



Contenido:

Editorial	1
Jurisprudencia del Consejo de Estado al Día	
• Acciones Constitucionales	1 - 5
• Sección Primera	6 - 8
• Sección Segunda	9 - 14
• Sección Tercera	14 - 23
• Sección Cuarta	23 - 29
• Noticias Destacadas	30

Noticias destacadas

SALA DE CONSULTA DEL CONSEJO DE ESTADO ESTÁ REALIZANDO DIVERSOS TALLERES SOBRE EL IMPACTO QUE EL NUEVO CÓDIGO TENDRÁ EN LA RAMA EJECUTIVA

EDITORIAL

Para el Consejo de Estado resulta de gran importancia la implementación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la repercusión que este tendrá en las diferentes ramas del poder público y la comunidad en general.

Por tal motivo se encuentra realizando, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, los talleres sobre el impacto que tendrá el Nuevo Código en la Rama Ejecutiva. En estas jornadas se abordarán temas como el derecho de petición, las reglas generales de procedimiento administrativo, los medios electrónicos en el procedimiento administrativo y la extensión de la jurisprudencia a terceros.

El primero de los talleres se realizó el pasado 1° de marzo y se llevarán a cabo hasta el próximo 22 de marzo; con ello la Corporación espera identificar, junto a los miembros de la rama ejecutiva, los riesgos, problemas y oportunidades que puedan derivarse de la aplicación del nuevo régimen jurídico.

Gustavo Eduardo Gómez Aranguren
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:

ACCIONES CONSTITUCIONALES

TUTELAS

1. Es improcedente la acción de tutela instaurada por Manuel Guillermo Cuello Baute para invalidar la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría.

El actor interpuso acción de tutela para que se revoquen los actos administrativos mediante los cuales la Procuraduría General de la Nación lo sancionó con destitución e inhabilidad general por 17 años, al considerar que se le vulneró el debido proceso.

Al confirmar la providencia impugnada que negó por improcedente la acción, la Sala indicó que por el carácter subsidiario de la acción de tutela, ésta resulta improcedente cuando el actor dispone de otro mecanismo de defensa judicial, por cuanto no se pueden suplantar las acciones establecidas por el ordenamiento. Afirmó la Sala que en este caso, el actor pudo optar por las vías legales ordinarias, es decir, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para obtener la nulidad del acto por medio del cual se le impone una sanción de carácter disciplinario, y no puede ahora por medio de la acción de tutela, la cual como ya se indicó es una acción subsidiaria para cuando no se disponga de otros recursos legales, lograr el cometido señalado.

[Sentencia de 2 de febrero de 2012, Exp. 20001-23-31-000-2011-00506-01\(AC\) MP. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO](#)

2. La descripción de las funciones en las certificaciones allegadas para acreditar experiencia relacionada dentro de un concurso público se torna innecesaria, cuando el actor ha desempeñado empleos cuyas funciones resultan a todas luces idénticas con las de aquel al que aspira.

Al decidir la impugnación presentada por la Comisión Nacional del Servicio Civil contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Sala indicó que si bien el actor dentro del proceso de selección aportó certificaciones laborales sin especificar las funciones del cargo, lo que puede considerarse como un incumplimiento a lo previsto en el artículo 18 del Acuerdo 077 de 2009 que tiene como finalidad verificar que el concursante reúne la experiencia laboral relacionada con el cargo al que aspira y que por lo tanto, reúne los requisitos mínimos para ocuparlo, cabe advertir que esas certificaciones aunque no describen las funciones, hacen referencia a cargos de auxiliar de servicios generales que ha ocupado con anterioridad en instituciones educativas del Municipio, que a juicio de la Sala son empleos cuyas funciones se corresponden con el que fue ofertado en la Convocatoria 001 de 2005. En virtud de lo anterior, la Sala estima que para el caso en particular la descripción de las funciones en las mencionadas certificaciones se torna innecesaria, pues el hecho que el actor haya desempeñado empleos cuyas funciones resultan a todas luces idénticas con las de aquel al que aspira, acredita plenamente que tiene la experiencia laboral requerida para ejercer las funciones del mismo en propiedad. En consecuencia, la Sala confirma el amparo y ordena, que de resultar posible, se le permita al actor seguir en el proceso de selección.

[Sentencia de 16 de febrero de 2012, Exp. 25000-23-15-000-2011-02706-01 \(AC\) MP. GERARDO ARENAS MONSALVE](#)

ACCIONES POPULARES

1. Se revoca sanción por desacato al Alcalde Municipal de Tunja, porque la construcción de la calle 48B y el puente vehicular, ordenada en el fallo de la acción popular no se han podido adelantar por causas ajenas a su voluntad.

Al revocar la providencia del Tribunal Administrativo de Boyacá que sancionó con multa al Alcalde del Municipio de Tunja por desacato a la orden judicial dictada dentro de la acción popular, la Sala indicó que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de una sanción en sí misma, sino promover el cumplimiento de la orden judicial, y en casos como el analizado en el cual no concurre el elemento subjetivo, esto es, la negligencia o dolo en el incumplimiento de la decisión judicial, la sanción resulta improcedente. Al respecto dijo la Sala, que la realización de las obras públicas que ordenó el fallo se ha visto obstaculizada por la negativa a otorgar los permisos para la construcción de la vía, la necesidad de comprar un predio cuyo costo se incrementó y el surgimiento de inconvenientes técnicos. Por lo anterior, la Sala resolvió instar a las autoridades competentes a adoptar las medidas administrativas correspondientes para dar cumplimiento efectivo a lo ordenado

en la sentencia de 14 de diciembre de 2005 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, relacionado con la construcción de la vía sobre la calle 48B y el puente vehicular.

[Sentencia de 15 de diciembre de 2011, Exp. 15001-23-31-000-2004-00966-02 \(AP\), MP. RUTH STELLA CORREA PALACIO](#)

*** Con salvamento de voto de la Consejera Stella Conto Díaz del Castillo**

2. a) La Alcaldía Mayor de Bogotá, las Alcaldías Locales de Chapinero, la Candelaria y Kennedy, la Policía Nacional y el Instituto para la Economía Social, violan el derecho colectivo al goce del espacio público, porque no han adelantado acciones eficaces y contundentes para organizar a los vendedores que invaden el espacio público.

Al decidir, en segunda instancia, las acciones populares instauradas por algunos ciudadanos que estiman vulnerados derechos colectivos por la invasión del espacio público de los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, la Sala advierte que a pesar de las acciones adelantadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, las Alcaldías Locales, la Policía Nacional y el Instituto para la Economía Social, para mitigar la invasión de vendedores informales al espacio público, muchos continúan ocupando irregularmente el espacio público ubicado en i) la Calle 19, entre Carreras 3ª y 15; ii) la Calle 14, entre Carreras 5ª y 10ª; iii) la Carrera 10ª, entre Calles 10ª y 20; iv) las Calles 15 y 17, entre Carreras 5ª y 10ª; v) la Carrera 7ª, entre Calles 7ª y 34; vi) la Carrera 51, entre las Diagonales 44 y 47; vii) la Calle 6 D Sur, entre la Carrera 71 D y la Av. Boyacá; viii) las Calles 7ª y 10ª, entre Carreras 19 y 24; ix) y la Calle 24, entre Carreras 6ª y 7ª. En tal virtud, la Sala considera que la Alcaldía Mayor de Bogotá, las Alcaldías Locales de Chapinero, la Candelaria y Kennedy, la Policía Nacional y el Instituto para la Economía Social, violan el derecho colectivo al goce del espacio público, pues no han adelantado acciones eficaces y contundentes para organizar a los vendedores informales estacionarios y semi-estacionarios que invaden irregularmente, en varias zonas de la Capital, los andenes y calles, máxime cuando desde hace más de 8 años un fallo de la Corte Constitucional, estableció los requisitos constitucionales mínimos que deben llenar las políticas, programas y medidas estatales correspondientes para recuperar el espacio público respetando los derechos fundamentales de los vendedores, y han pasado más de 6 años desde que se adoptó el Plan Maestro de Espacio Público sin que existan avances significativos por parte de la administración para al eficaz recuperación del espacio público.

b) Se reitera que el desalojo sin reubicación de vendedores ambulantes y la retención de sus elementos de trabajo viola el derecho al trabajo y al mínimo vital, aunque se pretenda cumplir el cometido estatal de preservar el espacio público.

Considerando que en las condiciones socioeconómicas actuales deben adoptarse medidas para la recuperación del espacio público que no vulneren derechos fundamentales de los vendedores ambulantes, recordando lo expresado en anteriores oportunidades, la Sala indicó que , siempre que se pretenda el amparo del derecho colectivo al goce del espacio público, por la ocupación irregular que estos hagan de él, deberán respetárseles sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, en las condiciones expuestas por la Cortes Constitucional en la sentencia T-772 de 2003.

c) Venta de loterías y periódicos en el espacio público viola el derecho al goce del espacio público, pero de ello no son responsables las compañías que producen estos bienes.

Al referirse de manera particular a la venta de periódicos y loterías hecho por vendedores informales estacionarios y semi-estacionarios, sostuvo la Sala que esta actividad afecta el derecho al goce del espacio público, por lo que, no le asiste razón a las entidades demandadas al considerar que la venta de estos bienes hecha informalmente en las calles y andenes de Bogotá se encuentra legitimada, pues lo cierto es que no puede confundirse la legalidad del los bienes vendidos con la del uso informal de bienes de uso público. No obstante, indica la Sala, como no obra dentro del proceso prueba alguna que permita acreditar que la ocupación irregular sea incentivada, auspiciada o

motivada por las compañías que producen los periódicos y las loterías demandadas, eximió de responsabilidad a estas empresas por la violación al derecho colectivo al goce del espacio público. En relación con las empresas demandadas, la Sala revoca la orden de tener en cuenta a los vendedores informales a efectos de ser vinculados laboralmente con ellas, por afectar la libertad económica y de empresa.

d) El IPES debe publicitar los nuevos recintos comerciales donde se reubiquen a los vendedores informales a más tardar dentro de los 20 días siguientes a la ejecutoria del fallo y adelantar un registro especial y carnetización de estos vendedores, dentro de los 2 meses siguientes a dicha ejecutoria. Las autoridades distritales dentro de los 20 días siguientes deben adelantar campañas de concientización sobre los programas y alternativas de trabajo legal que ofrece el IPES, y las consecuencias del uso indebido del espacio público.

Al desestimar la impugnación presentada contra estas medidas, la Sala precisó que realizar un registro de vendedores ambulantes, así como carnetizarlos, permite que la administración cuantifique el problema de invasión del espacio público por parte de esta población, y ayuda a organizar a las personas que realizan informalmente las ventas en las calles, con el fin de que las medidas que posteriormente se adopten para recuperarlo sean aptas, en términos de calidad y cantidad, para salvaguardar los derechos fundamentales de los vendedores. Sin embargo, la Sala estima innecesario para estos fines dotar de uniformes y chalecos a los vendedores informales, por lo que revoca la orden dada en este particular sentido al IPES. También indica, que la Alcaldía Mayor de Bogotá, por conducto de sus los Alcaldes Locales, debe realizar un registro especial de vendedores informales, el cual posteriormente deberá ser enviado al IPES, lo cual se enmarca dentro del deber de adoptar medidas para la protección del espacio público. Del mismo modo, la Sala confirma la orden a la Alcaldía Mayor de, a través de las alcaldías locales, adelantar campañas de concientización sobre los programas y alternativas de trabajo legal que ofrece el IPES, las consecuencias del uso indebido del espacio público y sobre el procedimiento de incautación de mercancías.

e) El Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, debe supervisar la eficacia de las alternativas que ofrecen a la población desplazada.

La orden fue confirmada por la Sala, al considerar que si bien en la demanda no se probó que los vendedores informales invasores del espacio público fueran personas desplazadas, lo cierto es que es un hecho notorio que una buena cantidad de vendedores informales son personas desplazadas que como única opción de supervivencia venden informalmente bienes en el espacio público.

[Sentencia de 2 de febrero de 2012, Exp. 25000-23-15-000-2003-02530-01\(AC\), MP. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO](#)

3. El municipio de Capitanejo (Santander) debe prestar el servicio público de acueducto conforme a las normas técnicas de calidad del agua potable, de modo que sea apta para de consumo humano.

Al decidir el recurso interpuesto por el municipio de Capitanejo contra la decisión del Tribunal Administrativo de Santander que concedió el amparo de los derechos colectivos invocados, la Sala indicó que a pesar de la construcción de la planta de tratamiento de agua potable para el municipio de Capitanejo, la prestación del servicio continúa siendo de deficiente calidad, pues exámenes muestran que el líquido es inviable sanitariamente, por lo que confirma la orden al ente territorial, para que en el plazo indicado por el a quo adelante la implementación de los procedimientos que permitan ofrecer agua potable a la población.

[Sentencia de 2 de febrero de 2012, Exp. 68001-23-15-000-2002-01962-01 \(AP\), MP. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ](#)

4. a) La Aeronáutica Civil vulnera el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles porque no ha realizado el reforzamiento estructural del Aeropuerto Internacional el Dorado, conforme a lo dispuesto por la Ley 400 de 1997.

