



EDICIÓN
1
SEPTIEMBRE
2025

SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO 2012-2025

en
LENGUAJE
claro



**República de Colombia
Consejo de Estado**

Luis Alberto Álvarez Parra
Presidente Consejo de Estado

Wilson Ramos Girón
Presidente Sección Cuarta
Coordinador de la Comisión de Relatoría

Nandy Melissa Roza Cabrera
Enlace de presidencia

RELATORÍAS

Sección Primera de lo Contencioso Administrativo

Liliana Marcela Becerra Gámez

Sección Segunda de lo Contencioso Administrativo

Gloria Cristina Olmos Leguizamón

Antonio José Sánchez David

Sección Tercera de lo Contencioso Administrativo

Jorge Eduardo González Correa

Natalia Yadira Castilla Caro

Guillermo León Gómez Moreno

Nubia Yaneth Pajarito Navarrete

Sección Cuarta de lo Contencioso Administrativo

María Magaly Santos Murillo

Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo

Wadith Rodolfo Corredor Villate

Sala de Consulta y Servicio Civil

María del Pilar Pimentel Triviño

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo

María del Pilar Pimentel Triviño

Acciones Constitucionales

Pedro Javier Barrera Varela

Ingrid Catherine Viasús Quintero

Juan Alejandro Suárez Salamanca

Jaqueline Contreras Parra

Diana Marcela Real Yepes

Proceso editorial

DISEÑO

Juliana Cadena Casas
Jefe de prensa y comunicaciones

PUBLICACIÓN

Oficina de sistemas

Presentación

El Consejo de Estado, en ejercicio de su función como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y a través de su Comisión de Relatoría, se complace en presentar esta herramienta de consulta que compila las sentencias de Unificación Jurisprudencial proferidas tanto por la Sala Plena Contenciosa como por cada una de sus Secciones de la corporación entre los años 2012 y 2025.

Esta publicación, elaborada en lenguaje claro y sencillo, se entrega en el marco del *XXXI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo* como un aporte al fortalecimiento de la seguridad jurídica y la coherencia en la aplicación del ordenamiento jurídico. Su propósito es facilitar el acceso y comprensión de las decisiones que, por su carácter vinculante, orientan la actuación de la Administración Pública y de los jueces y magistrados de la jurisdicción.

La función de unificación jurisprudencial atribuida al Consejo de Estado ha sido fortalecida por la Ley 1437 de 2011, (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), particularmente en su artículo 270. Esta disposición establece que las decisiones judiciales que, por su relevancia jurídica, impacto económico o social, o por la necesidad de establecer criterios uniformes, adquieren carácter vinculante como referentes para la interpretación y aplicación coherente del ordenamiento jurídico en casos similares.

Estas decisiones no solo producen efectos internos en la jurisdicción, sino que también generan consecuencias directas frente a la Administración, que debe aplicarlas en casos similares, extender sus efectos cuando corresponda y considerarlas en procesos de conciliación.

Con esta publicación, la corporación reafirma su compromiso con la justicia abierta, la transparencia, la coherencia jurisprudencial y el acceso a la justicia, poniendo a disposición de la ciudadanía, la academia y los operadores jurídicos una herramienta útil para la consulta y el análisis de la jurisprudencia unificada.

Extiendo un especial agradecimiento a los relatores, equipos de trabajo y despachos del Consejo de Estado que participaron activamente en la elaboración y divulgación de las sentencias contenidas en este documento, cuya contribución resulta fundamental para el fortalecimiento de la función jurisdiccional.

Wilson Ramos Girón
Presidente Sección Cuarta
Coordinador de la Comisión de Relatoría
Consejo de Estado
Barranquilla, 10 de septiembre de 2025.

CONTENIDO	
PRESENTACIÓN.....	3
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	13
DESCUENTOS EN EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO POR REINTEGRO DE EMPLEADOS PÚBLICOS EN PROVISIONALIDAD.....	14
LA INHABILIDAD DEL GOBERNADOR POR INSCRIPCIÓN COMO CANDIDATO DURANTE EL PERÍODO PARA EL CUAL FUE ELEGIDO	15
ESTABLECE IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE GRUPO PARA RECLAMAR REAJUSTES SALARIALES TARDÍOS	16
SE CONFIRMA LEGALIDAD DE LA DECLARATORIA DE LA ZONA FRANCA DE OCCIDENTE Y NIEGA VULNERACIÓN AL DERECHO COLECTIVO DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA	17
CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA.....	19
LA INHABILIDAD POR PARENTESCO PARA CONGRESISTAS – INTERPRETACIÓN DEL FACTOR TEMPORAL	20
TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL POR PÉRDIDA DE INVESTIDURA – CONFESIÓN POR APODERADO Y RESPONSABILIDAD SUBJETIVA EN PROCESOS SANCIONATORIOS	21
PODERER PREFERENTE, PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA Y TIPICIDAD DE LAS FALTAS EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA POLICÍA NACIONAL	23
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL HECHO DEL LEGISLADOR EN RELACIÓN CON LA INEXEQUIBILIDAD DE LA TASA ESPECIAL POR SERVICIOS ADUANEROS (TESA)	25
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL HECHO DEL LEGISLADOR EN LA CREACIÓN DE TRIBUTOS DECLARADOS INEXEQUIBLES – CASO TESA	27
IMPROCEDENCIA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO SOBRE BIENES DE USO PÚBLICO – UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL EN ACCIÓN POPULAR.....	29
EL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN (IBL) EN EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL	30
LA VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL AMBIENTE SANO LIBRE DE CONTAMINACIÓN VISUAL Y LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO EN ACCIONES POPULARES.....	32
COMPETENCIA DISCIPLINARIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN FRENTE A ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO Y CONFIGURACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES COMO FALTA GRAVÍSIMA.....	33
DECLARA LA NULIDAD DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA IMPUESTA AL EXALCALDE GUSTAVO PETRO POR VULNERACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS Y VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.....	35
SE AVALA ELECCIÓN DE GUIDO ECHEVERRI COMO GOBERNADOR DE CALDAS: NO HUBO REELECCIÓN INMEDIATA.....	36

DECLARA LA NULIDAD DEL ACTO DE ELECCIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN POR CONFIGURACIÓN DE INHABILIDAD OBJETIVA CONFORME AL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	37
CONTROL JUDICIAL INTEGRAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS Y NULIDAD DE SANCIÓN CONTRA PIEDAD CÓRDOBA RUIZ	38
CONSEJO DE ESTADO ANULA ELECCIÓN DE MAGISTRADO POR CONFLICTO DE INTERESES EN CORTE SUPREMA.....	39
PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO	40
CONSEJO DE ESTADO ANULA ELECCIÓN DE MAGISTRADO POR CONFLICTO DE INTERESES Y COOPTACIÓN INDEBIDA.....	42
NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 1351 DE 2012: IMPROCEDENCIA DE OBJECIONES PRESIDENCIALES A ACTOS LEGISLATIVOS	43
VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS SIMPLES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	45
INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL EN LA CONDENA AL DISTRITO CAPITAL POR EL DERRUMBE DEL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA.....	47
EL PERIODO DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, CUANDO SE ELIGE EN PROPIEDAD, INICIA A PARTIR DE LA POSESIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	49
NO ES PROCEDENTE RECONOCER EL INCENTIVO ECONÓMICO AL ACTOR EN ACCIONES POPULARES PROMOVIDAS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 1425 DE 2010.....	50
INHABILIDAD POR PARENTESCO CON AUTORIDAD CIVIL O POLÍTICA EN CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DEL DEPARTAMENTO, EL DÍA DE LAS ELECCIONES DE REPRESENTANTES A LA CÁMARA.	51
NULIDAD DEL ACTO DE ELECCIÓN DE LA FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, POR NO HABER ATENDIDO AL REGLAMENTO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE FORMACIÓN DE LA MAYORÍA REQUERIDA PARA LA DESIGNACIÓN.	52
CONTROL JUDICIAL DE ACUERDOS CONCILIATORIOS EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: LÍMITES FRENTE AL INTERÉS PÚBLICO Y LA LEGALIDAD	53
SE REITERA LA INHABILIDAD POR PARENTESCO CON AUTORIDAD CIVIL O POLÍTICA EN CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DEL DEPARTAMENTO DE REPRESENTANTES A LA CÁMARA.	54
UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES.....	55
CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN PROCESOS DISCIPLINARIOS: ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y AUTONOMÍA DEL DERECHO DISCIPLINARIO FRENTE AL PENAL.	56
LA EXPEDICIÓN DE FALLOS INHIBITORIOS CONFIGURA CAUSAL DE REVISIÓN DENOMINADA NULIDAD ORIGINADA DE LA SENTENCIA	57

NULIDAD PARCIAL DEL PLIEGO DE CONDICIONES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA CONVOCADA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN (CNTV) PARA LA CONCESIÓN DE UN TERCER CANAL DE TELEVISIÓN PRIVADA.	58
EL JUEZ DE ACCIÓN POPULAR NO PUEDE ANULAR ACTOS ADMINISTRATIVOS, PERO SÍ PUEDE ADOPTAR MEDIDAS PARA PROTEGER DERECHOS COLECTIVOS. LOS DERECHOS COLECTIVOS PUEDEN SER PROTEGIDOS JUDICIALMENTE, AUNQUE LOS HECHOS HAYAN OCURRIDO ANTES DE 1991.	59
SALAS ESPECIALES DE DECISIÓN	61
AUTONOMÍA DEL DERECHO COLECTIVO A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO FRENTE AL DE MORALIDAD ADMINISTRATIVA EN ACCIONES POPULARES.	61
IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE GRUPO PARA RECLAMAR PERJUICIOS DERIVADOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS INDIVIDUALES.	63
EL JUEZ DE ACCIÓN POPULAR NO TIENE COMPETENCIA PARA ANULAR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, INCLUSO SI FUERON CELEBRADOS ANTES DE LA LEY 1437 DE 2011. PUEDE ADOPTAR OTRAS MEDIDAS PARA PROTEGER DERECHOS COLECTIVOS, PERO NO DECLARAR NULIDADES.	64
IMPROCEDENCIA DE LA EXCEPCIÓN DE INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES EN ACCIONES POPULARES Y DEBER DE READECUACIÓN PROCESAL POR PARTE DEL JUEZ.	65
DEVOLUCIÓN DE TRIBUTOS Y SANCIONES POR EXTEMPORANEIDAD: REQUISITOS PARA RECLAMAR ANTE LA NULIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL.	67
SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL EN ACCIÓN DE GRUPO POR DAÑO AMBIENTAL CONSECUTIVO CAUSADO POR VERTIMIENTO DE SEDIMENTOS AL RÍO ANCHICAYÁ.	68
EL JUEZ POPULAR DEBE ACTUAR DENTRO DE LOS LÍMITES DE LA DEMANDA Y NO PUEDE EXTENDER SU DECISIÓN A ASPECTOS QUE NO GUARDEN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.	70
LÍMITES DEL JUEZ DE ACCIÓN POPULAR FRENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS Y PRIVADOS: MEDIDAS DE PROTECCIÓN SIN FACULTAD DE ANULACIÓN.	72
RECONOCIMIENTO DE COSTAS PROCESALES EN ACCIONES POPULARES: INCLUSIÓN DE AGENCIAS EN DERECHO COMO COMPENSACIÓN AL ACTOR POPULAR VENCEDOR.	73
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR PAGOS REALIZADOS EN CUMPLIMIENTO DE UN ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL DECLARADO NULO. REQUISITOS PARA LA INDEMNIZACIÓN EN ACCIONES DE GRUPO	74
OBLIGACIÓN DEL INVIMA DE EJERCER VIGILANCIA SANITARIA DE OFICIO SOBRE LA PUBLICIDAD DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DESDE EL MOMENTO EN QUE SE OTORGA EL REGISTRO SANITARIO O AUTORIZACIÓN.	76
ALCANCE DEL DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y FLEXIBILIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN ACCIONES POPULARES.	78
.....	80
SECCIÓN PRIMERA	80

PÓLIZAS ADUANERAS: DIAN NO PUEDE EXIGIR GARANTÍAS VENCIDAS	81
RECONOCE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN SANCIONES CAMBIARIAS.....	83
AVALA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA POR RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ.....	84
SECCIÓN SEGUNDA	85
SALARIO DE ABOGADOS ASESORES EN TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS	86
DOCENTES AFILIADOS AL FOMAG NO TIENEN DERECHO A SANCIÓN POR MORA EN CESANTÍAS.....	87
CONFIRMA VIGENCIA DE PENSIÓN MÍNIMA PARA DESMOVILIZADOS EN PROCESOS DE PAZ.....	88
REGLAS SOBRE PRESCRIPCIÓN DE SANCIÓN MORATORIA POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS DEFINITIVAS	89
RECONOCE PENSIÓN GRACIA A DOCENTE Y FIJA NUEVA REGLA DE UNIFICACIÓN...	90
REGLAS PARA LA SUSTITUCIÓN DE LA PENSIÓN GRACIA: LA NORMA APLICABLE ES LA VIGENTE AL MOMENTO DE LA MUERTE DEL CAUSANTE Y SE REQUIERE CONVIVENCIA MÍNIMA DE 5 AÑOS CUANDO PROCEDE LA APLICACIÓN DE LA LEY 100 DE 1993.....	91
DETECTIVES DEL DAS: CONSEJO DE ESTADO FIJA REGLAS PARA LIQUIDAR PENSIONES CON PRIMA DE RIESGO INCLUIDA	92
REGLAS PARA EL RETIRO DEL SERVICIO POR VOLUNTAD DEL GOBIERNO EN LA POLICÍA NACIONAL	93
PROTEGE DERECHOS LABORALES OCULTOS TRAS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	94
DOCENTES PENSIONADOS DEBEN APORTAR A SALUD SOBRE MESADAS ADICIONALES	95
RÉGIMEN PENSIONAL ESPECIAL DE CONGRESISTAS	96
PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN MORATORIA POR NO CONSIGNAR CESANTÍAS ANUALIZADAS	97
PENSIONES DE SERVIDORES JUDICIALES BAJO RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.....	98
INGRESO BASE DE COTIZACIÓN DE LAS PENSIONES DE EXFUNCIONARIOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN.	99
REGLAS PARA LA LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE DOCENTES OFICIALES AFILIADOS AL FOMAG	100
GARANTIZA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES A CÓNYUGES DE POLICÍAS FALLECIDOS EN SIMPLE ACTIVIDAD.....	101
LIQUIDACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO DE SOLDADOS PROFESIONALES.....	102
RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL APLICABLE AL PERSONAL CIVIL DE SANIDAD MILITAR.....	103

PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS EN LA RAMA JUDICIAL.....	104
EL CONSEJO DE ESTADO RECONOCE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES A MADRE DE SOLDADO FALLECIDO EN SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO	105
RECONOCE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES A CÓNYUGE DE SUBOFICIAL FALLECIDO EN SERVICIO ACTIVO ANTES DE 2004	106
RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN GRACIA A DOCENTES TERRITORIALES QUE SE FINANCIAN CON RECURSOS PROVENIENTES DE LA NACIÓN	107
DOCENTES OFICIALES SÍ TIENEN DERECHO A SANCIÓN POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS.....	108
RECONOCE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES A PADRES DE SOLDADO VOLUNTARIO FALLECIDO EN COMBATE Y FIJA REGLAS DE UNIFICACIÓN.....	109
PRIMA DE SERVICIOS PARA DOCENTES OFICIALES	110
REGLAS SOBRE SANCIÓN POR MORA EN EL PAGO DE CESANTÍAS ANUALIZADAS ...	111
NO RECONOCIMIENTO DE PRIMA TÉCNICA POR FORMACIÓN AVANZADA, POR INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA EN CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA DIAN.	112
BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN Y PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS PARA MAGISTRADOS	113
REGLAS SOBRE PRESCRIPCIÓN EN CONTRATOS REALIDAD DE DOCENTES	114
EL QUINQUENIO EN LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE LOS SERVIDORES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN DEBE INCLUIRSE EN EL IBL EN UNA DOCEAVA PARTE.	115
SOLDADOS VOLUNTARIOS CONVERTIDOS EN PROFESIONALES TIENEN DERECHO A SALARIO CON INCREMENTO DEL 60%.....	116
SECCIÓN TERCERA.....	117
NIEGA COMPENSACIÓN POR SERVICIOS SIN CONTRATO Y FIJA NUEVAS REGLAS SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA	118
ANULA PARCIALMENTE LAUDO ARBITRAL ENTRE SI 99 Y TRANSMILENIO POR FALTA DE JURISDICCIÓN.....	119
ACTOS CONTRACTUALES DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	120
EPS DEBEN USAR ACCIÓN DE NULIDAD PARA RECLAMAR RECOBROS NEGADOS POR EL FOSYGA.....	121
NIEGA PRETENSIONES POR MAYOR PERMANENCIA EN OBRA Y FIJA NUEVA REGLA SOBRE SALVEDADES EN CONTRATOS ESTATALES	122
REGLAS SOBRE EL TIEMPO PARA DEMANDAR AL ESTADO POR CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD.....	123

REGLAS SOBRE ACTOS PRECONTRACTUALES DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y UNIFICA JURISPRUDENCIA.....	124
EL ESTADO DEBERÁ INDEMNIZAR A TAXISTA POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD	125
EL ESTADO NO FUE RESPONSABLE POR EXPLOSIÓN DE MINA ANTIPERSONAL EN LA PALMA, PERO DEBERÁ GARANTIZAR ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	126
CONDENA AL EJÉRCITO POR HERIDA A SOLDADO Y REDEFINE EL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN APELACIONES	127
REDEFINE CUÁNDO EL ESTADO DEBE RESPONDER POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD	128
DEFINE EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA RESPECTO DEL APELANTE ÚNICO Y EL LUCRO CESANTE A FAVOR DE LOS PADRES POR LA MUERTE DE LOS HIJOS MENORES DE 25 AÑOS	129
RECONOCE EL LUCRO CESANTE POR LA MUERTE O LESIONES DE PERSONAS DEDICADAS A LABORES DOMÉSTICAS Y DE CUIDADO, AL VALORAR ESTAS ACTIVIDADES COMO APORTE ECONÓMICO INDEMNIZABLE.....	130
RECONOCE EL DERECHO AL ACRECIMIENTO EN INDEMNIZACIONES POR LUCRO CESANTE EN CASOS DE MUERTE DE FAMILIARES.....	131
ORDENA MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL ANTE LA DEFICIENTE ATENCIÓN MÉDICO-ASISTENCIAL Y LA DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO HACIA LA MUJER EMBARAZADA	133
RECONOCE EL DAÑO AUTÓNOMO A BIENES O DERECHOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES Y FIJA CRITERIOS PARA SU REPARACIÓN INTEGRAL.....	134
FIJA CRITERIOS PARA INDEMNIZAR EL DAÑO A LA SALUD POR LESIONES TEMPORALES Y ORDENA REPARACIÓN INTEGRAL A RECLUSO DISCAPACITADO POR VIOLACIÓN DE SU DIGNIDAD HUMANA.....	135
FIJA CRITERIOS PARA EL RECONOCIMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE PDERJUICIOS MORALES EN CASOS DE MUERTE.....	136
FIJA CRITERIOS PARA EL RECONOCIMIENTO Y REPARACIÓN DEL DAÑO INMATERIAL POR AFECTACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES MEDIANTE MEDIDAS DE SATISFACCIÓN NO PECUNIARIAS	138
FIJA CRITERIOS PARA LA LIQUIDACIÓN DEL DAÑO A LA SALUD.....	140
ELIMINA TOPES MÍNIMOS EN ACUERDOS CONCILIATORIOS Y PERMITE SU APROBACIÓN PARCIAL	141
ORDENA INDEMNIZACIÓN A SOLDADO POR EXPLOSIÓN DE GRANADA DEFECTUOSA EN BASE MILITAR.....	142

EL ESTADO DEBERÁ INDEMNIZAR A CIUDADANO POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD: CONSEJO DE ESTADO UNIFICA CRITERIOS SOBRE PERJUICIOS MORALES Y LUCRO CESANTE.....	143
ESTADO CONDENADO POR NO PROTEGER A FAMILIA EXTORSIONADA POR EL ELN EN CALI.....	144
CONDENA AL EJÉRCITO POR MASACRE DE CIVILES Y FIJA NUEVO ESTÁNDAR PARA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL.....	145
CONTRATOS DE SERVICIOS EN EL ESTADO: CONSEJO DE ESTADO ACLARA QUÉ PUEDE CONTRATARSE DIRECTAMENTE.....	146
CONSEJO DE ESTADO CONFIRMA QUE CAMPESINO FUE VÍCTIMA DE EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL POR PARTE DEL EJÉRCITO NACIONAL.....	147
LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES SÍ PUEDEN DEMANDAR.....	148
CONSEJO DE ESTADO RECONOCE RESPONSABILIDAD DE LA FISCALÍA POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD DE TAXISTA EN MEDELLÍN.....	149
CONSEJO DE ESTADO NIEGA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ATENTADO EN ESCULTURA DE BOTERO Y FIJA CRITERIOS PARA ACTOS TERRORISTAS.....	150
EL ESTADO DEBERÁ INDEMNIZAR A EXFUNCIONARIO DE LA FISCALÍA POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD.....	151
RECONOCE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS COLATERALES EN ATAQUE GUERRILLERO EN SILVIA, CAUCA.....	153
ANULA LAUDO ARBITRAL POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO ANDINO.....	154
EL ESTADO DEBE RESPONDER POR DAÑOS A CIVILES EN ATAQUES GUERRILLEROS: CONSEJO DE ESTADO CONFIRMA CONDENA POR PERJUICIOS A VIVIENDA EN SILVIA (CAUCA).....	155
ORDENA INDEMNIZACIÓN POR MUERTE DE CIVIL EN ENFRENTAMIENTO ARMADO ENTRE EJÉRCITO Y FARC EN TIERRALTA (CÓRDOBA).....	156
CONSEJO DE ESTADO RESPONSABILIZA A LA POLICÍA NACIONAL POR EL SUICIDIO DE AGENTE EN ESTADO DE PERTURBACIÓN EMOCIONAL.....	158
COMPETENCIA DEL JUEZ EN APELACIÓN Y NIEGA CONSULTA AUTOMÁTICA EN SENTENCIAS APELADAS.....	160
CONSEJO DE ESTADO ANULA CADUCIDAD DE CONTRATO POR FALTA DE COMPETENCIA TEMPORAL DEL ALCALDE DE CHÁMEZA.....	162
CONSEJO DE ESTADO NIEGA PAGO POR OBRAS SIN CONTRATO: UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA.....	163
ESTADO DEBERÁ INDEMNIZAR A FAMILIA DE VÍCTIMA DE ATENTADO EN PUERTO RICO, CAQUETÁ.....	164

SECCIÓN CUARTA	165
SE PRECISA CUÁNDO SE PUEDEN DEMANDAR ACTOS QUE DECIDEN SOBRE LA REVOCATORIA DIRECTA DE OTROS ACTOS ADMINISTRATIVOS	166
SE PERMITE CORREGIR CIERTOS ERRORES EN DECLARACIONES TRIBUTARIAS SIN LÍMITE DE TIEMPO	167
ACLARA CÓMO DEBEN COTIZAR LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL	168
INDICA CÓMO SE DEBEN CALCULAR LOS APORTES A SEGURIDAD SOCIAL: PAGOS NO SALARIALES NO INTEGRAN EL IBC	169
REGLAS PARA LA LIQUIDACIÓN DE LA SANCIÓN POR INEXACTITUD.....	170
ACLARA CUÁNDO LOS DIVIDENDOS ESTÁN GRAVADOS CON ICA Y EXONERA SANCIÓN POR ERROR DE INTERPRETACIÓN	171
PLAZO PARA FISCALIZAR DECLARACIONES DE RENTA SOMETIDAS AL RÉGIMEN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA	172
ANULA COBRO DE PLUSVALÍA POR ENGLOBE DE PREDIOS EN CHICÓ LAGO	173
CONSEJO DE ESTADO AVALA DEDUCCIÓN POR CRÉDITO MERCANTIL E INTERESES EN ADQUISICIÓN DE ACCIONES	174
SE RECONOCE DEDUCCIÓN POR PÉRDIDA EN VENTA DE TIDIS Y FIJA REGLAS PARA SU TRATAMIENTO TRIBUTARIO	175
ACLARA REGLAS PARA COMPENSAR PÉRDIDAS FISCALES EN FUSIONES EMPRESARIALES.....	176
FIJA REGLAS PARA IMPONER SANCIONES TRIBUTARIAS EN LIQUIDACIONES OFICIALES	177
ACLARA CÓMO CALCULAR SANCIONES POR DEVOLUCIONES O COMPENSACIONES TRIBUTARIAS IMPROCEDENTES	178
RECONOCE DERECHO DE ASEGURADORAS A DEFENDERSE EN PROCESOS TRIBUTARIOS.....	179
CONSEJO DE ESTADO FIJA REGLAS PARA SANCIONAR A QUIENES INCUMPLEN EL DEBER DE INFORMAR A LA DIAN	180
IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO Y EXONERA A ISA DE PAGAR TRIBUTO EN CÁCERES	182
ACLARA QUE SOLO EL IMPORTADOR PUEDE DESCONTAR EL IVA EN VENTAS DESDE ZONAS FRANCAS AL TERRITORIO NACIONAL.....	184
SECCIÓN QUINTA.....	185
SE PROHÍBE LIMITAR INSCRIPCIONES EN CONCURSOS PARA ELEGIR PERSONEROS MUNICIPALES.....	186

CONFIRMA ELECCIÓN DE CONTRALOR DE SANTA MARTA Y FIJA REGLAS SOBRE PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA EN ACTOS ELECTORALES.....	187
CONFIRMA VALIDEZ DE ELECCIÓN DE CONCEJAL DE BOGOTÁ Y FIJA NUEVA REGLA PARA JUECES ELECTORALES.....	188
REGLAS SOBRE MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS ELECTORALES	189
ANULA ELECCIÓN DE LA GOBERNADORA DE LA GUAJIRA POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE INHABILIDADES	190
ACLARA EFECTOS DE NULIDAD ELECTORAL EN ELECCIÓN DEL SECRETARIO DE LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO	191
REDEFINE INHABILIDAD POR PARENTESCO PARA SER CONGRESISTA: NUEVO CRITERIO APLICARÁ DESDE ELECCIONES 2018	192
ORDENA SUSTITUCIÓN GRATUITA DE LICENCIAS DE CONDUCCIÓN EN BARRANQUILLA.....	193

**SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN
DEL CONSEJO DE ESTADO 2012-2025**

en
**LENGUAJE
claro**

**SALA PLENA DE
LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**



DESCUENTOS EN EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO POR REINTEGRO DE EMPLEADOS PÚBLICOS EN PROVISIONALIDAD¹

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por SYRT contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander que, si bien ordenó su reintegro al cargo del cual fue retirada ilegalmente, dispuso descontar de la condena los salarios y prestaciones sociales que ella percibió en otra vinculación pública durante el tiempo de desvinculación.

La demandante alegó que dicha decisión desconocía la regla de unificación fijada por el Consejo de Estado en 2008, según la cual los pagos derivados del reintegro tienen carácter indemnizatorio y no deben ser objeto de descuentos. Sin embargo, la Sala Plena reafirmó que el restablecimiento del derecho tiene efectos restitutorios y no indemnizatorios, por lo que los pagos recibidos por otras vinculaciones públicas deben ser descontados para evitar doble erogación del erario, conforme al artículo 128 de la Constitución.

La sentencia unificó jurisprudencia en este sentido y declaró infundado el recurso extraordinario.

REGLA DE UNIFICACIÓN

- Son procedentes los descuentos efectuados a la condena derivada del fallo que resuelve el litigio inmiscuido dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, donde se obtiene la nulidad del acto que retiró del servicio a un empleado público nombrado en provisionalidad, a razón de las sumas de dinero recibidas por la parte demandante a título de salarios, prestaciones sociales percibidos de relaciones de trabajo en el sector público, por incurrirse en la prohibición constitucional de doble erogación con cargo al erario.

¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, nueve (9) de agosto de dos mil veintidós (2022). Radicación: 11001-03-25-000-2017-00151-00

LA INHABILIDAD DEL GOBERNADOR POR INSCRIPCIÓN COMO CANDIDATO DURANTE EL PERÍODO PARA EL CUAL FUE ELEGIDO²

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió una demanda de nulidad electoral contra el acto que declaró la elección de Ramiro Barragán Adame como gobernador de Boyacá para el período 2020–2023. La accionante alegó que el elegido incurrió en la causal de inhabilidad prevista en el artículo 31, numeral 7, de la Ley 617 de 2000, al haberse inscrito como candidato dentro de los 12 meses siguientes a haber ejercido funciones de gobernador en calidad de encargado.

La Sala identificó una divergencia jurisprudencial sobre el alcance de la expresión “quienes sean designados en su reemplazo” contenida en el inciso único del artículo 31 de la Ley 617 de 2000. Tras un análisis sistemático, literal, finalista y de eficacia normativa, se concluyó que dicha expresión se refiere exclusivamente a quienes sean designados por el presidente de la República para suplir faltas absolutas del gobernador, conforme al artículo 303 de la Constitución.

En consecuencia, se negó la nulidad del acto de elección, al considerar que el señor Barragán Adame no fue elegido ni designado como reemplazo del gobernador titular, sino que ejerció funciones por encargo temporal para asuntos urgentes, sin asumir la titularidad del cargo ni tomar posesión formal del mismo.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Respecto de los destinatarios de la inhabilidad consagrada en el numeral 7° del artículo 31 de la Ley 617 de 2000, la Sala entiende que: son los gobernadores elegidos en el certamen democrático correspondiente, trátense de elecciones típicas o atípicas.
- También lo son «*quienes sean designados en su reemplazo*», entendiéndose que ellos son a quienes el presidente de la República designa, en los casos en que se presenta falta absoluta del titular y bajo los eventos descritos en el inciso 3° artículo 303 constitucional.

² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Rocío Araujo Oñate, veintisiete (27) de julio del dos mil veintiuno (2021), Radicación: 11001-03-28-000-2020-00004-00(SU).

ESTABLECE IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE GRUPO PARA RECLAMAR REAJUSTES SALARIALES TARDÍOS³

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió una solicitud de revisión eventual presentada por un grupo de empleados públicos del Departamento de Antioquia, quienes reclamaban el pago de intereses moratorios e indexación por el reajuste tardío de sus salarios entre 2003 y 2006.

Los demandantes acudieron a la acción de grupo, argumentando que el pago tardío les causó perjuicios económicos. Sin embargo, el Consejo de Estado concluyó que este tipo de pretensiones no pueden tramitarse por esa vía, ya que la acción de grupo tiene una naturaleza exclusivamente indemnizatoria y no retributiva.

La sentencia unifica la jurisprudencia y establece que las controversias sobre reajustes salariales deben resolverse mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante el juez laboral de lo contencioso administrativo.

Aunque la revisión no prosperó, el fallo fija una regla de unificación con efectos retroactivos, aplicable a todos los casos similares que estén pendientes de decisión.

REGLA DE UNIFICACIÓN

- La acción de grupo es improcedente para tramitar pretensiones en las que se solicite indexación e intereses de mora por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales de los empleados públicos.
- El juez natural para conocer y dirimir estas controversias será el juez laboral de lo contencioso administrativo, en desarrollo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: William Hernández Gómez, trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021). Radicación: 05001-33-31-009-2006-00210-01(AG)REV (IJSU)

SE CONFIRMA LEGALIDAD DE LA DECLARATORIA DE LA ZONA FRANCA DE OCCIDENTE Y NIEGA VULNERACIÓN AL DERECHO COLECTIVO DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA⁴

En una decisión de segunda instancia, la Sala Plena del Consejo de Estado confirmó el fallo que negó las pretensiones de una acción popular interpuesta por el ciudadano FZL, quien alegaba que la creación de la Zona Franca de Occidente y la autorización de su operador vulneraron el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

El demandante argumentó que la sociedad Zona Franca de Occidente S.A. no existía al momento de solicitar la declaratoria ante la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, y que se le otorgó la autorización sin acreditar experiencia técnica ni legal. Además, señaló un presunto favorecimiento a los hijos del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, quienes tenían intereses económicos en los terrenos involucrados.

