular del partido o movimiento político que lo avaló deja a dicho servidor en imposibilidad de cumplir sus deberes de pertenencia a un partido o movimiento político; asimismo lo pone en contravía de las reglas de organización y funcionamiento de tales corporaciones, en las que los derechos de participación corresponden a las bancadas y no a sus integrantes individualmente considerados. Por tanto, el congresista, diputado o concejal expulsado de su partido o movimiento político sufre una disminución importante de sus facultades como miembro de la corporación a la cual pertenece, en la medida que (i) pierde la mayor parte de sus posibilidades de participación dentro de la corporación; (ii) queda impedido para formar bancada y ejercer los derechos que esa condición le otorga y (iii) pierde los beneficios que le otorga su pertenencia a un partido o movimiento político (financiación, acceso a medios de comunicación, etc.). Se observa pues que en ningún caso la expulsión de la colectividad comporta un efecto neutro y mucho menos favorable o beneficioso para los miembros de las corporaciones públicas de elección popular. De ahí que las mesas directivas de la respectiva corporación deban ser informadas de tales expulsiones para que puedan cumplir su deber de dar cumplimiento a las sanciones impuestas por los partidos y movimientos políticos que conllevan, como en este caso, la limitación de los derechos del

elegido (artículo 4° de la Ley 974 de 2005, supra 3.1). En este contexto parecería casi obligado concluir que la expulsión del partido o movimiento político también produce la pérdida de la curul, tal como se plantea en las preguntas del organismo consultante. Empero, pese a la fuerza de los argumentos expuestos, la Sala observa que ni la Constitución ni la ley -que han sido especialmente cuidadosas en regular las causas que producen la separación de un cargo de elección popular- han previsto expresamente esa consecuencia, pues no fue establecida ni en los artículos 107 (prohibición de doble militancia) y 108 (régimen disciplinario de los partidos) de la Constitución Política, ni en las Leyes 974 de 2005 y 1475 de 2011 suficientemente analizadas a lo largo de este concepto. Tampoco aparece consagrada -la pérdida de la curul por la expulsión del partido o movimiento político- como causal de pérdida de investidura (artículo 183 ibídem), ni como falta absoluta que permita el reemplazo del elegido (artículo 134 ibídem). (...) Ahora bien, , la Sala considera que mientras que la Constitución Política o por lo menos el legislador estatutario no señalen expresamente que la expulsión del partido o movimiento político conlleva la pérdida de la curul, no es posible aplicar esa consecuencia solo por vía interpretativa, pues aún bajo la consideración de que las curules pertenecen a los partidos y no a los candidatos y de que lo contrario desnaturaliza el régimen de bancadas, no puede perderse de vista que en cualquier caso está de por medio el derecho fundamental a elegir y ser elegido y la voluntad de quienes con su voto permitieron la elección del respectivo congresista, diputado o concejal.

Concepto 2231 de 10 de septiembre de 2015, Exp. 11001-03-06-000-2014-00246-00(2231) M.P. WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Levantamiento de reserva legal mediante auto de 29 de marzo de 2016

## ÍNDICE TEMÁTICO

### LEY 1437

- La solicitud de medida de suspensión provisional de una norma que ya había sido objeto de la misma, procede si se presentan hechos sobrevinientes.

### SALA PLENA

- No se violó el derecho de defensa del congresista sancionado porque la interceptación de comunicaciones telefónicas había sido previamente autorizada en sede judicial, fue allegada al proceso de pérdida de investidura como una prueba documental trasladada y las partes tuvieron oportunidad de controvertirla

### ACCIONES DE TUTELA

- No prospera la impugnación presentada por el actor a la solicitud del total desembargo de su cuenta bancaria donde le fueron consignadas sus cesantías, por medida cautelar decretada en proceso de responsabilidad fiscal
- Se niega la protección del derecho fundamental al debido proceso, invocado por el Municipio de Bucaramanga- Dirección de Tránsito-, por no configurarse defecto sustantivo con la aplicación del Estatuto Tributario relativo al cobro coactivo de las multas de tránsito
- La Sección Quinta amparó -con efectos definitivos- los derechos al mínimo vital, a la seguridad social, a la dignidad humana y de acceso a la administración de justicia del actor, quien ostentó el cargo de Juez y durante más de quince (15) años se encontraba reclamando la reliquidación de su pensión
- La acción de tutela es improcedente para cuestionar el auto que imprueba un acuerdo de conciliación cuando no se interpone recurso de reposición contra este
- El defecto material o sustantivo se configura cuando una prestación es excluida como factor salarial para la liquidación pensional
- Se negó el amparo solicitado por la actora, alcaldesa elegida del municipio de Curumaní Cesar, cuya elección fue declarada nula por el Tribunal Administrativo del Cesar debido a que es la esposa de quien era el alcalde en el periodo anterior
- Se tuteló el derecho a la vivienda digna de una persona, beneficiaria de un subsidio de vivienda familiar de interés social, el cual se venció sin haberse desembolsado debido a que transcurrieron