Al resolver la apelación presentada por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil contra la sentencia del 14 de julio de 2010, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que accedió al amparo del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, porque a su juicio, las estructuras del Aeropuerto “El Dorado” incumplen las exigencias en materia de sismo resistencia, la Sala indicó que en el presente caso para el año 2003, ni siquiera se habían realizado las obras necesarias, pues incluso solo hasta el 28 de agosto de 2006, se adjudicó el contrato de concesión a la sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional -OPAIN S.A.- y para ese entonces, las estructuras del Aeropuerto El Dorado seguían sin ser intervenidas, incumpliendo el artículo 54 de la Ley 400 de 1997. Igualmente señaló que para la Sala es irrelevante que la Aeronáutica Civil hubiera iniciado el proceso licitatorio para contratar las obras de refuerzo estructural, el cual se dio por terminado y que posteriormente, iniciara el proceso para entregar en concesión la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento y modernización y expansión del Aeropuerto El Dorado, pues para el año de 2003, plazo dado por la Ley 400 de 1997, la vulneración de los derechos colectivos de seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles persistía, dado que ni siquiera se habían realizado las intervenciones necesarias que garantizaran los estándares exigidos en materia de sismo resistencia. En ese orden de ideas, es clara la vulneración de los derechos colectivos y corresponde su amparo

b) Ante la demolición de la terminal y construcción del nuevo proyecto, la administración debe velar por el cumplimiento de las normas que regulan la materia, en especial, la Ley 400 de 1997, y el cronograma acordado entre las partes.

Para la Sala, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no puede inmiscuirse en la relación contractual que tiene la Aeronáutica Civil y la Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional -OPAIN-, al ordenar que la Administración no podrá alterar, modificar ni postergar el cronograma de obras de modernización y expansión presentando por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, por cuanto el juez no puede sustituir a la administración y menos aún impedir la modificación del cronograma de las obras de modernización, dado que la misma legislación colombiana permite la modificación de las condiciones contractuales. En vista de la entrega en concesión del Aeropuerto El Dorado, a la Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional -OPAIN-, mediante el contrato N° 6000169 OK del 12 de septiembre de 2006, es claro que tal firma entra a desempeñar una labor de gran envergadura, en conjunto con la parte demandada, para garantizar la protección de los derechos colectivos de seguridad y prevención de desastres en la infraestructura del Aeropuerto; motivo por el cual, se instará a dicha firma para que garantice la efectividad de la nueva construcción de conformidad con los parámetros exigidos en materia de sismo resistencia. Y añade que la entrega en concesión del aeropuerto a un tercero, mantiene la obligación de la Aeronáutica Civil de implementar los planes de reacción y evacuación, bien sea directamente o a través de un tercero, como sería el del concesionario, dependiendo de las condiciones contractuales que se pacten. Para la Sala es claro que el acuerdo contractual por sí solo no es suficiente para considerar que la amenaza del derecho colectivo a la seguridad pública y prevención de desastres se superó, pues en el expediente no aparece otra prueba que evidencie que al momento de proferir la sentencia de primera instancia existían medidas adecuadas de información respecto del plan de reacción frente a un sismo, y el plan de evacuación de las instalaciones, ni tampoco se aportaron durante la segunda instancia

SECCIÓN PRIMERA

1. La Sala declaró la nulidad del numeral 3.6 del Acta 787 de 2001, por haber sido emitido sin observar el procedimiento que establece el artículo 13 de la Ley 182 de 1995, para la expedición de los actos generales que sean de competencia de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión

Extracto: La forma como está redactado el numeral 3-6 del Acta 787 de marzo 14 de 2001, esto es, “la Junta Directiva por unanimidad, dispone que deben negarse las solicitudes para ampliación del área de cobertura para distribuir señales incidentales de las comunidades organizadas” implica que deban negarse todas las solicitudes de comunidades organizadas relativas a la ampliación del área de prestación del servicio de distribución de señales incidentales inicialmente otorgado por la CNTV, lo cual a su vez constituye sin duda una decisión de carácter general que debió adoptarse conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 182 de 1995 para dichos actos. En consecuencia, el aparte demandado del Acta de marzo 14 de 2001, de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión deberá declararse nulo.

[Sentencia del 20 de octubre de 2011. Exp. 11001-03-24-000-2004-00098-01, MP. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Acción de nulidad](#)

2. La acción de nulidad simple es la adecuada para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de registro independientemente de los efectos particulares que pudieren derivarse de su anulación

La Sala revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba mediante la cual se declaró probada de manera oficiosa la excepción de caducidad de la acción promovida por la señora Cecilia del Socorro Encinales León, con el fin de obtener la nulidad del acto de registro de fecha 16 de octubre de 1960, proferido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados de Montería, con el cual se inscribió en el folio de matrícula inmobiliaria número 140-0020005 el remate decretado el 3 de octubre de 1960 por el Juzgado Único del Circuito de Montería respecto del predio rural denominado “VILLA NENA”.

Extracto: Es preciso tener en cuenta que por expresa disposición del inciso tercero del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos de registro, es la acción de nulidad. A propósito del tema, es pertinente poner de relieve que todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan en los folios de matrícula inmobiliaria, impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio. Aún a pesar de lo anterior y con independencia de los efectos particulares que pueda acarrear un acto de tal naturaleza, el legislador quiso contemplar de manera expresa la posibilidad de controvertir la legalidad de ese tipo de actos particulares a través de la acción de simple nulidad, teniendo en cuenta la enorme trascendencia que se reconoce al derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico, político, económico y social. Así las cosas, independientemente de que la declaratoria de nulidad de un acto de registro produzca efectos de carácter particular y concreto, la acción a incoar es la de nulidad. En ese contexto, la Sala considera que el Tribunal Administrativo de Córdoba actuó en forma equivocada al declarar probada la excepción de caducidad de la acción, pues es claro que las acciones de simple nulidad pueden incoarse en cualquier tiempo y que en tratándose del cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos de registro, el mismo legislador señaló que la acción procedente es la acción de nulidad simple.

[Sentencia del 3 de noviembre de 2011. Exp. 23001-23-31-000-2005-00641-01, MP. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Acción de nulidad](#)

3. a) Se decretó la pérdida de la investidura del Concejal del Municipio de Girardot Omar Aguirre Hernández, por haber incurrido en la causal de Indebida destinación de dineros públicos, ya que en su condición de presidente del cabildo municipal reconoció y autorizó el pago de honorarios a un concejal que realizó un reemplazo temporal por licencia de maternidad de su titular

Extracto: Está acreditado dentro del proceso que el demandado, señor Omar Aguirre Hernández, como Presidente del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), posesionó al señor Héctor Moncaleano Ortiz, como Concejal en reemplazo de la Concejal Claudia Marcela Valencia Machado, a quien le concedió licencia de maternidad; y que como ordenador del gasto, mediante las Resoluciones núms. 040 de 31 de agosto y 044 de 30 de noviembre de 2010, reconoció y autorizó el pago de honorarios a los Concejales del citado Municipio, por la asistencia a las sesiones del mes de agosto y de noviembre, entre ellos, al señor Moncaleano Ortiz, por un valor de \$1'740.540.00. De lo anterior, resulta evidente que el Concejal demandado autorizó un gasto no previsto en la Ley, pues, como ya se indicó, el Acto Legislativo 01 de 2009, erradicó las faltas temporales para los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, con excepción de la vacancia por licencia de maternidad, y sólo previó reemplazo para las absolutas.

b) La única falta temporal permitida a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular es cuando la mujer debe ausentarse de sus labores por licencia de maternidad, pero sin que haya lugar a su reemplazo.

Extracto: El Acto Legislativo 01 de 2009, al modificar el artículo 134 de la Constitución Política, eliminó la vacancia por faltas temporales de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, excepto cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo, y sólo previó los reemplazos ante las faltas absolutas indicadas en la citada norma, y así se debe entender, toda vez que en la parte final del inciso cuarto señala que *“Las faltas temporales no darán lugar a reemplazo”*, sin que hubiera hecho salvedad alguna respecto de la vacancia temporal por licencia de maternidad. Lo anterior pone de manifiesto que la norma es clara en señalar que la única falta temporal permitida a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, será cuando la mujer deba ausentarse de sus labores por licencia de maternidad, sin que haya lugar a su reemplazo por mandato constitucional.

[Sentencia del 3 de noviembre de 2011. Exp. 25000-23-15-000-2011-00009-01, MP. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Pérdida de Investidura](#)

4. Se declaró la nulidad del artículo 11 del Acuerdo 137 de 2004, por el cual el Concejo Municipal de Santiago de Cali adoptó *“las fichas normativas de los polígonos normativos correspondientes a la pieza urbana de la ciudad norte”*.

Para adoptar tal decisión, la Sala consideró que la interpretación sistemática del artículo 313 de la Constitución Política, no permite concluir que los concejos puedan adoptar una reglamentación o aprobación posterior por parte de esas corporaciones, para verificar que los planes parciales en suelos de expansión cumplen con los requisitos del POT. Además porque la expedición de los planes parciales es una atribución exclusiva del Alcalde Municipal.

Extracto: De lo dispuesto en el artículo 313 Superior, se advierte que al Concejo le corresponde reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Sin embargo, de una interpretación sistemática de esta norma no se desprende, como lo considera el Concejo de Santiago de Cali, que los planes parciales deban contar con una reglamentación posterior de los usos del suelo, pues como se puso de presente arriba, éstos desarrollan y complementan las

disposiciones del POT para áreas del suelo urbano o de expansión (artículo 19 Ley 388 de 1997), no pueden contradecirlo ni modificarlo (artículo 1° de Decreto 2181 de 2006) y son adoptados de manera exclusiva por el Alcalde (artículo 16 *ibidem*). Mal se haría en considerar que el artículo 313 de la Carta Política permite la adopción de una reglamentación o aprobación posterior por parte del Concejo para verificar que el plan parcial cumple con los requisitos del POT, si no existe norma que le confiera esta competencia y porque la adopción de éste, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 Decreto 2181 de 2006, es una atribución exclusiva del Alcalde municipal o distrital.

[Sentencia del 2 de febrero 2012. Exp. 76001-23-31-000-2006-02757-02, MP. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO. Acción de nulidad.](#)

5. a) El Ministerio de Transporte vulneró el debido proceso de la empresa COOMOEPAL LTDA, al omitir adelantar el procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo para revocar un acto que se refería a su capacidad transportadora

La Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores COOMOEPAL Ltda presentó demanda, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para obtener la nulidad de la Resolución No. 000793 de 28 de febrero de 2006, expedida por el Director de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, por medio de la cual “se decide la Revocatoria Directa presentada por los señores William Cossio y Piedad Telly Monteallegre, propietarios del vehículo de placas YAP-291 afiliado a la empresa COOMOEPAL, contra el contenido del oficio MT-0376-2-0112 del 21 de enero de 2005, expedido por la Dirección Territorial Valle del Cauca”. A título de restablecimiento del derecho pretende que se ordene dejar en firme y con plena validez jurídica el Oficio MT-0376-2 - 0112, expedido por el Director Territorial del Ministerio de Transporte en el Valle del Cauca, en el cual se hace constar que se ha descargado de la capacidad transportadora de la empresa COOMOEPAL, y, en consecuencia, cancelado la tarjeta de operación No. 212239 del vehículo referido

Extracto: Al proceso fueron allegados los antecedentes administrativos del acto demandado y en ellos no se observa que el Ministerio de Transporte haya dado inicio formalmente a una actuación administrativa en los términos del artículo 74 del C.C.A., en concordancia con los artículos 14, 28, 34 y 35 de ese mismo estatuto, limitándose a resolver la solicitud de revocatoria que le formularon, sin que hubiera comunicado de tal actuación ni citado a la misma a la Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores COOMOEPAL Ltda. quien, a partir del mismo oficio objeto de revocatoria, se deducía que era un particular con interés directo en los resultados de aquella y, como tal, tenía derecho a expresar sus opiniones ante la administración y allegar o solicitar las pruebas pertinentes en defensa de sus intereses, según lo dispone la normativa citada.

b) Revocatoria directa: Así no sea exigible el consentimiento expreso y escrito del afectado con la revocatoria del acto administrativo obtenido ilícitamente, debe respetarse el debido proceso y, en consecuencia, adelantarse el procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo

Extracto: La Sala insiste en que el procedimiento administrativo que se echa de menos debió adelantarse aún en el evento en que se estimara, como al parecer ocurría en este caso, que el oficio revocado había sido expedido por medios ilegales. En efecto, aunque en ese supuesto no es exigible el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, en todo caso debe respetarse el debido proceso, para lo cual debe surtirse la correspondiente actuación administrativa (artículo 74 del C.C.A.), en donde debe aparecer prueba de que una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta fue la que produjo el acto revocado.

[Sentencia del 3 de noviembre de 2011. Exp. 11001-03-24-000-2006-00225-00, MP. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Acción de Nulidad y Restablecimiento.](#)

SECCIÓN SEGUNDA

1. Se declara la nulidad de la Resolución No. 0027 de 18 de enero de 2007, suscrita por la Comisión Nacional de Televisión, por la cual se declaró insubsistente el nombramiento de Carlos Orlando Zamudio Prieto, de la planta de personal de dicha Comisión, dado que cuando el Director firmó el acto de ejecución aun tenía competencia para hacerlo, sin embargo fue numerado y radicado con una fecha posterior, lo cual produce que el acto acusado goce de falta de competencia.