Sin embargo, el Consejo de Estado concluyó que no se demostró una actuación ilegal ni inmoral por parte de las autoridades. La solicitud inicial fue presentada por la Zona Franca de Bogotá S.A., actuando como mandataria de la Fiduciaria Colpatria, y posteriormente se constituyó la nueva sociedad que cumplió con los requisitos exigidos. La experiencia fue acreditada a través de los socios y directivos, conforme a prácticas aceptadas en otros regímenes jurídicos.

La Sala determinó que no hubo desviación de poder ni trato preferencial injustificado, y que no se configuraron los elementos objetivo (ilegalidad) ni subjetivo (intención corrupta) necesarios para declarar la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

DECISIÓN

- Doble dimensión de la moralidad administrativa: Es tanto un principio rector de la función pública (art. 209 CP) como un derecho colectivo (art. 88 CP), susceptible de protección mediante acción popular.
- Elementos para su configuración: Objetivo: Debe existir una violación al ordenamiento jurídico, ya sea por desconocimiento de normas o principios generales del derecho. Subjetivo: Debe demostrarse una intención deshonesto, corrupta o desviada del servidor público, orientada a favorecer intereses particulares.
- No toda ilegalidad implica inmoralidad, ni toda inmoralidad supone necesariamente ilegalidad. La moralidad administrativa exige un análisis contextual, ético y jurídico de la conducta administrativa.

⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Radicación: 25000-23-27-000-2010-02540-01(AP) (IJ).

- La experiencia exigida a una nueva persona jurídica puede acreditarse a través de sus socios o directivos, siempre que se demuestre idoneidad técnica y operativa, conforme a prácticas reconocidas en otros regímenes legales.
- La acción popular no permite la anulación de actos administrativos, pero sí habilita al juez para adoptar medidas que cesen la amenaza o vulneración de derechos colectivos.

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA⁵

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió una disputa entre ECOPETROL S.A. y la DIAN sobre el cobro de la contribución del 5% que se aplica a los contratos de obra pública. El caso se centró en 34 contratos firmados por ECOPETROL en 2008, que la DIAN consideró sujetos al tributo.

ECOPETROL argumentó que, por tener un régimen contractual especial y dedicarse a actividades como la exploración y explotación de hidrocarburos, sus contratos no debían pagar esa contribución. Sin embargo, el Consejo de Estado decidió que lo importante no es el régimen jurídico de la entidad contratante, sino el tipo de contrato firmado.

La sentencia concluyó que si una entidad pública celebra un contrato de obra —es decir, trabajos materiales sobre bienes inmuebles—, debe pagar la contribución, sin importar si tiene un régimen contractual especial o si el contrato está relacionado con actividades petroleras.

Este fallo unifica la jurisprudencia y establece criterios claros para futuras decisiones similares.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- «Para determinar si se realiza el hecho generador de la contribución de los contratos de obra pública no es determinante el régimen contractual de la entidad que celebre el contrato de obra pública, sea el general de la Ley 80 de 1993 o un régimen exceptuado. El elemento de la obligación tributaria se define en función del contrato celebrado, y no de la actividad o régimen jurídico de la entidad de derecho público.»
- «Los contratos de obra pública y los contratos de que trata el artículo 76 de la Ley 80 de 1993 —contratos de exploración y explotación de recursos naturales, y las actividades comerciales e industriales, son dos categorías de contratos diferentes, en tanto tienen características y finalidades propias, que impiden que se trate de un mismo contrato».
- «La contribución no grava los contratos referidos en el artículo 76 de la Ley 80 de 1993, por cuanto no corresponden a los contratos de obra pública que son objeto de gravamen en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006».

⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: William Hernández Gómez, veinticinco (25) de febrero de dos mil veinte (2020). Radicación: 25000-23-37-000-2014-00721-01(22473) (IJ-SU)

LA INHABILIDAD POR PARENTESCO PARA CONGRESISTAS – INTERPRETACIÓN DEL FACTOR TEMPORAL⁶

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió una demanda de nulidad electoral contra la elección de Hernán Gustavo Estupiñán Calvache como Representante a la Cámara por el departamento de Nariño (periodo 2018–2022), por presunta inhabilidad derivada del parentesco con su hermana, quien ejercía autoridad civil como Registradora Especial en la misma circunscripción electoral.

La Sala avocó el conocimiento del caso por la necesidad de unificar jurisprudencia respecto al factor temporal de la inhabilidad consagrada en el artículo 179.5 de la Constitución Política, ante la existencia de tesis divergentes entre la Sección Quinta y la propia Sala Plena.

Tras un análisis exhaustivo de los elementos normativos, jurisprudenciales, históricos y sistemáticos, la Sala concluyó que la inhabilidad por parentesco se configura desde el día de la inscripción de la candidatura hasta el día de la elección, inclusive.

No obstante, en aplicación del principio de confianza legítima, se negó la nulidad de la elección, dado que el candidato actuó bajo la interpretación vigente en la Sala Plena al momento de su inscripción, la cual limitaba la inhabilidad al día de los comicios.

REGLA DE UNIFICACIÓN

- Interpretación del Factor Temporal de la Inhabilidad (Art. 179.5 C.P.): La inhabilidad por parentesco con funcionario que ejerza autoridad civil o política en la misma circunscripción electoral se configura desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y se extiende hasta el día de la elección, inclusive.

⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Rocío Araujo Oñate, veintinueve (29) de enero de dos mil diecinueve (2019). Radicación: 11001-03-28-000-2018-00031-00(SU).

TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL POR PÉRDIDA DE INVESTIDURA – CONFESIÓN POR APODERADO Y RESPONSABILIDAD SUBJETIVA EN PROCESOS SANCIONATORIOS⁷

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió la acción de tutela interpuesta por WVJ contra la sentencia del 28 de julio de 2016, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, que decretó su pérdida de investidura como concejal de Cúcuta (2001–2003), por la supuesta indebida destinación de dineros públicos al aprobar el Acuerdo 0073 de 2002.

El accionante alegó vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la no autoincriminación y a la participación política, por cuanto la decisión se basó en una confesión realizada por su apoderado judicial, sin análisis del elemento subjetivo de culpabilidad.

La Sala Plena confirmó la sentencia de tutela de primera instancia que amparó el derecho al debido proceso, al considerar que se configuraron defectos sustantivo y fáctico, y violación directa de la Constitución. Se concluyó que la confesión por apoderado no es admisible en procesos sancionatorios, y que la pérdida de investidura exige responsabilidad subjetiva, conforme a la jurisprudencia constitucional y la Ley 1881 de 2018.

DECISIÓN

- Confesión por apoderado judicial. En procesos sancionatorios como la pérdida de investidura, la confesión debe ser personal, libre, consciente y voluntaria. La aplicación del artículo 193 del CGP, que permite la confesión por apoderado, es incompatible con la naturaleza sancionatoria del proceso.
- Responsabilidad subjetiva en pérdida de investidura. La sanción de pérdida de investidura exige la verificación del elemento cognitivo y volitivo de la conducta reprochada. No puede fundarse en responsabilidad objetiva. Esta regla fue consolidada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-501 de 2015 y reiterada en la SU-424 de 2016, así como en el artículo 1.º de la Ley 1881 de 2018.
- Valoración probatoria en procesos sancionatorios. La confesión no puede ser prueba única ni contraevidente. Debe estar corroborada por el conjunto probatorio. La valoración debe hacerse conforme a los principios de sana crítica, especialmente en procesos que implican sanciones graves como la inhabilidad política.
- Presunción de legalidad de actos administrativos. La existencia de un acuerdo municipal no declarado nulo al momento de la decisión judicial

⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: William Hernández Gómez, diecinueve (19) de marzo de dos mil diecinueve (2019) Radicación: 11001-03-15-000-2016-03385-01(IJ)

impide presumir su ilegalidad como fundamento para la pérdida de investidura.

- Tutela como mecanismo excepcional. La acción de tutela contra providencias judiciales procede excepcionalmente cuando no existe otro medio judicial idóneo y se configura un perjuicio irremediable, especialmente en casos que afectan derechos políticos fundamentales.

PODER PREFERENTE, PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA Y TIPICIDAD DE LAS FALTAS EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA POLICÍA NACIONAL⁸

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el señor MASV contra la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad por cinco años impuesta por la Procuraduría General de la Nación. El actor alegó prescripción de la acción disciplinaria, falsa motivación, violación al debido proceso y al principio de legalidad, entre otros.

La Sala concluyó que los actos administrativos sancionatorios se ajustaron a derecho, al haberse respetado los principios de legalidad, favorabilidad, tipicidad y congruencia. Se determinó que la sanción fue impuesta válidamente por el procurador general en ejercicio del poder preferente, que la aplicación de la Ley 734 de 2002 fue procedente por ser más favorable al disciplinado, y que no operó la prescripción de la acción disciplinaria respecto de las conductas sancionadas.

Se negó la nulidad de los actos administrativos y se levantó la medida cautelar que había suspendido provisionalmente los efectos de la sanción.

DECISIÓN

- Poder preferente del procurador general de la Nación: El procurador puede avocar directamente procesos disciplinarios en cualquier etapa, incluso mediante delegación a asesores, conforme al artículo 3 de la Ley 200 de 1995 y al Decreto 262 de 2000.
- Aplicación de normas procesales disciplinarias en el tiempo: Las normas procesales tienen aplicación inmediata, incluso en procesos iniciados bajo legislación anterior, siempre que resulten más favorables al disciplinado (principio de favorabilidad).
- Prescripción de la acción disciplinaria: La sanción se entiende impuesta con la expedición y notificación del acto administrativo principal. No se requiere que se resuelvan los recursos de la vía gubernativa para que se configure la prescripción.
- Tipicidad e integración normativa: En el régimen disciplinario especial de la Policía Nacional, cuando el reglamento no clasifica las faltas, es válido integrar con el régimen general (Ley 200 de 1995) para calificarlas como gravísimas, sin que ello afecte la legalidad ni la favorabilidad.
- Principio de congruencia: La variación del concurso de faltas (homogéneo a heterogéneo) no vulnera el principio de congruencia si no se modifican los hechos, la identidad del disciplinado ni las normas aplicables.

⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: César Palomino Cortés, veintiuno (21) de mayo dos mil diecinueve (2019). Radicación: 11001-03-25-000-2011-00371-00(IJ)

- Autonomía entre procesos penales y disciplinarios: La preclusión penal no impide la sanción disciplinaria por los mismos hechos, dado que ambas jurisdicciones tienen finalidades y bienes jurídicos distintos.
- Presunción de inocencia e investigación integral: La carga de la prueba recae en el disciplinado para demostrar la afectación de estos principios. La Procuraduría debe garantizar el derecho de defensa, contradicción y práctica de pruebas, lo cual se cumplió en este caso.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL HECHO DEL LEGISLADOR EN RELACIÓN CON LA INEXEQUIBILIDAD DE LA TASA ESPECIAL POR SERVICIOS ADUANEROS (TESA)⁹

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación interpuesto por la Nación – Congreso de la República contra la sentencia de primera instancia que había declarado su responsabilidad patrimonial por el cobro de la TESA, establecida en los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, posteriormente declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-992 de 2001.

La sociedad actora solicitaba la indemnización por el pago de dicha tasa, argumentando que se trataba de un daño antijurídico causado por una ley inconstitucional. La Sala Plena revocó la sentencia de primera instancia y denegó las pretensiones, concluyendo que el pago de la TESA no constituyó un daño antijurídico en los términos del artículo 90 de la Constitución, dado que la inexecutable tuvo efectos hacia el futuro y, por tanto, la norma fue válida y obligatoria durante su vigencia.

La decisión se fundamentó en la tesis de la antijuridicidad como ausencia de soporte normativo válido y vigente, según la cual los daños causados por normas que estuvieron vigentes y obligatorias no pueden considerarse antijurídicos, incluso si luego fueron retiradas del ordenamiento por razones de inconstitucionalidad.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Antijuridicidad del daño por normas declaradas inexecutable: El daño causado por una norma declarada inexecutable no es automáticamente antijurídico. La antijuridicidad depende de los efectos temporales de la sentencia de inexecutable. Si la Corte Constitucional no otorga efectos retroactivos, la norma conserva su validez y obligatoriedad hasta la fecha de la declaratoria, y los daños causados durante ese período no son antijurídicos.
- Relevancia de los efectos de la sentencia de inexecutable: El criterio determinante para establecer la antijuridicidad del daño es la vigencia de la norma. La Corte Constitucional es la única autoridad competente para modular los efectos de sus fallos, y dicha modulación debe ser respetada por el juez contencioso.
- Distinción entre juicios de legalidad y juicios de responsabilidad: La declaratoria de inexecutable no implica automáticamente responsabilidad del Estado. En sede de reparación directa, deben verificarse todos los elementos del juicio de responsabilidad: existencia de daño, antijuridicidad e imputabilidad.

⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, trece (13) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 25000-23-26-000-2003-00208-01 (28769) (IJ)

- Privilegio de lo previo en materia tributaria: Cuando el daño alegado se relaciona con el pago de tributos, el contribuyente debe agotar primero el procedimiento administrativo de devolución ante la DIAN. La acción de reparación directa contra el Congreso solo es procedente si se demuestra que el daño no pudo ser revertido por esa vía.
- Responsabilidad del legislador como excepcional: La responsabilidad del Estado por el hecho del legislador no se presume. Requiere prueba clara del daño antijurídico y de su imputación directa al legislador, lo cual no se configura cuando la norma fue aplicada válidamente durante su vigencia.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL HECHO DEL LEGISLADOR EN LA CREACIÓN DE TRIBUTOS DECLARADOS INEXEQUIBLES – CASO TESA¹⁰

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación interpuesto por Glaxosmithkline Colombia S.A. contra la sentencia que negó las pretensiones de una demanda de reparación directa. La sociedad pretendía que se declarara la responsabilidad de la Nación–Congreso de la República por el supuesto daño antijurídico derivado del pago de la Tasa Especial por Servicios Aduaneros (TESA), creada por los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, posteriormente declarados inexecutable por la Corte Constitucional.

La Sala concluyó que, aunque el pago de la TESA fue realizado por la actora, no se configuró un daño antijurídico en los términos del artículo 90 de la Constitución, dado que la norma que lo sustentaba estaba vigente al momento del pago y su inexecutable tuvo efectos hacia el futuro. Además, se consideró que la actora recibió contraprestaciones por dicho pago y que, en algunos casos, ya había sido reparada por vía de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por tanto, se confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones y se condenó en costas a la sociedad demandante por haber faltado a la verdad en el proceso.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- La acción de reparación directa es procedente contra el legislador cuando se imputa un daño derivado de normas declaradas inexecutable, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 90 de la Constitución.
- El pago de tributos fundados en normas vigentes al momento de su exigencia no constituye, por sí solo, un daño antijurídico, incluso si dichas normas fueron posteriormente declaradas inexecutable sin efectos retroactivos.
- La antijuridicidad del daño debe analizarse a partir de los efectos de la sentencia de inexecutable, no únicamente por la incompatibilidad de la norma con la Constitución.
- La existencia de mecanismos administrativos para la devolución de tributos no excluye la procedencia de la acción de reparación directa, pero sí puede incidir en la configuración del daño cierto y antijurídico.
- La responsabilidad del Estado por el hecho del legislador no se presume automáticamente por la declaratoria de inexecutable, sino que requiere prueba del daño antijurídico y su imputabilidad.

¹⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, veintiuno (21) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 25000-23-26-000-2003-00206-01(29352) (IJ)

- La omisión de información relevante en el proceso y la alegación de hechos contrarios a la realidad pueden dar lugar a condena en costas, conforme al artículo 74 del Código de Procedimiento Civil.

IMPROCEDENCIA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO SOBRE BIENES DE USO PÚBLICO – UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL EN ACCIÓN POPULAR¹¹

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió la solicitud de revisión eventual presentada contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que había negado las pretensiones de una acción popular interpuesta por ciudadanos del municipio de Támesis (Antioquia). La acción buscaba proteger los derechos colectivos al goce del espacio público, la defensa de los bienes de uso público y la libertad de locomoción, frente al contrato de arrendamiento suscrito por la Alcaldía con un particular para el funcionamiento de un establecimiento comercial en el Parque Caldas.

La Sala concluyó que el contrato de arrendamiento sobre un bien de uso público vulnera el régimen constitucional y legal que rige estos bienes, al conferir al arrendatario el uso y goce exclusivo, lo cual es incompatible con su destinación al uso común. En consecuencia, se declaró la nulidad del contrato por objeto ilícito y se ordenó la restitución del parque al municipio, así como la apertura permanente del espacio público.

Además, se unificó la jurisprudencia en torno a la improcedencia del contrato de arrendamiento como fórmula para entregar bienes de uso público a particulares, dejando abierta la posibilidad de utilizar otras figuras jurídicas como la concesión, licencias o permisos, siempre que se respete la naturaleza del bien y se garantice la prevalencia del interés general.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- No es procedente que las autoridades administrativas entreguen bienes de uso público utilizando para ello la fórmula contractual del arrendamiento, dado que este negocio jurídico implica el uso y goce exclusivo del bien, lo cual contradice su naturaleza colectiva.

¹¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Oswaldo Giraldo López, catorce (14) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)REV-SU

EL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN (IBL) EN EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL¹²

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió en segunda instancia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por GCGM, quien solicitaba la reliquidación de su pensión de vejez como beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, aplicable a los servidores públicos regidos por la Ley 33 de 1985.

La demandante alegaba que debían incluirse todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, conforme a la interpretación más favorable del régimen anterior. Sin embargo, la Sala Plena negó las pretensiones, revocando la sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño, y fijó jurisprudencia sobre el alcance del IBL en el régimen de transición.

La decisión establece que el IBL forma parte del régimen de transición, pero debe calcularse conforme al inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y que solo pueden incluirse los factores sobre los cuales se hayan realizado aportes al sistema pensional. Esta interpretación busca garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y respetar los principios constitucionales de solidaridad, eficiencia y universalidad.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

Regla General:

El Ingreso Base de Liquidación (IBL) del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985.

- **Primera subregla – Período de liquidación del IBL:**
 - Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión:
 - El IBL será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o
 - El cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior.
 - Si faltare más de diez (10) años:
 - El IBL será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión.
 - En ambos casos, el IBL se actualizará anualmente con base en la variación del IPC, según certificación del DANE.

¹² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: César Palomino Cortés, veintiocho (28) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radiación: 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ).

- **Segunda subregla – Factores salariales Incluidos en el IBL:** Los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

LA VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL AMBIENTE SANO LIBRE DE CONTAMINACIÓN VISUAL Y LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO EN ACCIONES POPULARES¹³

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 4 de septiembre de 2018, resolvió la acción popular interpuesta por BAHM contra el Departamento de Antioquia por la instalación de un pendón institucional en el Palacio de la Cultura Rafael Uribe Uribe de Medellín, que excedía los límites legales de publicidad exterior visual (PEV).

El Consejo de Estado revocó las sentencias de primera y segunda instancia que negaban las pretensiones por considerar el hecho superado. La Sala concluyó que el retiro del pendón no eliminó la amenaza, dado que se evidenció la instalación reiterada de nuevos elementos visuales en el mismo edificio.

La sentencia unificó la jurisprudencia en dos aspectos fundamentales: la configuración de la vulneración del derecho colectivo al ambiente sano libre de contaminación visual y la interpretación de la carencia actual de objeto por hecho superado en acciones populares.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Vulneración del derecho colectivo al ambiente sano libre de contaminación visual: El desconocimiento de las normas técnicas legales y reglamentarias que regulan la instalación de publicidad exterior visual (PEV) constituye, por sí solo, una vulneración del derecho colectivo. No se requiere probar adicionalmente afectaciones a la salud, al paisaje o a la calidad de vida para que prospere la acción popular.
- Carencia actual de objeto por hecho superado: No basta con alegar que se ha superado el hecho que dio origen a la acción popular; el juez debe verificar que ha cesado la amenaza o vulneración de los derechos colectivos. Aun cuando se compruebe la desaparición del hecho durante el proceso, no se excluye el análisis de fondo. El juez debe pronunciarse sobre el alcance del derecho colectivo y, de ser procedente, sobre la responsabilidad del agente infractor.

¹³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo, cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU

COMPETENCIA DISCIPLINARIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN FRENTE A ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO Y CONFIGURACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES COMO FALTA GRAVÍSIMA¹⁴

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió en única instancia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Fernando Londoño Hoyos contra el fallo disciplinario proferido por el Procurador General de la Nación el 12 de noviembre de 2004, mediante el cual se le sancionó con destitución e inhabilidad general por 15 años por incurrir en faltas gravísimas dolosas, consistentes en conflicto de intereses y abuso de autoridad.

El Consejo de Estado confirmó la legalidad del acto administrativo sancionatorio, al considerar que el Procurador actuó con competencia conforme al Decreto Ley 262 de 2000 y la Ley 734 de 2002. Se descartó la vulneración del principio *non bis in ídem*, al tratarse de procesos de naturaleza distinta (disciplinaria y penal), con bienes jurídicos y finalidades diferentes.

La Sala concluyó que el entonces ministro del Interior y de Justicia incurrió en conflicto de intereses al gestionar el pago de una condena a favor de un antiguo cliente suyo, sin declararse impedido, y que su actuación constituyó un acto arbitrario e injusto, configurando así la falta disciplinaria de abuso de autoridad. Se negó la nulidad del acto y se desestimaron las excepciones propuestas.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Competencia del Procurador General de la Nación: El Procurador tiene competencia para adelantar procesos disciplinarios en única instancia contra altos dignatarios del Estado, incluyendo ministros, conforme al numeral 22 del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000. Esta competencia no vulnera el principio de legalidad ni usurpa funciones de la jurisdicción penal.
- No vulneración del principio *non bis in ídem*: La sanción disciplinaria por realizar objetivamente una conducta típica penal no impide que se adelante una investigación penal por los mismos hechos, dado que se trata de regímenes jurídicos distintos con finalidades y bienes jurídicos diferentes.
- Configuración del conflicto de intereses: Se configura cuando un servidor público, sin declararse impedido, actúa en un asunto en el que tiene un interés particular y directo, prevaleciendo este sobre el interés general. No se requiere que exista una contraprestación económica para que se configure la falta.

¹⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente César Palomino Cortés, veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación: 11001-03-25-000-2005-00068-00(IJ)

- Abuso de autoridad como falta disciplinaria: Se configura cuando el servidor público, con ocasión de sus funciones o excediéndose en ellas, comete un acto arbitrario e injusto. La extralimitación funcional y la afectación del interés público son elementos esenciales para su tipificación disciplinaria.
- Falsa motivación en actos disciplinarios: No se configura cuando el acto administrativo sancionatorio está debidamente motivado en hechos probados y en la correcta aplicación normativa. La motivación debe reflejar la coherencia entre los hechos y la calificación jurídica de la conducta.

DECLARA LA NULIDAD DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA IMPUESTA AL EXALCALDE GUSTAVO PETRO POR VULNERACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS Y VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE TIPICIDAD¹⁵

El Consejo de Estado anuló la sanción de destitución e inhabilidad por 15 años impuesta por la Procuraduría General de la Nación al entonces alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, por presuntas irregularidades en la implementación del programa Basura Cero.

La Sala Plena concluyó que la Procuraduría no tenía competencia para imponer sanciones que restringieran derechos políticos a funcionarios elegidos por voto popular, como lo exige el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, se determinó que las faltas disciplinarias atribuidas no estaban debidamente probadas ni encajaban en los tipos legales, lo que violó el principio de tipicidad.

La sentencia ordena el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir, la eliminación del registro disciplinario y exhorta al Congreso, al Gobierno y a la Procuraduría a reformar la legislación para armonizarla con los estándares internacionales de derechos humanos.

DECISIÓN

- Restricción de derechos políticos: Solo un juez penal, mediante sentencia condenatoria, puede limitar derechos políticos de funcionarios elegidos popularmente, salvo en casos de corrupción.
- Competencia de la Procuraduría: La Procuraduría General de la Nación no puede imponer sanciones como destitución e inhabilidad por conductas que no constituyan actos de corrupción. En esos casos, debe remitir el asunto a la justicia penal.
- Control de convencionalidad: Las autoridades judiciales deben interpretar las normas internas conforme a los tratados internacionales de derechos humanos, especialmente el artículo 23 de la CADH.
- Principio de tipicidad: Las faltas disciplinarias deben estar claramente definidas y probadas. No basta con alegar irregularidades administrativas sin demostrar afectación al deber funcional.
- Efectos Inter partes: La sentencia aplica únicamente al caso de Gustavo Petro, sin modificar de forma general la competencia de la Procuraduría.
- Se exhorta al Congreso y al Gobierno a realizar reformas legales en un plazo de dos años.

¹⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: César Palomino Cortés, quince (15) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación: 11001-03-25-000-2014-00360-00(IJ).

SE AVALA ELECCIÓN DE GUIDO ECHEVERRI COMO GOBERNADOR DE CALDAS: NO HUBO REELECCIÓN INMEDIATA¹⁶

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó las demandas que pedían anular la elección de Guido Echeverri Piedrahita como Gobernador de Caldas para el período 2016–2019. Los demandantes alegaban que Echeverri había sido elegido para el período anterior (2012–2015), lo que configurarían una reelección inmediata prohibida por el artículo 303 de la Constitución.

Sin embargo, el alto tribunal concluyó que, como la elección de Echeverri para el período 2012–2015 fue anulada judicialmente, esa primera elección dejó de existir jurídicamente. Por tanto, no se cumplía uno de los requisitos para que se configurara la prohibición de reelección inmediata.

La decisión se basó en jurisprudencia consolidada que establece que las sentencias de nulidad electoral tienen efectos *ex tunc*, es decir, retroactivos, como si el acto nunca hubiera existido. Así, al no haber una primera elección válida, no puede hablarse de reelección.

La Sala también ordenó levantar la medida cautelar que había suspendido provisionalmente el acto de elección y comunicó la decisión a las autoridades competentes.

DECISIÓN

- Efectos *ex tunc* de la nulidad electoral: Cuando se anula judicialmente un acto de elección, este se considera inexistente desde su origen. No puede generar consecuencias jurídicas ni configurar causales de inhabilidad.
- Prohibición de reelección inmediata (art. 303 C.P.): Para que se configure esta prohibición, deben existir dos elecciones válidas en períodos institucionales consecutivos. Si la primera fue anulada, no hay reelección.
- Confianza legítima en la jurisprudencia: Los ciudadanos y candidatos pueden confiar en la interpretación judicial vigente. Cambios jurisprudenciales deben aplicarse hacia el futuro, no retroactivamente.
- Precedente judicial vinculante: La *ratio decidendi* de las sentencias anteriores sobre nulidad electoral y reelección inmediata debe ser respetada por los jueces en casos similares.

¹⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, veintitrés (23) de mayo de dos mil diecisiete (2017), Radicación: 11001-03-28-000-2016-00025-00(IJ)

DECLARA LA NULIDAD DEL ACTO DE ELECCIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN POR CONFIGURACIÓN DE INHABILIDAD OBJETIVA CONFORME AL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA¹⁷

El Consejo de Estado anuló la elección de Alejandro Ordóñez Maldonado como Procurador General de la Nación para el período 2013–2017. La decisión se basó en la violación del artículo 126 de la Constitución, que prohíbe a los servidores públicos nombrar a familiares de quienes tienen competencia para intervenir en su designación. La Sala Plena concluyó que Ordóñez incurrió en esta prohibición al nombrar en la Procuraduría a familiares de magistrados de la Corte Suprema de Justicia que luego participaron en su postulación.

Además, se determinó que el Senado no tenía competencia para reelegirlo, ya que no existe norma constitucional que autorice la reelección del Procurador. La elección también se realizó sin una terna completa, pues una de las candidatas renunció antes de la votación y no se recompuso la lista, lo que invalidó el proceso.

DECISIÓN

- Prohibición inhabilitante del artículo 126 constitucional: Un servidor público no puede nombrar a familiares de quienes tienen competencia para intervenir en su designación, antes o después del nombramiento. Esta prohibición es objetiva y no requiere demostrar intención o reciprocidad, y la inhabilidad se configura con un solo nombramiento.
- La reelección de altos funcionarios requiere norma expresa: El silencio constitucional no habilita la reelección. La competencia para elegir no implica la facultad de reelegir y la reelección inmediata rompe el principio de alternancia y afecta la independencia institucional.
- La terna debe estar completa y compuesta por candidatos plenamente habilitados: La renuncia de un candidato desintegra la terna y la elección sin recomposición de la terna es inválida.
- Los reglamentos internos de las corporaciones judiciales son vinculantes: No pueden ser modificados o ignorados para casos concretos sin reforma formal y la Corte Suprema de Justicia debe respetar su reglamento en procesos de postulación.

¹⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Rocío Araújo Oñate, siete (7) de septiembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación: 11001-03-28-000-2013-00011-00(SU).

CONTROL JUDICIAL INTEGRAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS Y NULIDAD DE SANCIÓN CONTRA PIEDAD CÓRDOBA RUIZ¹⁸

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la exsenadora Piedad Esneda Córdoba Ruiz contra los actos administrativos mediante los cuales la Procuraduría General de la Nación la sancionó con destitución e inhabilidad general por 18 años. La decisión judicial anuló dichos actos al considerar que se vulneró el debido proceso, al fundamentarse en pruebas obtenidas ilegalmente durante la “Operación Fénix” en territorio ecuatoriano, sin cumplir los requisitos de cooperación judicial internacional.

La sentencia unifica el criterio sobre el alcance del control judicial que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre actos disciplinarios, estableciendo que dicho control es integral, no limitado a la legalidad formal, sino que incluye el análisis sustancial de la actuación administrativa a la luz de la Constitución, los derechos fundamentales y los tratados internacionales.

Se concluyó que las pruebas adicionales (registros periodísticos, declaraciones públicas, informes de inteligencia y testimonios) no acreditaban de manera suficiente la comisión de la falta gravísima imputada. Por tanto, se ordenó la eliminación de la anotación sancionatoria en el SIRI y el pago de una indemnización por los salarios y prestaciones dejados de percibir entre 2010 y 2014.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Control judicial integral: El juez contencioso administrativo ejerce un control pleno sobre los actos disciplinarios, que incluye la legalidad formal, la valoración probatoria, la interpretación normativa y el respeto a los derechos fundamentales.
- Tutela judicial efectiva: La acción de nulidad y restablecimiento del derecho constituye un recurso judicial efectivo conforme al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: William Hernández Gómez (e), nueve (9) de agosto del dos mil dieciséis (2016). Radicación: 11001-03-25-000-2011-00316-00(SU)

CONSEJO DE ESTADO ANULA ELECCIÓN DE MAGISTRADO POR CONFLICTO DE INTERESES EN CORTE SUPREMA¹⁹

El Consejo de Estado anuló la elección y confirmación del doctor Pedro Octavio Munar Cadena como magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. La decisión se tomó al comprobar que quince de los magistrados que votaron por Munar habían sido previamente elegidos por él cuando era magistrado de la Corte Suprema de Justicia, lo que constituye una violación al artículo 126 de la Constitución. Esta situación generó un conflicto de intereses y rompió los principios de igualdad, imparcialidad y moralidad que deben regir la función pública.

La Sala Plena concluyó que el acto electoral no cumplió con los requisitos constitucionales y legales, y que la elección fue producto de una práctica clientelista que vulnera el equilibrio institucional y la transparencia en el acceso a cargos públicos. La sentencia también establece un precedente jurisprudencial al interpretar de forma integral el artículo 126, más allá de su literalidad, para evitar el “yo te elijo, tú me eliges” en las altas corporaciones del Estado.