casi 5 años sin que se diera la ejecución y entrega de la vivienda para la cual se asignó. En ese sentido, se ordenó la inaplicación por inconstitucionalidad de las normas que regulan los subsidios, referidas al requisito de renunciar a los mismos antes de su vencimiento para poder postularse a otro, con el fin de garantizar a la actora que pueda aplicar a un nuevo subsidio de interés social a través de los entes territoriales o de las cajas de compensación familiar

- Llamamiento a calificar servicios no requiere que se expresen las razones por las cuales se desvincula a un oficial de la Policía Nacional, en tanto que la motivación ya está prevista en la ley
- Sistema de turnos para el pago de condenas a cargo de la Fiscalía General de la Nación puede alterarse cuando se trata de proteger derechos fundamentales en riesgo de personas en situaciones de urgencia manifiesta, derivada de sus condiciones de vulnerabilidad y del tiempo desproporcionado de espera al que han sido sometidas
- Nombramientos realizados en virtud de una lista de elegibles no requieren que el interesado eleve una solicitud para proveer la vacante, es deber de la entidad nombrar en los cargos vacantes a quienes sigan en turno en la lista

#### ACCIÓN POPULAR

- Las Corporaciones Autónomas se encuentran en la obligación de proteger los recursos naturales en zonas donde se realicen obras de mantenimiento y rehabilitación vial

#### SECCIÓN PRIMERA

- Se ordena la cancelación del registro de la marca TONY ROMA'S por ser similar al nombre y enseña comercial TONY ROMA'S, cuyo uso personal, constante, real y efectivo se demostró
- Se niega la nulidad del Decreto con fuerza de Ordenanza N° 653 de 19 de diciembre de 2006, por medio del cual el Gobernador del Cauca creó el municipio de Guachené, ante la negativa de la Asamblea Departamental en adoptar el acto de creación
- Se declara la nulidad de la Resolución 1057 de 23 de marzo de 2010 "*Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que debe cumplir la miel de abejas para consumo humano*", expedida por el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud)

#### SECCIÓN SEGUNDA

- La Sección Segunda del Consejo de Estado profirió Sentencia de Unificación en materia de reconocimiento de la prima de servicios a los docentes oficiales, precisando que el artículo 15 de la ley 91 de 1989 no la crea, ni la reconoce a favor de los docentes oficiales, y fija las reglas jurisprudenciales para decidir las controversias judiciales tramitadas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo

- Se declara la nulidad de la sanción disciplinaria impuesta a la Inspectora de Policía Urbana de la Alcaldía de Bucaramanga por vulnerado el debido proceso y el derecho de defensa, como quiera que atribuyó responsabilidad disciplinaria quebrantando el principio de congruencia, al no existir una armonía e identidad entre el pliego de cargos y la parte motiva del fallo
- La interposición del recurso extraordinario de súplica no suspende el término de caducidad establecido para la ejecución de la sentencia condenatoria, ya que la suspensión del cumplimiento de ésta debe ser solicitada con el recurso, no opera de oficio, y de conformidad con el artículo 177 del C.C.A., las sentencias son ejecutables 18 meses después de la ejecutoria de la sentencia que decidió el recurso de apelación
- La pérdida de ejecutoriedad por decaimiento del acto administrativo opera frente a actos que no se han ejecutado o frente a los que se ejecutan en forma recurrente, continua o a futuro y no frente a aquellos cuya ejecución fue instantánea, es decir, ocurrió en un momento dado y cuya situación quedó consolidada por no haber sido cuestionada administrativa y/o judicialmente en término oportuno
- Se niega la nulidad del artículo 1 del Decreto 1151 de 1999, por el cual se dictan disposiciones en materia salarial para los empleados públicos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República
- Se niega el recurso extraordinario de revisión, por considerar que la no inclusión en la asignación de retiro de la prima de actividad en un porcentaje del cincuenta por ciento, constituye un nuevo análisis del problema jurídico planteado en el proceso, y que si bien es cierto, en anteriores oportunidades la Sala encontró probado la nulidad de la sentencia por falta absoluta de motivación, en esos casos en particular se presentó la circunstancia de no contener ningún análisis frente a la mencionada prima como factor de liquidación pensional, según lo consagrado Decreto 2070 de 2003