Se puede concluir, que efectivamente el acto acusado se encuentra viciado por falta de competencia, la cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 84 del C.C.A., se presenta cuando se vulnera este pilar fundamental en el ejercicio del poder público, por la carencia de esta atribución para poder actuar, lo que conlleva a la configuración de una causal de nulidad, y, en consecuencia, a la invalidación del acto objeto de cuestionamiento. En efecto, pues de conformidad con el acervo probatorio, se evidencia una y otra vez que el Director firmó un acto de ejecución cuando al parecer aun tenía la competencia, pero que sin embargo fue numerado y radicado con una fecha posterior, produciendo que el acto acusado goce de una falta de competencia, en otras palabras, para el 18 de enero de 2007, el señor Jorge Figueroa Clausen no tenía las calidades de Director del ente demandado. Lo anterior quiere decir, que por más de que la administración se dio cuenta de la falla en la cual habían incurrido, lo cierto es que no realizó ninguna labor que tendiera por solucionarlo, de manera entonces, que al existir un acto con una fecha posterior a la que el encargado de ejecutar la decisión se encontraba facultado, nos lleva a concluir que efectivamente se encuentra inmerso dentro de la causal de falta de competencia.

[Sentencia de 27 de octubre de 2011, Exp. 25000-23-25-000-2007-00450-01\(1148-11\), MP. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

2. El Gobierno Nacional al expedir el Decreto 439 de 1995 en cual estableció el Régimen Salarial y el Programa Gradual de Nivelación de Salarios y bonificaciones especiales de los empleados públicos de la salud del orden territorial, derogó tácitamente la Ordenanza 13 de 1947 proferida por la Asamblea Departamental de Cundinamarca, la cual contemplaba un incremento salarial del 20% para los empleados departamentales.

La Ley 4ª de 1992, como ya se indicó arriba, señaló el marco en el que el Gobierno Nacional podía fijar los salarios, entre otros, del sector salud, y al hacer las regulaciones pertinentes, deja por fuera regulaciones territoriales como la del epígrafe, salvo para quienes en esa fecha hubiesen adquirido el derecho. En el régimen salarial del sector salud, el Gobierno ejerció esta potestad mediante el Decreto 439 de 1995, en el que con respecto al campo de aplicación, artículo 1º, señaló: “El presente decreto establece el Régimen Salarial y el Programa Gradual de Nivelación de Salarios y bonificaciones especiales de los empleados públicos de la salud del orden territorial.”; es decir, que el competente ejerció su competencia orgánica y con ello, quedaron derogadas tácitamente cualquier otra normatividad que regulara el tema salarial de este sector de servidores, salvo respecto de quienes ya tuviesen en cabeza ese derecho. Se repite, para que exista derogatoria de las normas creadas por un nuevo competente no es necesario derogar expresamente actos administrativos que en materia salarial hubieran proferido, en nuestro caso, la Asamblea Departamental, sino con el mero ejercicio de sus competencias regulatorias deja por fuera cualquier disposición que le sea contraria, de manera que el sobresueldo previsto en la Ordenanza 013 de 1947 tuvo una derogatoria tácita con la expedición de la norma que fijó el cuanto salarial de cada empleo, proferido por el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades previstas en la Ley 4ª de 1992 y en concordancia con lo dispuesto por la Ley 60 de 1993 y en especial por el Decreto 439 de 1995. En lo que se refiere a la Ordenanza 013 de 1947, a la que la parte demandante aduce la creación “de un sobresueldo hasta del 20% a quienes cumplan veinte (20) años en el Departamento”,

la Sala encuentra que esta preceptiva no es aplicable al demandante, quien se vinculó en el año de 1980 (folio 178), en la medida en que el competente reguló los salarios que debía percibir el actor como se indicó arriba; y cumplió los 20 años, luego de la entrada en vigor del Decreto 439 de 1995.

NOTA DE RELATORÍA: La sentencia es proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo del Estado

[Sentencia de 27 de octubre de 2011, Exp. 25000-23-25-000-2004-08852-01\(1313-08\), MP. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

3. El docente que se posesionó en provisionalidad sin haber obtenido el título de licenciado y en fecha posterior acredita dicha calidad, no lo catapulta para obtener un ascenso en el escalafón ni mejoramiento salarial, puesto que debe acreditarse y cumplirse las demás exigencias contempladas en la ley, superando las evaluaciones de desempeño y competencias respectivas.

En vista de que el salario va ligado estrechamente al grado en el escalafón que acredite el docente al momento de la posesión, como quiera que se ciñe a la preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos al tiempo de asumir el empleo, es claro que al momento en que la actora se vinculó al servicio del Departamento de Santander para desempeñarse como Docente en provisionalidad de la Escuela Rural de Choroló Medio, acreditó el grado 1° en el escalafón nacional docente y en virtud a tal acreditación le fue asignado su salario básico mensual. Así las cosas, no se pasa de un grado a otro y en virtud de ello se obtiene un mejoramiento salarial por la obtención de un título de licenciado, sino que además deben acreditarse y cumplirse las demás exigencias contemplada en la Ley, tales como haber sido nombrado mediante concurso y superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno, según lo dispuesto en la normativa anteriormente trascrita. No en vano el último inciso del artículo 21 dispone que una vez inscrito, se considera ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias, y existencia de disponibilidad presupuestal.

[Sentencia de 12 de octubre de 2011, Exp. 68001-23-31-000-2008-00066-01\(1982-10\), MP. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

4. El guarda de tránsito al momento de tomar posesión del cargo tiene pleno conocimiento de las condiciones de modo, tiempo y lugar para prestar el servicio que asumiría, por tal razón, no tiene derecho al reconocimiento de los incrementos por horas extras, ni por laborar en días dominicales y feriados, simplemente tendría derecho a solicitar el pago de horas extras siempre y cuando su jornada semanal sobrepasara el límite máximo establecido por el legislador, que es de 66 horas semanales conforme al artículo 33 del Decreto 1042 de 1978.

Como es sabido, el Guarda de Tránsito es un servidor público debidamente investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, para vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte, lo cual indica que su actividad se relaciona con el control del orden público, actividad que se asemeja a la de la Policía Nacional, funciones que no pueden sufrir interrupción alguna en su prestación, lo cual genera que su trato sea excepcional en materia de la jornada laboral ordinaria. Del acervo probatorio obrante en el plenario, es del caso precisar que se encuentra demostrado en el expediente que el actor al desempeñar su función como Guarda de Tránsito del Municipio de Copacabana, laboró 12 horas por 24 de descanso; que cuando se vinculó al servicio del municipio demandado, tenía pleno conocimiento de las condiciones de modo tiempo y lugar del servicio que asumiría, razón por la cual mal se haría en patrocinar que, habiendo aceptado de antemano las reglamentaciones de su empleo, posteriormente, pretenda reclamar del tesoro público erogaciones no establecidas legalmente, ni presupuestadas en el ente territorial demandado. Si bien, la situación excepcional de tales funcionarios, en el sistema jurídico tiene

normas que restringen sus condiciones en relación con los demás servidores, verbi gratia, en materia de jornada de trabajo; en otros aspectos tiene normas que compensan tales condiciones restringidas, concediendo beneficios que otros servidores no tienen, que no son del caso mencionar.

[Sentencia de 21 de octubre de 2011, Exp. 05001-23-31-000-1999-00997-01\(1541-10\), MP. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

5. Se confirmó decisión del aquo, que declaró la nulidad de los actos que le impusieron como sanción disciplinaria, la destitución o separación absoluta de la Policía Nacional al demandante, en razón, que la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos no puso en conocimiento la decisión que le impuso la sanción desconociendo el debido proceso, puesto que al no haberle notificado el acto no produce efectos y por tanto no se podía expedir el acto de ejecución.

Al examinarse el proceso disciplinario número 008-98771 adelantado por la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, se observa que la Resolución No.001 del 17 de enero de 1995 de la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos que confirmó la resolución de sanción disciplinaria - con la cual se agotó la vía gubernativa -, fue fijada en “Estado el 18 de enero de 1995 a las 8:00 a.m. en lugar público de la Secretaría y se desfija en la misma fecha siendo las 6:00 p.m.”; y, según secretaria de esa delegada, tal decisión quedó debidamente ejecutoriada en esa misma fecha. Procedimiento como el anterior, adelantado por la Procuraduría General de la Nación, muestra a las claras el desconocimiento de normas de derecho positivo que informan estas actuaciones (arts. 44 y 45 del C.C.A.), el cual, por demás, resulta completamente extraño, si se considera que estas disposiciones son lo suficientemente claras al regular la forma en que ha de llevarse a cabo el conocimiento de una decisión a su destinatario, como se anotó anteriormente, pues, sencilla y llanamente las dejó de aplicar estando en la obligación de acatarlas. En otras palabras, la entidad no respetó el procedimiento ni los términos previstos en tales normas, como para que la decisión disciplinaria produjera plenos efectos jurídicos. Así, sin haberse agotado el procedimiento de rigor (notificación) y sin haber quedado ejecutoriada la sanción, no era posible que se comunicara a la entidad nominadora sobre tal determinación, como en efecto se hizo el 19 de enero de 1995, y mucho menos que se expidiera el acto de ejecución (Resolución 03512 del 5 de abril de 1995), en tanto la decisión disciplinaria no ostentaba el privilegio de la eficacia jurídica y por lo tanto no podía ser ejecutada.

[Sentencia de 27 de octubre de 2011, Exp. 25000-23-25-000-1995-38054-01\(2270-05\), MP. ALFONSO VARGAS RINCÓN. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

6. El empleado en provisionalidad no goza de fuero de estabilidad y puede ser retirado del servicio por insubsistencia del nombramiento mediante acto que no requiere motivación en vigencia de la Ley 443 de 1998, situación diferente con la aparición de la Ley 909 de 2005 que obliga a motivar los actos de retiro del servicio incluso de los empleados provisionales nombrados con anterioridad a su vigencia.

Ha sido persistente la línea jurisprudencial de esta Sala, señalando que respecto de los empleados que ocupan en provisionalidad cargos de carrera, no es posible predicar fuero de estabilidad alguno similar al que les asiste a los empleados escalafonados, de tal manera que el nominador puede disponer su retiro mediante acto administrativo que no requiere ser motivado, el cual se presume expedido por razones del servicio público. La anterior posición jurídica se ha mantenido durante la vigencia de la ley 443 de 1998, pues otra cosa sucede con la aparición de la Ley 909 de 2004, en lo que a la provisionalidad se refiere, como quiera que estos nombramientos sólo podrán ser declarados insubsistentes antes de cumplirse el término de duración, mediante acto administrativo motivado (Artículo 41 de la Ley 909 de 2005 y 10 del decreto 1227 del mismo año). Así entonces, aquellos empleados nombrados en provisionalidad con anterioridad a la vigencia de la Ley 909 de 2004 y su reglamento, y que sean retirados en vigencia de esta última normatividad, lo cual no ocurre en el caso de autos, la decisión que así lo disponga debe efectuarse a través de acto administrativo

motivado en el que la administración exprese las razones por las cuales da por terminada la provisionalidad.

[Sentencia de 12 de octubre de 2011, Exp. 05001-23-31-000-2005-01435-01\(0451-11\) MP. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Acción de nulidad y restablecimiento.](#)

7. El término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no se interrumpe por cese de actividades, como es el caso del paro judicial, ni por vacancia judicial, sólo se extiende al primer día hábil si vence durante el cierre del despacho judicial.

De la lectura de los artículos 62 del Código de Régimen Político y Municipal y 121 del Código de Procedimiento Civil, el Despacho concluye que cuando el término contemplado en la norma está expresado en meses, para computarlo no deben ser tenidos en cuenta los días de interrupción de vacancia judicial o los que, por cualquier causa, el Despacho deba permanecer cerrado. Asimismo, de conformidad con el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal arriba citado, cuando el término para presentar la demanda se vence en los días en que el Despacho Judicial no se encuentre prestando sus servicios, éste se extenderá hasta el primer día hábil siguiente. Consecuentemente con lo anterior, se advierte que ni el cese de actividades ni la vacancia judicial, interrumpen el término de caducidad para ejercer la acción, pues tales circunstancias no deben ser tenidas en cuenta, salvo que el plazo expire cuando el Despacho se encuentre cerrado, caso en el cual el término se prorroga hasta el primer día hábil siguiente. Sin que sea válido el argumento del recurrente respecto a que el cómputo del término se suspendió durante el cese de actividades judiciales ocurrido desde el 3 de septiembre hasta el 16 de octubre de 2008.

[Auto de 1 de diciembre de 2011, Exp. 11001-23-25-000-2010-00160-00\(1198-10\), MP. GERARDO ARENAS MONSALVE. Acción de nulidad y restablecimiento](#)

8. Se confirma nulidad del acto de supresión del cargo de profesional universitario 340, grado 1, expedido por el Contralor Distrital de Bogotá, por cuanto de la valoración del estudio técnico se establece el incremento del número de cargos, razón por la cual se ordena la reincorporación del demandante en protección de los derechos de carrera administrativa.