DECISIÓN

- Interpretación integral del artículo 126 C.P.: La prohibición no se limita a vínculos familiares entre elector y elegido, sino que incluye la situación en la que el elegido haya participado previamente en la designación de sus electores. Esta interpretación busca evitar el clientelismo y el conflicto de intereses.
- Aplicación de principios constitucionales: Los actos de elección deben respetar los principios de igualdad, mérito, imparcialidad, moralidad y transparencia (art. 209 C.P.), así como evitar la concentración del poder (art. 255 C.P.).
- Precedente judicial obligatorio: Se reafirma la sentencia del 15 de julio de 2014 que anuló la elección del magistrado Francisco Ricaurte por hechos similares. Se establece que en casos iguales o similares debe aplicarse el mismo criterio jurisprudencial.
- Función electoral como competencia reglada: La elección de magistrados no es un acto discrecional absoluto. Está sujeta a límites constitucionales que garantizan la legitimidad del poder público.
- No se requiere sanción individual para declarar nulidad: La violación del artículo 126 C.P. no implica sanción personal, sino la nulidad del acto administrativo por desviación del poder.

¹⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo, once (11) de noviembre de dos mil catorce (2014). Radicación: 11001-03-28-000-2013-00015-00(IJ)

PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO²⁰

La Sala Plena del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales proferidas por la propia Corporación, reconociendo que, en casos de vulneración de derechos fundamentales, este mecanismo constitucional es procedente.

El caso concreto se originó en la acción de tutela interpuesta por Alpina Productos Alimenticios S.A. contra la Sección Primera del Consejo de Estado, por la negativa de decretar la totalidad de los testimonios solicitados en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. La Sala concluyó que no se configuraron los defectos alegados (fáctico por omisión y falta de motivación), y negó las pretensiones de la tutela.

La sentencia reafirma que la acción de tutela no constituye una instancia adicional, sino un mecanismo excepcional para proteger derechos fundamentales, incluso frente a decisiones de los máximos tribunales, siempre que se cumplan estrictos requisitos de procedibilidad y prosperidad.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Procedencia excepcional: La acción de tutela sí procede contra providencias del Consejo de Estado cuando estas vulneren derechos fundamentales, en aplicación del artículo 86 de la Constitución.
- No vulnera principios judiciales: La tutela contra providencias judiciales no desconoce los principios de cosa juzgada, autonomía, independencia judicial ni el principio del juez natural, siempre que se respete su carácter subsidiario y excepcional.
- Requisitos generales de procedibilidad:
 - Relevancia constitucional del asunto.
 - Agotamiento de medios judiciales ordinarios y extraordinarios.
 - Inmediatez (plazo razonable, generalmente seis meses).
 - Identificación clara de los hechos y derechos vulnerados.
 - No tratarse de sentencias de tutela.
- Causales especiales de procedencia (defectos):
 - Defecto orgánico.
 - Defecto procedimental absoluto.
 - Defecto fáctico.
 - Defecto material o sustantivo.
 - Error inducido.
 - Falta de motivación.

²⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Jorge Octavio Ramirez Ramirez, cinco (05) de agosto de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ)

- Desconocimiento del precedente.
- Violación directa de la Constitución.
- Defecto fáctico por omisión: Solo se configura si el juez se abstiene de decretar pruebas de forma arbitraria, irracional o caprichosa, afectando el derecho a la defensa. En el caso concreto, no se acreditó tal afectación.
- Falta de motivación: No se configura si el juez expone razones legales y procesales para limitar la práctica de pruebas, como ocurrió en el caso de Alpina.
- Tutela no es instancia adicional: El juez de tutela no reemplaza al juez natural ni decide sobre la controversia ordinaria; su función se limita a proteger derechos fundamentales vulnerados.

CONSEJO DE ESTADO ANULA ELECCIÓN DE MAGISTRADO POR CONFLICTO DE INTERESES Y COOPTACIÓN INDEBIDA²¹

La Sala Plena del Consejo de Estado anuló la elección y confirmación del doctor Francisco Javier Ricaurte Gómez como magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. La decisión se fundamentó en que Ricaurte, cuando era magistrado de la Corte Suprema de Justicia, participó en la elección de 18 de los 19 magistrados que luego lo eligieron a él, lo que configura un grave conflicto de intereses.

La Corte Suprema ignoró principios constitucionales como la igualdad, la transparencia y la imparcialidad en el acceso a cargos públicos. Además, se evidenció una práctica de cooptación plena, proscrita por la Constitución de 1991, que favorece la concentración del poder y debilita la democracia interna en la rama judicial.

El fallo concluye que la elección violó el artículo 126 de la Constitución, que impide que servidores públicos participen en la elección de quienes los designaron, así como los artículos 209 y 255, que garantizan la función pública basada en mérito y equilibrio institucional.

DECISIÓN

- Interpretación integral del artículo 126 C.P.: La prohibición no se limita a vínculos familiares; también incluye el caso en que el elegido haya participado en la designación de sus electores. Esto evita el “yo te elijo, tú me eliges”.
- La función electoral debe respetar principios constitucionales: Toda elección debe garantizar: Igualdad de condiciones para los aspirantes; transparencia y mérito; imparcialidad y publicidad; prevención del clientelismo y conflicto de intereses.
- La cooptación plena está prohibida: No se puede permitir que quienes integran el órgano elector sean luego postulados o elegidos por ese mismo órgano, pues esto rompe el equilibrio institucional y favorece la concentración del poder.
- No hay precedente judicial vinculante que permita esta práctica: La Sala aclaró que no existe jurisprudencia que avale la elección de quien ha participado en la designación de sus electores. Por tanto, esta decisión sienta una regla clara para futuras elecciones en órganos judiciales.

²¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Stella Conto Diaz del Castillo, quince (15) de julio de dos mil catorce (2014). Radicación: 11001-03-28-000-2013-00006-00 (ACUMULADO 2013-0007) (IJ).

NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 1351 DE 2012: IMPROCEDENCIA DE OBJECIONES PRESIDENCIALES A ACTOS LEGISLATIVOS²²

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió la acción de nulidad por inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto 1351 de 2012, mediante el cual el presidente de la República convocó al Congreso a sesiones extraordinarias para examinar objeciones presidenciales a un proyecto de acto legislativo que reformaba la Constitución en materia de administración de justicia.

La Sala declaró la nulidad del decreto, con efectos hacia el futuro, al considerar que el presidente de la República carece de competencia constitucional para objetar actos legislativos. La convocatoria a sesiones extraordinarias para debatir dichas objeciones vulneró los artículos 6, 121, 123, 149, 189, 241 y 375 de la Constitución Política.

El fallo reafirma que el poder de reforma constitucional es un poder constituido, derivado y limitado, que no puede ser subordinado al Ejecutivo. Las objeciones presidenciales son propias del trámite legislativo ordinario y no aplicables al procedimiento de reforma constitucional. Además, el Congreso no puede deliberar sobre reformas constitucionales en sesiones extraordinarias, lo que invalida cualquier actuación en ese contexto.

DECISIÓN

- Competencia del Consejo de Estado en control constitucional residual: El Consejo de Estado es competente para conocer de acciones de nulidad por inconstitucionalidad de decretos dictados por el Gobierno Nacional cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional (art. 237.2 C.P.).
- Improcedencia de objeciones presidenciales a actos legislativos: El presidente de la República no tiene competencia para objetar reformas constitucionales aprobadas mediante actos legislativos. Esta facultad no está prevista en la Constitución ni puede inferirse por analogía con el trámite legislativo ordinario.
- Invalidez de sesiones extraordinarias para tramitar reformas constitucionales: Las reformas constitucionales deben tramitarse exclusivamente en dos períodos ordinarios y consecutivos. Las sesiones extraordinarias no son constitucionalmente válidas para este fin (art. 375 y 149 C.P.).
- Distinción entre sanción y promulgación: Los actos legislativos no requieren sanción presidencial, solo promulgación. La sanción es exclusiva del trámite legislativo ordinario. La promulgación no afecta la validez ni existencia del acto legislativo, sino su eficacia y oponibilidad.

²² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Maria Claudia Rojas Lasso, dieciséis (16) de septiembre de dos mil catorce (2014). Radicación: 11001-03-24-000-2012-00220-00 (IJ)

- Límites al poder de reforma constitucional: El poder de reforma está sujeto a límites materiales y formales. No puede sustituir la Constitución ni alterar sus principios fundamentales. La reforma debe respetar la identidad constitucional y no puede ser utilizada para instaurar un nuevo orden constitucional.
- Principio de legalidad y separación de poderes: Las autoridades públicas solo pueden ejercer funciones expresamente atribuidas por la Constitución. La separación de poderes impide que el Ejecutivo interfiera en el ejercicio del poder constituyente derivado.
- Efectos de la nulidad por inconstitucionalidad: Las sentencias de nulidad por inconstitucionalidad dictadas por el Consejo de Estado tienen efectos hacia el futuro (ex nunc), salvo disposición en contrario.

VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS SIMPLES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.²³

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió el recurso extraordinario de revisión interpuesto por AGV contra la sentencia del 21 de septiembre de 2006, proferida por la Sección Segunda – Subsección “A” del Consejo de Estado. La actora alegó que se habían recobrado documentos decisivos que demostraban la vulneración de su derecho preferente como empleada de carrera frente a un nombramiento en provisionalidad en el mismo cargo que ella desempeñaba.

Los documentos fueron aportados en copia simple, lo que llevó a la Sala a abordar la discusión sobre su valor probatorio. Tras un extenso análisis jurisprudencial y constitucional, la Sala concluyó que las copias simples tienen valor probatorio cuando no son tachadas de falsas por la contraparte, consolidando así la tesis de la “autenticidad tácita”.

Sin embargo, en el caso concreto, se determinó que los documentos recobrados no cumplían con el requisito de ser determinantes para modificar el sentido de la sentencia recurrida, ya que las funciones del cargo ocupado por el funcionario nombrado en provisionalidad eran sustancialmente distintas a las de la actora. Por tanto, se declaró infundado el recurso.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Valor probatorio de las copias simples: Las copias simples tienen valor probatorio en el proceso contencioso administrativo cuando no son tachadas de falsas por la parte contra la cual se aducen. Esta regla se fundamenta en los principios constitucionales de buena fe, prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y acceso efectivo a la justicia.
- Autenticidad tácita: La falta de objeción por parte de la contraparte frente a una copia simple implica su aceptación tácita, lo que permite al juez valorarla como si fuera auténtica.
- Facultades probatorias oficiosas del juez: En caso de duda sobre la autenticidad de una copia simple, el juez tiene el deber de ejercer sus facultades oficiosas para esclarecer la verdad, incluyendo la posibilidad de cotejar el documento con el original.
- Cambio de paradigma procesal: La evolución legislativa (Leyes 1395 de 2010, 1437 de 2011 y 1564 de 2012) refleja un giro hacia un modelo procesal más flexible, que privilegia la justicia material sobre el rigorismo formal.
- Limitación de la regla: Esta regla no aplica a procesos que exigen expresamente el original o copia auténtica del documento (por ejemplo,

²³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro, treinta (30) de septiembre de dos mil catorce (2014) Radicación: 11001-03-15-000-2007-01081-00(REV)SU

procesos ejecutivos), ni releva a las partes del cumplimiento de otras solemnidades legales específicas.

INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL EN LA CONDENA AL DISTRITO CAPITAL POR EL DERRUMBE DEL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA²⁴

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió el incidente de impacto fiscal promovido por el Procurador General de la Nación, a solicitud del alcalde mayor de Bogotá, contra los efectos de la sentencia del 1° de noviembre de 2012 que condenó al Distrito Capital a pagar \$227.440.511.400 por los daños ocasionados por el derrumbe del relleno sanitario Doña Juana en 1997.

El incidente se fundamentó en la afectación que el pago inmediato de la condena tendría sobre la sostenibilidad fiscal del Distrito, especialmente en los sectores sociales del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”. La Sala analizó los argumentos presentados y concluyó que, aunque el monto de la condena representa solo el 1.66% del presupuesto distrital de 2013, el plazo de 10 días para el pago era exiguo y dificultaba la ejecución presupuestal.

En consecuencia, se moduló el plazo de cumplimiento de la sentencia, ordenando el pago en dos cuotas: 50% antes del 31 de diciembre de 2014 y el restante antes del 31 de enero de 2015. Se mantuvo la obligación de actualizar el monto conforme a la fórmula institucional, sin afectar el contenido de la sentencia ni la cosa juzgada.

La decisión reafirma que el incidente de impacto fiscal no puede ser utilizado para evadir el cumplimiento de sentencias ni para subordinar derechos fundamentales a criterios económicos. La sostenibilidad fiscal se reconoce como un criterio orientador, no como principio constitucional, y debe ser ponderada con los valores del Estado Social de derecho.

DECISIÓN

- Naturaleza del incidente de impacto fiscal: Es un mecanismo constitucional excepcional, regulado por la Ley 1695 de 2013, que permite modular, modificar o diferir los efectos de sentencias de las Altas Cortes, sin afectar su contenido ni la cosa juzgada.
- Sujetos legitimados para solicitarlo: Solo el Procurador General de la Nación y los ministros del Gobierno, funcionalmente relacionados con la entidad afectada, pueden promover el incidente.
- Requisitos de procedencia: Debe demostrarse una alteración seria de la sostenibilidad fiscal; la solicitud debe incluir un plan concreto de cumplimiento de la sentencia y se requiere concepto del Ministerio de Hacienda.
- Límites del incidente: No puede ser usado como una instancia adicional del proceso judicial; no puede menoscabar derechos fundamentales ni

²⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Enrique Gil Botero, veinticinco (25) de noviembre de dos mil catorce (2014), Radicación: 25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ).

desnaturalizar la sentencia y la modulación debe ser restrictiva y respetar el principio de legalidad.

- Valor jurídico de la sostenibilidad fiscal: No es un principio constitucional autónomo, es un criterio orientador subordinado a los fines del Estado Social de Derecho y no puede prevalecer sobre derechos económicos, sociales y culturales.
- Participación de las partes: Las partes del proceso original deben ser escuchadas en el incidente, conforme al derecho al debido proceso (art. 29 C.P.).
- Criterio de ponderación judicial: El juez debe actuar con prudencia y sensatez, ponderando la sostenibilidad fiscal frente a la justicia material, la protección de derechos y la intangibilidad de la cosa juzgada.

EL PERIODO DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, CUANDO SE ELIGE EN PROPIEDAD, INICIA A PARTIR DE LA POSESIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO²⁵

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió cuatro demandas acumuladas de nulidad parcial contra los actos de elección y confirmación del doctor Eduardo Montealegre Lynett como fiscal general de la Nación, expedidos por la Corte Suprema de Justicia en marzo de 2012. Las demandas alegaban que dichos actos omitieron precisar el período por el cual fue elegido, generando incertidumbre jurídica.

Tras un análisis constitucional, legal y jurisprudencial, la Sala concluyó que el período del fiscal general de la Nación es de cuatro años contados a partir de su posesión, conforme al artículo 249 de la Constitución Política. Aunque el acto electoral no especificó expresamente el término, se consideró ajustado a derecho en el entendido de que dicho período inicia con la posesión del elegido.

La sentencia reafirma que, en casos donde el ordenamiento jurídico no define con claridad el alcance temporal del cargo, corresponde al juez electoral, en ejercicio de su competencia, adicionar el acto administrativo para garantizar certeza jurídica. Se negó la pretensión de declarar que el período debía contarse desde la renuncia de la anterior titular o desde el inicio de un supuesto período institucional.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- El período del fiscal general de la Nación es de cuatro años contados desde su posesión, conforme al artículo 249 de la Constitución Política.
- Cuando el acto de elección no precisa expresamente el término del período, y el ordenamiento jurídico no lo define de manera unívoca, el juez electoral está facultado para adicionar el acto mediante sentencia, en virtud del artículo 227 del C.C.A.
- La Corte Suprema de Justicia no tiene competencia para fijar un período diferente al establecido constitucionalmente, ni para determinar que el elegido debe completar el período de su antecesor.
- El carácter del período del fiscal general es individual, no institucional, lo que implica que cada titular inicia un nuevo período de cuatro años, independientemente de si su antecesor lo completó o no.

²⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Susana Buitrago Valencia, dieciséis (16) de abril de dos mil trece (2013). Radicación:11001-03-28-000-2012-00027-00(IJ)

NO ES PROCEDENTE RECONOCER EL INCENTIVO ECONÓMICO AL ACTOR EN ACCIONES POPULARES PROMOVIDAS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 1425 DE 2010²⁶

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante revisión eventual de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas el 7 de octubre de 2010, unificó jurisprudencia en torno a la procedencia del reconocimiento del incentivo económico en acciones populares, incluso en aquellos procesos iniciados antes de la promulgación de la Ley 1425 de 2010.

La decisión se fundamenta en que el incentivo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 fue derogado expresamente por el artículo 1 de la Ley 1425, y tácitamente por su artículo 2, que eliminó todas las disposiciones contrarias. Se concluyó que dicho incentivo no constituye un derecho adquirido, sino una mera expectativa que no puede consolidarse sin sentencia ejecutoriada que lo reconozca.

En el caso concreto, se revocó la sentencia de segunda instancia que había declarado la vulneración de derechos colectivos por parte del Municipio de Chinchiná, al considerar que el inmueble objeto de la demanda (Casa de la Cultura) cumplía con las condiciones de accesibilidad exigidas por la ley. Además, se negó el incentivo económico solicitado por el actor popular, tanto por su inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento como por la derogatoria normativa.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- «El incentivo económico desapareció del ordenamiento jurídico y, con ello, la posibilidad legal de seguir reconociéndolo dentro de las decisiones judiciales en aquellos asuntos iniciados antes de la promulgación de la Ley 1425 de 2010».

²⁶Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Mauricio Fajardo Gomez, tres (03) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación: 17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ)

INHABILIDAD POR PARENTESCO CON AUTORIDAD CIVIL O POLÍTICA EN CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DEL DEPARTAMENTO, EL DÍA DE LAS ELECCIONES DE REPRESENTANTES A LA CÁMARA.²⁷

La Sala Plena del Consejo de Estado anuló la elección de Libardo Enrique García Guerrero como Representante a la Cámara por el departamento del Magdalena (período 2010–2014), al encontrar configurada la causal de inhabilidad prevista en el artículo 179, numeral 5º de la Constitución Política.

La causal se fundamentó en el parentesco en primer grado de consanguinidad entre el congresista electo y su padre, quien ejercía como alcalde del municipio de Fundación (Magdalena) el día de las elecciones. La Sala determinó que el ejercicio de autoridad civil o política por parte de un pariente en cualquier municipio del departamento constituye causal de inhabilidad, dado que la circunscripción electoral para la Cámara de Representantes es departamental y comprende todos sus municipios.

Este fallo unifica la interpretación sobre la coincidencia de circunscripciones y el alcance del ejercicio de autoridad, estableciendo que no es necesario el ejercicio material de la autoridad, sino que basta con tenerla atribuida por el cargo.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Se encuentra inhabilitado para ser elegido representante a la Cámara, el candidato cuyo cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil ejerce autoridad civil o política en la circunscripción departamental- lo que incluye a los alcaldes municipales del departamento- el día de las elecciones.

²⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Susana Buitrago Valencia, veinte (20) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación: 11001-03-28-000-2010-00063-00(IJ)

NULIDAD DEL ACTO DE ELECCIÓN DE LA FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, POR NO HABER ATENDIDO AL REGLAMENTO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE FORMACIÓN DE LA MAYORÍA REQUERIDA PARA LA DESIGNACIÓN.²⁸

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 6 de marzo de 2012, resolvió la acción pública de nulidad electoral interpuesta por el ciudadano FEB contra los actos de elección y confirmación de la doctora Viviane Aleyda Morales Hoyos como fiscal general de la Nación, proferidos por la Corte Suprema de Justicia los días 1° y 14 de diciembre de 2010.

La decisión se fundamentó en la vulneración del principio de legalidad y de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima, al haberse modificado irregularmente el reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia mediante una “interpretación” que alteró el número de votos requeridos para la elección del fiscal general. La Corte, en lugar de reformar formalmente su reglamento, decidió calcular las dos terceras partes de los votos sobre los magistrados efectivamente posesionados (18), y no sobre el total legal de integrantes (23), lo que constituyó una inaplicación singular del reglamento vigente.

La Sala concluyó que esta actuación vulneró el principio de intangibilidad del reglamento, afectó la coherencia del ordenamiento jurídico y desconoció el procedimiento legalmente establecido para la elección de altos funcionarios del Estado. En consecuencia, se declaró la nulidad de los actos de elección y confirmación de la fiscal general.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- La elección del fiscal general de la Nación es nula si se dio con la votación de las dos terceras partes de los magistrados presentes, no de los magistrados integrantes legalmente establecidos, de conformidad con el reglamento de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

²⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, seis (6) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación: 11001-03-28-000-2011-00003-00(IJ)

CONTROL JUDICIAL DE ACUERDOS CONCILIATORIOS EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: LÍMITES FRENTE AL INTERÉS PÚBLICO Y LA LEGALIDAD²⁹

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación contra el auto que improbió la conciliación extrajudicial entre SALUDCOOP EPS y la Superintendencia Nacional de Salud, mediante la cual se pretendía revocar dos resoluciones administrativas que ordenaban la restitución de recursos parafiscales utilizados indebidamente por la EPS.

La Sala confirmó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al considerar que no se demostró la violación del debido proceso ni la manifiesta ilegalidad de los actos administrativos objeto de conciliación. Además, concluyó que el acuerdo conciliatorio carecía de respaldo probatorio suficiente y resultaba lesivo para el patrimonio público, por lo que no podía ser homologado judicialmente.

Este fallo reafirma el papel del juez contencioso administrativo como garante de la legalidad y del interés público en los acuerdos conciliatorios, especialmente cuando están en juego recursos parafiscales del sistema de salud.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- No es procedente aprobar un acuerdo conciliatorio, en virtud del cual se acordó, entre otras estipulaciones, revocar unas resoluciones expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, mediante las cuales se sancionó a una EPS, ya que no se demostró la violación del debido proceso ni la manifiesta ilegalidad de los actos administrativos objeto de conciliación, al no encontrarse acreditadas las causales de revocatoria directa.

²⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, diez (10) de julio de dos mil doce (2012). Radicación: 25000-23-24-000-2011-00081-01(IJ)

SE REITERA LA INHABILIDAD POR PARENTESCO CON AUTORIDAD CIVIL O POLÍTICA EN CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DEL DEPARTAMENTO DE REPRESENTANTES A LA CÁMARA.³⁰

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la nulidad de la elección de Mónica Anaya Anaya como Representante a la Cámara por el departamento del Magdalena (período 2010–2014), al encontrar probada la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política.

La causal se configuró por el vínculo matrimonial entre la congresista y el entonces alcalde del municipio de Tenerife, Enoc Guzmán del Portillo, quien ejercía autoridad civil en una entidad territorial incluida en la circunscripción electoral por la cual fue elegida la demandada. La Sala reiteró que el ejercicio de autoridad no requiere su materialización, basta con la titularidad del cargo. Además, aclaró que la licencia no remunerada y la designación de alcalde ad hoc no eliminan la condición de autoridad del titular.

La decisión unifica la interpretación constitucional sobre la coincidencia de circunscripciones electorales en casos de inhabilidad por parentesco, estableciendo que el ejercicio de autoridad en cualquier municipio del departamento afecta la elección de Representantes a la Cámara por esa circunscripción.

REGLA DE UNIFICACIÓN

- Se encuentra inhabilitado para ser elegido representante a la Cámara el candidato cuyo cónyuge ejerce autoridad civil o política en la circunscripción departamental -lo que incluye a todos los alcaldes municipales del referido ente territorial-, así se encuentre en licencia no remunerada el día de las elecciones.

³⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Olga Melida Valle De La Hoz, diez (10) de julio de dos mil doce (2012). Radicación: 11001-03-28-000-2010-00098-00(IJ)

UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES³¹

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado modificó su postura tradicional y declaró la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando estas vulneren derechos fundamentales. El caso que motivó esta decisión fue el de la ciudadana Nery Germania Álvarez Bello, cuya demanda fue rechazada por no haber agotado la conciliación extrajudicial, a pesar de tratarse de derechos laborales irrenunciables.

La sentencia reconoce que, aunque la jurisprudencia mayoritaria consideraba improcedente la tutela contra decisiones judiciales, diversas secciones del Consejo de Estado ya venían admitiéndola de forma excepcional. Por ello, se unifica el criterio y se establece que sí procede la tutela en casos donde se evidencie una afectación grave a derechos fundamentales, como el debido proceso o el acceso a la justicia.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- La acción de tutela es procedente para cuestionar providencias judiciales, siempre que se observen los criterios fijados por la Corte Constitucional, en especial los establecidos en la sentencia C-590-2005, que define requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción.

³¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejera ponente: Maria Elizabeth García González treinta y uno (31) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ)

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN PROCESOS DISCIPLINARIOS: ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y AUTONOMÍA DEL DERECHO DISCIPLINARIO FRENTE AL PENAL.³²

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió la demanda interpuesta por Fernando Londoño Hoyos contra la Procuraduría General de la Nación, en la que solicitaba la nulidad del fallo disciplinario que lo sancionó con destitución e inhabilidad general por 12 años, por declaraciones públicas contra el juez Pedro José Suárez Vacca, quien había otorgado libertad condicional a los hermanos Rodríguez Orejuela.

La sentencia aborda temas clave como la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la competencia del Procurador para imponer sanciones por faltas gravísimas, la autonomía del derecho disciplinario frente al penal, y el alcance del control judicial sobre actos administrativos disciplinarios.

La Sala concluyó que:

- La acción fue presentada dentro del término legal de caducidad.
- El Procurador General tenía competencia para imponer la sanción sin requerir sentencia penal previa.
- No se vulneró el principio de *non bis in ídem* ni el derecho a la doble instancia.
- La conducta del exministro fue calificada como falta gravísima cometida con dolo, afectando la honra y el buen nombre de un funcionario judicial.
- La libertad de expresión y de cátedra no ampara afirmaciones injuriosas ni el uso indebido de información confidencial.
- No se probó desviación de poder ni falsa motivación en el acto sancionatorio.

En consecuencia, se negó la nulidad del acto administrativo y se confirmó la sanción impuesta.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- El término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se cuenta desde el día siguiente al vencimiento del término para interponer el recurso de reposición, cuando este no se interpone. En caso de ser interpuesto el recurso, el término se debe computar desde la notificación del acto administrativo que lo resuelve.

³² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, once (11) de diciembre de dos mil doce (2012) Radicación: 11001-03-25-000-2005-00012-01(IJ).

LA EXPEDICIÓN DE FALLOS INHIBITORIOS CONFIGURA CAUSAL DE REVISIÓN DENOMINADA NULIDAD ORIGINADA DE LA SENTENCIA.³³

JCME presentó una demanda contra el Ministerio de Hacienda por su destitución del cargo. El Tribunal Administrativo del Atlántico falló a su favor, pero la Sección Segunda del Consejo de Estado revocó esa decisión y se inhibió de resolver el fondo, argumentando que el actor no había demandado todos los actos administrativos relacionados con su destitución.

El actor interpuso recurso extraordinario de revisión, alegando que sí había demandado ambos actos (el que ordenó la destitución y el que la confirmó), y que la inhibición fue injustificada, vulnerando su derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

La Sala Plena del Consejo de Estado revisó el caso y concluyó que la inhibición fue errónea, basada en una lectura incompleta y falsa de la demanda. Por tanto, se configuró una nulidad originada en la sentencia, lo que justifica la revisión extraordinaria.

Además, la Sala estableció una nueva subregla jurisprudencial: los fallos inhibitorios sin fundamento válido pueden ser considerados como causal de nulidad por violación al debido proceso, lo que permite su revisión.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- La causal de nulidad originada en la sentencia del Recurso Extraordinario de Revisión, también se configura cuando una autoridad judicial dicta, sin fundamento válido o razonable, una sentencia inhibitoria, vulnerando de esta forma los derechos al debido proceso y la tutela judicial efectiva.

³³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro, ocho (8) de mayo de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 11001-03-15-000-1998-00153-01(REV).

NULIDAD PARCIAL DEL PLIEGO DE CONDICIONES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA CONVOCADA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN (CNTV) PARA LA CONCESIÓN DE UN TERCER CANAL DE TELEVISIÓN PRIVADA.³⁴

La Sala Plena del Consejo de Estado resolvió la acción de nulidad interpuesta contra el numeral 4.11 del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública No. 002 de 2010, convocada por la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) para la concesión de un tercer canal de televisión privada de cobertura nacional.

El numeral demandado permitía adjudicar el contrato a un único proponente habilitado, estableciendo un precio fijo de concesión (\$113.749.900.000), sin requerir pluralidad de oferentes. La Sala concluyó que esta disposición vulneraba el artículo 72 de la Ley 1341 de 2009, que exige la verificación de pluralidad de interesados como condición para aplicar mecanismos de selección objetiva, como la subasta, en procesos de asignación del espectro electromagnético.

La sentencia reafirma que la subasta debe ser competitiva, ascendente y con múltiples participantes, en cumplimiento de los principios constitucionales de libre competencia, igualdad, pluralismo y maximización de recursos públicos. Se declaró la nulidad del numeral 4.11, y se inhibió de pronunciarse sobre la resolución de apertura por tratarse de un acto de trámite.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- «Al permitirse un proponente único habilitado, en el pliego de condiciones de la Licitación Pública convocada por la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) para la concesión de un tercer canal de televisión privada, se desconoce el concepto fundamental de pluralidad de oferentes compitiendo para la conformación dinámica del precio, y al fijarse administrativamente el valor de la concesión, lo que se está haciendo es desconociendo que la variable de maximización debe estar determinada por el mercado y no por el ingenio creativo de la administración».

³⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, catorce (14) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación: 11001-03-26-000-2010-00036-01(IJ)

EL JUEZ DE ACCIÓN POPULAR NO PUEDE ANULAR ACTOS ADMINISTRATIVOS, PERO SÍ PUEDE ADOPTAR MEDIDAS PARA PROTEGER DERECHOS COLECTIVOS. LOS DERECHOS COLECTIVOS PUEDEN SER PROTEGIDOS JUDICIALMENTE, AUNQUE LOS HECHOS HAYAN OCURRIDO ANTES DE 1991.³⁵

AJR presentó una acción popular contra la Nación y la DIMAR por la expedición de la Resolución 354 de 1982, que reconoció a la empresa Glocca Morra como denunciante del hallazgo del galeón San José. Alegó que este acto vulneraba los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al patrimonio público y al patrimonio cultural de la Nación.

El caso fue revisado por la Sala Plena del Consejo de Estado mediante el mecanismo de revisión eventual, y se convirtió en sentencia de unificación jurisprudencial.

La Sala concluyó que:

El juez de acción popular no puede declarar la nulidad de actos administrativos, pero sí puede adoptar medidas como la inaplicación, interpretación condicionada o suspensión de efectos para proteger derechos colectivos.

Los derechos colectivos, especialmente los relacionados con el patrimonio cultural, pueden ser protegidos judicialmente, aunque los hechos hayan ocurrido antes de la Constitución de 1991 o de la Ley 472 de 1998, siempre que la amenaza o vulneración persista.

En el caso concreto, se reafirmó que los bienes del Galeón San José, por su valor histórico y cultural, no pueden ser considerados tesoros ni apropiados por particulares, y que pertenecen exclusivamente a la Nación.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Competencia del juez de acción popular frente a actos administrativos: El juez de acción popular no tiene facultad para anular actos administrativos, incluso si estos causan amenaza o vulneración de derechos colectivos. Puede adoptar otras medidas como: inaplicación interpartes (art. 148 Ley 1437); interpretación condicionada; suspensión de efectos. Esta regla evita contradicciones con decisiones de jueces ordinarios y respeta la especialidad de cada jurisdicción.
- Protección judicial de derechos colectivos por hechos anteriores a 1991: Los derechos colectivos, especialmente los relacionados con el patrimonio cultural, histórico, arqueológico y sumergido, pueden ser protegidos

³⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, consejero ponente: William Hernández Gómez, trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

judicialmente, aunque los hechos hayan ocurrido antes de la Constitución de 1991 o de la Ley 472 de 1998. Lo importante es que los efectos nocivos sean actuales y persistentes. Esta regla garantiza la tutela judicial efectiva y reconoce la evolución histórica de la protección de bienes culturales en Colombia.