### SECCIÓN TERCERA

- Se declaró la nulidad de la Resolución 001 de 1999 que realizó la liquidación unilateral de contrato de obra, dado que este último estuvo suspendido por acuerdo de las partes y porque no era viable la inclusión de la cláusula penal, debido a que no se encontraba vencido para la fecha de expedición del acto administrativo
- En aquellos casos en los que se involucre el interés prevalente de menores de edad, no es procedente impartir aprobación a la conciliación judicial por comprometer la satisfacción de sus derechos irrenunciables reconocidos como derechos fundamentales en la Constitución Política
- Cuando la demanda por conflictos sobre contratos estatales se presenta ante un Juez de lo Contencioso Administrativo y este observa la existencia de cláusula compromisoria en el contrato, la remisión que se haga por competencia a la jurisdicción arbitral no altera la fecha de presentación de la misma, por lo que las reglas para contar la caducidad de la acción son las mismas
- Se configura la responsabilidad patrimonial del estado cuando la administración revoca un acto administrativo que ha expedido y que le es favorable al administrado
- Se condena al Ministerio de Defensa - Ejército Nacional por la muerte de un soldado, dado que se demostró la falla del servicio por el incumplimiento en el deber de vigilancia y control sobre sus

miembros en instalaciones militares, además, se evidenció la afectación o vulneración de derechos o bienes convencional y constitucionalmente amparados por la perpetuidad en la impunidad presentada en el proceso judicial adelantado ante la justicia penal militar

- Se denegaron las pretensiones de una acción de reparación directa que pretendía la indemnización de perjuicios por la muerte de una menor en una actividad académica extracurricular adelantada en colegio público, dado que ella se encontraba matriculada en una institución educativa particular
- Se condenó al Ministerio de Defensa - Policía Nacional por la desaparición y muerte de un transportador como consecuencia de la actuación de agentes de esa institución, quienes actuaron en conjunto con bandas criminales, ante la falla del servicio presentada por la entidad condenada por omisión en el deber legal de control y vigilancia de sus miembros a cargo
- Se ordenó el pago de los valores amparados mediante póliza de seguros correspondientes a riesgos por pérdidas originados en actos u omisiones negligentes de empleados, ante el pago de falsas sentencias judiciales
- La solicitud de medida de suspensión provisional, de norma ya suspendida, procede si se presentan hechos sobrevinientes
- Se exhortó al Ministerio de Salud y la Protección Social para que presente al Congreso de la República un proyecto de ley estableciendo un sistema de asunción solidaria del riesgo por infecciones nosocomiales u otro tipo de padecimientos iatrogénicos sobre los que se pueda predicar la responsabilidad sin mediación de culpa, para lo cual debe estudiarse la posibilidad de creación de un fondo estatal especial o seguro contra esta clase de riesgo
- Se declaró administrativa y patrimonialmente responsable a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, por la omisión y retardo de su deber de inspección y vigilancia de la actividad financiera desarrollada por la Cooperativa COCENTRAL que ocasionó que esta entrara en cesación de pagos e iliquidez y que los actores perdieran los ahorros depositados en dicha entidad

#### SECCIÓN CUARTA

- El servicio notarial está gravado con el impuesto de industria y comercio independiente de que haya sido o no señalado en los acuerdos municipales como actividad análoga a los servicios considerados como gravados en la Ley 14 de 1983
- Los ingresos por venta de bienes en los almacenes in bond al considerarse exportaciones no están gravados con el impuesto de industria y comercio
- Los contribuyentes no obligados a llevar contabilidad no pueden solicitar la deducción por depreciación de activos fijos en la declaración de renta, ya que se requiere el registro contable de la depreciación
- No están gravadas con el impuesto de industria y comercio las primas de seguros previsionales y la rentas vitalicias por ser recursos de destinación específica para la seguridad social y por existir prohibición constitucional para imponer tributos sobre aquellos