La función que cumplen los estudios técnicos es la de brindar una herramienta de orientación para que la entidad efectúe del modo más conveniente para el servicio la reestructuración planeada y si bien no es una camisa de fuerza que le impida a la administración efectuar los ajustes conforme a los criterios de conveniencia y oportunidad, inspirados en el interés general que deben gobernar sus determinaciones, sí es un testimonio el cual debe observar cuidadosamente para que pueda tomar decisiones orientada, ceñida y a veces ajustada a la elaboración de dicho estudio. Las razones plasmadas en el estudio en mención fueron claramente reflejadas en el Acuerdo 25 de 2001 en lo que respecta en el caso concreto al cargo de Profesional Universitario 340 grado 1, puesto que pasaron de 104 empleos a 224 en la nueva planta de personal. En esas condiciones, tanto la naturaleza propia del empleo del nivel Profesional y la intención de profesionalizar aún más la Planta de Personal de la Contraloría Distrital en el sentido de ampliar significativamente el nivel profesional, y el *"dimensionamiento de la planta de profesionales..."*, para utilizar palabras propias de la Administración, hacen que la Sala se convenza de que el empleo de Profesional Universitario 340 grado 01 fue aumentado en su número de plazas y no suprimido como lo hace ver el Oficio acusado

[Sentencia de 17 de agosto de 2011, Exp. 25000-23-25-000-2001-08934- 01\(2773-08\) MP. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Acción de nulidad y restablecimiento.](#)

9. Se decreta nulidad del acto administrativo que revocó el reconocimiento de la pensión gracia sin el consentimiento del particular, pero sin acceder como restablecimiento del derecho a la reanudación de su pago, pues, para el reconocimiento pensional solicitado no es acumulable el

tiempo de servicio en establecimientos educativos del orden nacional, como en el caso del demandante

La revocatoria de los actos administrativos que reconocen pensiones, consagrada en el artículo 19 de la ley 797 de 2003, se limitó a la utilización de medios ilegales refiriéndolo exclusivamente a la comisión de una conducta tipificable en la Ley Penal. En los demás casos la Administración deberá obtener el consentimiento del titular del derecho para revocarlo directamente o, en su defecto, solicitar la nulidad de su propio acto ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. En el sub-júdice, CAJANAL profirió la Resolución No. 33905 de 27 de diciembre de 2002, que revocó la Resolución No. 6285 de 1996, por la cual había sido reconocida la pensión gracia del demandante sin que mediara su consentimiento previo, evidentemente resulta apartada de la Ley, por lo que tiene razón el A quo al concluir que "(...) De conformidad con lo anterior y si bien se declarará la nulidad de los actos acusados, al probar el actor que se incurrió en violación directa de la ley que consagra el procedimiento para la procedencia de la revocatoria directa de actos de carácter particular y concreto, no se puede acceder al restablecimiento del derecho, por lo que la demandada no está obligada a reanudar el pago de la pensión gracia (...)". La pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional. En esas condiciones, el tiempo de servicio acreditado (21 años, 5 meses y 21 días) no es útil para efectos de acceder a la pensión gracia, porque como ya se dijo, fue en establecimientos educativos Nacionales.

[Sentencia de 14 de diciembre de 2011, Exp. 25000-23-25-000-2004-06961-01\(0882-11\), MP. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ. Acción de nulidad y restablecimiento](#)

10. Se niega nulidad de los artículos 1º, 6º, 7º y 8º Decreto 222 de 1975, expedido por el Gobernador del Departamento del Quindío, por el cual se decretan unos aumentos en las asignaciones básicas de los profesores de enseñanza secundaria oficial al servicio del Departamento y se dictan otras disposiciones, en consideración:

a) El pago del sueldo con retroactividad a docentes del Departamento del Quindío no fija el salario docente, sólo regula una situación particular de quienes se nombraron en el año 1975

El artículo 1º del Decreto N° 222 de 20 mayo de 1975 reconoció el pago de sueldos con retroactividad al 1º de enero del mismo año, conforme a su categoría, a varios profesores de enseñanza secundaria que fueron nombrados por decretos expedidos en la misma anualidad. La norma referida no fija ni determina el salario de los docentes allí señalados, tan solo reconoce que les debe pagar con retroactividad al primero (1º) de enero de ese año unos sueldos, sin que en el expediente aparezcan los actos administrativos de sus respectivas designaciones, que permitieran establecer la autoridad que los nombró y señaló sus correspondientes salarios. Si bien es cierto que la norma en cuestión produjo efectos jurídicos ellos se reducen a los docentes que enlista; se trata evidentemente de una situación particular consolidada, en la medida en que mediante la norma en cuestión dispuso el reconocimiento del pago de los salarios de esos docentes, en un lapso concreto, a partir del 1º de enero de 1975.

b) La asignación salarial de los docentes de secundaria del Departamento del Quindío se encuentra dentro del límite salarial fijado por el gobierno nacional

Los artículos 6º, 7º y 8º, fijan las asignaciones salariales de los docentes de Enseñanza Secundaria al servicio del Departamento del Quindío y el valor de la hora cátedra y el artículo 11 hace lo propio con los Jefes de Secciones: Secundaria, primaria y Servicios Educativos de la Secretaría de Educación del mismo Departamento. La Sala comparte la apreciación del A-quo, porque en este caso el Gobernador del Quindío no estableció un régimen salarial, sino fijó los emolumentos de los empleados de sus dependencias, para lo cual, de acuerdo con las normas precitadas, estaba

facultado con los límites que hubiese determinado el Gobierno Nacional y si este fue excedido no es una circunstancia que aparezca demostrada en el proceso y que conllevaría a su anulación.

[Sentencia de 26 de enero de 2012, Exp. 63001-23-31-000-2005-01904-01\(0909-10\) MP. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ. Acción de nulidad](#)

SECCIÓN TERCERA

1. Se declaró patrimonialmente responsable a la Nación - Fiscalía General de la Nación, por la privación injusta de la libertad de la que fue objeto un servidor del Congreso de la República, quien fue detenido en tres oportunidades, por cuenta del mismo proceso, acusado de hurto y homicidio, el procesado fue absuelto porque se demostró que no cometió el delito que se le imputó

Síntesis del caso: La demanda de la referencia tiene por objeto la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, por razón de la detención injusta de la libertad a la cual fue sometido el señor Joaquín Castro Solís, en tres oportunidades, entre el 16 de julio de 1985 y el 21 de junio de 1998; en providencia de 6 de febrero de 1997, el Juzgado Municipal de Guapí dictó sentencia absolutoria porque se comprobó que no cometió los delitos que se imputaron. La Sala determinará las normas y los criterios de responsabilidad aplicables, antes y después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y el Decreto 27

a. Los daños causados a las personas como consecuencia de la privación de la libertad, a la que hubieran sido sometidos antes de que entrara en vigencia la Constitución de 1991, deben ser imputados al Estado con fundamento en las normas del derecho internacional-Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos-, los artículos 16, 20 y 23 de la Constitución de 1886 y los criterios de responsabilidad patrimonial que para esa época había desarrollado la jurisprudencia

Extracto: “Con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, la jurisprudencia consideraba que la responsabilidad proveniente de fallas en la administración de justicia debía ser atribuida a la culpa personal de funcionario judicial que hubiera incurrido en dolo, culpa, retardo injustificado o error inexcusable y que de manera excepcional, había lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, cuando dichas fallas fueran propiamente administrativas. Esto, en razón del principio de la intangibilidad de la cosa juzgada y por falta de norma legal que autorizara la indemnización de perjuicios en los supuestos de error judicial o funcionamiento anormal de la administración de justicia. Pero, a pesar de la carencia de normas que en forma explícita ordenaran la reparación de perjuicios causados con los errores judiciales o el funcionamiento anormal de la administración de justicia, la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio judicial podía ser deducida de los artículos 16, 20 y 23 de la Constitución Política de 1886 (...) El derecho a la indemnización por la privación injusta de la libertad encontraba también soporte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el voto unánime de sus asociados en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966, ratificado por la ley 74 de 1968 (...) Igualmente, en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Colombia mediante la ley 16 de 1972 (...) En tal sentido, bien podía haberse echado mano de la jurisprudencia elaborada en esa época para estructurar los diferentes regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados por las autoridades públicas y en aplicación de esos criterios ordenar la reparación de los daños causados con la actividad judicial. En efecto, la jurisprudencia de la Corporación en aquel momento, deducía la responsabilidad de las autoridades públicas por los daños causados con su actividad, con fundamento en los regímenes de falla probada, falla presunta del servicio, daño especial, o riesgo excepcional. En relación con el primer régimen se requería acreditar la existencia de una falla del servicio en la

conducta causante del perjuicio sufrido por el demandante y la relación causal entre ambos. (...) los daños sufridos por los demandantes por privación de su libertad antes de que entrara en vigencia la Constitución de 1991 y se expidiera el artículo 414 del Decreto 2700 de ese mismo año, son atribuibles al Estado cuando esa privación hubiera sido injusta, ilegal, o se hubiera incurrido en error judicial.”

b. Los daños causados a las personas como consecuencia de la privación de la libertad a la que hubieran sido sometidos en el lapso comprendido entre el 30 de noviembre de 1991 y el 24 de julio de 2001, deben ser imputados al Estado con fundamento en el segundo segmento del artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 y el artículo 90 de la Constitución Política. Si la sentencia penal absolutoria o la providencia equivalente se hubiera dictado con posterioridad al 24 de julio de 2001, el fundamento normativo de la decisión reparatoria será el artículo 90 de la Constitución

Extracto: “Se señala que de manera unánime, la Sala ha adoptado el criterio conforme al cual quien hubiera sido sometido a medida de aseguramiento de detención preventiva, pero finalmente hubiera sido exonerado de responsabilidad mediante sentencia absolutoria definitiva o su equivalente, con fundamento en que el hecho no existió, el sindicado no lo cometió o la conducta no era constitutiva de hecho punible, tiene derecho a la indemnización de los perjuicios que dicha medida le hubiera causado, sin necesidad de acreditar que la misma fue ilegal, errada, o arbitraria, dado que en dicha norma el legislador calificó a priori la detención preventiva como injusta. En otros términos, cuando en la decisión penal definitiva favorable al sindicado, el juez concluye que las pruebas que obran en el expediente le dan certeza de que el hecho no existió, o de que de haber existido, no era constitutivo de hecho punible, o de que el sindicado no fue el autor del mismo, la medida de aseguramiento de detención preventiva que en razón de ese proceso se le hubiera impuesto deviene injusta y por lo tanto, habrá lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que la misma le hubiera causado, tanto al sindicado, como a todas las demás personas que demuestren haber sido afectadas con ese hecho, sin que para llegar a esa conclusión, en los precisos términos del último aparte de la norma citada, se requiera realizar ninguna otra indagación sobre la legalidad de la medida de aseguramiento que le fue impuesta a aquél. (...) En síntesis, la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser declarada en todos aquellos casos en los cuales se dicte sentencia penal absolutoria o su equivalente, porque el hecho no existió, el sindicado no lo cometió o la conducta no era constitutiva de hecho punible, con fundamento en el segundo segmento normativo del artículo 414 del decreto 2700 de 1991, cuando la decisión penal se profiera en vigencia de esa norma, esto es, cuando la sentencia penal o su equivalente se hubieran proferido durante el lapso comprendido entre el 30 de noviembre de 1991 y el 24 de julio de 2001, al margen de que la privación de la libertad la hubiera sufrido el sindicado aún antes de la vigencia de la norma, porque sólo desde la decisión definitiva debe entenderse consolidado el daño antijurídico. Si la sentencia penal absolutoria o la providencia equivalente se hubieran dictado con posterioridad al 24 de julio de 2001, el fundamento normativo de la decisión reparatoria lo será el artículo 90 de la Constitución, dado que los supuestos previstos en el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 corresponden realmente a eventos de daño antijurídico, por tratarse de una privación injusta de la libertad, aunque causados con una conducta jurídicamente irreprochable del Estado.”

c. Se configuró la responsabilidad de la Administración por la privación injusta de la libertad, a la que fue sometida el ciudadano, al comprobarse que no existió causal eximente por el hecho exclusivo de la víctima y, por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, al mantener vigente la orden de captura con posterioridad a la ejecutoria de la providencia de absolución.

Extracto: “Si bien está demostrado que la investigación penal por homicidio y hurto calificado que se adelantó en contra del señor Castro Solís tuvo su origen en la denuncia formulada por el señor Abraham Perlaza Caicedo, hermano de la víctima, tal como consta en el resumen de los antecedentes consignados en el auto de 29 de julio de 1985, mediante el cual se resolvió la situación

jurídica del procesado (fls. 46-50 C-1), y que es deber constitucional de la entidad demandada investigar los delitos y lograr la comparecencia de los sindicatos al proceso, también lo es que la medida de aseguramiento legalmente impuesta puede resultar, sin embargo, injusta cuando al final del proceso se demuestre que la persona que sufrió la medida no tenía el deber jurídico de soportar esa grave restricción de sus derechos, porque, finalmente en el proceso queda demostrada su carencia de responsabilidad, tal como en su momento lo reconoció el legislador al consagrar en el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 las causales objetivas de responsabilidad. También cabe agregar que la única causal de exoneración de responsabilidad del Estado, en los términos del artículo 414 del decreto 2700 de 1991 lo era la culpa exclusiva de la víctima y en el caso concreto, no se demostró, ni siquiera lo insinúo la parte demandada, que la conducta procesal del sindicato hubiera dado lugar a la imposición de la detención que sufrió. Ahora bien, la retención que sufrió el señor Casto Solís el 21 de junio de 1998, entre las 9:30 y las 11:00 de la mañana, no se enmarca dentro de los eventos de privación injusta de la libertad previstos en el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, ni en el artículo 68 de la Ley 270 de 1996, en tanto la misma no constituyó una medida de aseguramiento dictada dentro un proceso penal, sino un defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, título de imputación previsto de manera autónoma en el artículo 69 de esa misma ley, por mantener vigente una orden de captura que debió haber sido cancelada, porque el proceso en el cual se dictó esa orden ya había culminado con sentencia absolutoria que había hecho tránsito a cosa juzgada. Por lo tanto, aunque esa última restricción de la libertad sufrida por el señor Castro Solís hubiera sido muy breve, se considera que le causó daños morales tanto a él como a su familia, los cuales se tendrán en cuenta al momento de valorar la indemnización.”