SALAS ESPECIALES DE DECISIÓN

AUTONOMÍA DEL DERECHO COLECTIVO A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO FRENTE AL DE MORALIDAD ADMINISTRATIVA EN ACCIONES POPULARES.³⁶

CACM presentó una acción popular contra Finagro, el Banco Agrario y el Departamento del Cesar, alegando que se vulneraron los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público. Esto ocurrió porque Finagro retuvo indebidamente \$800 millones del Departamento del Cesar, en el marco de un convenio para garantizar créditos a cultivadores de algodón.

El Tribunal Administrativo del Cesar negó la protección de los derechos colectivos, argumentando que no hubo una conducta groseramente ilegal por parte de las entidades demandadas, y que no se podía analizar el patrimonio público sin encontrar previamente una vulneración a la moralidad administrativa.

El Consejo de Estado, en sede de revisión eventual, revocó la sentencia y unificó jurisprudencia, estableciendo que los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público deben analizarse de forma independiente. Además, encontró que sí hubo vulneración al patrimonio público, ya que no se cumplieron los requisitos para hacer efectivas las garantías, y se retuvieron recursos públicos sin justificación.

Como resultado, se ordenó la devolución de \$385.088.927,20 al Departamento del Cesar.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Autonomía de los derechos colectivos: Aunque existe una relación entre la moralidad administrativa y el patrimonio público, cada uno debe analizarse por separado. La ausencia de vulneración a uno no excluye la posibilidad de que el otro sí haya sido afectado.
- Defensa del patrimonio público: Este derecho colectivo no se limita a evitar que particulares se apropien de recursos públicos. También exige que las entidades públicas manejen los recursos con orden, cuidado y conforme a la ley y los contratos.
- Carga de la prueba en negaciones indefinidas: Cuando el actor popular afirma que no se iniciaron procesos ejecutivos (negación indefinida), corresponde a las entidades demandadas probar lo contrario. Si no lo hacen oportunamente, se considera que no cumplieron los requisitos para hacer efectivas las garantías.

³⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Catorce, consejero ponente: Alberto Montaña Plata, treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintidós (2022). Radicación: 20001-33-31-000-2007-00042-01 (AP).

- Competencia del juez popular: El juez de acción popular sí puede analizar contratos y convenios para determinar si hubo vulneración de derechos colectivos. Esto no invade la competencia del juez del contrato, siempre que se limite a evaluar el impacto sobre derechos colectivos.
- Incentivo económico: A partir de la Ley 1425 de 2010, no procede el reconocimiento del incentivo económico, incluso en procesos iniciados antes de su vigencia.

IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE GRUPO PARA RECLAMAR PERJUICIOS DERIVADOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS INDIVIDUALES.³⁷

Un grupo de ciudadanos presentó una acción de grupo contra el Instituto Municipal de Tránsito de Pereira y el Municipio de Pereira, solicitando la devolución de los pagos realizados por el cobro de los “derechos anuales de semaforización”, un tributo creado mediante un acuerdo municipal (acto general), pero cobrado a través de facturas individuales (actos particulares).

Inicialmente, el Tribunal Administrativo de Risaralda les dio la razón y ordenó la devolución del dinero. Sin embargo, el Consejo de Estado revisó el caso y concluyó que la acción de grupo no era procedente, porque cada cobro se hizo mediante actos administrativos individuales, y estos no fueron anulados por separado.

Por tanto, revocó la sentencia del Tribunal y confirmó la decisión del juzgado de primera instancia, que había negado las pretensiones. Además, el Consejo de Estado unificó la jurisprudencia sobre este tema para evitar decisiones contradictorias en el futuro.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- No procede la acción de grupo para reclamar perjuicios causados por varios actos administrativos individuales, ya que no se cumple el requisito de “comunidad de causa” entre los afectados.
- Cuando un tributo se liquida mediante actos individuales (como facturas), cada afectado debe demandar por separado a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
- La nulidad de un acto general (como el acuerdo que creó el tributo) no anula automáticamente los actos individuales que se expidieron con base en él. Estos deben ser anulados expresamente.
- La excepción de inconstitucionalidad o la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no bastan para ordenar indemnizaciones. Solo la nulidad judicial puede desvirtuar la presunción de legalidad y permitir la reparación.
- La devolución de pagos indebidos solo es posible si se solicita dentro de los cinco años siguientes al pago, y si no se ha consolidado la situación jurídica.
- Esta unificación tiene efectos hacia el futuro, por lo que no se exigirán devoluciones de dinero ya pagadas en cumplimiento de la sentencia revocada, pero sí se ordena devolver los remanentes no reclamados.

³⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Catorce, consejero ponente: Alberto Montaña Plata, seis (6) de diciembre de dos mil veintiuno (2021). Radicación: 66001-33-31-003-2008-00410-01.

EL JUEZ DE ACCIÓN POPULAR NO TIENE COMPETENCIA PARA ANULAR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, INCLUSO SI FUERON CELEBRADOS ANTES DE LA LEY 1437 DE 2011. PUEDE ADOPTAR OTRAS MEDIDAS PARA PROTEGER DERECHOS COLECTIVOS, PERO NO DECLARAR NULIDADES.³⁸

La Sala Décima Especial de Decisión del Consejo de Estado revisó una acción popular interpuesta por ACC contra CEDENAR S.A. E.S.P. y el Municipio de Pasto, relacionada con el contrato de suscripción de acciones de 1960, mediante el cual el municipio entregó la planta hidroeléctrica del Río Bobo a cambio de acciones en la empresa.

El actor alegó que el contrato vulneraba derechos colectivos como la moralidad administrativa y el patrimonio público. Las instancias inferiores ordenaron la restitución del valor de las acciones y la liquidación del contrato.

La Sala, en revisión eventual, unificó la jurisprudencia sobre la competencia del juez popular respecto a contratos administrativos celebrados antes de la Ley 1437 de 2011.

REGLA DE UNIFICACIÓN

- Regla principal: En las acciones populares iniciadas antes del 2 de julio de 2012 (vigencia de la Ley 1437 de 2011), el juez popular no tiene facultad para anular contratos administrativos, aunque estos sean la causa directa de la amenaza o vulneración de derechos colectivos.
- Medidas que sí puede adoptar el juez popular: Órdenes de hacer o no hacer, suspensión de efectos del contrato, interpretación condicionada e inaplicación interpartes.
- Fundamentos de la regla: Diferencia entre acción popular y acción contractual; seguridad jurídica y respeto al juez natural del contrato; protección de derechos colectivos sin invadir competencias de otras jurisdicciones. Evitar decisiones contradictorias entre jueces populares y jueces ordinarios.

³⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Decima, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021). Radicación: 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP)REV.

IMPROCEDENCIA DE LA EXCEPCIÓN DE INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES EN ACCIONES POPULARES Y DEBER DE READECUACIÓN PROCESAL POR PARTE DEL JUEZ.

39

Un ciudadano presentó una acción popular contra varias entidades del Distrito de Bogotá, solicitando la protección de derechos colectivos y la devolución de tributos pagados por propietarios de viviendas construidas en zonas de alto riesgo. El juez de primera instancia negó las pretensiones por considerar improcedente la acción popular. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en segunda instancia, declaró la indebida acumulación de pretensiones y solo resolvió parcialmente el fondo.

El Consejo de Estado, en revisión eventual, encontró que ambas decisiones vulneraron el artículo 5 de la Ley 472 de 1998, que obliga al juez a interpretar la demanda y readecuar el trámite procesal cuando las pretensiones no corresponden a la acción popular. En lugar de rechazar o inhibirse, el juez debió dividir el trámite y remitir las pretensiones indemnizatorias a una acción de grupo.

Además, el Consejo de Estado confirmó que no se vulneraron los derechos colectivos alegados, como la moralidad administrativa o la defensa del patrimonio público, ya que los cobros tributarios se realizaron conforme a la ley y no se probó ninguna irregularidad.

Finalmente, se unificó la jurisprudencia para evitar decisiones inhibitorias o rechazos por acumulación indebida en acciones populares, y se ordenó estar a lo resuelto en una acción de grupo anterior que ya había abordado las pretensiones indemnizatorias.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- No procede la excepción de indebida acumulación de pretensiones en acciones populares: La Ley 472 de 1998 no contempla esta figura. El juez debe readecuar el trámite procesal, no rechazar ni inhibirse.
- El juez tiene el deber de interpretar la demanda y dar el trámite adecuado: Si algunas pretensiones no corresponden a la acción popular, deben ser remitidas al mecanismo adecuado (por ejemplo, acción de grupo). La readecuación puede ser total o parcial.
- La acción popular no es subsidiaria. Las decisiones deben ser de fondo, no inhibitorias.
- La acción popular no puede usarse para reclamar indemnizaciones individuales. Pretensiones de devolución de tributos o compensaciones

³⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Catorce, consejero ponente: Alberto Montaña Plata, veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiuno (2021). Radicación: 11001-33-31-017-2008-00266-01(AP)REV.

económicas deben tramitarse por acción de grupo o nulidad y restablecimiento del derecho.

DEVOLUCIÓN DE TRIBUTOS Y SANCIONES POR EXTEMPORANEIDAD: REQUISITOS PARA RECLAMAR ANTE LA NULIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL.⁴⁰

Un grupo de comerciantes de Pereira, liderado por Derecho en Línea S.A.S., presentó una acción de grupo contra el municipio, solicitando la devolución de los pagos realizados por concepto del impuesto de industria y comercio y las sanciones por extemporaneidad, derivados del Decreto 1122 de 2011, que modificó el período fiscal del impuesto de anual a bimestral.

El Consejo de Estado, en revisión eventual, concluyó que aunque el decreto fue declarado nulo en 2016, los pagos realizados durante su vigencia no pueden considerarse automáticamente como un daño antijurídico. Para que proceda la devolución, los contribuyentes debieron agotar previamente los procedimientos administrativos establecidos en el Estatuto Tributario, como solicitar la devolución ante la entidad recaudadora y, si era negada, acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Como el grupo actor no cumplió con estos requisitos, el Consejo de Estado revocó las sentencias de primera y segunda instancia y negó las pretensiones de la demanda.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- No existe nulidad automática de actos particulares derivados: La nulidad de un acto general no invalida automáticamente los actos particulares que se basaron en él. Estos deben ser cuestionados individualmente en sede administrativa o judicial.
- Requisitos para reclamar devolución de tributos o sanciones: El contribuyente debe: Solicitar la devolución ante la entidad recaudadora. Si es negada, acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del plazo legal. No puede acudir directamente a la acción de grupo sin haber agotado estos pasos.
- Daño antijurídico en materia tributaria: No se presume por el solo hecho de haber pagado un tributo luego declarado nulo. Debe probarse que el pago fue indebido, que se agotó el procedimiento administrativo, y que hubo una afectación real no justificada por la ley.
- Acción de grupo no sustituye el procedimiento tributario: La acción de grupo solo es procedente si se cumplen los requisitos del artículo 145 del CPACA, incluyendo la existencia de un acto particular que afecte a 20 o más personas y el agotamiento de recursos administrativos.

⁴⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Nueve, consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernandez, trece (13) de agosto de dos mil veintiuno (2021). Radicación: 66001-33-33-001-2012-00141-01 (AG)REV.

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL EN ACCIÓN DE GRUPO POR DAÑO AMBIENTAL CONSECUTIVO CAUSADO POR VERTIMIENTO DE SEDIMENTOS AL RÍO ANCHICAYÁ.⁴¹

En esta sentencia, el Consejo de Estado resolvió una acción de grupo presentada por comunidades afrodescendientes ribereñas del río Anchicayá, afectadas por el vertimiento de sedimentos realizado por la Empresa de Energía del Pacífico (EPSA) durante labores de mantenimiento de una hidroeléctrica en 2001. El fallo reconoce que hubo un daño ambiental consecutivo que afectó gravemente la pesca, la agricultura y la calidad de vida de estas comunidades.

La Sala declaró responsables a EPSA (70%), a la CVC (15%) y a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (15%), por omisión en el control ambiental. Se ordenó el pago de una indemnización colectiva de más de \$203 mil millones, administrada por la Defensoría del Pueblo, y se fijaron criterios claros para identificar a los beneficiarios.

Además, se excluyeron pruebas periciales obtenidas irregularmente, se redujeron los honorarios del abogado coordinador por conducta desleal, y se unificaron criterios jurisprudenciales sobre la acción de grupo, la indemnización colectiva y el reconocimiento de perjuicios morales a comunidades protegidas.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- **Determinación del grupo afectado:** El grupo se conforma por personas que sufrieron perjuicios individuales derivados de una misma causa, sin que sea necesario que los hechos sean imputables al mismo autor. La identificación del grupo debe basarse en hechos generadores comunes y un nexo causal adecuado.
- **Indemnización colectiva (Ley 472 de 1998, art. 65):** Se compone de la suma ponderada de las indemnizaciones individuales; puede incluir estimaciones para personas que se integren al grupo después del fallo y si no hay pruebas suficientes, puede tasarse por equidad (Ley 446 de 1998, art. 16).
- **Competencias de la Defensoría del Pueblo:** La Defensoría del Pueblo, en su calidad de administradora del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, ejerce funciones exclusivamente administrativas. No le corresponde realizar valoraciones jurídicas ni probatorias, ni definir quiénes son beneficiarios de la indemnización. Por ello, las sentencias de acción de grupo deben establecer con claridad los elementos de la obligación indemnizatoria: los sujetos activos y pasivos, el objeto de la prestación (la indemnización) y el vínculo jurídico que los une. Esta delimitación permite que la Defensoría cumpla su función sin invadir competencias judiciales.

⁴¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Primera, consejera ponente: María Adriana Marín, diez (10) de junio de dos mil veintiuno (2021). Radicación: 76001-23-31-000-2002-04584-02(AG)REV-SU.

- Reconocimiento de perjuicios morales a sujetos de especial protección constitucional: El hecho de pertenecer a una comunidad protegida no presume automáticamente el daño moral. El daño debe ser probado como cierto, personal y directo y en el caso de daño a bienes constitucionales y convencionales, la vulnerabilidad sí exige un análisis reforzado por parte del juez.
- Exclusión de pruebas obtenidas con violación al debido proceso: Se excluyen dictámenes periciales obtenidos sin competencia legal o que derivan de pruebas ilícitas (teoría del “fruto del árbol envenenado”).

EL JUEZ POPULAR DEBE ACTUAR DENTRO DE LOS LÍMITES DE LA DEMANDA Y NO PUEDE EXTENDER SU DECISIÓN A ASPECTOS QUE NO GUARDEN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS. ⁴²

Esta sentencia resuelve una solicitud de revisión eventual presentada por el Banco Davivienda S.A. contra una decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, en el marco de una acción popular, ordenó suspender el cobro de créditos hipotecarios otorgados a los propietarios de viviendas en una urbanización afectada por problemas ambientales y estructurales.

Los demandantes alegaban que las entidades financieras habían promovido la compra de viviendas en condiciones no aptas de habitabilidad, generando una afectación a derechos colectivos como el ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, y los derechos de los consumidores.

El Consejo de Estado seleccionó el caso para revisión eventual con el fin de unificar la jurisprudencia, dado que existían decisiones contradictorias sobre si en una acción popular se pueden ordenar medidas como la suspensión o extinción de créditos hipotecarios.

Tras un análisis detallado, la Sala concluyó que las acciones populares no son el mecanismo adecuado para modificar relaciones contractuales individuales, como los contratos de mutuo, y que las órdenes judiciales en estos procesos deben enfocarse exclusivamente en proteger derechos colectivos.

Por tanto, se infirmó la sentencia del Tribunal y se negaron las pretensiones de la demanda.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Finalidad de la acción popular: Es proteger derechos e intereses colectivos, no resolver controversias individuales ni patrimoniales.
- Contenido de las órdenes judiciales: Las órdenes que se profieran en acciones populares deben estar directamente relacionadas con la causa de la amenaza o vulneración del derecho colectivo. No pueden tener como objetivo modificar contratos privados ni otorgar beneficios económicos individuales.
- Improcedencia de medidas sobre créditos hipotecarios: No es procedente que el juez de la acción popular ordene la suspensión, extinción o modificación de créditos hipotecarios celebrados entre particulares y

⁴² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Once, consejera ponente: María Adriana Marín, cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación: 25000-23-15-000-2006-00190-01(AP)REV-SU.

entidades financieras, incluso si las viviendas financiadas presentan problemas estructurales o ambientales.

- Competencia del juez popular: El juez debe actuar dentro de los límites de la demanda y no puede extender su decisión a aspectos que no guardan relación directa con la protección del derecho colectivo invocado.

LÍMITES DEL JUEZ DE ACCIÓN POPULAR FRENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS Y PRIVADOS: MEDIDAS DE PROTECCIÓN SIN FACULTAD DE ANULACIÓN.⁴³

En esta acción popular, los demandantes solicitaron proteger los derechos colectivos al patrimonio cultural y público de la Nación, alegando que el manejo del Carnaval de Barranquilla —declarado Patrimonio Cultural de la Nación— estaba en manos de particulares, lo que generaba exclusión, pérdida de control estatal y afectación al interés general.

El Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico ordenaron medidas como la inaplicación de normas municipales, la reversión de decisiones societarias, la restitución de recursos y la participación del Ministerio de Cultura en la gestión del Carnaval.

Ante la controversia sobre si el juez popular puede anular actos administrativos o decisiones privadas, el Consejo de Estado revisó el caso mediante el mecanismo de revisión eventual y emitió una sentencia de unificación jurisprudencial.

La Sala concluyó que el juez popular no puede declarar la nulidad de actos administrativos ni de actos privados, pero sí puede ordenar su suspensión, inaplicación o cesación de efectos cuando se demuestre que vulneran derechos colectivos. Estas medidas deben ser proporcionales, prudentes y respetar las competencias de otras jurisdicciones.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Sobre actos de naturaleza privada: El juez popular sí puede dejar sin efectos actos privados (como decisiones de juntas directivas o convenios), si se demuestra que vulneran derechos colectivos: Estas órdenes deben ser proporcionales y razonables; no invadir competencias de otras jurisdicciones y estar orientadas a restituir o proteger el derecho colectivo afectado.
- Fuero de atracción: Cuando la acción popular se dirige contra una entidad pública y también contra particulares, la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer todo el caso, incluso si involucra actos privados.
- Poderes del juez popular: Puede ordenar medidas de hacer o no hacer, exigir restituciones, y adoptar acciones para cesar amenazas o daños a derechos colectivos. Sus poderes no son absolutos y deben respetar el marco legal y constitucional.

⁴³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Dos, consejero ponente: César Palomino Cortés, cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación: 08001-33-31-006-2007-00010-01(AP)REV.

RECONOCIMIENTO DE COSTAS PROCESALES EN ACCIONES POPULARES: INCLUSIÓN DE AGENCIAS EN DERECHO COMO COMPENSACIÓN AL ACTOR POPULAR VENCEDOR.⁴⁴

YFG presentó una acción popular contra el Municipio de Tunja, solicitando la protección de derechos colectivos relacionados con el espacio público, la seguridad y la salubridad, debido al mal estado de los andenes en varias calles de la ciudad.

El Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja concedió el amparo de los derechos colectivos, pero negó la condena en costas. El Tribunal Administrativo de Boyacá confirmó la protección, pero también negó el reconocimiento de agencias en derecho, argumentando que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 no las contempla.

El actor solicitó revisión eventual ante el Consejo de Estado, alegando que la decisión desconocía jurisprudencia reiterada que sí reconoce las agencias en derecho en acciones populares, incluso cuando el actor no actúa con apoderado.

La Sala Especial de Decisión No. 27 unificó jurisprudencia, aclarando que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 sí permite el reconocimiento de costas procesales completas, incluyendo expensas y agencias en derecho, cuando el actor popular resulta vencedor. Sin embargo, no modificó la sentencia del Tribunal, por considerar que este actuó dentro de su autonomía judicial.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Reconocimiento de costas procesales: El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 permite reconocer costas procesales completas (expensas y agencias en derecho) a favor del actor popular vencedor. Estas deben liquidarse conforme a los artículos 361, 365 y 366 del Código General del Proceso.
- Agencias en derecho: Son una compensación económica por el esfuerzo procesal del actor popular. Se reconocen, aunque el actor no haya actuado con apoderado, siempre que su intervención haya sido determinante. Se fijan según las tarifas del Consejo Superior de la Judicatura, considerando la naturaleza, calidad y duración de la gestión.
- Condiciones para condena en costas: A favor del actor popular: cuando triunfa en la protección de derechos colectivos. A favor del demandado: solo si el actor popular actuó con temeridad o mala fe. En ambos casos, se requiere que las costas estén causadas y comprobadas en el expediente.
- Multas por mala fe o temeridad: El juez puede imponer multas hasta de 20 salarios mínimos mensuales, destinadas al Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos.

⁴⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Veintisiete, consejero ponente: Rocío Araujo Oñate, seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019). Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR PAGOS REALIZADOS EN CUMPLIMIENTO DE UN ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL DECLARADO NULO. REQUISITOS PARA LA INDEMNIZACIÓN EN ACCIONES DE GRUPO.⁴⁵

Varias cooperativas de trabajo asociado demandaron al Ministerio de la Protección Social, al SENA y al ICBF, solicitando la devolución de los aportes parafiscales que pagaron entre 2005 y 2006, con base en el Decreto 2996 de 2004, el cual fue declarado nulo por el Consejo de Estado por haber sido expedido sin competencia legal.

En primera y segunda instancia se accedió a las pretensiones, ordenando la devolución de los aportes. Sin embargo, el Consejo de Estado, en sede de revisión eventual, revocó esas decisiones. Consideró que, aunque el decreto fue anulado, no se demostró que los pagos realizados constituyeran un daño antijurídico que el Estado estuviera obligado a indemnizar.

La Sala explicó que no todo daño es indemnizable, y que para que proceda una acción de grupo con fines resarcitorios, es necesario probar que el daño fue antijurídico (es decir, que el afectado no tenía el deber jurídico de soportarlo) y que fue imputable a la administración. Además, recordó que en materia tributaria existen mecanismos administrativos específicos para solicitar devoluciones, los cuales deben agotarse antes de acudir a la jurisdicción.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Efectos de la nulidad de actos administrativos generales: La nulidad de un acto administrativo general tiene efectos retroactivos (*ex tunc*) sobre situaciones no consolidadas, pero no afecta situaciones jurídicas consolidadas ni actos particulares derivados que no hayan sido demandados.
- Daño antijurídico como requisito para la indemnización: Para que proceda la responsabilidad patrimonial del Estado, debe probarse que el daño fue antijurídico, es decir, que el afectado no tenía el deber jurídico de soportarlo. No basta con que el acto haya sido declarado nulo.
- Imputabilidad del daño: El daño debe ser atribuible material y jurídicamente a la entidad demandada. Si la entidad actuó conforme a la ley vigente al momento de los hechos, no puede considerarse responsable.
- Carga de agotar mecanismos administrativos: En materia tributaria, antes de acudir a la acción judicial, el afectado debe solicitar la devolución de lo pagado ante la administración. Si no lo hace, no puede reclamar indemnización por vía judicial.

⁴⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Cuarta, consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, cuatro (4) de diciembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 66001-33-31-002-2007-00107-01(AG)REV-SU.

- Improcedencia de condenas en abstracto en acciones de grupo: En las acciones de grupo, el juez debe determinar el monto individual de la indemnización para cada miembro del grupo. No se pueden dictar condenas generales sin esa precisión.

OBLIGACIÓN DEL INVIMA DE EJERCER VIGILANCIA SANITARIA DE OFICIO SOBRE LA PUBLICIDAD DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DESDE EL MOMENTO EN QUE SE OTORGA EL REGISTRO SANITARIO O AUTORIZACIÓN.⁴⁶

JIMA presentó una acción popular contra el INVIMA, la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y la empresa Sabajón Apolo S.A., alegando que esta última no incluía en la publicidad de sus bebidas alcohólicas la advertencia legal sobre la prohibición de su expendio a menores de edad, lo que vulneraba derechos colectivos como la salubridad pública, los derechos de los consumidores y los derechos de los menores.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca encontró que Sabajón Apolo S.A. había incumplido con las normas legales al omitir dicha advertencia en su página web, y que el INVIMA también había fallado al no ejercer su función de vigilancia y control sobre esa publicidad. Por tanto, se reconoció un incentivo económico al actor y se ordenó a los responsables corregir la situación.

El INVIMA solicitó la revisión de la sentencia, argumentando que su responsabilidad solo se activa cuando tiene conocimiento de la infracción. El Consejo de Estado, en sede de revisión eventual, unificó jurisprudencia y estableció que el INVIMA debe iniciar la vigilancia de oficio desde el momento en que otorga el registro sanitario o la autorización, sin esperar a que se le informe de una infracción.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Obligación de vigilancia del INVIMA: El INVIMA debe ejercer vigilancia y control sanitario de oficio, desde el momento en que expide el registro sanitario o la autorización para comercializar bebidas alcohólicas. Esta vigilancia incluye verificar que la publicidad cumpla con las advertencias legales, como la prohibición de expendio a menores de edad (Ley 124 de 1994).
- Responsabilidad por omisión: Si el INVIMA no realiza esta vigilancia de manera continua y proactiva, incurre en responsabilidad por omisión frente a la vulneración de derechos colectivos. Esta responsabilidad no depende de que se le informe de la infracción, sino de su deber legal de control permanente.
- Diferencia entre vigilancia general y específica: Aunque no se puede exigir al INVIMA vigilar todos los establecimientos del país, sí debe hacerlo respecto de los productos y empresas que ha autorizado o registrado.
- Reconocimiento del incentivo económico: Aunque la Ley 1425 de 2010 derogó el incentivo económico en acciones populares, este sí procede si la

⁴⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Diecisiete, consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, tres (3) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 11001-33-31-034-2009-00195-01(AP)REV.

sentencia fue proferida antes de la entrada en vigencia de dicha ley (29 de diciembre de 2010). En este caso, se reconoció el incentivo al actor por su diligencia en la protección de los derechos colectivos.

ALCANCE DEL DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y FLEXIBILIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN ACCIONES POPULARES.⁴⁷

La Contraloría Municipal de Tunja presentó una acción popular contra el Municipio de Tunja, alegando que se vulneraron derechos colectivos como la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y los derechos de los usuarios del servicio de energía. Esto ocurrió por la forma en que se contrató y cedió el servicio de alumbrado público y semaforización, sin estudios técnicos ni garantías suficientes.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en segunda instancia, declaró la nulidad de varias cláusulas contractuales y concluyó que el municipio actuó de forma irregular, favoreciendo a contratistas sin verificar su capacidad financiera, lo que comprometió recursos públicos.

La Unión Temporal Ciudad de Tunja Alumbrado Público S.A. solicitó la revisión de esta sentencia, argumentando que no se probó una conducta dolosa del funcionario público y que se protegieron derechos no invocados en la demanda, lo que violaría el principio de congruencia.

El Consejo de Estado revisó el caso y concluyó que sí se probó una conducta administrativa irresponsable que afectó la moralidad administrativa y el patrimonio público. Además, aclaró que el juez popular puede proteger derechos no mencionados en la demanda, siempre que estén relacionados con los hechos alegados y que la parte demandada haya tenido oportunidad de defenderse.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- **Moralidad administrativa:** Es un derecho colectivo y un principio constitucional y para que se configure su vulneración se requiere: (i) Elemento objetivo: quebrantamiento del orden jurídico; (ii) Elemento subjetivo: conducta del funcionario que se aparta de los fines de la función pública. No basta con violar la ley; debe demostrarse una actuación dolosa, arbitraria o corrupta.
- **Congruencia en acciones populares:** El juez puede proteger derechos colectivos no mencionados en la demanda si: Están estrechamente relacionados con los derechos invocados y si la parte demandada tuvo oportunidad de pronunciarse y ejercer su defensa. Esta flexibilización no es absoluta: no puede afectar el debido proceso ni sorprender a las partes con hechos nuevos no debatidos.
- **Sentencias extra o ultra petita:** Son válidas en acciones populares si buscan proteger derechos colectivos amenazados o vulnerados. El juez puede emitir

⁴⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Seis, consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP).

órdenes distintas a las pedidas, siempre que estén conectadas con la causa del daño alegado.

SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO 2012-2025

en
LENGUAJE
claro

SECCIÓN PRIMERA



PÓLIZAS ADUANERAS: DIAN NO PUEDE EXIGIR GARANTÍAS VENCIDAS⁴⁸

En una decisión de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado resolvió el caso entre Seguros del Estado S.A. y la DIAN, sobre la efectividad de una póliza de cumplimiento en trámites aduaneros. La póliza, con vigencia hasta julio de 2006, fue activada por la DIAN en marzo de 2008, lo que llevó a la aseguradora a cuestionar la legalidad del cobro.

La Sala concluyó que la DIAN perdió competencia para declarar el siniestro, pues la póliza ya había vencido. Además, se aclaró que el valor asegurado era de \$424 millones, no los \$2.237 millones que pretendía cobrar la entidad. La sentencia también abordó una controversia jurídica sobre cuándo ocurre el siniestro en este tipo de seguros: si con el incumplimiento de la obligación o con el acto administrativo que lo declara.

Finalmente, el Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, declaró la nulidad parcial de las resoluciones sancionatorias y ordenó la devolución de los dineros pagados por la aseguradora.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- «El siniestro en las pólizas de cumplimiento de disposiciones legales en materia aduanera se materializa:
 - Al momento del incumplimiento de las obligaciones legales aduaneras, caso en el cual el acto administrativo es declarativo y la póliza que ampara el riesgo será la vigente al momento de la ocurrencia del siniestro.
 - Con la firmeza del acto administrativo que impone la sanción y ordena pagar a la aseguradora la suma correspondiente, caso en el cual el acto administrativo es constitutivo y la póliza que ampara el riesgo será la vigente al momento de la firmeza del acto administrativo.
 - En todo caso, la materialización del siniestro, conforme con las reglas anteriores, dependerá del contenido del contrato de seguro y de la norma que ordena la constitución de la garantía.
- En el evento en que el siniestro se materialice con el incumplimiento de las obligaciones legales aduaneras, la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro de cumplimiento de disposiciones legales en materia aduanera empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del siniestro que da lugar a la acción.
- El término de prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro de disposiciones legales no correrá en el evento en que el

⁴⁸Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023). Radicación: No. 76001-23-31-000-2008-00846-01

siniestro lo constituya la firmeza del acto administrativo que impone la sanción.»

RECONOCE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN SANCIONES CAMBIARIAS⁴⁹

El Consejo de Estado anuló dos resoluciones de la Superintendencia de Sociedades que habían impuesto una multa de más de \$342 millones a la sociedad extranjera GRUPO MCM S.A. DE C.V. por el registro extemporáneo de una inversión extranjera en Colombia. La decisión se basó en que, al momento de imponer la sanción (agosto de 2011), la conducta ya no constituía infracción cambiaria, debido a una modificación normativa que eliminó la exigencia del Formulario No. 11 para registrar este tipo de inversiones.

La Sala concluyó que la Superintendencia vulneró el principio de favorabilidad, al aplicar una norma más desfavorable que la vigente al momento de la sanción. Además, se estableció que el principio de favorabilidad, como garantía mínima del debido proceso, sí aplica en actuaciones administrativas sancionatorias, incluyendo las relacionadas con el régimen cambiario.