**SECCIÓN QUINTA**

- Decide la Sala las solicitudes de aclaración y adición del fallo que declaró la nulidad del Acuerdo N° 042 del 26 de noviembre de 2014 por medio del cual se eligió a Gustavo Orlando Álvarez Álvarez como Rector de la UPTC para el período 2015-2018
- Se confirma parcialmente auto apelado mediante el cual se declaró terminado el proceso de nulidad electoral por abandono, debido a irregularidades en la notificación y publicaciones en prensa, para cargos de nivel directivo de la Contraloría General de la República
- Se confirma auto que adicionó la providencia y accedió como medida provisional a la suspensión del acto de elección de Mario Alejandro Tausa Ramírez como Concejal del distrito de Santa Marta para el periodo 2016-2019. Se establece como los rectores de las instituciones educativas ejercen autoridad administrativa
- Se admite demanda y se niega suspensión provisional del acto de elección de los Representantes de las comunidades afrodescendientes ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma de la Guajira (Corpoguajira). Se establece la finalidad del medio de control de nulidad electoral y el acto susceptible de este control judicial

**SALA DE CONSULTA Y  
SERVICIO CIVIL**

- En la ejecución de un contrato de Certificado de Incentivo Forestal el contratista no puede, sin previa anuencia de la entidad estatal y sin el perfeccionamiento de un contrato modificadorio, variar la cantidad de hectáreas establecidas por especie ni reemplazar unas especies por otras, ni en general, alterar lo señalado en el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal
- Cuando un miembro de una corporación pública haya sido sancionado con la expulsión de un partido determinado, dicho sancionado no puede vincularse a una bancada política diferente a aquella que lo inscribió como candidato y le impuso la sanción, toda vez que incurriría en doble militancia

## NOTICIAS DESTACADAS

El magistrado auxiliar Juan Manuel Laverde Álvarez, de la Sala de Consulta y Servicio Civil, será el próximo conferencista en el espacio Consejo de Estado en Línea: De cara al país, que tendrá lugar el jueves 12 de mayo, a partir de las 10:00 a.m.

El doctor Laverde Álvarez hará una exposición sobre “El Procedimiento Administrativo sancionatorio en la Ley 1437”, de gran interés para la comunidad jurídica.

La videoconferencia será transmitida por la página de la Corporación [www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co), además, podrá hacer llegar sus preguntas al correo [conferencias@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:conferencias@consejoestado.ramajudicial.gov.co) o a la cuenta de twitter @consejodeestado.

**Nota:** A través del servicio de consultas, la Relatoría brinda información y suministra la jurisprudencia de la Corporación una vez se han notificado debidamente las providencias, por cuanto carece de la facultad de informar sobre el trámite de procesos en curso o brindar asesoría jurídica. La Sistematización de la jurisprudencia del Consejo de Estado, a través de descriptores, restrictores, y la tesis, no exoneran al usuario de la información a corroborar su contenido con los textos de las providencias. En caso de atender eventuales inconsistencias, se sugiere que sean puestas en conocimiento de la relatoría.

Si desea obtener las sentencias a las que se hace referencia en cada número del BOLETÍN DEL CONSEJO DE ESTADO, ingrese a la página Web de la Corporación [www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co), opción **BOLETINES**, opción **CONSULTAR**, opción **2016**, abra el boletín y descárguelas haciendo clic sobre los datos del expediente que aparecen al final de cada reseña.

Para cualquier inquietud escribanos a:  
[boletince@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:boletince@consejoestado.ramajudicial.gov.co)

**CONSEJO EDITORIAL**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Presidente  
**JORGE O. RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Vicepresidente

**Sala de Gobierno**

**Roberto Serrato Valdés**  
Presidente Sección Primera  
**Sandra Lisset Ibarra Vélez**  
Presidente Sección Segunda  
**Ramiro Pazos Guerrero**  
Presidente Sección Tercera  
**Martha Teresa Briceño**  
Presidenta Sección Cuarta  
**Lucy Bermúdez Bermúdez**  
Presidenta Sección Quinta  
**Germán Bula Escobar**  
Presidente Sala de Consulta

**Reseña fallos**

**Liliana Becerra Gámez**  
Relatora Sección Primera

**Gloria Cristina Olmos y  
José Orlando Rivera**  
Relatores Sección Segunda

**Narly del Pilar Morales, Gloria  
Stella Fajardo y Yolanda  
Velásquez Zárate**  
Relatoras Sección Tercera

**John Alirio Pinzón Pinzón**  
Relator Sección Cuarta

**Diana del Pilar Restrepo Nova**  
Relatora Sección Quinta

**María Angélica Pulido Barreto**  
Relatora Sala de Consulta

**Carolina Valenzuela, Ingrid  
Viasus y Blanca Salazar**  
Relatoras Acciones  
Constitucionales

**Coordinación General**

**Diana Sánchez**  
Secretaria Privada  
Teléfono: (1) 3506700 Ext. 2052

**Jefe de Divulgación**

- **Nancy Torres Leal**  
Teléfono: (1) 3506700 Ext. 2117