Sentencia 6 de abril de 2011. Exp. 19001-23-31-000-1999-00203-01(21653) MP. RUTH STELLA CORREA PALACIO. ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

*** Con salvamento de voto del doctor Enrique Gil Botero**

Nota de Relatoría: Esta providencia fue aprobada en Sala Plena de la Sección Tercera

2. Se declaró administrativamente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional de las lesiones físicas sufridas por un ciudadano en un cruce de disparos entre agentes y presuntos delincuentes, en hechos ocurridos el 9 de enero de 1999, en el casco urbano del municipio de Bolívar (Cauca)

Síntesis del caso: El 9 de enero de 1999, siendo aproximadamente las 9:00 p.m., el señor FRANCISCO EDUARDO CHILITO GARCIA se dirigía solo desde su residencia en la población de Bolívar (Cauca) hacia el hospital local de ese municipio con el fin de visitar un amigo enfermo. Cuando se encontraba a cuadra y media de su destino, se presentó un enfrentamiento armado entre agentes de la Policía Nacional y dos personas que, al parecer, no permitieron ser requisadas, en medio de lo cual el señor Chilito García fue alcanzado por un disparo que impactó en su pierna derecha, su comportamiento no influyó en que se configurara el daño que le fue infringido en su integridad personal.

Se encontró acreditado el daño antijurídico sufrido por los demandantes y su imputación bajo el régimen objetivo por daño especial, configurándose así la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada

Extracto: “de conformidad con lo relatado en la demanda, el señor Chilito García sufrió un daño que no estaba en la obligación de soportar, por cuanto resultó herido en medio de un intercambio de disparos que se presentó el 9 de enero de 1999 en el casco urbano del Municipio de Bolívar, Cauca, entre agentes de la Policía Nacional y dos personas que, al parecer, no permitieron que se les requisara, razón por la cual el régimen de responsabilidad que gobierna el caso corresponde al del daño especial, que además se ajusta al artículo 90 constitucional al tomar como punto de partida el daño antijurídico que sufrieron los demandantes y que implica la obligación jurídica del Estado de equilibrar nuevamente las cargas que debieron soportar en forma excesiva algunos de sus asociados, alcanzando así una concreción real el principio de igualdad. (...) encuentra la Sala plenamente acreditado que las lesiones que padeció el señor Francisco Eduardo Chilito García en su pierna

derecha fueron producidas con arma de fuego en un cruce de disparos ocurrido entre miembros de la Policía Nacional y dos personas que no permitieron que se les requisara, circunstancia que obliga a concluir que el actor no estaba en el deber de soportar el daño que le fue infringido en su integridad física como consecuencia del actuar lícito de las autoridades que pretendían repeler un ataque en su contra. (...) probada como está la responsabilidad de la entidad accionada con fundamento en el régimen objetivo por daño especial”

Sentencia de enero 27 de 2012. Exp. 19001-23-31-000-1999-0531-01 (21508). MP. HERNÁN ANDRADE RINCÓN. ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

3. El Consejo de Estado decidió no declarar la responsabilidad del Municipio de Pereira y las Empresas Públicas de Pereira, con ocasión de las lesiones sufridas por un vendedor de lotería, quien tropezó y cayó sobre la tapa de un contador de agua que se encontraba en un andén, en hechos ocurridos el 24 de diciembre de 1996 en el centro de la ciudad de Pereira

Síntesis del caso: El día 24 de diciembre de 1996, en la carrera 24 bis con calle 73 de la ciudad de Pereira, el señor José Norman Duque Restrepo tropezó con un desnivel existente en un andén y cayó sobre la tapa de un medidor del acueducto, ocasionándole fractura en la pierna izquierda por lo que tuvo que ser sometido a varias intervenciones quirúrgicas y a la implantación de una platina.

No se encontró probada la responsabilidad de las entidades demandadas, en razón a que éstas cumplieron con sus obligaciones y funciones legales, en las tareas de conservación y mantenimiento de las vías públicas y de los elementos de protección de las redes de acueducto y alcantarillado

Extracto: “ni el municipio de Pereira ni las Empresas Públicas de dicha ciudad desconocieron contenido obligacional alguno a su cargo, de lo cual hubiere podido derivarse una afectación para la integridad del señor José Norman Duque, por razón de los hechos que originaron este proceso (...) visto que la normatividad jurídicamente vinculante aplicable al presente caso reviste tal grado de generalidad que, incluso, no refiere cuáles son los precisos estándares de prestación del servicio aplicables, puede sin mayor dificultad colegirse que dicho conjunto normativo resulta igualmente insuficiente para establecer si en el supuesto bajo examen las entidades accionadas han creado riesgos no amparados por el sistema jurídico o incumplido con las funciones a su cargo. (...) revisado el contenido de las normas técnicas en mención, nada en ellas se refiere a o dice relación con exigencias puntuales respecto de la ubicación de los medidores y de sus elementos protectivos en la vía pública; tampoco se demostró en el plenario la trasgresión de éstos o de otros preceptos técnicos, por parte de la Empresa de Servicios Públicos de Pereira, al instalar el tantas veces mencionado medidor sobre cuya tapa cayó el señor José Norman Duque Restrepo, razón por la cual el examen del proceder de esta accionada a la luz de las exigencias de la ciencia y de la técnica, igualmente descarta la posibilidad de concluir, razonablemente, que desatendió alguna obligación a su cargo y, por tanto, que incurrió en una falla en el servicio. (...) no quiere la Sala dejar de hacer referencia a las serias dudas que en el presente asunto se advierten en relación con el origen de las lesiones y de las secuelas padecidas por el señor José Norman Duque Restrepo, pues si bien es cierto que el dictamen rendido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es rotundo al concluir que las mismas se desprenden del trauma sufrido por el mencionado señor el día 24 de diciembre de 1996, no es menos cierto que en el contenido de la experticia misma en cuestión se deja constancia de que la perturbación funcional del miembro inferior izquierdo del lesionado es el resultado de dos fracturas, una de ellas acaecida antes de la fecha en mención y sin que se conozca la funcionalidad del paciente antes de la fractura de 1996 (...) que tampoco se encuentra acreditado que el daño cuya reparación reclama la parte actora tenga conexidad con el accidente acaecido el 24 de diciembre de 1996, razón por la cual no se encontraría tampoco configurado otro de los elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado y, en consecuencia, también por este motivo, han de ser desestimadas las súplicas de la demanda.”

[Sentencia de 25 de agosto de 2011. Exp. 66001-23-31-000-1997-03870-01\(17613\). MP. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA](#)

4. El Consejo de Estado declaró administrativamente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía y Ejército Nacional, de los hechos ocurridos el 5 y 6 de marzo de 1995, en los que se produjo la destrucción de la sede de la administración municipal de Ituango y se ordenó pagar por concepto de perjuicios materiales a favor del municipio de Ituango, la suma \$46'617.179,00 m.cte.

Síntesis del caso: i) el 5 de marzo de 1995, el grupo armado ilegal autodenominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia "FARC" efectuaron una incursión bélica en el municipio de Ituango, ii) varias edificaciones de la entidad territorial fueron destruidas debido a la execrable acción armada, entre ellas el palacio municipal y el comando de policía, iii) el cruento ataque fue repelido única y exclusivamente por el grupo de policías que se encontraban dispuestos en la estación de policía, y iv) el municipio de Ituango, en varias ocasiones, había sido objeto de tomas guerrilleras, es preciso abordar el estudio de la imputación con el objetivo de establecer si aquél es o no atribuible al comportamiento de las entidades demandadas y, consecuentemente, si existió o no la falla del servicio que se endilga en el libelo petitorio.

Se configuró una falla del servicio, porque la fuerza pública omitió su deber de garante constitucional, al desconocer la obligación de seguridad y protección que le asistía, la constatación de más de seis incursiones armadas y el ingente esfuerzo de las autoridades municipales por precaver más hechos violentos son los que desencadenaron la responsabilidad patrimonial del Estado en cabeza de la administración

Extracto: "Para la Sala, a diferencia de la posición prohijada por el a quo -según la cual no se dio una falla del servicio de protección- existen dos circunstancias que del análisis del acervo probatorio permiten arribar a la conclusión contraria: i) Para el momento de la toma guerrillera del 5 y 6 de marzo de 1995, ya se habían presentado varias (más de cuatro si se tiene en cuenta las dos correspondientes al corregimiento de La Granja) incursiones bélicas por parte de las FARC a esa entidad territorial, este hecho por sí solo es demostrativo que el grupo armado ilegal se encontraba en la zona, y de ello estaba enterado tanto la Policía como el Ejército Nacional, y ii) la comunicación que fue radicada por el Personero Municipal de Ituango ante el Comando de la Cuarta Brigada del Ejército Nacional, misiva cuya existencia y entrega quedó comprobada por la visita especial practicada por los agentes de la Procuraduría General de la Nación. Y, si bien, en el oficio suscrito por el Personero Municipal de Ituango no se hizo referencia a una posible o inminente acción militar por parte de las FARC contra el casco urbano de la municipalidad, lo cierto es que en el mismo sí se informó de la permanente presencia del grupo armado ilegal en las inmediaciones de la población y de los riesgos que esa circunstancia representaba. (...) La responsabilidad que será declarada en esta ocasión no supone o conlleva -como a veces se ha tildado desde otras ramas del poder público- la imposición de una obligación a lo imposible o una responsabilidad absoluta. A contrario sensu, la verificación de hechos como los que ocupan la atención de la Sala en esta ocasión, y la consecuente orden de resarcimiento de los daños irrogados no es nada distinto a la aplicación de la fórmula de un Estado Social de Derecho, en donde el Estado, inclusive frente a las mismas entidades públicas, tiene un deber de protección, de seguridad y de promoción de las garantías, razón por la cual al margen del desafortunado y prolongado conflicto que ha agobiado a nuestro país durante décadas, los deberes contenidos en la Carta Política no pueden perder validez y eficacia para convertirse en profusos ríos de tinta que fluyen desatendidos por las autoridades encargadas de velar por su cumplimiento. (...) resulta ineluctable que se dejó a la población de Ituango a merced del grupo armado ilegal, tanto así que fueron múltiples los execrables ataques bélicos de que fue objeto la población y las instituciones públicas y privadas localizadas en ese municipio; se solicitó expresamente la intervención del Ejército Nacional para contrarrestar las acciones del grupo armado ilegal, y era ampliamente conocido por la fuerza pública la situación de desprotección en que se hallaba la citada entidad territorial."

Sentencia de febrero 15 de 2012. Exp. 05001-23-25-000-1996-02231-01(21277). MP. ENRIQUE GIL BOTERO. ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

5. Se niega la nulidad y restablecimiento del derecho solicitada por el Consorcio Henao Rodríguez, contra la Resolución 132197 de 1 de septiembre de 1997, expedida por la Alcaldía de la la Dorada Caldas, mediante la cual se adjudicó el contrato de obras civiles de la tercera etapa del proyecto centro comercial de abastos del citado municipio

Síntesis del caso: La sociedad actora persigue la nulidad de la Resolución n.º 1321.97 de 1 de septiembre de 1997, expedida por la Alcaldía de La Dorada-Caldas, mediante la cual se adjudicó la Licitación Pública n.º 08 MLD-OC-97 a la sociedad Obras y Diseño Ltda., para la ejecución de obras civiles de la tercera etapa del proyecto centro comercial de abastos, alegando en su demanda actuaciones irregulares, subjetivas y parciales en desconocimiento de los principios de legalidad, igualdad, transparencia, economía y deber de selección objetiva; y que, como consecuencia, se restablezca el derecho a través de la respectiva indemnización de los perjuicios que se le causaron, por razón de tener la calidad de mejor proponente.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho no prosperó porque el Consorcio demandante no probó las actuaciones ilegales en las que pudo incurrir la administración y no demostró el presupuesto exigido de que su oferta fuese la más favorable.