DECISIÓN

- Aplicación del principio de favorabilidad: El Consejo de Estado unifica su jurisprudencia y establece que el principio de favorabilidad es aplicable en las actuaciones administrativas sancionatorias por infracciones al régimen cambiario.
- Alcance constitucional: Este principio, consagrado en el artículo 29 de la Constitución, no se limita al ámbito penal, sino que debe operar en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas que puedan afectar derechos fundamentales.
- Igualdad ante la ley: No hay justificación para aplicar criterios distintos entre entidades como la DIAN y la Superintendencia de Sociedades en materia cambiaria. La aplicación del principio debe ser uniforme.
- Norma más favorable prevalece: Si al momento de imponer una sanción existe una norma posterior más benigna, esta debe aplicarse, incluso si la conducta ocurrió bajo una norma anterior más estricta.

⁴⁹ Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, cuatro (4) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00701-01.

AVALA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA POR RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ⁵⁰

El Consejo de Estado confirmó la legalidad del Decreto 240 de 2006, mediante el cual el alcalde mayor de Bogotá declaró la urgencia para adquirir varios inmuebles en la manzana 5 del barrio Las Aguas, con el fin de ejecutar un proyecto de renovación urbana en el eje ambiental de la Avenida Jiménez.

Los demandantes, propietarios de algunos de los predios, alegaban falta de motivación del acto y ausencia de condiciones reales de urgencia. Sin embargo, la Sala concluyó que el decreto se ajustó a la Constitución y a la Ley 388 de 1997, al estar debidamente motivado y sustentado en planes de ordenamiento territorial, políticas de competitividad y objetivos de recuperación del centro histórico.

DECISIÓN

- Control judicial de actos expropiatorios: Los actos que declaran motivos de utilidad pública o interés social sí son demandables mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho, al generar efectos jurídicos directos sobre los administrados.
- Expropiación administrativa vs. judicial: La expropiación judicial es la regla general y requiere sentencia. La expropiación administrativa procede excepcionalmente, cuando hay condiciones de urgencia definidas por ley y autoridad competente.
- Etapas del proceso expropiatorio: Oferta de compra; negociación voluntaria; resolución de expropiación (judicial o administrativa); registro del título y pago de indemnización.
- Motivación del acto administrativo: La motivación debe ser clara, suficiente y relacionada con los hechos y normas que justifican la decisión.
- Compatibilidad con el POT: Los proyectos de renovación urbana deben estar alineados con el Plan de Ordenamiento Territorial.
- No hay actos exentos de control judicial: Se reafirma que todo ejercicio del poder público, incluso en materia expropiatoria, está sujeto a revisión judicial.

⁵⁰ Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, once (11) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-24-000-2006-01002-01

SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO 2012-2025

en
**LENGUAJE
claro**

SECCIÓN SEGUNDA



SALARIO DE ABOGADOS ASESORES EN TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS⁵¹

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación del 2 de noviembre de 2023, resolvió el caso de OJJC, abogado asesor del Tribunal Administrativo del Atlántico, quien reclamaba el pago de su salario conforme a lo establecido en los decretos presidenciales y no según el grado 23 asignado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

La Sala concluyó que el Consejo Superior de la Judicatura no tiene competencia para modificar la remuneración de cargos nominados como “*abogado asesor*”, ya que esta facultad corresponde exclusivamente al presidente de la República. Por tanto, ordenó el pago de las diferencias salariales y la reliquidación de prestaciones sociales desde 2014, reconociendo que el cargo debe ser remunerado conforme al artículo 4.º de los decretos anuales y no por la escala del grado 23.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- El Consejo Superior de la Judicatura carece de competencia para asignar grados, códigos o remuneración distinta a los cargos nominados regulados por los decretos presidenciales.
- El cargo de “abogado asesor grado 23” en los tribunales administrativos debe ser remunerado conforme a lo establecido para “abogado asesor” en el artículo 4.º de los decretos anuales expedidos por el Gobierno Nacional.

⁵¹ Sección Segunda, dos (2) de noviembre de dos mil veintitrés (2023). Radicación: 08001-23-33-000-2018-00529-01 (3071-2019) CE-SUJ2-033-2023.

DOCENTES AFILIADOS AL FOMAG NO TIENEN DERECHO A SANCIÓN POR MORA EN CESANTÍAS⁵²

El Consejo de Estado resolvió que los docentes oficiales afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) no tienen derecho a la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 por consignación tardía de cesantías. La decisión se adoptó tras analizar el caso de JDQA, docente del municipio de Dosquebradas, quien reclamaba dicha sanción por el año 2020.

La Sala concluyó que el régimen especial del FOMAG, regulado por la Ley 91 de 1989, es incompatible con el sistema de cuentas individuales de los fondos privados de cesantías. Además, se determinó que tampoco procede la indemnización por pago tardío de intereses a las cesantías, prevista en la Ley 52 de 1975, por tratarse de una norma aplicable únicamente a trabajadores particulares.

La sentencia revoca el fallo de primera instancia y establece que esta decisión tiene efectos inmediatos para todos los procesos en curso, salvo aquellos en los que ya haya operado la cosa juzgada.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Los docentes estatales afiliados al FOMAG no tienen derecho a la sanción moratoria del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por ser incompatible con el sistema de administración de cesantías regulado por la Ley 91 de 1989.
- La sanción moratoria sí aplica a docentes oficiales no afiliados al FOMAG, como mínimo de protección social, cuando el ente territorial omite su afiliación o retrasa el traslado de recursos.
- La indemnización por pago tardío de intereses a las cesantías, prevista en la Ley 52 de 1975, no es aplicable a docentes afiliados al FOMAG.

⁵² Sección Segunda, once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023). Radicación: 66001-33-33-001-2022-00016-01 (5746-2022) CE-SUJ2-032-2023.

CONFIRMA VIGENCIA DE PENSIÓN MÍNIMA PARA DESMOVILIZADOS EN PROCESOS DE PAZ⁵³

El Consejo de Estado reafirmó que el artículo 147 de la Ley 100 de 1993, que garantiza una pensión mínima para colombianos desmovilizados en el marco de procesos de paz, sigue vigente y no fue derogado por el Acto Legislativo 1 de 2005. Esta sentencia de unificación se dio en el caso de una exdocente y exintegrante del M-19, quien cumplía con los requisitos legales para acceder a dicha pensión.

La Sala Segunda del alto tribunal concluyó que esta pensión no constituye un régimen especial, sino una modalidad dentro del Sistema General de Pensiones, diseñada para proteger a una población vulnerable y facilitar su reincorporación a la vida civil. La decisión tiene efectos retrospectivos y será vinculante para todos los casos similares en curso.

REGLA DE UNIFICACIÓN

- El artículo 147 de la Ley 100 de 1993 regula una pensión especial de vejez que forma parte del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones. No constituye un régimen especial y, por tanto, permanece vigente. Es aplicable a quienes se hayan desmovilizado de forma colectiva en el marco de un proceso de paz celebrado entre el Gobierno Nacional y grupos armados ilegales, antes o después de la entrada en vigor de dicha ley, siempre que la desmovilización esté autorizada por la ley.

⁵³ Sección Segunda, veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintitrés (2023). Radicación: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015) CE-SUJ2-031-2023

REGLAS SOBRE PRESCRIPCIÓN DE SANCIÓN MORATORIA POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS DEFINITIVAS⁵⁴

El Consejo de Estado, en sentencia de unificación jurisprudencial, estableció criterios claros sobre la prescripción de la sanción moratoria aplicable cuando las cesantías definitivas no se pagan oportunamente. El caso que motivó esta decisión fue el de WAG, quien reclamó el pago de dicha sanción ocho años después de que se hiciera exigible, lo que llevó a la Sala a declarar la prescripción total del derecho.

La sanción moratoria, equivalente a un día de salario por cada día de retraso, debe reclamarse dentro de los tres años siguientes a la fecha en que se hace exigible. Esta decisión busca garantizar seguridad jurídica, igualdad y coherencia en la aplicación de la ley.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Prescripción total: La sanción moratoria prescribe totalmente si no se reclama dentro de los tres años siguientes a su exigibilidad, es decir, desde el vencimiento del plazo legal para el pago de las cesantías.
- Interrupción única: La prescripción puede interrumpirse una sola vez mediante reclamación administrativa oportuna, y por un lapso igual de tres años. No se permite presentar múltiples solicitudes para evitar la prescripción.
- Reconocimiento tardío no revive el derecho: Si la administración reconoce o paga las cesantías después de que el derecho esté prescrito, ello no reactiva la posibilidad de reclamar la sanción moratoria.
- Reclamación administrativa obligatoria: Para acceder a la jurisdicción contenciosa, es indispensable agotar la reclamación administrativa específica sobre la sanción moratoria.
- Suspensión por reestructuración: La prescripción puede suspenderse si la entidad empleadora está en proceso de reestructuración de pasivos bajo la Ley 550 de 1999, siempre que se demuestre que el crédito fue incluido en el acuerdo.

⁵⁴Sección Segunda, dos (08001-23-33-000-2012-00200-022) de noviembre de dos mil veintitrés (2023). Radicado: (2459-2014) CE-SUJ2-034-2023.

RECONOCE PENSIÓN GRACIA A DOCENTE Y FIJA NUEVA REGLA DE UNIFICACIÓN⁵⁵

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación, reconoció el derecho a la pensión gracia de jubilación a la docente HNJL, quien acreditó más de 20 años de servicio en plazas nacionalizadas y territoriales, incluyendo experiencia anterior al 31 de diciembre de 1980. La decisión revoca la negativa de la UGPP y ordena el pago de la pensión en cuantía del 75% del promedio salarial del año previo a la consolidación del derecho, con efectos fiscales desde el 26 de septiembre de 2011.

La Sala Segunda del alto tribunal aclaró que los docentes pueden acceder a la pensión gracia incluso después del 29 de diciembre de 1989, siempre que hayan estado vinculados al magisterio oficial antes del 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los requisitos legales. Esta decisión tiene efectos vinculantes para casos similares en trámite administrativo o judicial.

REGLA DE UNIFICACIÓN

- Los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento.

⁵⁵ Sección Segunda, once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022). Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017) CE-SUJ2-030-2021.

REGLAS PARA LA SUSTITUCIÓN DE LA PENSIÓN GRACIA: LA NORMA APLICABLE ES LA VIGENTE AL MOMENTO DE LA MUERTE DEL CAUSANTE Y SE REQUIERE CONVIVENCIA MÍNIMA DE 5 AÑOS CUANDO PROCEDE LA APLICACIÓN DE LA LEY 100 DE 1993⁵⁶

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación, resolvió una controversia sobre la sustitución de la pensión gracia post mortem, estableciendo que los beneficiarios deben acreditar al menos cinco años de convivencia con el docente fallecido, si el deceso ocurrió bajo la vigencia de la Ley 100 de 1993 y sus reformas.

El caso fue promovido por el cónyuge supérstite, quien solicitó la pensión gracia de una docente fallecida. Aunque acreditó el vínculo matrimonial y una convivencia de 3 años y 7 meses, el Consejo de Estado confirmó que no cumplía el requisito legal de convivencia, por lo que negó la pensión.

Esta decisión unifica criterios frente a interpretaciones anteriores que aplicaban normas previas a la Ley 100 de 1993, como la Ley 71 de 1988 y el Decreto 1160 de 1989.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Norma aplicable: La norma que regula la sustitución de la pensión gracia es la vigente al momento del fallecimiento del docente o pensionado.
- Requisito de convivencia: Si está vigente el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 (modificado por la Ley 797 de 2003), se exige al cónyuge o compañero permanente acreditar mínimo cinco años de convivencia con el causante.
- Inaplicabilidad de normas anteriores: No se aplican la Ley 71 de 1988 ni el Decreto 1160 de 1989 para definir requisitos de convivencia, salvo que el fallecimiento haya ocurrido antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993.
- Compatibilidad con pensión gracia: Aunque la pensión gracia es especial y no requiere aportes, la sustitución pensional sí debe cumplir los requisitos del Sistema General de Pensiones, siempre que sean compatibles con su naturaleza.
- Efectos de la decisión: La sentencia tiene efectos retrospectivos y constituye precedente obligatorio para todos los casos similares en trámite, salvo aquellos ya decididos con cosa juzgada.

⁵⁶ Sección Segunda, once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022). Radicación: 23001-23-33-000-2014-00444-01. CE-SUJ2-029-2022.

DETECTIVES DEL DAS: CONSEJO DE ESTADO FIJA REGLAS PARA LIQUIDAR PENSIONES CON PRIMA DE RIESGO INCLUIDA⁵⁷

El Consejo de Estado unificó jurisprudencia sobre la liquidación de pensiones para los servidores del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que desempeñaron funciones de alto riesgo. La decisión responde al caso de MSEE, quien solicitó la reliquidación de su pensión incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de servicio.

La Sala determinó que, aunque los exdetectives del DAS tienen derecho a condiciones especiales de edad, tiempo de servicio y porcentaje de pensión, el ingreso base de liquidación (IBL) debe calcularse según lo establecido en la Ley 100 de 1993, y no con todos los factores devengados en el último año.

Además, se reconoció que la prima de riesgo sí debe incluirse en el cálculo pensional, en los porcentajes establecidos por la Ley 860 de 2003, incluso si el empleador no realizó los aportes correspondientes, ya que esa omisión no puede perjudicar al trabajador.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Ingreso Base de Liquidación (IBL): Se calcula con el promedio de lo cotizado en los últimos 10 años antes del retiro, según los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993. Si faltaban menos de 10 años para pensionarse, se toma el promedio de lo devengado en ese tiempo o el cotizado durante todo el tiempo, el que sea mayor.
- Factores salariales computables: Solo se incluyen los factores sobre los que se realizaron cotizaciones, conforme al Decreto 1158 de 1994. Para el personal del DAS, se incluye la prima de riesgo en los siguientes porcentajes: 40% desde el 26 de diciembre de 2003 hasta el 30 de diciembre de 2007; 50% desde el 31 de diciembre de 2007 hasta la supresión del DAS en 2011.
- Responsabilidad del empleador: Si el empleador no realizó los aportes correspondientes, el trabajador no puede ser perjudicado. La UGPP debe adelantar las gestiones para el cobro de los aportes omitidos.
- Intereses moratorios: Se causan automáticamente desde la ejecutoria de la sentencia, conforme a los artículos 192 y 195 del CPACA.
- Aplicación retrospectiva: Las reglas fijadas se aplican a todos los casos pendientes, salvo aquellos ya decididos con cosa juzgada.

⁵⁷ Sección Segunda, veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022) Radicación: 25000-23-42-000-2013-02380-01(2656-2014) CE-SUJ2-028-2022.

REGLAS PARA EL RETIRO DEL SERVICIO POR VOLUNTAD DEL GOBIERNO EN LA POLICÍA NACIONAL ⁵⁸

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación SUJ-26-S2 del 7 de abril de 2022, resolvió el caso del Mayor LABP, quien fue retirado de la Policía Nacional por voluntad del Gobierno. El alto tribunal concluyó que el retiro fue legal, proporcional y motivado conforme a los estándares constitucionales, y negó las pretensiones del demandante, quien solicitaba su reintegro, ascensos y compensaciones económicas.

La decisión fija reglas claras sobre cómo deben proceder las autoridades cuando aplican la facultad discrecional para desvincular a miembros de la fuerza pública, garantizando el debido proceso y el derecho a conocer las razones del retiro.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- **Motivación objetiva:** La recomendación de retiro debe estar sustentada en razones claras, verificables y no arbitrarias, basadas en un estudio completo del desempeño del funcionario.
- **Acceso a la información:** Al momento de la notificación del retiro, la institución debe entregar copia de la recomendación y sus soportes. Si son documentos reservados, el afectado debe poder acceder a ellos con garantía de confidencialidad.
- **Control judicial efectivo:** En caso de controversia, el juez debe verificar si la decisión cumple con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, valorando hojas de vida, evaluaciones y demás pruebas relevantes.
- **Aplicación general:** Estas reglas son vinculantes para todos los casos similares en trámite, tanto en sede administrativa como judicial, salvo aquellos que ya hayan hecho tránsito a cosa juzgada.

⁵⁸ Sección Segunda, siete (7) de abril de dos mil veintidós (2022). Radicación: 52001-23-31-000-2009-00349-01 (4288-2016). CE-SUJ2-026-2022.

PROTEGE DERECHOS LABORALES OCULTOS TRAS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS⁵⁹

El Consejo de Estado, en sentencia de unificación, reconoció que GLMQ mantuvo una relación laboral encubierta con la Personería de Medellín entre 2005 y 2011, a pesar de haber sido contratada mediante múltiples contratos de prestación de servicios a través del Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM). La alta corte concluyó que existieron subordinación, continuidad y remuneración, elementos esenciales de una relación laboral.

La decisión ordena al municipio de Medellín – Personería de Medellín pagar las prestaciones sociales dejadas de percibir, realizar los aportes pensionales correspondientes y computar el tiempo laborado para efectos pensionales. Además, unifica criterios sobre el uso indebido de contratos de prestación de servicios, la solución de continuidad y la improcedencia de devolver aportes a salud realizados por el contratista.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Término estrictamente indispensable: Los contratos de prestación de servicios deben celebrarse solo por el tiempo necesario para cumplir el objeto contratado, justificado en los estudios previos. No pueden usarse para cubrir funciones permanentes.
- Solución de continuidad: Si entre un contrato y otro no transcurren más de 30 días hábiles, se presume que no hubo interrupción en la relación laboral. Este criterio permite reconocer una única relación laboral continua.
- No devolución de aportes a salud: Aunque se declare la existencia de una relación laboral, no procede la devolución de los aportes a salud realizados por el contratista, ya que son recursos parafiscales con destinación específica.

⁵⁹ Sección Segunda, nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). Radicación: 5001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016)

DOCENTES PENSIONADOS DEBEN APORTAR A SALUD SOBRE MESADAS ADICIONALES⁶⁰

El Consejo de Estado confirmó que los docentes pensionados afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) deben realizar aportes del 12% a salud sobre todas sus mesadas pensionales, incluidas las adicionales de junio y diciembre.

La decisión se tomó en el caso del docente JJGP, quien solicitó la suspensión de dichos descuentos y la devolución de los valores ya deducidos. El alto tribunal negó las pretensiones, al considerar que los descuentos están respaldados por la Ley 91 de 1989, la Ley 812 de 2003 y el artículo 204 de la Ley 100 de 1993.

La sentencia tiene efectos retrospectivos y constituye precedente vinculante para todos los casos similares, tanto en vía administrativa como judicial.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Procedencia de los descuentos: Los aportes del 12% a salud deben aplicarse a todas las mesadas pensionales de los docentes afiliados al FOMAG, incluidas las adicionales de junio y diciembre.
- Normas aplicables: Artículo 8 de la Ley 91 de 1989: establece el deber de contribuir al FOMAG, incluso sobre mesadas adicionales; artículo 81 de la Ley 812 de 2003: remite al régimen general de aportes de la Ley 100 de 1993; artículo 204 de la Ley 100 de 1993: fija el porcentaje de cotización.
- No hay excepción legal: No existe norma vigente que excluya las mesadas adicionales del descuento por salud para docentes pensionados.
- Interpretación constitucional: La Corte Constitucional ha validado el aumento de la cotización sin necesidad de compensación adicional, en virtud del principio de solidaridad y sostenibilidad del sistema.
- Efectos del precedente: La sentencia tiene efectos retrospectivos y aplica a todos los casos pendientes, salvo aquellos con cosa juzgada.

⁶⁰ Sección Segunda, tres (03) de junio de dos mil veintiuno (2021). Radicación:66001-33-33-000-2015-00309-01(0632-2018). CE-SUJ2-024-2021.

RÉGIMEN PENSIONAL ESPECIAL DE CONGRESISTAS.⁶¹

Esta sentencia resuelve el caso del señor LAPZ, quien fue afiliado por Fonprecon y recibió una reliquidación de su pensión como congresista. El Consejo de Estado revisó si esta afiliación y reliquidación eran legales, considerando que el demandado había sido congresista entre 1999 y 2000, después de haber sido pensionado por el Instituto de Seguros Sociales en 1997.

La Sala concluyó que, el señor LAPZ no cumplía con los requisitos para acceder al régimen especial de pensión de congresistas ni al régimen de transición, por lo que no tenía derecho a la reliquidación otorgada por Fonprecon. En consecuencia, se confirmó la nulidad del acto administrativo que le reconoció dicha pensión especial. Además, la sentencia establece reglas claras sobre quiénes pueden acceder al régimen especial de pensión de congresistas, al régimen de transición y sobre la vigencia de estos beneficios.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- **Beneficiarios del régimen especial de congresistas (Decreto 1359 de 1993)**
 - Congresoistas activos entre el 18 de mayo de 1992 y el 1 de abril de 1994, que:
 - Estén afiliados a Fonprecon.
 - Hayan tomado posesión del cargo.
 - Cumplan con la edad (50 años mujeres, 55 hombres) y 20 años de servicio.
 - Congresoistas pensionados vueltos a elegir, que:
 - Hayan renunciado temporalmente a su pensión.
 - Se hayan reincorporado al Congreso desde el 18 de mayo de 1992 por al menos 1 año.
 - Estén afiliados y hayan cotizado a Fonprecon.
 - Excongresistas beneficiarios del régimen de transición (Ley 100 de 1993), que:
 - Para el 1 de abril de 1994 tengan 40 años (hombres) o 35 años (mujeres), o 15 años de servicio.
 - Cumplan los requisitos del régimen especial (edad, tiempo, afiliación, cotización).
- **Liquidación de la pensión para beneficiarios del régimen especial**
 - Se aplica el 75% del ingreso base de liquidación.
 - Solo se incluyen ingresos efectivamente recibidos, de carácter remunerativo y sobre los que se cotizó.
 - La pensión no puede superar los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV).
 - El reajuste anual se hace según el IPC, no según el salario mínimo.
- **Fin del régimen especial**
 - El régimen especial de congresistas expiró el 31 de julio de 2010, salvo para quienes tenían 750 semanas cotizadas al 25 de julio de 2005, en cuyo caso se extendió hasta el 31 de diciembre de 2014.

⁶¹ Sección Segunda, ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020). Radicación: 25000-23-42-000-2013-05893-01. CE-SUJ-S2- 018 de 2020.

PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN MORATORIA POR NO CONSIGNAR CESANTÍAS ANUALIZADAS

La señora MLT demandó al municipio de Sabanagrande (Atlántico) por no consignar oportunamente sus cesantías de los años 2005, 2006 y 2007, solicitando el pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 50 de 1990.

El Consejo de Estado unificó jurisprudencia para aclarar desde cuándo se cuenta el plazo de prescripción para reclamar esta sanción. Determinó que el derecho a reclamar la sanción moratoria nace el 15 de febrero del año siguiente a cada anualidad no consignada, y que el trabajador tiene tres años para reclamarla. Si no lo hace en ese tiempo, el derecho se extingue.

En este caso, aunque la demandante hizo una reclamación en 2010, ya habían pasado más de tres años desde la exigibilidad de las sanciones por los años 2005 y 2006, y también dejó pasar el plazo judicial para reclamar la de 2007. Por eso, se declaró la prescripción total.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Inicio del plazo de prescripción: Se cuenta desde el 15 de febrero del año siguiente a la anualidad en que se causó la cesantía.
- Plazo para reclamar: El trabajador tiene 3 años desde esa fecha para presentar la reclamación administrativa.
- Prescripción por anualidades: Si hay varias anualidades sin consignar, el plazo se cuenta por separado para cada una.

PENSIONES DE SERVIDORES JUDICIALES BAJO RÉGIMEN DE TRANSICIÓN⁶²

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación del 11 de junio de 2020, resolvió el caso de la magistrada CRAN, quien solicitó la reliquidación de su pensión bajo el régimen especial de la Rama Judicial. La decisión establece que, aunque los servidores judiciales beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 tienen derecho a una pensión con el 75% de reemplazo, el cálculo del ingreso base de liquidación (IBL) debe hacerse conforme a la Ley 100 y no al Decreto 546 de 1971.

La magistrada cumplía con todos los requisitos del régimen especial, pero Colpensiones aplicó el promedio de los últimos 10 años cotizados, en lugar del salario más alto del último año. El Consejo de Estado confirmó esta metodología, incluyendo únicamente los factores salariales sobre los cuales se realizaron aportes efectivos, como la asignación básica, bonificación por servicios, prima especial y bonificación por compensación.

Además, se negó la solicitud de indemnización por daños morales, al no demostrarse un vínculo directo entre el acto administrativo y las amenazas que recibió la funcionaria.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Beneficiarios del régimen de transición (Ley 100 de 1993, art. 36): Mujeres con ≥ 35 años, hombres con ≥ 40 años, o ≥ 15 años cotizados al 1.º de abril de 1994 (nacional) o 30 de junio de 1995 (territorial).
- Requisitos del régimen especial (Decreto 546 de 1971): Mujeres ≥ 50 años, hombres ≥ 55 años. ≥ 20 años de servicio, de los cuales ≥ 10 deben ser en la Rama Judicial o Ministerio Público.
- Reconocimiento de pensión: Tasa de reemplazo: 75%.
- Ingreso Base de Liquidación (IBL): promedio de los salarios cotizados en los últimos 10 años (Ley 100, art. 21), actualizado por IPC.
- Factores salariales válidos: solo aquellos sobre los que se cotizó efectivamente, según Decreto 1158 de 1994 y normas posteriores (Ley 332 de 1996, Decretos 610/1998, 1102/2012, 2460/2006, 3900/2008, 383/2013).

⁶² Sección Segunda, once (11) de junio de dos mil veinte (2020), Radicación: 15001 23 33 000 2016 00630 01 (4083-2017) CE-SUJ-S2-021-201

INGRESO BASE DE COTIZACIÓN DE LAS PENSIONES DE EXFUNCIONARIOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. ⁶³

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación del 11 de junio de 2020, resolvió un caso clave sobre cómo debe calcularse la pensión de quienes trabajaron en la Contraloría General de la República y se pensionaron bajo el régimen de transición de la Ley 100 de 1993. El fallo aclara que, aunque estas personas pueden pensionarse con los requisitos del régimen anterior (edad, tiempo de servicio y porcentaje de pensión), el cálculo del valor de la pensión (ingreso base de liquidación) debe hacerse con base en las reglas de cotización de la Ley 100 y no con las del régimen anterior.

Este pronunciamiento revocó una decisión previa que había ordenado una reliquidación más favorable para la demandante, OLBP, y estableció una regla obligatoria para casos similares.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Ingreso base de liquidación (IBL): Para quienes se pensionan bajo el régimen de transición con los requisitos del Decreto 929 de 1976, el IBL se calcula según los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993.
- Factores salariales incluidos: Solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales se hayan hecho aportes al sistema pensional, conforme al artículo 1º del Decreto 1158 de 1994.

⁶³ Sección Segunda, once (11) de junio de dos mil veinte (2020). Radicación: 05001-23-33-00-2012-00572-01. CE-SUJ-SII-020-2020.

REGLAS PARA LA LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE DOCENTES OFICIALES AFILIADOS AL FOMAG⁶⁴

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación, estableció criterios definitivos sobre cómo debe calcularse el ingreso base de liquidación (IBL) para las pensiones de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG). La decisión resuelve controversias sobre qué factores salariales deben incluirse en la liquidación de la pensión, dependiendo de la fecha de vinculación del docente al servicio público educativo oficial.

Este fallo tiene efectos retrospectivos, lo que significa que se aplicará a todos los casos pendientes, tanto en vía administrativa como judicial, salvo aquellos que ya hayan sido decididos con cosa juzgada.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Dos regímenes pensionales según la fecha de vinculación: Antes del 26 de junio de 2003, aplica el régimen de la Ley 33 de 1985, modificado por la Ley 62 de 1985. Desde el 26 de junio de 2003 en adelante, aplica el régimen de prima media de las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.
- Para docentes vinculados antes de la Ley 812 de 2003: Solo se pueden incluir en la liquidación de la pensión los factores sobre los que se hayan hecho aportes, según el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.
- Estos factores son: asignación básica, gastos de representación, primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación, dominicales y feriados, horas extras, bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario o nocturno.
- Para docentes vinculados desde la vigencia de la Ley 812 de 2003: Se aplica el régimen de prima media.
- La edad de pensión es de 57 años para hombres y mujeres.
- El IBL se calcula con base en los factores establecidos en el Decreto 1158 de 1994, sobre los que se hayan realizado cotizaciones.
- No se podrán incluir factores salariales no cotizados en la liquidación pensional.

⁶⁴ Sección Segunda, veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicación: 68001-23-33-000-2015-00569-01(0935-17) SUJ-014-CE-S2.

GARANTIZA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES A CÓNYUGES DE POLICÍAS FALLECIDOS EN SIMPLE ACTIVIDAD⁶⁵

El Consejo de Estado reconoció el derecho de FMAC a recibir pensión de sobrevivientes tras la muerte de su esposo, el cabo primero CAIP, quien falleció en servicio activo en 1994. Aunque el régimen especial de la Policía Nacional no contemplaba pensión en estos casos, la alta corte aplicó el régimen general de la Ley 100 de 1993, por resultar más favorable.

La sentencia unifica jurisprudencia y establece que los beneficiarios de oficiales y suboficiales fallecidos en simple actividad, antes del Decreto 4433 de 2004, pueden acceder a la pensión de sobrevivientes bajo el régimen general, siempre que se cumplan los requisitos de cotización y dependencia económica.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Aplicación del régimen general: Los beneficiarios de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional fallecidos en simple actividad entre 1993 y 2004 pueden acceder a la pensión de sobrevivientes conforme a la Ley 100 de 1993, si cumplen los requisitos legales.
- Aplicación integral del régimen: El régimen general debe aplicarse en su totalidad, incluyendo el monto de la pensión, el ingreso base de liquidación y el orden de beneficiarios.
- Descuento por compensación previa: Si el beneficiario recibió compensación por muerte bajo el régimen especial, esta debe descontarse del retroactivo pensional, debidamente indexada.
- Prescripción de mesadas: Las mesadas pensionales no reclamadas prescriben en tres años, conforme al régimen general.
- No prescripción de compensación: El valor recibido por compensación por muerte no prescribe, pero sí puede descontarse una vez se reconozca la pensión.

⁶⁵ Sección Segunda Subsección "A", treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019). Radicación: 25000-23-42-000-2013-02235-01(2602-16) CE-SUJ-016-19

LIQUIDACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO DE SOLDADOS PROFESIONALES⁶⁶

En una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado resolvió el caso de JCBB, soldado profesional retirado, y estableció criterios claros para calcular la asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública. La decisión aclara cómo deben aplicarse los porcentajes de liquidación, qué partidas salariales se computan, y cuándo procede incluir el subsidio familiar. Esta sentencia tiene efectos retroactivos y busca garantizar igualdad, seguridad jurídica y respeto por los aportes realizados durante el servicio.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Partidas computables: Solo se incluyen el salario mensual y la prima de antigüedad (art. 13.2 Decreto 4433 de 2004). Se podrán incluir otras partidas si están expresamente autorizadas por ley y se cotizó sobre ellas.
- Subsidio familiar: Computable solo para quienes se retiraron desde julio de 2014. 30% si lo venían devengando; 70% si no lo percibían; no computable para retiros anteriores a esa fecha.
- Salario base según tipo de vinculación: Soldados voluntarios incorporados como profesionales (vinculados antes del 31/12/2000): salario mínimo + 60%; soldados profesionales vinculados directamente: salario mínimo + 40%.
- Fórmula de liquidación: Asignación de retiro = (Salario x 70%) + (Salario x 38.5%).
- Legitimación de CREMIL: CREMIL puede reajustar la asignación de retiro sin necesidad de que el Ministerio de Defensa modifique previamente el salario base.
- Decreto 991 de 2015: No aplica a soldados profesionales. Solo rige para oficiales y suboficiales.