Extracto: “observa la Sala que el recurso de apelación interpuesto por la parte actora no tiene vocación de prosperidad, toda vez que los hechos en los que fundó sus pretensiones, no fueron debidamente acreditados en el plenario, en tanto omitió aportar al expediente copia de todas las ofertas que fueron presentadas para la mencionada licitación pública, de forma que se pudiera proceder a adelantar los análisis y cotejos pertinentes entre las mismas, con el fin de determinar que el consorcio Henao- Rodríguez había presentado la mejor propuesta. Según los argumentos esgrimidos por la parte impugnante, la adjudicación que se efectuó dentro del proceso de selección adelantado por el municipio de La Dorada para las obras civiles de la tercera etapa del proyecto centro comercial de abastos, es ilegal, por cuanto a pesar de haber presentado la mejor oferta en el grupo II, de conformidad con los requisitos de los respectivos pliego de condiciones, no fue seleccionada ni favorecida con la adjudicación del contrato. No obstante, de acuerdo con lo establecido en el acápite de los hechos demostrados (cfr. n.º 3), dentro del proceso no obra la totalidad de las propuestas presentadas en la licitación pública, dado que no fueron ni pedidas ni aportadas dichas pruebas documentales, pues, ya atrás se advirtió, tan solo se allegaron las copias de las ofertas de dos de los participantes: la sociedad Obras y Diseños Ltda. -adjudicataria- y el Consorcio Henao-Rodríguez. Es necesario subrayar que sin copia de las mismas no se puede hacer un análisis y comparación de las ofertas presentadas en el proceso de licitación pública, para establecer si realmente la del Consorcio Henao-Rodríguez merecía tener el mayor puntaje, de manera tal que le hubiere correspondido el primer lugar en el orden de elegibilidad y en consecuencia tuviera el derecho a la adjudicación parcial, esto es, del grupo II para el cual se presentó. Las consecuencias de la omisión probatoria advertida en el plenario obedecen, como lo ha señalado esta Sección, a lo dispuesto por el artículo 177 del C. de P. Civil (...) Se reitera la jurisprudencia según la cual cuando se demanda la nulidad de la decisión de adjudicación de la administración y el pago de perjuicios, el oferente demandante que se considere con derecho a resultar adjudicatario, deberá demostrar: i) el vicio de ilegalidad de la decisión y ii) que su propuesta es la mejor, lo que hace indispensable que el proponente desfavorecido, que se siente lesionado en su interés jurídico y demanda, sea celoso de la observancia de la carga procesal y probatoria que implica acreditar estos aspectos. (...) los demandantes no probaron las actuaciones ilegales en que pudo incurrir la administración, excepto en lo que tiene que ver con el criterio “antigüedad” que resultó ineficaz pero sin incidencia en el caso concreto en el orden de elegibilidad, y principalmente no demostraron el presupuesto exigido de que su oferta fuese la más favorable, requisito esencial e imperativo para reclamar la titularidad del

derecho como adjudicatario en el proceso y la indemnización de perjuicios por su desconocimiento o menoscabo por parte de la administración del municipio de La Dorada.”

[Sentencia de febrero 8 de 2012. Exp. 17001-23-31-000-1997-08034-01 \(20688\). MP. RUTH STELLA CORREA PALACIO. ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO](#)

6. El Consejo de Estado se inhibió para fallar de fondo, por indebida escogencia de la acción, en el proceso de reparación directa iniciado por la Sociedad Ferrocarriles San Andrés y Providencia Ltda., contra el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Síntesis del caso: Mediante oficio DDTT-345/99 de 23 de abril de 1999, el Director Departamental de Tránsito y Transporte del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ordenó la suspensión de actividades del tren turístico de la sociedad Ferrocarriles de San Andrés y Providencia Ltda., por estimar que el Ministerio de Transporte no había homologado aún la prestación del servicio público para esa clase de vehículos; la demandada consideró que con esta decisión se le causaron perjuicios materiales

Si el demandante no escoge adecuadamente la acción procedente para reclamar sus pretensiones, se configura la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción, lo que impide al juez que se pronuncie de fondo para dictar sentencia de mérito

Extracto: “la parte actora solicitó al juez de lo contencioso administrativo, a través de la acción de reparación directa, consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, que se declarara patrimonialmente responsable al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por la suspensión de actividades del tren turístico de su propiedad, actuación que calificó como ilegal y arbitraria, por considerarla contraria a normas de superior jerarquía; sin embargo, a juicio de la Sala, la acción escogida por la parte actora, a fin de reclamar los daños y perjuicios que se le habrían causado como consecuencia de la suspensión de actividades del citado automotor, no fue la correcta, pues, como el daño lo origina -según se acaba de ver- lo dispuesto en el precitado oficio DDTT 345 del 23 de abril de 1999, debió acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con el propósito de que el juez declarara la ilegalidad de ese oficio y, como consecuencia de ello, restableciera el derecho conculcado con dicho acto administrativo. (...) no cualquier escrito denominado demanda pone en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado, pues resulta necesario cumplir con los requisitos que ha dispuesto el ordenamiento legal a fin de configurar una demanda en debida forma. (...) Cuando falta alguno de los presupuestos señalados, como ocurre, por ejemplo, cuando no se escoge adecuadamente la acción procedente para el caso concreto, se configura lo que se conoce como ineptitud sustantiva de la demanda, que impide que el juez se pronuncie de fondo en relación con las pretensiones formuladas por la parte actora. (...) la acción de reparación directa instaurada por la sociedad demandante es una vía procesal equivocada, circunstancia que impide a la Sala emitir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones formuladas por los actores, pues la indebida escogencia de la acción configura una ineptitud sustantiva de la demanda.”

[Sentencia de febrero 8 de 2012. Exp. 88001-23-31-000-2000-00014-01\(22244\). MP. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA. ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA](#)

7. El Consejo de Estado declaró solidariamente responsables a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional y al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, por la muerte de un menor ocurrida el 16 de agosto de 1996, cuando intentaba ingresar al estadio Romelio Martínez de la ciudad de Barranquilla, con el objeto de ver la presentación de varios artistas

Síntesis del caso: El menor Charlie Michael Vallejo falleció el 16 de agosto de 1996 en la ciudad de Barranquilla, a la edad de 16 años, en una de las entradas del estadio Romelio Martínez de la ciudad de Barranquilla, como resultado de la alteración del orden público que tuvo lugar cuando las

personas que no pudieron entrar al concierto, al intentar ingresar al estadio a la fuerza, lo empujaron y le pasaron por encima, asfixiándolo.

Se encontró configurada la responsabilidad patrimonial del Estado porque la Policía Nacional no dio cumplimiento a sus deberes constitucionales y legales en razón a la celebración de espectáculos públicos, no se probó ninguna causal exonerativa de responsabilidad. Asimismo, se acreditó la responsabilidad en forma solidaria, con el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, al demostrarse que no se adoptaron medidas de seguridad preventivas para conservar el orden público, cuando de presentan esta clase de eventos

Extracto: “la Sala considera que, dada la magnitud del espectáculo, los artistas participantes y el carácter gratuito del mismo, la Policía Nacional sí tenía el deber de adoptar medidas de protección especiales para garantizar la conservación del orden público en el estadio, comoquiera que la asistencia masiva al evento era predecible. Además, aunque la muerte del menor se produjo en el momento en que las personas que no pudieron entrar a lugar, lo empujaron y lo tumbaron al suelo, es evidente que la conducta de los particulares no exime del cumplimiento de sus obligaciones a la Policía Nacional, habida cuenta que, justamente, esa institución tiene el fin primordial de evitar que se presenten desmanes como los indicados en precedencia. La Sala también considera que el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla es responsable de lo ocurrido el 16 de agosto de 1996 en el estadio Romelio Martínez, en la medida en que aunque los artículos 315.2 de la C.P. y 91 de la Ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, asignan competencias a los municipios en relación con la conservación del orden público en su jurisdicción, en el expediente no obra prueba de que el distrito demandado tomara alguna medida que evitara los hechos previsibles que a la postre se presentaron. Así, entonces, la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla son solidariamente responsables del daño alegado en la demanda, pues está demostrado que de haber adoptado medidas de seguridad preventivas acordes con las características del espectáculo que tuvo lugar el 16 de diciembre de 1996 en el estadio Romelio Martínez, la muerte del menor Vallejo se hubiera podido evitar.”

[Sentencia de enero 30 de 2012. Exp. 08001-23-31-000-1997-01925-01 \(22318\) MP. STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA](#)

8. Se declara administrativa y extracontractualmente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Defensa Civil Colombiana, por las lesiones ocasionadas a una voluntaria de la entidad demandada, cuando se dirigía a controlar un incendio forestal, la camioneta adscrita a la Defensa Civil en la cual se desplazaba colisionó con un vehículo particular

Síntesis del caso: El día el 19 de febrero de 1995, en la calle 153 con carrera 7 de la ciudad de Bogotá D.C., colisionaron un microbús de la empresa Transpanamericana S.A. conducido por el señor Betsaleón Fajardo Fino, y una camioneta adscrita a la Defensa Civil Colombiana, manejada por el señor Hernando Cardona González causando lesiones a varias personas entre las cuales figura la demandante Yaneth Zambrano Escobar de 21 años de edad, quien era miembro activo en calidad de voluntaria de la Defensa Civil Colombiana- Seccional Santafé de Bogotá D.C., y que en el momento del accidente de tránsito se dirigían a controlar un incendio forestal ocurrido en el sitio ALTOS DE LA RESERVA.

El daño antijurídico le es imputable a título de riesgo excepcional a la entidad demandada, en razón a que la dirección, uso y control del vehículo se encontraba en cabeza de la Defensa Civil Colombiana y tenía la guarda jurídica y material de la actividad peligrosa

Extracto: “el responsable del accidente de tránsito ocurrido el día 19 de febrero de 1995, en calle 153 con carrera 7 de Bogotá fue el señor Hernando Cardona González, quien conducía a exceso de velocidad, una camioneta adscrita a la Defensa Civil Colombiana, en virtud del Contrato de

Comodato No. 003 del 12 de marzo de 1994 del vehículo marca Chevrolet Luv 4x4 doble cabina estándar modelo 1994, celebrado entre el alcalde local de los mártires (por delegación hecha por los Fondos de Desarrollo local) en calidad de comodante y el comodatario señor Hernando Cardona González en calidad de representante legal de la Defensa Civil Colombiana Seccional Santafé de Bogotá. (...) en el caso sub examine, el daño antijurídico le es imputable a título de riesgo excepcional a la Nación - Ministerio de Defensa - Defensa Civil Colombiana, como quiera que el vehículo marca Chevrolet Luv 4x4 doble cabina estándar modelo 1994 se encontraba a título de comodato bajo la guarda de la Defensa Civil Colombiana Seccional Santafé de Bogotá, Junta Santafé y bajo dicha figura contractual es que la Defensa Civil uso su poder de mando, de dirección y control para que este automotor fuera utilizado para atender la orden directa impartida por el Coronel Director Seccional de la Defensa Civil y así contribuir en la extinción del incendio forestal ocurrido en el sitio ALTOS DE LA RESERVA de la calle 153 con carrera 7; llamado ante el cual la víctima acudió dada su calidad de miembro activo de la Defensa Civil del Barrio la Estación. De acuerdo al Decreto Ley 2341 de 1971, vigente para la época de los hechos, corresponde a la Defensa Civil Colombiana, como integrante del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas que se le atribuyan en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, así como participar en las actividades de atención de desastres o calamidades declaradas, en los términos que se definan en las declaratorias correspondientes y, especialmente, en la fase primaria de atención y control.”

[Sentencia de enero 18 de 2012. Exp. 25000-23-26-000-1996-03149-01\(20038\). MP. OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ. ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA](#)

9. El Consejo de Estado decidió no declarar la responsabilidad patrimonial de la Asociación de Municipios de Gualivá, por el accidente de tránsito que ocasionó la muerte de un ciudadano, quien conducía una motocicleta que colisionó con una volqueta donada por la Gobernación de Cundinamarca

Síntesis del caso: El 19 de mayo de 1997 a las 10:20 a.m., en la vía que conduce de Medellín a Bogotá a la altura del cruce hacia el municipio de “El Rosal” (Cundinamarca), una volqueta al servicio de la Asociación de Municipios del Gualivá, colisionó con la motocicleta que conducía el señor José Giraldo Alarcón Forero, quien falleció en el accidente. Dicha volqueta estaba asegurada por Seguros Caja Agraria, para efectos de amparar responsabilidad civil extracontractual. El tribunal de instancia, declaró la responsabilidad de la entidad demandada y ordenó a la aseguradora llamada en garantía asumir el valor de la condena impuesta hasta el monto del valor asegurado por concepto de responsabilidad extracontractual, de acuerdo a la póliza creditaria de automóviles suscrita entre las partes. La aseguradora llamada en garantía interpuso recurso de apelación.

a. En relación con la Aseguradora llamada en garantía, no se encontró acreditado el eximente de amparo establecido en la póliza creditaria de automóviles, en razón a que no se comprobó que el conductor que ocasionó el accidente, hubiese desatendido las señales de tránsito o que condujera a una velocidad no permitida

Extracto: “A través de la póliza creditaria de automóviles n.º 002349, suscrita entre el tomador y beneficiario, la Asociación de Municipios de Gualivá, y Seguros Caja Agraria, se aseguró la volqueta de servicio oficial marca chevrolet, de placas OJF 330. Este contrato tuvo vigencia desde el 1 de septiembre de 1996 hasta el 12 de julio de 1997 (párr. 10.4), y en él figuraba la responsabilidad civil extracontractual dentro del cuadro de amparos básicos cubiertos, en cuanto tiene que ver con daños a bienes de terceros, muerte o lesiones a una persona o muerte o lesiones a dos o más personas; sin embargo, es importante advertir que el seguro tomado estaba sujeto a los términos y condiciones generales y especiales contenidos en el mismo, y en especial, a las exclusiones aplicables bajo diferentes circunstancias. (...)la causal de exclusión de responsabilidad arriba señalada no se encuentra probada, ya que la resolución de acusación traída al proceso no constituye elemento de juicio suficiente para establecer la responsabilidad del investigado por el hecho. Como es bien

sabido, para el caso resulta imprescindible la sentencia penal correspondiente y definitiva. Para efectos de lo que discute la compañía de seguros, sería incluso necesario demostrar que en dicha sentencia quedó establecido que el conductor desatendió las señales de tránsito o que conducía a velocidad no permitida. Así las cosas, no se demostró la condición establecida en la póliza de seguro para que se produjera el eximente del amparo.”

b. Aunque la titularidad de la volqueta, que causó el accidente, se encontraba en cabeza de la administración la demandada tenía el interés asegurable de dicho automotor

Extracto: “Acerca del segundo aspecto del problema jurídico planteado -titularidad del interés asegurable- basta precisar que, siguiendo la normatividad aplicable y la doctrina autorizada sobre el tema, tanto el propietario como el tenedor y poseedor de bienes muebles, concretamente de vehículos automotores, son titulares del interés asegurable. (...) si bien la tarjeta de propiedad de la volqueta marca chevrolet, placas OJF 330, está a nombre de la Secretaria de Obras Públicas de Cundinamarca, también resulta claro que para la fecha del acaecimiento del fatal suceso, la Asociación de Municipios de Gualivá tenía el interés asegurable de dicho automotor debido al vínculo económico y contenido patrimonial que este representa por la producción de un riesgo (...) El interés asegurable de la Asociación de Municipios de Gualivá sobre la volqueta chevrolet, placas OJF 330, fue entonces lo que permitió la celebración del contrato de seguro a instancias de la misma asociación y así lo admitió la compañía de seguros. En consecuencia, el acuerdo pactado entre la demandada y la aseguradora llamada en garantía no puede verse de manera alguna afectado en su validez y eficacia, puesto que como queda claro, la calidad de propietario no excluye que quien tiene interés asegurable sobre el bien pueda suscribir una póliza de seguros de vehículos automotores, en virtud de la relación patrimonial que le concierne.”