⁶⁶ Sección Segunda, veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicación: 85001-33-33-000-2013-00237-01(1701-16) CE-SUJ2-015-19

RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL APLICABLE AL PERSONAL CIVIL DE SANIDAD MILITAR⁶⁷

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación, aclaró el régimen salarial y prestacional aplicable al personal civil vinculado al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares que fue incorporado a la planta global del Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General de Sanidad Militar.

La decisión se tomó en el caso de GYPP, quien solicitaba el pago de su asignación básica conforme al régimen de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. El alto tribunal concluyó que, si bien inicialmente aplicaba dicho régimen, tras la incorporación en 2009 a la planta global del Ministerio de Defensa, su salario debía ajustarse a la escala definida para los empleados civiles no uniformados del sector defensa, sin que ello implicara una desmejora salarial.

La sentencia tiene efectos retrospectivos y será vinculante para todos los casos similares en discusión, tanto en vía administrativa como judicial.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Entre 1994 y 1997 (vigencia del Decreto 1301 y Ley 352):
 - El personal civil del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares se regía por las normas salariales de los establecimientos públicos del orden nacional.
 - En seguridad social aplicaba la Ley 100 de 1993; en otras prestaciones, el Decreto 2701 de 1988.
 - Quienes se vincularon antes de la Ley 100 continuaban bajo el Decreto 1214 de 1990.
- Desde la Ley 352 de 1997:
 - Los empleados incorporados a la planta del Ministerio de Defensa quedaron bajo el régimen salarial de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.
 - En prestaciones, se mantiene el Decreto 1214 de 1990 para quienes se vincularon antes de la Ley 100; para los demás, aplica la Ley 100 y, en lo no previsto, el Decreto 1214.
- Con la Ley 1033 de 2006 y el Decreto Ley 92 de 2007:
 - Se unificó el régimen de administración de personal del sector defensa.
 - Se ajustaron las plantas de personal y se establecieron equivalencias salariales.
 - Los empleados incorporados debieron continuar percibiendo la remuneración del cargo anterior mientras ocuparan el nuevo cargo.
 - Una vez incorporados, se aplica la escala salarial definida para empleados civiles no uniformados del Ministerio de Defensa.
 - El régimen prestacional se mantiene conforme a la Ley 352 de 1997.

⁶⁷ Sección Segunda, Subsección B, doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación: 25000-23-42-000-2016-04235-01(0901-18) SUJ-019-CE.

PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS EN LA RAMA JUDICIAL⁶⁸

La Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió una sentencia de unificación que aclara el tratamiento jurídico de la prima especial de servicios establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, aplicable a jueces, magistrados y cargos equivalentes de la Rama Judicial, Fiscalía y Procuraduría.

La decisión reconoce que esta prima no debe descontarse del salario básico, sino que constituye un incremento adicional del 30%, lo que impacta directamente en la liquidación de prestaciones sociales. La sentencia también establece que la bonificación por compensación no puede superar el 80% de lo que devenga un magistrado de alta corte, y fija criterios claros sobre la prescripción de derechos laborales.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Naturaleza de la prima especial: Es un incremento del salario básico, no una parte sustraída de este. Solo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.
- Beneficiarios: Todos los funcionarios cobijados por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 tienen derecho a esta prima como incremento salarial, sin superar los topes fijados por el Gobierno Nacional.
- Reliquidación de prestaciones: Debe hacerse sobre el 100% del salario básico, incluyendo el 30% que fue excluido como prima especial.
- Límites salariales: Para quienes no están sujetos al límite del 80%, su remuneración no puede exceder el porcentaje máximo fijado por el Gobierno.
- Prescripción de la prima especial: Se cuenta desde la fecha de presentación de la reclamación administrativa, reconociendo hasta tres años atrás.
- Bonificación por compensación: No puede superar el 80% de lo que devenga un magistrado de alta corte. La reliquidación solo procede si no se ha alcanzado ese tope.
- Prescripción de la bonificación por compensación: Aplica entre el 5 de octubre de 2001 y el 2 de diciembre de 2004, salvo que se demuestre interrupción con prueba documental. Para solicitudes posteriores al 27 de enero de 2012, la prescripción trienal aplica sin excepciones.

⁶⁸ Sección Segunda, Sala Plena de Conjuces, conjuce ponente: Carmen Anaya de Castellanos, dos (2) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación: 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18).

EL CONSEJO DE ESTADO RECONOCE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES A MADRE DE SOLDADO FALLECIDO EN SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO⁶⁹

En una decisión histórica, el Consejo de Estado reconoció el derecho a la pensión de sobrevivientes a la señora POO, madre del soldado regular JLMO, quien falleció en 2006 mientras prestaba el servicio militar obligatorio. Aunque su muerte fue calificada como “simplemente en actividad” —lo que tradicionalmente excluía el derecho a pensión—, el alto tribunal aplicó el régimen general de pensiones de la Ley 100 de 1993, en virtud del principio de favorabilidad.

La sentencia revoca decisiones previas del Ministerio de Defensa que negaban la pensión, y ordena su reconocimiento desde julio de 2008, con el respectivo ajuste por inflación. Además, se establece que los valores previamente pagados por compensación por muerte deben descontarse proporcionalmente, siempre que haya identidad entre los beneficiarios.

Este fallo sienta jurisprudencia vinculante y retroactiva, lo que significa que otras personas en situaciones similares podrán solicitar el mismo beneficio ante la administración pública.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Aplicación del régimen general de pensiones: Los beneficiarios de soldados fallecidos “simplemente en actividad” durante el servicio militar obligatorio pueden acceder a la pensión de sobrevivientes bajo la Ley 100 de 1993, si cumplen los requisitos.
- Principio de favorabilidad e inescindibilidad: Se aplica el régimen general en su totalidad (monto, ingreso base de liquidación, orden de beneficiarios), sin mezclar normas de distintos regímenes.
- Descuento de compensaciones previas: Si se pagó compensación por muerte bajo el Decreto 2728 de 1968, esta debe descontarse del retroactivo pensional, siempre que haya identidad de beneficiarios.
- Prescripción trienal: Las mesadas pensionales no reclamadas prescriben a los tres años, pero el derecho a la pensión como tal es imprescriptible.

⁶⁹ Sección Segunda, doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 81001-23-33-000-2014-00012-01(1321-15) CE-SUJ2-010-18.

RECONOCE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES A CÓNYUGE DE SUBOFICIAL FALLECIDO EN SERVICIO ACTIVO ANTES DE 2004⁷⁰

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación jurisprudencial, reconoció el derecho a la pensión de sobrevivientes a ACLG, esposa del suboficial EAAR, quien falleció en servicio activo en 1998. Aunque el régimen especial de las Fuerzas Militares no contemplaba esta pensión en casos de muerte en simple actividad sin 15 años de servicio, el alto tribunal aplicó el régimen general de la Ley 100 de 1993 por resultar más favorable.

La decisión sienta jurisprudencia para casos similares, estableciendo que los beneficiarios de oficiales y suboficiales fallecidos en simple actividad antes del Decreto 4433 de 2004 pueden acceder a la pensión de sobrevivientes bajo el régimen general, siempre que cumplan los requisitos legales. Además, se ordena descontar lo recibido por compensación por muerte, si hay coincidencia de beneficiarios.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Aplicación del régimen general: Los beneficiarios de oficiales y suboficiales fallecidos en simple actividad antes del Decreto 4433 de 2004 pueden acogerse a la pensión de sobrevivientes de la Ley 100 de 1993, si esta resulta más favorable.
- Aplicación integral del régimen: El régimen general debe aplicarse en su totalidad, incluyendo monto de la pensión, ingreso base de liquidación y orden de beneficiarios.
- Descuento de compensación por muerte: Se descontará lo recibido por compensación si coincide con el beneficiario de la pensión; el descuento será proporcional e indexado; no se descontará lo recibido por personas que no sean beneficiarias de la pensión; si el descuento supera el retroactivo pensional, se hará acuerdo de pago sin afectar el mínimo vital.
- Prescripción de mesadas: El término de prescripción para mesadas pensionales es de tres años, conforme al régimen general.
- No prescripción de compensación: No se aplica prescripción a los valores pagados por compensación por muerte, ya que el derecho a descontarlos nace con la sentencia que reconoce la pensión.

⁷⁰ Sección Segunda, primero (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 68001-23-33-000-2015-00965-01(3760-16) CE-SUJ2-009-18

RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN GRACIA A DOCENTES TERRITORIALES QUE SE FINANCIAN CON RECURSOS PROVENIENTES DE LA NACIÓN.⁷¹

En una sentencia de unificación con efectos retrospectivos, el Consejo de Estado reconoció el derecho a la pensión gracia a la docente GAHT, aclarando que los docentes territoriales o nacionalizados no pierden esa calidad por el hecho de que sus salarios hayan sido pagados con recursos del situado fiscal o del sistema general de participaciones.

La decisión revoca una sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que había negado la pensión gracia argumentando que los recursos eran de origen nacional. El Consejo de Estado precisó que, una vez transferidos, esos recursos se incorporan a los presupuestos locales y se convierten en rentas exógenas de propiedad de las entidades territoriales.

Esta sentencia unifica la jurisprudencia y establece que lo relevante para reconocer la pensión gracia es la naturaleza de la plaza docente (territorial o nacionalizada), no el origen de los recursos. Además, se ordena aplicar estas reglas a todos los casos similares, tanto en vía administrativa como judicial.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Naturaleza de los recursos: Los recursos del situado fiscal y del sistema general de participaciones, aunque provienen de la Nación, se convierten en propiedad de las entidades territoriales una vez ingresan a sus presupuestos.
- Calidad del docente: La condición de docente territorial o nacionalizado no se pierde por la intervención del Ministerio de Educación en el nombramiento ni por el uso de recursos nacionales.
- Prueba de vinculación territorial: Se debe acreditar mediante actos administrativos o certificación de la autoridad nominadora que la plaza ocupada era territorial.
- Relevancia de la plaza, no del origen del dinero: Lo esencial para el reconocimiento de la pensión gracia es que la plaza sea territorial o nacionalizada, sin importar si los recursos eran del situado fiscal o del sistema general de participaciones.

⁷¹ Sección Segunda, veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14) CE-SUJ2-011-18.

DOCENTES OFICIALES SÍ TIENEN DERECHO A SANCIÓN POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS⁷²

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación, resolvió que los docentes del sector oficial son considerados servidores públicos y, por tanto, tienen derecho a la sanción moratoria establecida en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, cuando sus cesantías definitivas o parciales son pagadas de forma tardía. Esta decisión corrige posturas anteriores que negaban este derecho por considerar que los docentes estaban regidos por un régimen especial.

La sanción consiste en el pago de un día de salario por cada día de retraso en el desembolso de las cesantías, y se aplica a partir de 70 días hábiles después de la solicitud si no se ha expedido el acto de reconocimiento. Además, se estableció que esta sanción no puede ser indexada, ya que no se trata de un derecho laboral sino de una penalidad por incumplimiento administrativo.

La sentencia tiene efectos retrospectivos, lo que significa que se aplicará a todos los casos pendientes en vía administrativa o judicial. También se exhorta al Gobierno Nacional a ajustar la reglamentación vigente para que respete los términos legales establecidos.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Aplicación de la sanción moratoria a docentes oficiales: Los docentes son servidores públicos y les aplica la sanción por mora en el pago de cesantías según las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.
- Inicio del cómputo de la sanción: Si no se expide el acto de reconocimiento en los 15 días hábiles siguientes a la solicitud, la sanción se causa a partir del día 71, sumando: 15 días para expedir el acto, 10 días de ejecutoria y 45 días para el pago.
- Notificación del acto: Si el acto se expide, pero no se notifica, se presume notificado a los 12 días. La sanción se causa 45 días después de la ejecutoria.
- Salario base para liquidar la sanción: Cesantías definitivas: salario vigente al momento del retiro; cesantías parciales: salario vigente al momento de la mora.
- Improcedencia de la indexación: La sanción moratoria no puede ser ajustada a valor presente, ya que no es una prestación laboral, sino una penalidad.

⁷² Sección Segunda, dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15) CE-SUJ2-012

RECONOCE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES A PADRES DE SOLDADO VOLUNTARIO FALLECIDO EN COMBATE Y FIJA REGLAS DE UNIFICACIÓN⁷³

El Consejo de Estado reconoció el derecho a pensión de sobrevivientes a los padres de EACC, soldado voluntario fallecido en combate en 1998. La decisión marca un precedente para casos similares, al aplicar el régimen especial de las Fuerzas Militares en lugar del régimen general de pensiones.

El alto tribunal concluyó que, aunque el Decreto 2728 de 1968 no contemplaba expresamente la pensión de sobrevivientes para soldados voluntarios, el ascenso póstumo al grado de cabo segundo permite aplicar el régimen prestacional de suboficiales, más favorable y justo. La pensión se liquidará sobre el 50% de las partidas salariales del grado conferido, sin descontar las compensaciones previamente pagadas.

La sentencia tiene efectos retroactivos y deberá ser aplicada por todas las autoridades administrativas y judiciales en casos similares, garantizando igualdad, seguridad jurídica y protección a las familias de soldados fallecidos en combate.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Régimen aplicable: Los beneficiarios de soldados voluntarios fallecidos en combate antes del 7 de agosto de 2002 tienen derecho a la pensión de sobrevivientes bajo el régimen especial contenido en el Decreto 95 de 1989 o el Decreto 1211 de 1990, según la fecha de fallecimiento.
- Compatibilidad de prestaciones: No habrá lugar a descuentos por compensaciones o cesantías dobles previamente pagadas bajo el Decreto 2728 de 1968, ya que no son incompatibles con la pensión reconocida.
- Prescripción: El término prescriptivo para reclamar mesadas pensionales es de cuatro años, conforme al régimen especial de las Fuerzas Militares.

⁷³ Sección Segunda, cuatro (4) de octubre del dos mil dieciocho (2018). Radicación: 050012333000201300741-01, SU- CE-SUJ-SII-013-2018 SUJ-013-S2 Bogotá D.C.

PRIMA DE SERVICIOS PARA DOCENTES OFICIALES⁷⁴

La Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado emitió una sentencia de unificación jurisprudencial que aclara definitivamente el derecho de los docentes oficiales a recibir la prima de servicios.

La Corporación concluyó que la Ley 91 de 1989 no creó ni extendió la prima de servicios a los docentes oficiales. Solo aquellos que la venían recibiendo por normas territoriales vigentes antes de la ley podrán seguir percibiéndola. A partir de 2014, todos los docentes oficiales tienen derecho a esta prima gracias al Decreto 1545 de 2013.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- No creación por Ley 91 de 1989: El artículo 15 de esta ley no creó ni reconoció la prima de servicios para docentes oficiales.
- Derecho adquirido por norma territorial: Los docentes nacionalizados que ya recibían la prima por normas territoriales vigentes antes de 1989 seguirán percibiéndola.
- Sin derecho si no existía norma territorial: Los docentes nacionalizados que no recibían la prima antes de 1989 no tienen derecho a ella.
- Exclusión por Decreto 1042 de 1978: Los docentes nacionalizados después de 1989 no tienen derecho a la prima de servicios, ya que el decreto los excluye expresamente.
- Aplicación de normas nacionales con excepción: A los docentes nacionales, antes o después de 1989, se les aplican las normas de empleados públicos nacionales, excepto el Decreto 1042 de 1978. Los docentes nacionales vinculados antes o con posteridad de la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989 no tienen derecho a la prima de servicios.
- Reconocimiento desde 2014: Todos los docentes oficiales tienen derecho a la prima de servicios desde 2014, según el Decreto 1545 de 2013 (7 días en 2014 y 15 días desde 2015 en adelante).

⁷⁴ Sección Segunda, catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 15001-33-33-010-2013-00134-01(3828-14) CE-SUJ2-001-16.

REGLAS SOBRE SANCIÓN POR MORA EN EL PAGO DE CESANTÍAS ANUALIZADAS⁷⁵

La Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado resolvió una controversia entre una servidora pública y el municipio de Soledad (Atlántico), relacionada con el incumplimiento en la consignación anualizada de cesantías. La sentencia unifica criterios sobre el reconocimiento de la sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990, aplicable cuando el empleador no consigna oportunamente las cesantías en el fondo elegido por el trabajador.

El fallo aclara que la sanción moratoria sí está sujeta a prescripción, que corre desde el momento en que se incumple el plazo legal de consignación (15 de febrero del año siguiente), y no desde la terminación del vínculo laboral. También se precisa que las cesantías son imprescriptibles, pero la sanción por mora no lo es.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Cesantías anualizadas: Son imprescriptibles, el trabajador puede reclamarlas en cualquier momento.
- Cesantías definitivas: Sí están sujetas a prescripción, que corre desde la terminación del vínculo laboral.
- Sanción moratoria: Está sometida a prescripción trienal. El trabajador debe reclamarla dentro de los tres años siguientes al incumplimiento del empleador.
- Inicio de la mora: La sanción se causa desde el 15 de febrero del año siguiente al que se causaron las cesantías, si no se consigna oportunamente.
- Fin de la mora: La sanción se paga hasta la fecha de desvinculación del trabajador, momento en el que cesa la obligación de consignar cesantías anualizadas.
- Salario base para liquidar la sanción: Es el salario vigente al momento en que se causa la mora, no el del año en que se causaron las cesantías.
- No concurrencia de sanciones: Si hay mora en varios años, se liquida una sola sanción continua, no una por cada anualidad.
- Reestructuración de pasivos: Los acuerdos bajo la Ley 550 de 1999 no pueden desconocer derechos laborales adquiridos, como la sanción por mora en cesantías.

⁷⁵ Sección Segunda, veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 08001-23-31-000-2011-00628-01(0528-14) CE-SUJ2-004-16.

NO RECONOCIMIENTO DE PRIMA TÉCNICA POR FORMACIÓN AVANZADA, POR INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA EN CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA DIAN.⁷⁶

El Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre la inscripción automática en carrera administrativa en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), estableciendo que esta figura, contemplada en el Decreto 2117 de 1992, es inconstitucional por contradecir el artículo 125 de la Constitución Política.

La decisión se tomó al resolver el caso de una servidora pública, quien solicitó el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada. La Sala concluyó que, al no haber accedido al cargo mediante concurso público, la demandante no podía ser considerada empleada de carrera, requisito indispensable para acceder a dicha prima.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Inscripción automática en carrera administrativa: La incorporación automática de funcionarios a la DIAN, según el artículo 116 del Decreto 2117 de 1992, es inconstitucional por violar el principio de mérito consagrado en el artículo 125 de la Constitución.
- Requisito de propiedad del cargo: Para acceder a la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, el empleado debe haber sido nombrado en propiedad mediante concurso público.
- Derechos de carrera administrativa: No pueden derivarse de una inscripción automática. La estabilidad laboral y beneficios como la prima técnica requieren haber superado un proceso de selección abierto y objetivo.
- Prima técnica: No procede para quienes fueron incorporados automáticamente a la DIAN sin concurso, aunque cumplan con otros requisitos como formación académica o experiencia.

⁷⁶ Sección Segunda, consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación: CE-SUJ205001233300020120079101.

BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN Y PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS PARA MAGISTRADOS⁷⁷

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación jurisprudencial, resolvió controversias relacionadas con el reconocimiento de la bonificación por compensación y la prima especial de servicios para magistrados y altos funcionarios de la Rama Judicial. La decisión se fundamenta en la aplicación del Decreto 610 de 1998 y el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, y niega la aplicación de la prescripción trienal en estos casos.

La Sala concluyó que, los ingresos laborales totales anuales, incluyendo cesantías y otras prestaciones, deben ser tenidos en cuenta para calcular tanto la prima especial de servicios como la bonificación por compensación. Además, se estableció que la exigibilidad del derecho solo se configura a partir de la nulidad del Decreto 4040 de 2004, lo que impide aplicar la prescripción trienal antes de esa fecha.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Bonificación por compensación: Se reconoce conforme al Decreto 610 de 1998, tomando como base el 80% de los ingresos laborales totales anuales que perciben los magistrados de las Altas Cortes.
- Prima especial de servicios: Debe incluir todos los ingresos laborales permanentes, sin distinguir entre salario y prestaciones sociales, como lo establece el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992.
- Cesantías como ingreso laboral: El auxilio de cesantías es un ingreso laboral permanente y debe ser incluido en la liquidación de la prima especial de servicios y la bonificación por compensación.
- Prescripción trienal: No aplica mientras no exista exigibilidad del derecho. Esta solo se configura a partir del 28 de enero de 2012, fecha de ejecutoria de la sentencia que declaró la nulidad del Decreto 4040 de 2004.

⁷⁷ Sección Segunda, dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-25-000-2010-00246-02(0845-15).

REGLAS SOBRE PRESCRIPCIÓN EN CONTRATOS REALIDAD DE DOCENTES⁷⁸

En una decisión de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado estableció criterios definitivos sobre la prescripción de derechos laborales derivados de contratos de prestación de servicios en el sector educativo. El caso fue promovido por LMCC, quien laboró como docente contratista por más de 13 años en el municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba), sin recibir prestaciones sociales.

La Sala reconoció que existió una verdadera relación laboral, pero negó el pago de prestaciones por haber transcurrido más de tres años desde la finalización del vínculo. No obstante, ordenó computar el tiempo trabajado para efectos pensionales y realizar los aportes faltantes al sistema de pensiones, al considerar que estos derechos son imprescriptibles.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Prescripción de prestaciones sociales: Quien reclame el reconocimiento de una relación laboral con el Estado debe hacerlo dentro de los tres años siguientes a la terminación del vínculo contractual.
- Aportes pensionales son imprescriptibles: No aplica la prescripción frente a los aportes al sistema de pensiones, por tratarse de derechos periódicos y fundamentales.
- No aplica caducidad ni conciliación previa: Las reclamaciones sobre aportes pensionales no están sujetas a caducidad ni requieren conciliación extrajudicial.
- El juez debe pronunciarse sobre pensión: Aunque no se solicite expresamente, el juez debe decidir sobre los aportes pensionales si se declara la existencia de una relación laboral.
- Restablecimiento del derecho, no indemnización: Las prestaciones se reconocen como consecuencia de la nulidad del acto que negó la relación laboral, no como reparación integral.
- Base de liquidación: Las prestaciones se calculan sobre los honorarios pactados, no sobre el salario de empleados de planta.

⁷⁸ Sección Segunda, consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.

EL QUINQUENIO EN LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE LOS SERVIDORES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN DEBE INCLUIRSE EN EL IBL EN UNA DOCEAVA PARTE.⁷⁹

La Sección Segunda del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre la forma correcta de calcular la pensión de jubilación de los funcionarios de la Contraloría General de la República, beneficiarios del Decreto Ley 929 de 1976. El caso fue promovido por una exservidora de la entidad, quien solicitó la reliquidación de su pensión con base en todos los factores salariales devengados en el último semestre de servicio, incluyendo el quinquenio.

La Sala confirmó que el quinquenio —una bonificación especial equivalente a un mes de salario por cada cinco años de servicio sin sanciones— debe incluirse en el ingreso base de liquidación pensional (IBL), pero fraccionado en una doceava parte. También ratificó que las mesadas anteriores al 14 de agosto de 2010 están prescritas, y revocó la condena en costas impuesta a la UGPP.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Naturaleza del quinquenio: Es una bonificación equivalente a un mes de remuneración por cada cinco años de servicio sin sanciones, reconocida por el Decreto Ley 929 de 1976.
- Incorporación al IBL pensional: El quinquenio debe incluirse como factor salarial en la base de liquidación pensional, pero fraccionado en una doceava parte.
- No se computan múltiples quinquenios: Solo se incluye el último quinquenio causado dentro del semestre final de labores, sin importar si se pagaron varios acumulados.
- Prescripción de mesadas pensionales: Las diferencias en mesadas anteriores a tres años desde la exigibilidad del derecho están prescritas, incluso si hubo silencio administrativo.
- Aplicación del régimen especial: Los servidores que cumplan los requisitos del Decreto 929 de 1976 deben tener su pensión calculada con el 75% del promedio de los salarios del último semestre, incluyendo todos los factores salariales certificados.

⁷⁹ Sección Segunda, siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04676-01(2686-14) CE-SUJ2-006-16.

SOLDADOS VOLUNTARIOS CONVERTIDOS EN PROFESIONALES TIENEN DERECHO A SALARIO CON INCREMENTO DEL 60%⁸⁰

La Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado emitió una sentencia de unificación jurisprudencial que reconoce el derecho de los soldados voluntarios, posteriormente incorporados como profesionales, a recibir una asignación salarial mensual equivalente a un salario mínimo legal vigente incrementado en un 60%.

La decisión responde a la falta de uniformidad en los fallos de tribunales y juzgados administrativos del país, que en algunos casos negaban el reajuste salarial del 20% y en otros lo concedían. El Consejo de Estado aclaró que el Decreto Reglamentario 1794 de 2000 establece un régimen de transición para estos soldados, respetando sus derechos adquiridos bajo la Ley 131 de 1985.

Además, se determinó que este reajuste tiene efectos prestacionales, lo que implica la reliquidación de primas, cesantías y subsidios. La sentencia no crea el derecho, sino que lo reconoce, por lo que las reclamaciones deben presentarse conforme a las reglas de prescripción vigentes.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Asignación salarial para nuevos soldados profesionales: Quienes se vincularon por primera vez como soldados profesionales a partir del 1º de enero de 2000 tienen derecho a un salario mínimo legal mensual incrementado en un 40%.
- Asignación salarial para soldados voluntarios convertidos en profesionales: Los soldados que a 31 de diciembre de 2000 se desempeñaban como voluntarios y luego fueron incorporados como profesionales tienen derecho a un salario mínimo legal mensual incrementado en un 60%.
- Efectos prestacionales del reajuste: El reajuste salarial del 20% también aplica a prestaciones como primas de antigüedad, servicio, vacaciones, navidad, subsidio familiar y cesantías, que deben ser reliquidadas.
- Descuentos legales: La entidad condenada deberá realizar los descuentos correspondientes por seguridad social y demás conceptos, de forma indexada.

⁸⁰ Sección Segunda, veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Radicación: 85001-33-33-002-2013-00060-01(3420-15) CE-SUJ2-003-16.

SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO 2012-2025

en
LENGUAJE
claro

SECCIÓN TERCERA



NIEGA COMPENSACIÓN POR SERVICIOS SIN CONTRATO Y FIJA NUEVAS REGLAS SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA⁸¹

El Consejo de Estado revocó la sentencia que ordenaba al municipio de Soledad pagar más de \$912 millones a la empresa Delthac 1 Seguridad Ltda., por servicios de vigilancia prestados en enero de 2012 sin contrato escrito. Se concluyó que no se probó la ejecución de los servicios ni la existencia de una situación excepcional que justificara la omisión del contrato. Además, aprovechó el caso para unificar su jurisprudencia sobre el enriquecimiento sin justa causa, aclarando que esta figura solo procede de forma excepcional, cuando no hay contrato ni otra vía legal para reclamar, y se demuestre plenamente el beneficio injustificado para la entidad pública.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Carácter subsidiario: El enriquecimiento sin justa causa solo procede si no hay contrato ni responsabilidad extracontractual (como falla del servicio).
- Vía procesal: Debe tramitarse por medio de control de reparación directa, incluso si no se menciona expresamente en la demanda.
- Excepcionalidad: Solo se admite en casos extraordinarios, por razones de interés público, cuando no era posible celebrar contrato.
- Elementos necesarios: Enriquecimiento de la entidad pública; empobrecimiento correlativo del demandante; ausencia de causa jurídica; imposibilidad de reclamar por otra vía y no puede usarse para evadir normas imperativas (como la exigencia de contrato escrito).
- No hay lista cerrada de casos: Las hipótesis mencionadas en la sentencia de 2012 son ilustrativas, no taxativas.
- Constreñimiento ≠ enriquecimiento sin causa: Si la entidad impone la ejecución de servicios, se trata de una falla del servicio, no de enriquecimiento injustificado.
- Compensación ≠ indemnización: Solo se puede ordenar el pago hasta el monto del enriquecimiento probado, no de perjuicios adicionales.

⁸¹ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Fernando Alexei Pardo Flórez, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinticinco (2025). Radicación: 08001-23-33-000-2014-00442-01 (57.464)

ANULA PARCIALMENTE LAUDO ARBITRAL ENTRE SI 99 Y TRANSMILENIO POR FALTA DE JURISDICCIÓN⁸²

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado anuló parcialmente el laudo arbitral dictado el 11 de julio de 2022 en el proceso entre la empresa concesionaria SI 99 S.A. y TRANSMILENIO S.A., al encontrar que el tribunal arbitral se pronunció indebidamente sobre la legalidad de actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades excepcionales, lo cual está fuera de su jurisdicción.

El conflicto surgió por la modificación unilateral del contrato de concesión No. 001 de 2000, mediante las resoluciones 589 y 691 de 2017, que alteraron la fórmula de remuneración del concesionario. El tribunal arbitral había condenado a TRANSMILENIO a pagar más de \$12.870 millones por desequilibrio económico, pero el Consejo de Estado concluyó que esa decisión implicó un juicio de legalidad sobre los actos administrativos, lo cual solo puede hacer la jurisdicción contencioso-administrativa.

La sentencia unifica jurisprudencia y ordena remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para continuar el proceso judicial.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Los árbitros no tienen jurisdicción para pronunciarse sobre la legalidad de actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades excepcionales, como los previstos en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.
- Las medidas de compensación, indemnización y ajuste contractual adoptadas en dichos actos son parte integral del acto administrativo, por lo que cualquier controversia sobre ellas implica un juicio de legalidad.
- Los árbitros solo pueden conocer los efectos económicos de estos actos, siempre que no impliquen modificar o cuestionar las decisiones adoptadas por la administración.

⁸² Sección Tercera, Sala Plena, consejera ponente: María Adriana Marín, catorce (14) de marzo de dos mil veinticuatro (2024) Radicación: 11001-03-26-000-2022-00173-00 (68.994)

ACTOS CONTRACTUALES DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS⁸³

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió una controversia entre AG Consultores Ambientales Ltda. y la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali – EMSIRVA E.S.P., relacionada con el contrato para el tratamiento de lixiviados en el relleno sanitario de Navarro.

La empresa contratista alegó incumplimientos por parte de EMSIRVA, como demoras en la entrega del área de trabajo, problemas con el suministro eléctrico y falta de pago por obras ejecutadas. También solicitó la nulidad de las resoluciones mediante las cuales EMSIRVA liquidó unilateralmente el contrato e hizo efectiva la cláusula penal y la póliza de cumplimiento.

El Consejo de Estado concluyó que los actos expedidos por EMSIRVA no son actos administrativos, sino actos jurídicos contractuales regidos por el derecho privado, por lo que no requieren ser demandados en nulidad para que el juez pueda pronunciarse sobre el fondo del conflicto. En consecuencia, se negó la pretensión de indemnización y se confirmó la liquidación realizada por EMSIRVA, al no encontrarse prueba suficiente de los perjuicios alegados.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Los actos contractuales de las empresas de servicios públicos domiciliarios no son actos administrativos, salvo excepciones legales expresas. Se rigen por el derecho privado.
- No es necesario solicitar la nulidad de estos actos para controvertirlos judicialmente. El juez debe interpretar la demanda y fallar de fondo, garantizando el derecho de acceso a la justicia.
- La liquidación de contratos regidos por el derecho privado no está sujeta al procedimiento del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993). Es fruto de la autonomía de la voluntad de las partes.
- La cláusula penal y la ejecución de pólizas en contratos privados pueden pactarse válidamente, pero su aplicación no genera presunción de legalidad ni prerrogativas administrativas.
- La carga de la prueba recae en quien alega el incumplimiento o perjuicio, y no basta con afirmaciones generales o documentos insuficientes para obtener una condena.

⁸³ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez, nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024) Radicación: 76001233100020060332003 (53.962)

EPS DEBEN USAR ACCIÓN DE NULIDAD PARA RECLAMAR RECOBROS NEGADOS POR EL FOSYGA⁸⁴

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó que la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. escogió incorrectamente la acción judicial al presentar una demanda de reparación directa contra el Ministerio de Salud y el Consorcio Fidufosyga 2005, por la negativa de cobros relacionados con terapias ABA no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud (POS).