[Sentencia de febrero 8 de 2012. Exp. 25000-23-26-000-1998-02308-01 \(21778\). MP. DANILO ROJAS BETANCOURTH. ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA](#)

SECCIÓN CUARTA

1. El concejo municipal de Floridablanca no tenía facultad para establecer el impuesto de pesas y medidas sobre los contadores o medidores de luz, agua, gas natural y aparatos telefónicos, invocando como facultades legales para hacerlo las conferidas por el artículo 197 de la Constitución Nacional de 1886 y la Ley 4ª de 1913

Se decide sobre la solicitud de nulidad de los artículos 2º, 3º y 4º, del párrafo 1º del artículo 5º, y de los artículos 6º y 7º del Acuerdo No. 34 de 1985, proferido por el Concejo Municipal de Floridablanca.

Extracto: En el presente caso el Concejo Municipal de Floridablanca mediante los artículos 2º, 3º y 4º, el párrafo 1º del artículo 5º, y los artículos 6º y 7º del Acuerdo No. 34 de 1985, reglamentó el impuesto sobre los contadores o medidores de luz, agua, gas natural y aparatos telefónicos, invocando como facultades legales para hacerlo las conferidas por el artículo 197 de la Constitución Nacional de 1886 y la Ley 4ª de 1913. Como se observó, el artículo 197 de la Constitución de 1886 establecía que correspondía a una atribución de los concejos municipales votar, de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales. La anterior previsión si bien establecía una facultad a los concejos municipales para votar las contribuciones y gastos locales, en ningún caso autorizó, de manera directa y concreta, la creación del tributo reglamentado en los artículos del acuerdo demandados. Por su parte, la Ley 4ª de 1913 reguló el régimen político y municipal, sin hacer referencia alguna a un impuesto sobre los contadores o medidores de luz, agua,

gas natural o aparatos telefónicos. En ese sentido, es claro que ninguna de las anteriores normas crearon ni autorizaron la imposición del impuesto de pesas y medidas. Ahora bien, para el actor, el único antecedente legislativo podría ser la Ley 33 de 1905, no obstante ésta no autorizó el impuesto de pesas y medidas sino otro tipo de tributo. De esta manera, no era posible el desarrollo del impuesto de pesas y medidas en los términos en que lo realizó el acuerdo demandado, toda vez que dicha ley no estableció un tributo sino una facultad para controlar el uso de las pesas y medidas en las jurisdicciones territoriales. Ahora bien, cabe advertir que sobre el “impuesto de pesas y medidas”, ésta Corporación ha concluido, en varias oportunidades, que los concejos municipales no tiene sustento legal para adoptarlo en sus jurisdicciones, y por tal razón ha anulado los diferentes acuerdos que han pretendido gravar la utilización de dichos aparatos de medición, toda vez que, como en el presente caso, no se evidencia una predeterminación del tributo por parte de una norma con fuerza de ley para que, a partir de ella, el ente territorial regulara ese gravamen. se aclara que los efectos de la nulidad de los artículos 6° y 7° del Acuerdo No. 34 de 1985, únicamente cobijan a los artículos 2°, 3° y 4°, y al parágrafo 1° del artículo 5° del referido acto administrativo

[Sentencia de 18 de agosto de 2011. Exp. 68001-23-31-000-2005-00090-01\(17959\) MP. WILLIAM GIRALDO GIRALDO. Acción de nulidad](#)

2. La diferencia en cambio no hace parte de la base gravable del impuesto de industria y comercio

Se decide sobre la legalidad de los apartes demandados de los Conceptos números 554 del 17 de marzo de 1997, 706 del 31 de agosto de 1998, 966 del 9 de diciembre de 2002 y 987 del 2 de julio de 2003 expedidos por la Oficina Jurídico Tributaria de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, Dirección de Impuestos Distritales, en los que se interpreta que la “*Diferencia en Cambio*” originada en la reexpresión a moneda nacional de activos y pasivos representados en moneda extranjera, cuando se reconoce como un ingreso debe ser gravada con el impuesto de industria y comercio.

Extracto: La base gravable del ICA debe, ante todo, estar circunscrita al hecho generador, lo que hace que solo pueda comprender los ingresos resultantes del ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios, de los que no hace parte la diferencia en cambio, la cual no se origina en una transacción real proveniente de alguna de las citadas actividades sino que constituye el ajuste proveniente de la fluctuación de la moneda nacional frente a las divisas extranjeras en que se encuentran expresados algunos de los activos o pasivos de los declarantes. Lo anterior por cuanto los apartes de los conceptos demandados se refieren a los bienes, derechos y obligaciones (partidas de balance) expresados en moneda extranjera, de donde no resulta acertado el argumento de la demandada cuando afirma que “*al registrarse la diferencia en cambio como ingreso, derivada del ajuste de la moneda extranjera, la consecuencia económica es que el contribuyente ha recuperado una suma que había llevado al costo, lo que en efecto real es un ingreso*”, figura que afecta directamente las cuentas de resultado que son las que integran la base gravable del ICA, el cual no grava cifras patrimoniales. Luego, no es viable afirmar que si, como resultado de una transacción proveniente del ejercicio de una actividad gravada con ICA dentro del periodo gravable surge un activo o un pasivo en moneda extranjera para el contribuyente, que naturalmente se registra en una cuenta diferente, y que teniendo dicho carácter se ajusta por diferencia en cambio con ocasión de la devaluación o revaluación de la divisa frente al peso colombiano, el citado “*ajuste*” se considere ingreso proveniente de la realización de una actividad industrial, comercial o de servicios, y menos considerar que el mencionado ajuste se origina dentro del territorio del Distrito Capital, cuando éste es el resultado de un fenómeno macroeconómico no circunscrito a un territorio determinado. Aunado a lo antedicho, si bien el artículo 42 transcrito conforma la base gravable del ICA con los ingresos netos del contribuyente “*obtenidos durante el período*”, ésta expresión no es atribuible al ajuste por diferencia en cambio toda vez que, mal se puede inferir que la reexpresión de obligaciones en moneda extranjera pueda constituir un ingreso “*obtenido*” por el contribuyente, cuando el mismo Decreto 2649 en el artículo 38 define el ingreso como un: “*Flujo de entrada de recursos, en forma*

de incrementos del activo o disminuciones del pasivo o una combinación de ambos, que generan incrementos en el patrimonio, devengados por la venta de bienes, por la prestación de servicios o por la ejecución de otras actividades realizadas durante un período (...)", situación que no se configura con la reexpresión de la moneda, la cual no deviene de ninguna venta, prestación de servicios, ni de la realización de ninguna actividad ejecutada por el contribuyente dentro de un determinado periodo gravable. Es evidente, además, que la normativa tanto distrital como nacional prohíbe taxativamente gravar los "Ajustes por Inflación", no solo con ICA sino con cualquier tributo diferente al de renta y complementarios.

[Sentencia del 1 de septiembre de 2011. Exp. 25000-23-27-000-2007-00005-02 \(17558\) MP. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Acción de nulidad](#)

3. El pago posterior de las sumas recaudadas, para efectos de retención en la fuente, no subsana la irregularidad contemplada en el literal e) del artículo 580 ibídem - declaraciones que se tienen por no presentadas

Se establece si la declaración de retención en la fuente correspondiente al mes de noviembre del año 2006 fue presentada con el cumplimiento de los requisitos legales, o, por el contrario, si encuadra en el presupuesto consagrado en el literal e) del artículo 580 del Estatuto Tributario, y, por tanto debe tenerse como no presentada.

Extracto: extracto: permitir que el pago posterior, con o sin intereses, le diera plenos efectos a la declaración presentada, conllevaría que los agentes retenedores desconocieran el mandato legal previsto en la norma, pues en cualquier tiempo podrían subsanar el incumplimiento de la obligación tributaria, eludiendo así el propósito del legislador, y por el cual se adicionó el literal e) al artículo 580 ibídem, que no busca el simple recaudo de los dineros, sino que estos ingresen a las arcas del Estado a tiempo. Además, en este caso no puede darse aplicación al principio de la primacía de la realidad sobre las formas, porque estamos frente a una clara y precisa disposición que debe aplicarse rigurosamente para lograr la finalidad establecida en la ley, y este principio no puede conllevar al incumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente previstas en normas que tienen que ver con el orden público económico. En ese orden de ideas, la inobservancia del literal e) del artículo 580 ibídem, implica el consiguiente incumplimiento de obligaciones sustanciales que se encaminan a que se asuman las cargas públicas vinculadas al financiamiento del Estado.

[Sentencia de 29 de septiembre de 2011. Exp. 25000-23-27-000-2008-00118-01 \(17783\) MP. WILLIAM GIRALDO GIRALDO. Acción de nulidad](#)

4. a) El acto administrativo de liquidación de las cuotas partes pensionales causadas en virtud del desembolso efectivo de las respectivas mesadas pensionales no es un título ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario

Se decide si son procedentes las excepciones de falta de título ejecutivo y de prescripción de la acción de cobro, respecto del mandamiento de pago librado en contra de la parte actora, dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por el Municipio de Girardot por las obligaciones contenidas en la Resolución número 758 de 2007.

Extracto: La Sala considera que el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo conforman, el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas. la resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace no sólo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, porque es en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben

concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas. En esa medida, el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales está conformado por la resolución que reconoce el derecho a la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes. El acto administrativo de liquidación de las cuotas partes pensionales causadas en virtud del desembolso efectivo de las respectivas mesadas pensionales no es un título ejecutivo en los términos del artículo 828 del Estatuto Tributario, aplicable al caso por disposición del artículo 5° de la Ley 1066 de 2006. Este acto funge, simplemente, como un certificado de la administración de los valores pendientes de pago por concepto de cuotas partes pensionales. En el acto administrativo que reconoce la pensión es donde, en realidad, se puede apreciar el objeto de la obligación expresado en forma exacta y precisa, las partes vinculadas por la obligación, que también deben estar claramente determinadas e identificadas, la certidumbre respecto del plazo y, finalmente, la determinación de la cuantía o monto de la obligación o que ésta sea claramente deducible. En síntesis, es en este acto administrativo en donde se gesta la obligación clara y expresa. En consecuencia, la Resolución 758 de 2007 es el acto administrativo que liquida el crédito y, por tanto, por sí sola, como se precisó, no puede ser tomada como título ejecutivo, pues no es en esta resolución en donde se consolida la obligación correlativa de las entidades concurrentes, sino en las resoluciones que reconocen las respectivas pensiones, que, como se dijo, ni se identifican ni reposan en el expediente.

b) La prescripción de las cuotas partes pensionales no está supeditada a la expedición o ejecutoria de ningún acto administrativo

Extracto: Sobre el tema de la prescripción, en la sentencia C-895 de 2009, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 4° de la Ley 1066 de 2006 en cuanto dispone que “*El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva.*” Fíjese que la norma no supedita la prescripción a la expedición o ejecutoria de ningún acto administrativo, ni al del reconocimiento de la pensión, ni al de la liquidación del crédito, sino al “pago” de la mesada pensional respectiva. Luego, la exigibilidad de la obligación de pago de las cuotas partes pensionales no se deriva, per se, de los actos administrativos ejecutoriados, sin que eso implique que no sea indispensable la expedición y ejecutoria del acto de reconocimiento de la pensión, por cuanto, como lo precisó la Corte Constitucional, es en este acto en el que se consolida la obligación correlativa de las entidades concurrentes. De manera que, para establecer si determinadas cuotas partes pensionales son exigibles o no, es necesario verificar la existencia de la Resolución de reconocimiento de la pensión, si se hicieron los pagos de las respectivas mesadas pensionales, la fecha en que se hicieron esos pagos y, a partir de esa fecha, contabilizar el término de prescripción de los tres años para aquellas obligaciones nacidas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006.

[Sentencia del 5 de diciembre de 2011. Exp. 25000-23-27-000-2008-00175-01 \(17370\) MP. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

5. El Ministerio de Minas y Energía no tenía facultad legal para liquidar aportes para el Fondo Especial de Becas por el servicio público de transporte y distribución domiciliaria de gas natural por el gasoducto de uso público

Se decide sobre la nulidad de los actos que determinaron los aportes al Fondo Especial de Becas del Ministerio de Minas y Energía, por los años 2000, 2001 y 2002.

Extracto: Mediante la Ley 10 de 1961 se estableció la contribución al Fondo de Becas del Ministerio de Minas y Energía, y los siguientes elementos del tributo: i) **Sujeto Pasivo:** las personas que celebraran contratos de **exploración y explotación de petróleo**, ii) **Sujeto Activo:** El Ministerio de Minas y Petróleos (hoy Ministerio de Minas y Energía), iii) **Hecho Generador:** la suscripción de contrato o contratos de exploración y explotación de petróleo, iv) **Base gravable:** Por cada barril de

petróleo obtenido en la explotación, la suma de un tercio de centavo de dólar (US\$1/3 centavos). Del análisis de la normativa invocada para fundamentar los actos acusados, se encuentra que el Ministerio de Minas y Energía señaló en los mismos el sujeto pasivo y el hecho generador distintos a los que estaban previstos por el legislador (Ley 10 de 1961), para acomodarlos a personas que tuvieran contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural. Así mismo, modificó la base gravable establecida en la Ley: por cada barril de petróleo en la explotación, acomodándola a cada barril transportado. Las definiciones sobre el sujeto pasivo, el hecho generador y la base gravable corresponden a la estructura del tributo, y son materia reservada al legislador por mandato constitucional, en aplicación del principio de legalidad de los tributos, establecido en el artículo 338 de la Constitución Política. En efecto, el principio de legalidad tributaria comprende al menos dos aspectos. De un lado, incorpora el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación. Por ello, la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación popular -como el Congreso, las Asambleas y los Concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales. De otro lado, consagra el principio de predeterminación de los tributos, según el cual corresponde al órgano de representación popular fijar los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone el tributo, para poder ser válido. En el asunto en examen, como la fuente de la obligación tributaria es el artículo 19 de la Ley 10 de 1961, y como quiera que el sujeto pasivo establecido en dicha norma corresponde a las empresas que contraten servicios de exploración y explotación de petróleo, es evidente que el Ministerio de Minas y Energía no tenía facultad legal para liquidar aportes para el Fondo Especial de Becas a las empresas Surtidora de Gas del Caribe S.A. E.S.P y Alcanos de Colombia S.A. E.S.P, por el servicio público de transporte y distribución domiciliaria de gas natural por el gasoducto de uso público. Así las cosas, no obstante que los actos de liquidación demandados señalan que se fundamentan en el artículo 19 de la Ley 10 de 1961, desconocen el contenido normativo de dicho artículo y el alcance de los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política, normas que establecen el principio de legalidad del tributo y la predeterminación de los elementos esenciales de los mismos.

[Sentencia del 23 de junio de 2011. Expediente 25000-23-27-000-2004-01281- 01 \(16894\) MP. Dr. WILLIAM GIRALDO GIRALDO. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

* Salvamento de voto del doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

6. Procede la provisión para compra de activos fijos y los costos y deducciones que se encuentren registrados en la contabilidad, aunque los comprobantes, en este caso facturas, tengan fecha del período fiscal siguiente

En los términos de los recursos de apelación de las partes actora y demandada, la Sala debe decidir sobre la legalidad de la liquidación oficial de revisión por medio de la cual, la DIAN modificó el impuesto de renta y complementarios a cargo de la sociedad TELMEX COLOMBIA S.A. por el año gravable 2004. Concretamente se analizará si fueron legales los rechazos de pasivos declarados; la provisión para compra de activos fijos y los costos y deducciones. También se analizará si fue procedente la sanción por inexactitud

Extracto: Según la contabilidad de la actora, los pasivos rechazados, se contabilizaron en el año 2004 (22 de diciembre); primero como un débito por operación y proveedor en cuentas de los grupos 51, 71 y 73 y como contrapartida se acreditaron los mismos valores en el grupo de cuentas 2695 (anexo 2, folio 122 c. ppal.). La contabilización de esas operaciones por proveedores de bienes y servicios por \$3.492.719.605 se hizo debitando los valores respectivos de cada una de las mismas. Ahora bien, de las anteriores pruebas y del estudio de las facturas por la Sala, se puede establecer que de los pasivos declarados por la sociedad, algunos de ellos sí fueron un pasivo real para el año gravable 2004, pues correspondieron a bienes y servicios que realmente fueron adquiridos y prestados en el año gravable discutido, como lo determinó igualmente el dictamen pericial. En efecto, de las pruebas presentadas con ocasión de la demanda y la respuesta al requerimiento especial, la Sala evidencia que existen facturas, que se incluyeron en esos pasivos, que correspondieron a operaciones o

servicios prestados en el año 2004 y aunque otras facturas corresponden a operaciones o servicios del año gravable 2005, ello no desvirtúa que en relación con las demás, sí se trataban de pasivos por el año gravable 2004. Si bien otras facturas fueron entregadas a la sociedad en el año 2005, de las mismas se puede establecer que la prestación del servicio o la adquisición del bien se realizó en el año 2004 y que por razones del cierre contable y fiscal debían ser pagadas en el año siguiente. Es decir, que en algunos casos se puede establecer claramente que los bienes y servicios que soportan el pasivo por el año 2004 sí correspondieron a esa vigencia gravable, los cuales se tendrán en cuenta para aceptarlos en esta instancia, pues con tales operaciones se puede sustentar la existencia de un pasivo real para el año gravable 2004. Aunque las cifras de algunas facturas correspondientes a bienes y servicios del año 2004 no coinciden con el registro contable de la provisión, la Sala sólo tendrá en cuenta el valor real de la operación y no el valor provisionado por la sociedad.

[Sentencia del 13 de octubre de 2011. Exp.e 2500-23-27-000-2008-00190-01\(18177\) MP. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

* Salvamento de voto de la doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

7. La no mención de la póliza de garantía dentro del mandamiento de pago, no genera la falta de título ejecutivo

Se decide sobre la legalidad de las Resoluciones en las que la DIAN declaró no probadas las excepciones de falta de título ejecutivo y de prescripción de la acción de cobro.

Extracto: En materia de importación temporal, una vez que la administración declara el incumplimiento de la obligación aduanera (pago de tributos o finalización del régimen) puede iniciar el proceso coactivo cuyo título ejecutivo está conformado por el acto administrativo en el que se declara el incumplimiento de la obligación aduanera y la póliza otorgada por el importador. En el expediente no hay prueba de que tales actos se hubieran demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Es decir que el acto administrativo que declaró el incumplimiento de la obligación adquirió firmeza porque se resolvieron los recursos de la vía gubernativa y porque no se demandaron ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, por ende, junto con la póliza, servía de título ejecutivo en contra de la actora. Ahora bien, resulta intrascendente que en el mandamiento de pago no se hubiera identificado la póliza N° 79372, pues resultaba suficiente que se mencionara la Resolución 4120 del 12 de julio de 1996 para que la demandante tuviera conocimiento de cuál era la obligación cobrada coactivamente. Eso no trae como consecuencia la falta de título ejecutivo, como equivocadamente lo creyó la actora.

[Sentencia del 26 de septiembre de 2011. Exp. 08001-23-31-000-2000-01403-01 \(17652\) MP. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho](#)

8. Para los años 2004 -2005 la base gravable del impuesto de delineación urbana se podía determinar de acuerdo con el presupuesto de obra estimado, sin que los contribuyentes estuvieran sujetos a observar costos mínimos por metro cuadrado o estrato

Se estudia la legalidad de los actos mediante los cuales se modificaron las declaraciones del impuesto de delineación urbana correspondientes a la licencia de construcción de 2004, y sus modificaciones de 2005.

Extracto: El Decreto 352 de 2002, por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria que se debe aplicar en el Distrito Capital, señaló en el artículo 75, vigente para la época de los hechos, que la base gravable del tributo es el monto total del presupuesto de obra o construcción. Para los años 2004 -2005, período en que se presentaron las declaraciones del impuesto de delineación urbana, la normativa vigente permitía que el contribuyente determinara la base gravable del impuesto con base en el presupuesto de obra, resultante de sumar el costo estimado de mano de obra, adquisición de materiales, compra y arrendamiento de equipos y, en general, todos

los gastos diferentes a la adquisición de terrenos, financieros, impuestos, derechos por conexión de servicios públicos, administración, utilidad e imprevistos. Cabe precisar que sólo hasta la expedición de la Resolución No. 574 del 2007, la Secretaría Distrital de Planeación determinó los costos mínimos del metro cuadrado para la declaración y pago del impuesto de delineación urbana. Por consiguiente, antes de esta reglamentación, la base gravable del impuesto de delineación urbana se podía determinar de acuerdo con el presupuesto de obra estimado, sin que los contribuyentes estuvieran sujetos a observar costos mínimos por metro cuadrado o estrato. Entonces, la ley, de manera expresa, estableció que éste elemento de la obligación tributaria se debe determinar con base en un “presupuesto”, el cual debe ser entendido en el sentido natural y obvio de esta palabra, es decir, como el cómputo anticipado del costo de la obra. Dicho alcance de la norma se encuentra reiterado en la Resolución 1291 de 1993, que en virtud de la ley reglamentó los conceptos que conforman dicho presupuesto, y señaló que serían determinados con fundamento en un costo “estimado”. Conforme con lo anterior, la cuantificación de la base gravable estudiada, estará determinada por aquellas erogaciones que el contribuyente consideró que incurriría en la realización de la obra. Estos costos no deben corresponder necesariamente con el valor real de la obra, por cuanto al momento de solicitar la licencia de construcción se pueden estimar unos valores que en el desarrollo de la obra podrían variar, ya sea para aumentar o disminuir los gastos inicialmente presupuestados. Lo anterior encuentra sustento en que el impuesto se origina por la expedición de la licencia de construcción, trámite previo a la iniciación de las obras, que impide que en ese momento se conozca el valor real de las mismas, máxime cuando para dicha época no existía una regulación de costos mínimos por metro cuadrado o estrato, establecida por una entidad oficial. Así mismo, la normativa vigente en el caso de estudio, no exige que la estimación del presupuesto de la obra deba aproximarse al costo real de la obra; simplemente estableció ciertos conceptos que lo conforman, los cuales deben determinarse como un costo estimado.

[Sentencia de 5 de diciembre de 2011 Exp. 25000-23-27-000-2008-00206- 01\(17954\), MP. WILLIAM GIRALDO GIRALDO. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho](#)

NOTICIAS DESTACADAS

**SALA DE CONSULTA DEL CONSEJO DE ESTADO
ESTÁ REALIZANDO DIVERSOS TALLERES SOBRE
EL IMPACTO QUE EL NUEVO CÓDIGO TENDRÁ EN
LA RAMA EJECUTIVA**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se encuentra realizando los Talleres sobre el impacto que tendrá el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en la Rama Ejecutiva.

Son 4 talleres, cada uno enfocado en diferentes temas. El primero de ellos, realizado este jueves 1° de marzo se centró el derecho de petición; el segundo, que se llevará a cabo el próximo 8 de marzo, será sobre las reglas generales de procedimiento administrativo; el tercero se basará en los medios electrónicos en el procedimiento administrativo y será el jueves 15 de marzo. El cuarto y último, será el 22 de marzo y el tema a tratar será la extensión de la jurisprudencia a terceros.

El objetivo principal de estos talleres es identificar junto a los miembros de la rama ejecutiva, los riesgos, problemas y oportunidades que puedan derivarse de la aplicación del nuevo régimen jurídico. También se busca proponer medidas en materia de reorganización administrativa, reglamentaciones y capacitación.

CONSEJO EDITORIAL

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN
Presidente
WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Vicepresidente

Sala de Gobierno

María Elizabeth García González
Presidenta Sección Primera
Gerardo Arenas Monsalve
Presidente Sección Segunda
Stella Conto Díaz Del Castillo
Presidenta Sección Tercera
Hugo Bastidas Bárcenas
Presidente Sección Cuarta
Susana Buitrago Valencia
Presidenta Sección Quinta
Augusto Hernández Becerra
Presidente Sala de Consulta

Reseña fallos

Relatoría Consejo de Estado

Coordinación General

- **Luz Aída García**
Secretaria Privada de
Presidencia
Teléfono: (1) 3506700 Ext. 2052

- **Fabiana De La Espriella S.**
Jefe de Prensa
Teléfono: (1) 3506700 Ext. 2117

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, opción **BOLETIN CONSEJO DE ESTADO**, opción **CONSULTAR**, abra el último boletín dando clic sobre [Jr al Boletín](#) y descárguelas haciendo clic sobre los datos del expediente que aparecen al final de cada reseña.