La Corte concluyó que las decisiones del administrador fiduciario del Fosyga constituyen actos administrativos, por lo que deben ser controvertidas mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no por reparación directa. Además, se estableció que Sanitas presentó la demanda fuera del tiempo legal, lo que también generó caducidad.

Este fallo unifica la jurisprudencia sobre el mecanismo judicial adecuado para reclamar cobros por servicios de salud no cubiertos por el POS, y será referente obligatorio para casos similares.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Decisiones del Fosyga son actos administrativos: Las respuestas definitivas del administrador fiduciario del Fosyga sobre cobros constituyen actos administrativos, ya que se expiden en ejercicio de función pública y producen efectos jurídicos.
- Acción judicial adecuada: nulidad y restablecimiento del derecho: Cuando una EPS considera que un cobro fue rechazado injustamente, debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no a la reparación directa.
- Caducidad de la acción: El plazo para presentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro meses desde la notificación del acto administrativo. Si se supera ese tiempo, opera la caducidad y no puede iniciarse el proceso.
- Ineptitud sustantiva de la demanda: Si la demanda no señala las normas violadas ni explica el concepto de la violación, el juez no puede pronunciarse de fondo.

⁸⁴ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Guillermo Sánchez Luque, veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023). Radicación: 25000-23-26-000-2012-00291-01(55085)

NIEGA PRETENSIONES POR MAYOR PERMANENCIA EN OBRA Y FIJA NUEVA REGLA SOBRE SALVEDADES EN CONTRATOS ESTATALES⁸⁵

En sentencia de unificación, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó parcialmente una sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que había condenado al SENA por incumplimiento contractual. El caso giró en torno al contrato de obra 00007 de 1997, suscrito con la empresa Convel S.A., para la construcción de la torre norte de la sede principal del SENA en Medellín.

La empresa demandante reclamaba el pago de sobrecostos por mayor permanencia en obra y de intereses moratorios por pagos tardíos. Aunque en primera instancia se reconocieron parcialmente estas pretensiones, el Consejo de Estado concluyó que no se probó el incumplimiento por parte del SENA ni la existencia de los sobrecostos reclamados. Además, se determinó que los acuerdos modificatorios del contrato reflejaban la voluntad del contratista de ampliar el plazo sin exigir remuneración adicional.

La sentencia también establece una nueva regla de interpretación sobre los efectos de no dejar salvedades en contratos modificatorios, suspensiones o prórrogas, aclarando que el silencio no implica renuncia automática a derechos.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- El silencio no equivale a renuncia: Cuando se firman suspensiones, adiciones, prórrogas o contratos adicionales, el hecho de no dejar salvedades no impide al juez estudiar las pretensiones del contratista.
- El juez debe interpretar caso por caso: La ausencia de salvedades no constituye un requisito para la prosperidad de las pretensiones. El juez debe analizar la intención de las partes, los tratos preliminares y el contenido de los acuerdos para determinar si se zanjó o no la controversia.
- Autonomía de la voluntad prevalece: Las partes pueden acordar libremente modificaciones al contrato. Si el contratista acepta una ampliación de plazo sin exigir sobrecostos, esa voluntad debe respetarse.
- No se pueden imponer requisitos no previstos en la ley: La jurisprudencia no puede crear condiciones generales como la exigencia de salvedades para que prosperen las pretensiones contractuales.
- La carga de la prueba recae en quien reclama: Si no se demuestra la fecha de radicación de las cuentas de cobro, no se puede acreditar la mora ni exigir intereses moratorios.

⁸⁵ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Guillermo Sánchez Luque, veintisiete (27) de julio de dos mil veintitrés (2023) Radicación número: 05001-23-31-000-1999-02151-01 (39121).

REGLAS SOBRE EL TIEMPO PARA DEMANDAR AL ESTADO POR CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD⁸⁶

El Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre el plazo para presentar demandas de reparación directa contra el Estado en casos de graves violaciones a los derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales y crímenes de guerra. El caso que motivó esta sentencia fue el de CCL, quien en 2007 fue asesinado por miembros del Ejército Nacional en Casanare y presentado como guerrillero muerto en combate.

Aunque en primera instancia se condenó al Estado por estos hechos, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó esa decisión, al considerar que los familiares conocieron desde el inicio la participación del Ejército y no presentaron la demanda dentro del plazo legal de dos años. La sentencia establece que, incluso en casos de lesa humanidad, el término para demandar sí aplica, salvo que se demuestre que la víctima no pudo ejercer su derecho por razones materiales como secuestro o enfermedad.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Procedencia de la caducidad en procesos indemnizatorios: En casos de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o graves violaciones a derechos humanos, el plazo para demandar al Estado es de dos años.
- Inicio del conteo: El término se cuenta desde que la víctima conoce o debió conocer la participación del Estado en el hecho que causó el daño.
- Excepciones: No aplica el plazo si se demuestra que la persona no pudo ejercer su derecho por razones materiales (ej. secuestro, enfermedad grave).
- No depende del proceso penal: La acción de reparación directa no se suspende por esperar una condena penal. Si se considera relevante, se debe pedir la suspensión por prejudicialidad.
- Responsabilidad independiente: La responsabilidad patrimonial del Estado no depende de que se haya condenado penalmente al agente estatal.

⁸⁶ Sección Tercera, Sala Plena, consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, veintinueve (29) de enero de dos mil veinte (2020) Radicación: 85001-33-33-002-2014-00144-01(61033)A

REGLAS SOBRE ACTOS PRECONTRACTUALES DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y UNIFICA JURISPRUDENCIA⁸⁷

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la sentencia que negó las pretensiones de las empresas Vigías de Colombia SRL Ltda. y Granadina de Vigilancia Ltda., quienes demandaron a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) por presuntas irregularidades en la adjudicación de un contrato de vigilancia.

Las demandantes alegaban que la EAAB había violado los términos de la invitación a presentar ofertas, generando un perjuicio económico al adjudicar el contrato a otra empresa. Aunque el Consejo de Estado reconoció que hubo contradicciones en los términos de la invitación y falta de claridad por parte de la EAAB, concluyó que no se probó un daño patrimonial a las demandantes.

La sentencia tiene especial relevancia porque unifica la jurisprudencia sobre tres temas clave: la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en controversias con empresas de servicios públicos, la naturaleza jurídica de los actos precontractuales emitidos por estas entidades, y el medio de control adecuado para demandarlos.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa: Cuando no exista norma expresa sobre qué jurisdicción debe conocer controversias con prestadores de servicios públicos domiciliarios, se debe aplicar la cláusula general de competencia del artículo 82 del CCA (hoy artículo 104 del CPACA). Si el prestador es una entidad pública, la competencia es de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Naturaleza jurídica de los actos precontractuales: Salvo disposición legal expresa, los actos precontractuales de los prestadores de servicios públicos domiciliarios no son actos administrativos. Se rigen por el derecho privado (civil y comercial), aunque deben observar los principios de la función administrativa.
- Medio de control adecuado: Las controversias sobre actos precontractuales no administrativos y deben tramitarse mediante la acción de reparación directa, no por nulidad ni controversias contractuales.
- Garantía de acceso a la justicia: En demandas presentadas antes de esta sentencia, los jueces deberán estudiar el fondo del asunto, incluso si el medio de control utilizado no fue el correcto.

⁸⁷ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Alberto Montaña Plata, tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020). Radicación: 25000-23-26-000-2009-00131-01 (42003)

EL ESTADO DEBERÁ INDEMNIZAR A TAXISTA POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD⁸⁸

El Consejo de Estado confirmó la condena contra la Fiscalía General de la Nación por la privación injusta de la libertad del demandante, quien fue detenido en 2004 acusado de varios delitos, entre ellos hurto, secuestro y extorsión. Tras casi dos años en prisión, fue absuelto por falta de pruebas. La sentencia no solo ordena indemnizar al afectado y a sus familiares, sino que también establece reglas claras para futuros casos de reparación por detención injusta.

La Sala concluyó que la Fiscalía actuó de forma negligente al imponer la medida de aseguramiento sin contar con los indicios graves exigidos por la ley. Además, se evidenció que CS solo estaba cumpliendo su labor como taxista cuando fue capturado, y no tenía relación con los delitos investigados.

La decisión incluye el pago de más de \$12 millones por lucro cesante y compensaciones por daño moral a nueve familiares del afectado. También se fijaron criterios de unificación jurisprudencial sobre cómo deben probarse y liquidarse los perjuicios materiales en casos similares.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Sobre el daño emergente por honorarios profesionales: Solo se reconoce si el demandante lo solicita expresamente y demuestra que fue quien pagó.
 - Debe probarse que el abogado actuó como defensor en el proceso penal.
 - La prueba idónea es la factura o documento equivalente expedido por el abogado, junto con la prueba de pago.
 - Si los valores en la factura y el comprobante de pago no coinciden, se reconoce el menor valor.
- Sobre el lucro cesante: Debe solicitarse expresamente en la demanda; no se reconoce de oficio.
 - Se requiere prueba suficiente de que la persona dejó de percibir ingresos por la detención.
 - El ingreso base será el que se pruebe fehacientemente. Si no se prueba el monto, pero sí la actividad productiva, se usa el salario mínimo vigente.
 - Se puede incrementar el ingreso base en un 25% por prestaciones sociales, solo si:
 - Se solicita en la demanda.
 - Se prueba que el afectado tenía una relación laboral subordinada.

⁸⁸ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019) Radicación: 73001-23-31-000-2009-00133-01(44572)

EL ESTADO NO FUE RESPONSABLE POR EXPLOSIÓN DE MINA ANTIPERSONAL EN LA PALMA, PERO DEBERÁ GARANTIZAR ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS⁸⁹

El Consejo de Estado, en sentencia de unificación, confirmó que el Estado colombiano no es responsable por las lesiones sufridas por LMBV y su hijo menor de edad, quienes fueron víctimas de una mina antipersonal en zona rural del municipio de La Palma, Cundinamarca, el 25 de enero de 2003. Aunque se reconoció el daño, el alto tribunal concluyó que no se probó que el artefacto explosivo fuera de propiedad estatal ni que el Ejército Nacional tuviera conocimiento previo del riesgo.

La decisión niega la existencia de una falla del servicio, de responsabilidad por riesgo creado o de incumplimiento de obligaciones internacionales. Sin embargo, ordena incluir a las víctimas en la ruta de atención integral del Gobierno, registrar el caso en el sistema IMSMA y remitirlo a la Fiscalía para investigación penal.

La sentencia unifica criterios sobre cuándo procede la responsabilidad del Estado en casos de accidentes con minas antipersonales, municiones sin explotar o artefactos explosivos improvisados.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Responsabilidad del Estado solo procede cuando: El artefacto explosivo fue instalado por el Ejército Nacional en una base militar. El hecho ocurrió en proximidad evidente a un órgano representativo del Estado, lo que permite inferir que el ataque iba dirigido contra agentes estatales.
- No hay incumplimiento del deber de prevención por parte del Estado bajo el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, considerando: La complejidad del conflicto armado. El marco legislativo vigente para el desminado humanitario. Las medidas adoptadas en materia de indemnización y atención a víctimas.
- El juez de daños debe remitir a las víctimas a la ruta de atención integral ofrecida por el Gobierno, que incluye servicios médicos, psicológicos, educativos, laborales e indemnizaciones administrativas.
- La mera ocurrencia de un daño por mina antipersonal no implica automáticamente responsabilidad estatal, especialmente si no se demuestra que el artefacto era de dotación oficial o que hubo omisión estatal en su custodia o prevención.

⁸⁹ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, siete (7) de marzo de dos mil dieciocho (2018) Radicación: 25000-23-26-000-2005-00320-01(34359)A

CONDENA AL EJÉRCITO POR HERIDA A SOLDADO Y REDEFINE EL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN APELACIONES⁹⁰

El Consejo de Estado confirmó la condena contra el Ministerio de Defensa por las lesiones sufridas por el soldado regular LCD, quien fue herido accidentalmente por un compañero dentro del Batallón de Artillería No. 8 en Pereira, en septiembre de 2006. La sentencia reconoce la responsabilidad del Estado bajo el régimen objetivo, al tratarse de un conscripto en situación de especial sujeción.

Además, la Sala Plena aprovechó el caso para unificar jurisprudencia sobre el papel del Ministerio Público en procesos contencioso-administrativos. A partir de esta decisión, se establece que la Procuraduría puede apelar sin necesidad de justificar expresamente su interés, presumiéndose que actúa en defensa del orden jurídico, el patrimonio público o los derechos fundamentales.

La indemnización por perjuicios morales fue confirmada: 30 salarios mínimos para la víctima directa, 15 para su madre y abuelos, y 10 para sus hermanos. No se reconocieron otros perjuicios por falta de pruebas.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Interés jurídico del Ministerio Público para apelar: Se reconoce que el Ministerio Público puede interponer recursos de apelación en defensa del interés general, sin necesidad de expresar de forma explícita los motivos constitucionales que lo sustentan.
- Valor probatorio de copias simples: Se reitera que las copias simples pueden ser valoradas como prueba si no son controvertidas por las partes en el proceso.
- Responsabilidad del Estado frente a conscriptos: Se aplica el régimen objetivo de responsabilidad cuando el daño ocurre en el marco del servicio militar obligatorio, sin necesidad de probar falla del servicio.
- Indemnización por perjuicios morales: Basta acreditar el parentesco hasta segundo grado de consanguinidad para presumir el daño moral.

⁹⁰ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, veintiséis (26) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00005-01(36853)

REDEFINE CUÁNDO EL ESTADO DEBE RESPONDER POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD⁹¹

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, modificó su jurisprudencia sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por privación injusta de la libertad. El caso de MLRC, quien fue detenida preventivamente por presunta trata de personas y luego exonerada, sirvió de base para establecer nuevos criterios.

La sentencia concluyó que no basta con que una persona haya sido absuelta o que se haya precluido la investigación P. Ahora, el juez debe verificar para declarar la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad. el daño fue realmente antijurídico y si la persona privada de la libertad actuó con culpa grave o dolo que haya motivado la investigación penal. En este caso, se determinó que la conducta de la demandante fue irregular y contribuyó a su detención, por lo que no procede la indemnización.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Antijuridicidad del daño: El juez debe establecer si la privación de la libertad fue un daño que la persona no estaba obligada a soportar, conforme al artículo 90 de la Constitución.
- Conducta de la víctima: Se debe verificar, incluso de oficio, si la persona actuó con culpa grave o dolo civil que haya dado lugar al proceso penal y a la medida de aseguramiento. Si se prueba, el Estado queda exonerado de responsabilidad.
- Autoridad responsable: El juez debe identificar cuál entidad estatal es responsable del daño, si no se acredita culpa grave o dolo de la víctima.
- Título de imputación: El juez puede aplicar el régimen de responsabilidad que mejor se ajuste al caso, bajo el principio de "*iura novit curia*", siempre que lo fundamente razonadamente.

⁹¹ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 66001-23-31-000-2010-00235-01(46947). La citada providencia fue dejada sin efectos en sede de acción de tutela, en sentencia del 15 de noviembre de 2019 exp. n 11001-03-15-000-2019-00169-01(AC), C.P. Martín Bermúdez Muñoz, en la que se ordenó a la Sala Plena de la Sección Tercera dictar una sentencia de reemplazo. En cumplimiento de lo anterior, la Sección Tercera emitió la respectiva decisión el 6 de agosto de 2020 en la que adoptó la tesis de la Corte Constitucional mediante las sentencias C-037 de 1996 y SU-072 de 2018, para precisar que *"el hecho de que una persona resulte privada de la libertad dentro de un proceso penal que termina con sentencia absolutoria o con resolución de preclusión, no resulta suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, toda vez que se debe determinar si la medida restrictiva resultó injusta y, en tal caso, generadora de un daño antijurídico imputable a la administración"*.

DEFINE EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA RESPECTO DEL APELANTE ÚNICO Y EL LUCRO CESANTE A FAVOR DE LOS PADRES POR LA MUERTE DE LOS HIJOS MENORES DE 25 AÑOS ⁹²

El Consejo de Estado modificó una sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia y declaró responsable a la Nación–Ministerio de Defensa por la muerte de MAS y las lesiones sufridas por LYV, durante una persecución militar en Caldas (Antioquia) en 2001. La decisión unifica jurisprudencia en dos aspectos clave:

1. **Competencia del juez de segunda instancia cuando hay apelante único.**
2. **Condiciones para reconocer el lucro cesante a padres por la muerte de hijos menores de 25 años.**

La Sala concluyó que hubo uso excesivo e irracional de la fuerza por parte del Ejército, debido a la deficiente preparación de los escoltas. Aunque se reconocieron perjuicios morales, se negó el lucro cesante a los padres de la joven fallecida por falta de prueba sobre su aporte económico al hogar.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Competencia del juez de segunda instancia con apelante único: El juez puede revisar no solo los puntos expresamente apelados, sino también aquellos implícitos o consustanciales al recurso, siempre que favorezcan al apelante. Se reafirma el principio de *non reformatio in pejus*: no se puede empeorar la situación del apelante único y, el juez puede pronunciarse sobre aspectos no mencionados si son necesarios para emitir una decisión de fondo (como caducidad o legitimación).
- Reconocimiento de lucro cesante a padres por muerte de hijos menores de 25 años: No se presume que la muerte de un hijo menor de 25 años genera pérdida de ingresos para los padres; para que proceda el reconocimiento, se deben probar dos elementos: que el hijo ejercía una actividad productiva que generaba ingresos y que los padres dependían económicamente del hijo (por estar desempleados, enfermos o discapacitados). En zonas rurales, se puede presumir que todos los hijos en edad de trabajar contribuyen al hogar, pero la indemnización debe reducirse proporcionalmente al número de hijos.

⁹² Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, seis (6) abril de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 05001-23-31-000-2001-03068-01(46005).

RECONOCE EL LUCRO CESANTE POR LA MUERTE O LESIONES DE PERSONAS DEDICADAS A LABORES DOMÉSTICAS Y DE CUIDADO, AL VALORAR ESTAS ACTIVIDADES COMO APORTE ECONÓMICO INDEMNIZABLE ⁹³

El Consejo de Estado confirmó la responsabilidad del municipio de Acacías (Meta) y de la empresa Gases del Llano S.A. por la muerte de IRV, quien sufrió un accidente de tránsito en 1999 al chocar con un montículo de tierra y piedras dejado sin señalización en una vía pública durante obras de instalación de redes de gas. La falta de señalización y el deficiente alumbrado público fueron determinantes en el siniestro.

Aunque se reconoció la responsabilidad de las entidades demandadas, la indemnización fue reducida en un 50% debido a la imprudencia de la víctima, quien no portaba casco protector al momento del accidente. La sentencia también unifica jurisprudencia sobre el reconocimiento de perjuicios materiales por la muerte de personas dedicadas a labores domésticas, estableciendo que estas deben ser valoradas como un lucro cesante, equivalente al salario mínimo mensual legal vigente.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Reconocimiento del trabajo doméstico como actividad productiva: La muerte o invalidez de una persona dedicada a la economía y cuidado del hogar genera perjuicios materiales indemnizables como lucro cesante, no como daño emergente.
- Presunción de salario mínimo: Para efectos de tasación, se presume que la persona dedicada al hogar aporta al núcleo familiar un ingreso equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente, ajustado por prestaciones sociales y deducciones personales.
- Aplicación extensiva: Esta regla se aplica no solo a mujeres, sino también a hombres, familias monoparentales y parejas del mismo sexo que desempeñen labores domésticas y de cuidado.
- Protección constitucional y convencional: Se reconoce que la afectación a la economía del hogar vulnera derechos fundamentales como el derecho a la familia, por lo que puede dar lugar a indemnizaciones adicionales por daños inmateriales.

⁹³ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Hernán Andrade Rincón, veintisiete (27) de junio de dos mil diecisiete (2017) Radicación: 50001-23-31-000-2000-30072-01(33945)

RECONOCE EL DERECHO AL ACRECIMIENTO EN INDEMNIZACIONES POR LUCRO CESANTE EN CASOS DE MUERTE DE FAMILIARES⁹⁴

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó jurisprudencia sobre el reconocimiento del lucro cesante con acrecimiento en procesos de reparación directa por la muerte de familiares que sostenían económicamente el hogar.

El caso se originó por un accidente de tránsito ocurrido el 18 de diciembre de 1991, en el que murieron dos servidores públicos del Departamento de Santander y otros resultaron lesionados mientras cumplían una comisión oficial. El vehículo oficial sufrió un volcamiento por el estallido de una llanta, lo que fue considerado como la concreción de un riesgo propio de una actividad peligrosa, no como una falla del servicio.

La sentencia reconoce que, además del dolor moral, los familiares perdieron el apoyo económico que recibían de los fallecidos. En consecuencia, se ordenó indemnizar no solo el lucro cesante individual, sino también el acrecentamiento de la ayuda económica que habría recibido cada miembro del núcleo familiar si otros integrantes hubieran dejado de depender económicamente con el paso del tiempo.

Este fallo marca un precedente al considerar que el derecho al acrecimiento es un principio general aplicable en el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado, en armonía con los principios constitucionales de justicia, equidad y reparación integral.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Lucro cesante con acrecimiento: En casos de muerte de un familiar que sostenía el hogar, el lucro cesante debe calcularse considerando que, al cesar la dependencia económica de algunos miembros (por ejemplo, hijos que cumplen 25 años), su porción acrece la de los demás beneficiarios.
- Unidad familiar como criterio de liquidación: La indemnización debe reflejar la unidad y solidaridad del núcleo familiar, reconociendo que los ingresos del fallecido se redistribuirían entre los miembros sobrevivientes.
- Aplicación automática del acrecimiento: El principio de acrecimiento opera de forma automática cuando se extingue el derecho de uno de los beneficiarios, sin necesidad de prueba adicional.
- **Criterios y metodología de liquidación del lucro cesante con acrecimiento:** Para calcular el lucro cesante derivado de la muerte de quien sostenía el hogar, la Sala fijó que (i) los hijos reciben el aporte económico hasta cumplir 25 años, edad en la que se presume su independencia; (ii) al

⁹⁴ Sección Tercera, Sala Plena, consejera ponente: Stella Conto Diaz Del Castillo, veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015). Radicación: 15001-23-31-000-2000-03838-01(19146)

extinguirse esa obligación frente a un hijo, su porción acrece la de los hermanos y del cónyuge, en proporción a sus cuotas; (iii) alcanzada la independencia económica de todos los hijos, la totalidad de la ayuda acrece en favor del cónyuge supérstite, reconociéndosele el 50% de los ingresos del fallecido por el resto de su vida probable; (iv) el cálculo debe efectuarse con base en la presunción de capacidad laboral y el salario mínimo, adicionando un 25% por prestaciones sociales, deduciendo un 25% por gastos personales de la víctima y actualizando las sumas conforme al IPC.

ORDENA MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL ANTE LA DEFICIENTE ATENCIÓN MÉDICO-ASISTENCIAL Y LA DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO HACIA LA MUJER EMBARAZADA.⁹⁵

El Consejo de Estado revocó una sentencia de primera instancia y condenó al Hospital San Vicente de Paúl de Lorica por la muerte de una bebé en gestación y la práctica de una cesárea innecesaria a la madre, ARS, quien no recibió atención médica oportuna durante el parto. La negligencia médica generó graves afectaciones físicas y emocionales tanto a la madre como a su compañero NGS.

La sentencia reconoce perjuicios morales y daño a la salud, y ordena medidas de reparación integral por la invisibilidad y discriminación de género en la atención médica. Se ordena al hospital ofrecer disculpas públicas, publicar la sentencia en su sitio web, implementar políticas para mejorar la atención gineco-obstétrica, y enviar copia del fallo a la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y a la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Daño a la salud como categoría autónoma: Se reconoce el daño a la salud como una afectación psicofísica que no requiere ser permanente ni estar certificada por juntas médicas. Se abandona la idea de que solo las alteraciones graves o permanentes son indemnizables.
- Valoración cualitativa del daño: La indemnización se basa en la gravedad del daño, no en porcentajes de incapacidad. Se consideran variables como dolor físico, afectación emocional, edad, sexo, y repercusiones en la vida cotidiana.
- Daño temporal también es indemnizable: Aunque reversible, el daño temporal no deja de ser antijurídico y merece reparación.
- Medidas de reparación integral por discriminación de género: Se reconoce que la atención médica deficiente a mujeres embarazadas puede constituir una forma de discriminación.
- Medidas de reparación integral por discriminación de género: Se reconoce que la atención médica deficiente a mujeres embarazadas puede constituir una forma de discriminación, por lo que el juez puede adoptar, de manera oficiosa, acciones reparatorias.

⁹⁵ Sección Tercera, Sala Plena, consejera ponente: Stella Conto Diaz Del Castillo, veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación: 23001-23-31-000-2001-00278-01(28804).

RECONOCE EL DAÑO AUTÓNOMO A BIENES O DERECHOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES Y FIJA CRITERIOS PARA SU REPARACIÓN INTEGRAL ⁹⁶

El Consejo de Estado revocó el fallo del Tribunal Administrativo de Antioquia y declaró responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por la ejecución extrajudicial de dos campesinos y la desaparición forzada de otros dos, ocurridas entre el 27 y 28 de marzo de 1997 en la vereda Las Nieves, corregimiento San José de Apartadó (Antioquia).

Las víctimas fueron presentadas por el Ejército como guerrilleros muertos en combate, pero las pruebas forenses, testimonios y documentos oficiales demostraron que eran civiles, agricultores, y que no hubo enfrentamiento armado. La justicia penal militar se inhibió de investigar, perpetuando la impunidad.

La sentencia ordena una reparación integral que incluye indemnizaciones económicas, disculpas públicas, rectificación en medios, y medidas de memoria histórica. Además, establece reglas jurisprudenciales sobre la reparación de daños inmateriales y excepciones a los topes indemnizatorios en casos de graves violaciones a los derechos humanos.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Reconocimiento de daños a bienes o derechos constitucionales y convencionales: Se reconoce como una categoría autónoma de perjuicio inmaterial, distinta del daño moral y del daño a la salud, con características propias como vulneración relevante, efecto antijurídico, autonomía, temporalidad o permanencia.
- Excepción a los topes indemnizatorios por perjuicios morales: En casos de graves violaciones a derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, el juez podrá superar el tope general de 100 SMLMV fijado en la unificación anterior, hasta un máximo equivalente al triple de dicho monto, siempre que existan circunstancias debidamente probadas y la decisión esté motivada y guarde proporcionalidad.
- Excepción a los topes indemnizatorios por perjuicios morales: En casos de graves violaciones a derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, el juez puede superar el tope de 100 SMLMV hasta un máximo de 300 SMLMV, con motivación y proporcionalidad.

⁹⁶ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación: 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988).

FIJA CRITERIOS PARA INDEMNIZAR EL DAÑO A LA SALUD POR LESIONES TEMPORALES Y ORDENA REPARACIÓN INTEGRAL A RECLUSO DISCAPACITADO POR VIOLACIÓN DE SU DIGNIDAD HUMANA.⁹⁷

El Consejo de Estado condenó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) por el deterioro en la salud del ciudadano alemán AES, quien estuvo recluso en Colombia entre 1997 y 1998. AES, parapléjico desde hacía 19 años, fue detenido por tráfico de drogas y recluso en cárceles que no contaban con condiciones mínimas para atender su discapacidad. Durante su detención, sufrió graves afectaciones físicas, incluyendo gangrena y carcinoma de colon, debido a la falta de acceso a baños adecuados y atención médica especializada.

La sentencia reconoce que el Estado vulneró su derecho a la dignidad humana y ordena una indemnización de 100 salarios mínimos por daño moral, 10 salarios mínimos por daño a la salud y una suma adicional por gastos médicos. Además, se ordenan medidas de reparación simbólica y estructural, como disculpas públicas, adecuación de servicios sanitarios para personas con discapacidad en cárceles, y seguimiento por parte de la Procuraduría.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Indemnización por daño a la salud temporal: Se establece que, para tasar el daño a la salud por lesiones temporales, debe hacerse un parangón con el monto que se otorgaría por lesiones similares de carácter permanente.
- Autonomía del daño a la salud: Se precisa que el daño a la salud constituye una categoría autónoma de perjuicio inmaterial, diferente del daño moral, cuya indemnización se dirige a reparar la pérdida o afectación del bienestar psicofísico de la persona.

⁹⁷ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación: 25000-23-26-000-2000-00340-01(28832)

FIJA CRITERIOS PARA EL RECONOCIMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS MORALES EN CASOS DE MUERTE⁹⁸

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó una sentencia de primera instancia y declaró responsable a la Nación – Ministerio de Defensa, Policía Nacional – por la muerte del patrullero OMÑP, ocurrida durante una toma guerrillera en Roncesvalles (Tolima) el 14 de julio de 2000.

Aunque la Policía Nacional reaccionó una hora después de conocer el ataque, el apoyo militar efectivo llegó casi diez horas después, cuando los agentes ya habían sido asesinados. La Sala concluyó que hubo una falla del servicio por omisión, al no brindar ayuda oportuna, eficaz y suficiente para repeler el ataque, exponiendo a los agentes a un riesgo desproporcionado.

El fallo ordena indemnizar a la madre del patrullero con 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), a cada una de sus hermanas con 50 SMLMV, y reconoce un lucro cesante de más de 61 millones de pesos para la madre. Además, se unifica la jurisprudencia sobre la tasación de perjuicios morales en casos de muerte.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Prueba de los niveles de cercanía en perjuicios morales por muerte: Se fija que, para el reconocimiento de la indemnización, en los niveles 1 y 2 basta acreditar el estado civil o la convivencia del compañero permanente; en los niveles 3 y 4, además, debe demostrarse la existencia de la relación afectiva; y en el nivel 5, la relación afectiva debe probarse de manera específica.
- Reconocimiento de perjuicios morales en caso de muerte: Se fija que, ante la muerte de una persona, procede el reconocimiento de perjuicios morales a favor de los familiares cercanos, atendiendo a la especial afectación que la pérdida genera en el núcleo familiar.
- Unificación en tasación de perjuicios morales: **Niveles de cercanía afectiva para la indemnización de perjuicios morales en caso de muerte:** Se unifica la jurisprudencia estableciendo cinco niveles de cercanía entre la víctima directa y los reclamantes, a fin de garantizar igualdad y uniformidad en la tasación:

Nivel	Relación	% del tope	Equivalencia
1	Padres, hijos, cónyuges	100%	100 SMLMV

⁹⁸ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación: 73001-23-31-000-2001-00418-01(27709)

Nivel	Relación	% del tope	Equivalencia
2	Hermanos, abuelos, nietos	50%	50 SMLMV
3	Tercer grado	35%	35 SMLMV
4	Cuarto grado	25%	25 SMLMV
5	No familiares (terceros damnificados)	15%	15SMLMV

- Lucro cesante para padres: Se presume que un hijo sostiene a sus padres hasta los 25 años. Si se prueba dependencia económica, puede extenderse hasta la vida probable del padre.

FIJA CRITERIOS PARA EL RECONOCIMIENTO Y REPARACIÓN DEL DAÑO INMATERIAL POR AFECTACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES MEDIANTE MEDIDAS DE SATISFACCIÓN NO PECUNIARIAS ⁹⁹

El Consejo de Estado declaró responsable al Municipio de Pereira por la muerte del menor IRLG, quien falleció ahogado tras fugarse del Centro de Reeducción Marceliano Ossa en abril de 2000. La sentencia establece que hubo una grave falla en el servicio por parte del Estado, al no garantizar la seguridad, vigilancia y protección del menor, quien tenía antecedentes de consumo de sustancias psicoactivas y problemas de comportamiento.

La familia del menor no fue informada oportunamente de su muerte, lo que vulneró sus derechos a la información y a una sepultura digna. Como medida de reparación, se ordenó al municipio realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad y colocar una placa conmemorativa en el centro.

Además, la sentencia unifica la jurisprudencia sobre el reconocimiento de perjuicios morales en casos de muerte, estableciendo cinco niveles de cercanía afectiva para determinar el monto de la indemnización. También se reconocen perjuicios por afectación de derechos constitucionales y convencionales, privilegiando medidas de reparación no pecuniarias.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Perjuicio por afectación de derechos constitucionales y convencionales: Se reconoce de oficio o por solicitud de parte; se privilegia la reparación integral mediante medidas no pecuniarias (acto público, placa conmemorativa).
- Reconocimiento y reparación del daño inmaterial por afectación de derechos constitucionales y convencionales mediante medidas de satisfacción no pecuniarias: Se fija que este perjuicio debe reconocerse de oficio o a petición de parte, siempre que se acredite la vulneración relevante. Su reparación privilegiará medidas de satisfacción no pecuniarias —como disculpas públicas, actos de memoria o garantías de no repetición— a favor de la víctima directa y de su núcleo familiar más cercano (cónyuge, compañero permanente y parientes de primer grado, incluidos vínculos por adopción o crianza). En casos de especial gravedad, como los que comprometen el interés superior de niños, niñas y adolescentes, el juez deberá imponer de oficio medidas no pecuniarias idóneas y pertinentes.
- Indemnización excepcional por daño a bienes o derechos constitucionales y convencionales: Se establece que, de manera exclusiva para la víctima directa, y solo cuando las medidas no pecuniarias no resulten suficientes o

⁹⁹ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014). Radicación: 66001-23-31-000-2001-00731-01(26251)

posibles para lograr la reparación integral, podrá reconocerse una indemnización pecuniaria de hasta 100 SMLMV, siempre que no se haya otorgado ya por concepto de daño a la salud. Esta cuantía debe ser motivada por el juez y proporcional a la intensidad del daño y a la naturaleza del derecho afectado.

FIJA CRITERIOS PARA LA LIQUIDACIÓN DEL DAÑO A LA SALUD.¹⁰⁰

El Consejo de Estado condenó a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por las lesiones sufridas por LFIC, quien fue herido por un soldado en el municipio de Amalfi (Antioquia) el 16 de febrero de 1997. El ciudadano recibió un disparo en el brazo derecho mientras era conducido por militares, lo que le causó una disminución del 30.17% en su capacidad laboral y un cuadro de estrés postraumático.

Aunque en primera instancia se había declarado una “conurrencia de culpas” entre el Ejército y la víctima, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado concluyó que la conducta de Isaza no contribuyó al daño. Por tanto, se ordenó una indemnización plena.

La sentencia también unifica la jurisprudencia sobre el daño a la salud, estableciendo criterios claros para su tasación.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Tope indemnizatorio por daño a la salud:
 - Rangos indemnizatorios por daño a la salud: Se unifica que la indemnización por este perjuicio oscile entre 10 y 100 SMLMV, de acuerdo con la gravedad y naturaleza de la lesión.
 - Incremento excepcional: Se fija que en casos de extrema gravedad y de manera excepcional, la indemnización podrá aumentarse hasta 400 SMLMV, siempre que la decisión esté debidamente motivada.
- Baremo para tasación del daño a la salud: Incapacidad del 1%–10%: 10 SMLMV; incapacidad del 10%–20%: 20 SMLMV; incapacidad del 20%–30%: 40 SMLMV; incapacidad del 30%–40%: 60 SMLMV; incapacidad del 40%–50%: 80 SMLMV; e, incapacidad superior al 50%: 100 SMLMV.
- Exclusión de otras categorías abiertas: No procede reconocer daños como “vida de relación” o “alteración de condiciones de existencia” cuando ya se reconoce el daño a la salud.

¹⁰⁰ Sección Tercera Sala Plena. Consejero ponente: Enrique Gil Botero, veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014). Radicación: 05001-23-31-000-1997-01172-01(31170).

ELIMINA TOPES MÍNIMOS EN ACUERDOS CONCILIATORIOS Y PERMITE SU APROBACIÓN PARCIAL¹⁰¹

En decisión de unificación jurisprudencial, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado aprobó parcialmente un acuerdo conciliatorio entre la Fiscalía General de la Nación y los familiares de BCC, víctima de privación injusta de la libertad. El fallo marca un precedente al suprimir el requisito de conciliar entre el 70% y el 100% de la condena de primera instancia, reconociendo la autonomía de la voluntad de las partes. Además, se avala la posibilidad de que los jueces aprueben parcialmente los acuerdos conciliatorios, siempre que no se afecten derechos fundamentales ni el patrimonio público.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Autonomía de la voluntad prevalece: Se elimina el requisito de conciliar entre el 70% y el 100% de la condena. Las partes pueden acordar libremente montos inferiores si no hay vicios en el consentimiento ni afectación a derechos fundamentales.
- Capacidad para conciliar: Se reconoce que los poderes otorgados por padres a abogados en representación de hijos menores siguen vigentes cuando estos alcanzan la mayoría de edad, salvo revocatoria expresa.
- Patria potestad en conciliación: No se requiere autorización previa del juez de familia para conciliar en nombre de menores, ya que el juez contencioso ejerce control suficiente sobre el acuerdo.
- Aprobación parcial de acuerdos: Se permite que el juez apruebe parcialmente un acuerdo conciliatorio, sin que esto implique modificar la voluntad de las partes. Esta medida busca proteger acuerdos válidos y contribuir a la descongestión judicial.

¹⁰¹ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Enrique Gil Botero, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil catorce (2014). Radicación: 07001-23-31-000-2008-00090-01(37747)

ORDENA INDEMNIZACIÓN A SOLDADO POR EXPLOSIÓN DE GRANADA DEFECTUOSA EN BASE MILITAR¹⁰²

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró responsable al Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por las graves lesiones sufridas por el soldado voluntario GCP, quien perdió ambas piernas tras la explosión de una granada de mortero defectuosa en una base militar del Meta en 1998.

La sentencia unifica la jurisprudencia sobre el reconocimiento de perjuicios morales en casos de lesiones personales, estableciendo criterios claros para la indemnización de víctimas directas e indirectas. El Consejo de Estado ordenó el pago de más de 545 millones de pesos por perjuicios materiales, 300 salarios mínimos por daño a la salud y reconoció perjuicios morales a la víctima, sus padres y hermanos.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Valor probatorio de copias simples: Las copias simples pueden ser valoradas como prueba si: Fueron aportadas oportunamente; no fueron tachadas de falsa y se respetaron los principios de contradicción y defensa.
- Responsabilidad del Estado por daño antijurídico: El Estado responde por daños que el ciudadano no está obligado a soportar, incluso si no hay conducta ilícita, siempre que el daño sea imputable a una autoridad pública.
- Régimen aplicable a soldados voluntarios: En casos de soldados voluntarios, la responsabilidad estatal se analiza bajo los regímenes de falla del servicio o riesgo excepcional, cuando se les expone a peligros superiores a los normales del servicio.
- Reconocimiento de perjuicios materiales (lucro cesante): La pensión de invalidez no excluye el derecho a indemnización por perjuicios materiales si provienen de causas distintas. Se reconocen ambos si tienen fuentes jurídicas diferentes.
- Criterios para tasar perjuicios morales por lesiones personales: Se establecen seis niveles de indemnización según la gravedad de la lesión y el grado de parentesco: Víctima directa: hasta 100 SMMLV; padres: hasta 100 SMMLV; Hermanos: hasta 50 SMMLV; otros familiares y allegados: porcentajes decrecientes según el grado de relación.
- Daño a la salud como perjuicio inmaterial autónomo: Se reconoce como afectación a la integridad psicofísica. La indemnización puede ir de 10 a 100 SMMLV, y excepcionalmente hasta 400 SMMLV, según la gravedad, edad, y consecuencias del daño.
- Abandono del uso de gramos oro en indemnizaciones: Las condenas deben liquidarse en salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme a la Ley 446 de 1998, dejando atrás el uso de gramos oro.

¹⁰² Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Olga Melida Valle de De La Hoz, veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación: 50001-23-15-000-1999-00326-01(31172).

EL ESTADO DEBERÁ INDEMNIZAR A CIUDADANO POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD: CONSEJO DE ESTADO UNIFICA CRITERIOS SOBRE PERJUICIOS MORALES Y LUCRO CESANTE¹⁰³

El Consejo de Estado ordenó indemnizar a JDS, quien estuvo privado de la libertad por más de ocho meses tras ser acusado de peculado por apropiación. Aunque se le impuso medida de aseguramiento, fue absuelto por sentencia judicial al demostrarse que el hecho no existió. La decisión fue confirmada por el Tribunal Superior de Bucaramanga.

La sentencia revoca el fallo del Tribunal Administrativo de Santander que había negado la demanda y unifica la jurisprudencia sobre dos aspectos clave: cómo calcular los perjuicios morales en casos de privación injusta de la libertad y los criterios para reconocer el lucro cesante.

El fallo reconoce 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) por perjuicios morales para la víctima directa, su madre, sus hijos y su compañera permanente, y una suma de \$13.867.700 por lucro cesante. La Fiscalía General de la Nación deberá asumir el pago, al ser la entidad responsable de la actuación que causó el daño.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Privación injusta de la libertad genera responsabilidad objetiva del Estado: Cuando se absuelve al procesado porque el hecho no existió, no se requiere probar falla en el servicio para que proceda la indemnización.
- Perjuicios morales se reconocen a familiares cercanos: Se presume el dolor y la afectación emocional de padres, hijos y compañeros permanentes, siempre que se acredite el vínculo familiar o convivencial.
- Tabla de indemnización por perjuicios morales: Se establece un esquema escalonado según el tiempo de privación de la libertad, con montos que van desde 15 hasta 100 SMLMV para la víctima directa, y porcentajes proporcionales para familiares.
- Lucro cesante se presume si la víctima estaba en edad productiva: Si no se acredita el ingreso exacto, se presume que devengaba al menos el salario mínimo legal vigente, más el 25% por prestaciones sociales.
- No se requiere probar error judicial: Basta con que el hecho por el cual se privó de la libertad no haya existido, para que el daño sea considerado antijurídico y el Estado esté obligado a repararlo.

¹⁰³ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Hernán Andrade Rincón|(E), veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación: 68001-23-31-000-2002-02548-01(36149)

ESTADO CONDENADO POR NO PROTEGER A FAMILIA EXTORSIONADA POR EL ELN EN CALI¹⁰⁴

El Consejo de Estado declaró responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por no proteger a la familia CS, víctima de extorsión, atentados y destrucción de su vivienda por parte del grupo guerrillero ELN, pese a haber denunciado los hechos ante las autoridades.

La sentencia reconoce perjuicios morales a los afectados y ordena indemnización por los daños materiales sufridos, incluyendo la destrucción de la finca “Villa Sandra” en Cali. Además, unifica la jurisprudencia sobre cómo probar la propiedad de inmuebles en procesos administrativos: basta con el certificado de tradición y libertad expedido por la Oficina de Registro.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Responsabilidad del Estado por omisión en protección: El Estado debe proteger a las personas cuando: Existe una solicitud expresa de protección; el riesgo es evidente y conocido por las autoridades, incluso sin solicitud formal.
- Posición de garante: Cuando el Estado conoce de amenazas o hechos delictivos, asume el deber de proteger a las víctimas y sus bienes.
- Prueba del derecho de dominio sobre inmuebles: En procesos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el certificado de tradición y libertad es prueba suficiente para acreditar la propiedad. No se requiere presentar la escritura pública si el certificado demuestra la inscripción del título.
- Valor probatorio de documentos: Fotografías y videos sin autenticación no tienen valor probatorio; recortes de prensa solo prueban la existencia de la noticia, no su veracidad y contratos de obra civil deben estar finalizados para acreditar el valor real del daño emergente.

¹⁰⁴ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Mauricio Fajardo Gomez, trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014) Radicación: 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128)

CONDENA AL EJÉRCITO POR MASACRE DE CIVILES Y FIJA NUEVO ESTÁNDAR PARA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL¹⁰⁵

El Consejo de Estado confirmó la responsabilidad del Estado colombiano por la ejecución extrajudicial de tres ciudadanos, entre ellos un asesor de paz, a manos de miembros del Ejército Nacional en 1999. Los hechos ocurrieron en Sonsón (Antioquia), cuando las víctimas fueron retenidas en un retén militar y posteriormente asesinadas para robar el dinero destinado al rescate de una persona secuestrada.

La sentencia no solo ratifica la condena por daños materiales y morales, sino que unifica la jurisprudencia sobre el tope indemnizatorio por perjuicios morales en casos donde el daño tiene origen en una conducta punible. Se establece que, en estos casos, los jueces pueden superar el límite tradicional de 100 salarios mínimos y llegar hasta 1.000, conforme al artículo 97 del Código Penal.

Además, se ordenan medidas de justicia restaurativa, como actos públicos de disculpas, publicación de la sentencia en la web del Ejército y la creación de una cátedra sobre derechos humanos en la Cuarta Brigada.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Nuevo estándar para indemnización por daño moral: En casos donde el daño antijurídico proviene de una conducta punible, los jueces pueden aplicar el artículo 97 del Código Penal y decretar indemnizaciones hasta por 1.000 salarios mínimos legales mensuales.
- Gravedad del daño como criterio principal: La intensidad y naturaleza del daño antijurídico son determinantes para fijar el monto de la indemnización, más allá de si hubo o no condena penal.
- Medidas de justicia restaurativa obligatorias: En casos de graves violaciones a derechos humanos, el juez puede ordenar medidas simbólicas y pedagógicas como parte de la reparación integral.
- No se presume aflicción en familiares lejanos: Los cuñados y sobrinos no tienen derecho automático a indemnización por daño moral si no se prueba su sufrimiento.
- Autonomía judicial en la tasación del daño: El juez contencioso administrativo no está subordinado al juez penal para valorar el daño moral, preservando su independencia.

¹⁰⁵ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Enrique Gil Botero, veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013) Radicación: 05001-23-31-000-2001-00799-01(36460)

CONTRATOS DE SERVICIOS EN EL ESTADO: CONSEJO DE ESTADO ACLARA QUÉ PUEDE CONTRATARSE DIRECTAMENTE¹⁰⁶

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió no anular el artículo 1 del Decreto 4266 de 2010, que permite a las entidades públicas contratar directamente servicios profesionales, de apoyo a la gestión y trabajos artísticos. Esta decisión unifica la jurisprudencia sobre el alcance de estos contratos, aclarando que pueden incluir actividades operativas, logísticas y asistenciales, siempre que estén relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad estatal.

El demandante alegaba que el decreto excedía lo permitido por la Ley 1150 de 2007, al ampliar las causales de contratación directa. Sin embargo, el Consejo de Estado concluyó que el decreto no vulnera la ley, sino que ejemplifica actividades que pueden ser contratadas directamente, siempre que se cumplan los requisitos legales y se justifique su necesidad en los estudios previos.

Aunque el decreto fue derogado por normas posteriores, la Sala decidió pronunciarse por los efectos que pudo haber tenido durante su vigencia.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Contratos de prestación de servicios profesionales: Son aquellos que requieren conocimientos especializados y deben ser ejecutados por personas reconocidas como profesionales. Su objeto debe estar relacionado con la gestión administrativa o el funcionamiento de la entidad.
- Contratos de apoyo a la gestión: Incluyen actividades técnicas, operativas, logísticas o asistenciales que no requieren personal profesional. Pueden implicar esfuerzo físico o mecánico, siempre que estén vinculadas al funcionamiento de la entidad.
- Contratos para trabajos artísticos: Solo pueden ser encargados a personas naturales con habilidades únicas en el arte. Deben generar patrimonio artístico o beneficiar a la entidad con manifestaciones culturales.
- La expresión “actividades operativas, logísticas o asistenciales” incluida en el decreto no amplía ilegalmente las causales de contratación directa, sino que ejemplifica el tipo de actividades que pueden ser contratadas bajo esta modalidad.
- La distinción entre contratos de prestación de servicios y de consultoría no depende del grado de intelectualidad, sino del objeto específico definido por la ley. Si el contrato busca estudios técnicos para proyectos de inversión, debe ser de consultoría; si no, puede ser de prestación de servicios.

¹⁰⁶ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013) Radicación: 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719)

CONSEJO DE ESTADO CONFIRMA QUE CAMPESINO FUE VÍCTIMA DE EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL POR PARTE DEL EJÉRCITO NACIONAL¹⁰⁷

El Consejo de Estado, en sentencia del 11 de septiembre de 2013, confirmó la responsabilidad del Ministerio de Defensa–Ejército Nacional por la muerte de IACC, un joven campesino asesinado el 28 de marzo de 1993 en la vereda El Cadillo, municipio de Tello (Huila). Aunque fue presentado como guerrillero abatido en combate, la evidencia demostró que se trató de una ejecución extrajudicial.

Cubides trabajaba en una finca y fue asesinado por miembros del Ejército en un operativo militar. La necropsia reveló disparos a quemarropa, y los testimonios confirmaron que no hubo enfrentamiento armado. El Estado fue condenado a pagar indemnizaciones a su madre y hermanos, y se ordenaron medidas de reparación simbólica, como la publicación del fallo y la compulsa de copias a la Fiscalía para reabrir la investigación penal.

La sentencia también unificó la jurisprudencia sobre el valor probatorio de testimonios trasladados desde otras entidades estatales, como la Procuraduría, incluso sin ratificación formal, cuando se trata de casos graves de violaciones a los derechos humanos.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Valor probatorio de copias simples: Son válidas si han estado en el expediente durante el proceso y no han sido tachadas de falsas, respetando el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.
- Testimonios trasladados: Se pueden valorar sin ratificación si: Fueron solicitados por ambas partes; La parte contra quien se aducen los utilizó en su defensa. se trata de casos de graves violaciones a derechos humanos; fueron recaudados por una entidad nacional (como la Procuraduría) y la demandada también es la Nación.
- Indagatorias: No tienen valor como testimonio si no se rinden bajo juramento, pero pueden ser consideradas como prueba si contienen afirmaciones hechas bajo gravedad de juramento.
- Sentencias penales: No tienen efectos de cosa juzgada en procesos contencioso-administrativos. El Estado puede ser responsable patrimonialmente, aunque los agentes estatales hayan sido absueltos penal o disciplinariamente.
- Reparación integral: En casos de violaciones graves a derechos humanos, el juez puede ordenar medidas no pecuniarias (como publicaciones y acciones simbólicas) incluso si no fueron solicitadas expresamente por los demandantes.

¹⁰⁷ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, once (11) de septiembre de dos mil trece (2013) Radicación: 41001-23-31-000-1994-07654-01(20601)

LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES SÍ PUEDEN DEMANDAR¹⁰⁸

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado modificó su jurisprudencia y reconoció que los consorcios y uniones temporales tienen capacidad jurídica para participar como parte en procesos judiciales relacionados con contratos estatales. Aunque estas figuras no son personas jurídicas, la ley les otorga capacidad para contratar y, por extensión, para defender sus derechos en juicio.

El caso que motivó esta decisión fue el del Consorcio GLONMAREX, que demandó la adjudicación de una licitación pública en 1996. Aunque el tribunal de primera instancia rechazó la demanda por considerar que el consorcio no tenía legitimación para actuar, el Consejo de Estado revocó esa decisión, aclarando que los consorcios pueden ser representados judicialmente por su apoderado designado. Sin embargo, tras revisar el fondo del caso, el alto tribunal concluyó que el Consorcio GLONMAREX no logró demostrar que su propuesta era la mejor ni que la adjudicación fue ilegal, por lo que negó las pretensiones de la demanda.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Capacidad procesal reconocida: Los consorcios y uniones temporales pueden comparecer como parte en procesos judiciales relacionados con la selección de contratistas o la ejecución de contratos estatales, por medio de su representante legal.
- No se requiere personalidad jurídica: Aunque no son personas jurídicas, la ley les otorga capacidad jurídica suficiente para actuar en juicio.
- Representación para todos los efectos: El representante designado por los miembros del consorcio o unión temporal tiene facultades amplias, incluyendo la representación judicial.
- Aplicación limitada: Esta capacidad procesal aplica exclusivamente a litigios derivados de la contratación estatal. Para otros asuntos, deben actuar sus integrantes individualmente.
- No se excluye actuación individual: Los miembros de consorcios o uniones temporales pueden también actuar por separado en procesos judiciales, siempre que se cumplan los requisitos legales.
- Efecto útil de la ley: Interpretar que los consorcios no pueden demandar haría inoperantes los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993, que les otorgan capacidad para contratar.

¹⁰⁸ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013) Radicación: 25000-23-26-000-1997-03930-01(19933)

CONSEJO DE ESTADO RECONOCE RESPONSABILIDAD DE LA FISCALÍA POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD DE TAXISTA EN MEDELLÍN¹⁰⁹

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó una sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia y declaró responsable a la Nación – Fiscalía General de la Nación por la privación injusta de la libertad de RDSA, taxista detenido en 1992 y absuelto en 1994. La decisión se tomó con fines de unificación jurisprudencial y establece que las copias simples pueden tener valor probatorio si se cumple el principio de contradicción.

Silva Álzate fue detenido junto a otros dos taxistas por presunta participación en un homicidio y secuestro, pero posteriormente se demostró que no tuvo relación con los hechos. La sentencia reconoce perjuicios morales y materiales, y fija criterios objetivos para la tasación de indemnizaciones en casos similares.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Valor probatorio de copias simples: Las copias simples pueden ser valoradas como prueba documental si: Fueron aportadas por las partes; no fueron tachadas de falsas; se surtió el principio de contradicción y si las partes las usaron en el proceso sin objeción.
- Prevalencia del derecho sustancial sobre el formal: No puede negarse una pretensión por el solo hecho de que la prueba esté en copia simple, si esta fue aceptada tácitamente por las partes.
- Responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad: Se aplica el régimen objetivo cuando: El hecho no existió; el sindicato no lo cometió y la conducta no constituía delito.
- Tasación de perjuicios morales por privación injusta de la libertad: Se establecen montos sugeridos según el tiempo de detención: Más de 18 meses: 100 SMMLV; Entre 12 y 18 meses: 90 SMMLV; Entre 9 y 12 meses: 80 SMMLV; Entre 6 y 9 meses: 70 SMMLV; Entre 3 y 6 meses: 50 SMMLV; Entre 1 y 3 meses: 35 SMMLV y menos de 1 mes: 15 SMMLV.

¹⁰⁹ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Enrique Gil Botero, veintiocho (28) de agosto de dos mil trece (2013) Radicación: 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022)

CONSEJO DE ESTADO NIEGA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ATENTADO EN ESCULTURA DE BOTERO Y FIJA CRITERIOS PARA ACTOS TERRORISTAS¹¹⁰

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la sentencia que negó la responsabilidad del Estado por la muerte de EVE, víctima de un atentado terrorista ocurrido el 10 de junio de 1995 en el Parque San Antonio de Medellín.

El ataque, perpetrado durante el festival “Yo soy Cartagena”, fue considerado un acto indiscriminado sin objetivo estatal concreto. Aunque se discutió la posible falla del servicio por parte de la Policía Nacional, la Sala concluyó que se prestó vigilancia razonable y que no era previsible el atentado. La decisión unifica criterios sobre la responsabilidad estatal en actos terroristas, reafirmando que no todo daño causado por terceros es imputable al Estado.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Responsabilidad del Estado por actos terroristas: Puede estructurarse bajo tres títulos de imputación: falla del servicio, daño especial y riesgo excepcional. Cada caso debe analizarse según sus pruebas y circunstancias concretas.
- Falla del servicio: No se configura si el Estado actuó dentro de sus capacidades y cumplió con medidas razonables de seguridad. La obligación estatal no es absoluta ni ilimitada.
- Daño especial: Requiere que el atentado esté dirigido contra un objetivo estatal concreto. No aplica en casos de ataques indiscriminados sin prueba de motivación específica.
- Riesgo excepcional: Solo procede si el Estado, actuando legítimamente, crea un riesgo grave para los ciudadanos. No se aplica si el daño no deriva de una actividad estatal directa.
- Relatividad de la falla: Se reconoce que el Estado no puede prevenir todos los daños. La responsabilidad se evalúa según los recursos disponibles y el contexto del hecho.
- Valor probatorio individual: La unificación jurisprudencial no puede sustituir el análisis de pruebas en cada proceso. Las decisiones deben basarse en los elementos específicos de cada caso.

¹¹⁰ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Enrique Gil Botero, seis (6) de junio de dos mil trece (2013). Radicación: 05001-23-31-000-1997-01432-01(26011)

EL ESTADO DEBERÁ INDEMNIZAR A EXFUNCIONARIO DE LA FISCALÍA POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD¹¹¹

El Consejo de Estado ordenó indemnizar a un exfuncionario de la Fiscalía General de la Nación, quien estuvo privado de la libertad por más de tres años tras ser vinculado a un proceso penal por hurto agravado y violación a la Ley de Estupefacientes. Aunque se le dictó medida de aseguramiento, la investigación fue precluida por falta de pruebas, aplicando el principio *in dubio pro reo* (la duda favorece al acusado).

La sentencia unifica la jurisprudencia sobre la responsabilidad del Estado en estos casos, estableciendo que cuando una persona es absuelta por duda razonable, el daño causado por la detención debe ser reparado, sin que sea necesario acreditar un error judicial, o una actuación dolosa por parte de la Administración. Se reconoció un régimen de responsabilidad objetiva basado en el daño especial sufrido por el ciudadano.

El fallo ordena el pago de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes por perjuicios morales y más de 97 millones de pesos por lucro cesante. Los funcionarios llamados en garantía fueron exonerados, al no demostrarse que actuaron con culpa grave o dolo.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Régimen de responsabilidad objetiva: Cuando una persona es privada de la libertad y luego absuelta por aplicación del principio *in dubio pro reo*, el Estado debe responder patrimonialmente, sin necesidad de probar falla en el servicio.
- Presunción de inocencia como eje de protección: La privación de la libertad en estos casos vulnera el derecho fundamental a la libertad y la presunción constitucional de inocencia, por lo que se configura un daño antijurídico.
- Excepcionalidad de la detención preventiva: La detención cautelar debe ser excepcional y no puede convertirse en una carga que el ciudadano esté obligado a soportar si finalmente no se demuestra su responsabilidad penal.
- Imputación por daño especial: El fundamento de la responsabilidad estatal no se basa en la conducta del juez o fiscal, sino en el daño que el ciudadano no estaba obligado a soportar, lo que rompe el principio de igualdad ante las cargas públicas.
- Eximentes de responsabilidad: En este régimen objetivo, el juez contencioso puede valorar si existen eximentes como fuerza mayor, hecho exclusivo de la víctima o de un tercero, que puedan reducir o eliminar la responsabilidad del Estado.

¹¹¹ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013) Radicación: 52001-23-31-000-1996-07459-01(23354)

- No se requiere error judicial: La responsabilidad del Estado no depende de que haya existido una actuación irregular o dolosa por parte de los funcionarios judiciales.

RECONOCE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS COLATERALES EN ATAQUE GUERRILLERO EN SILVIA, CAUCA¹¹²

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la condena contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por los daños sufridos en la vivienda de una, afectada durante un ataque guerrillero a la estación de policía del municipio de Silvia (Cauca) en mayo de 1999. Aunque el atentado fue perpetrado por terceros (FARC), el alto tribunal aplicó la teoría del daño especial, al considerar que el perjuicio se produjo en el marco del conflicto armado interno y que la ciudadana no tenía el deber de soportar esa carga. La decisión reafirma el deber del Estado de acompañar a las víctimas indirectas de la violencia, incluso cuando no haya falla en el servicio.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Aplicación del daño especial: El Estado puede ser responsable por daños causados por terceros cuando estos ocurren en el marco del conflicto armado interno y afectan a ciudadanos que no tenían el deber jurídico de soportarlos.
- No se exige falla del servicio: La responsabilidad no depende de una conducta reprochable de la administración, sino del rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas.
- Reconocimiento de víctimas indirectas: Se reconoce como víctimas a quienes, sin ser objetivo directo del ataque, sufren perjuicios por su cercanía a instalaciones estatales atacadas.
- Imputación sin nexo directo: Aunque el daño fue causado por terceros, el Estado debe responder si el perjuicio se deriva de su lucha legítima contra la subversión.
- Reiteración jurisprudencial: Se reafirma la línea establecida en la sentencia de unificación del 19 de abril de 2012 (exp. 21515), aplicando el mismo criterio a casos similares.

¹¹² Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Hernán Andrade Rincón, veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación: 19001-23-31-000-1999-01214-01(23219)

ANULA LAUDO ARBITRAL POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO ANDINO¹¹³

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado anuló el laudo arbitral que había favorecido a COMCEL S.A. frente a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), por controversias derivadas de un contrato de interconexión. La decisión se tomó en cumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA), que declaró que Colombia incumplió el ordenamiento jurídico comunitario al no solicitar la interpretación prejudicial de normas andinas aplicables al caso.

El Consejo de Estado reconoció que los árbitros que fallan en derecho tienen la obligación de consultar al TJCA cuando el caso involucra normas comunitarias. Al no hacerlo, se incurrió en un error procesal que afecta la validez del laudo. Como consecuencia, se ordenó la devolución de los pagos realizados por ETB a COMCEL en cumplimiento del laudo anulado.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Obligación de interpretación prejudicial: Los jueces nacionales, incluidos los tribunales arbitrales que fallan en derecho, deben solicitar interpretación prejudicial al TJCA cuando el caso involucra normas del Derecho Comunitario Andino.
- Causal autónoma de anulación: La omisión de esta consulta constituye una causal de anulación del laudo arbitral, incluso si no está expresamente prevista en la normativa interna colombiana.
- Primacía del Derecho Comunitario Andino: Las normas comunitarias prevalecen sobre las nacionales en las materias transferidas a la Comunidad Andina, y deben aplicarse directamente sin necesidad de incorporación legislativa.
- Efectos vinculantes de las sentencias del TJCA: Las decisiones del TJCA tienen fuerza obligatoria y no requieren homologación para su cumplimiento en los países miembros.
- Competencia del Consejo de Estado como juez comunitario: En casos de incumplimiento del ordenamiento andino, el Consejo de Estado debe actuar como juez comunitario y adoptar las medidas necesarias para garantizar su aplicación.
- Restitución de pagos indebidos: Cuando se anula un laudo por incumplimiento del Derecho Comunitario, se deben restituir los pagos realizados en cumplimiento de este, debidamente indexados.
- Convocatoria de nuevo tribunal arbitral: La única forma de subsanar la omisión es convocar un nuevo tribunal de arbitramento que solicite la interpretación prejudicial antes de emitir un nuevo laudo.

¹¹³ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, nueve (09) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación: 11001-03-26-000-2012-00018-00(43195)IJ.

EL ESTADO DEBE RESPONDER POR DAÑOS A CIVILES EN ATAQUES GUERRILLEROS: CONSEJO DE ESTADO CONFIRMA CONDENA POR PERJUICIOS A VIVIENDA EN SILVIA (CAUCA)¹¹⁴

El Consejo de Estado confirmó la responsabilidad administrativa de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por los daños sufridos en una vivienda, causados durante un ataque guerrillero a la estación de policía de Silvia (Cauca) el 19 de mayo de 1999. Aunque no se probó falla en el servicio por parte del Estado, la Sala consideró que el daño debía ser indemnizado bajo el régimen de **daño especial**, al tratarse de una afectación injusta a una ciudadana ajena al conflicto armado.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Responsabilidad sin falla del servicio: El Estado puede ser responsable por daños causados por terceros (como grupos armados ilegales) cuando el perjuicio rompe el equilibrio de las cargas públicas que deben soportar los ciudadanos.
- Aplicación del régimen de daño especial: Este régimen se aplica cuando el daño, aunque causado por terceros, ocurre en el marco de una confrontación armada y afecta injustamente a civiles. No se requiere que el Estado haya actuado de forma ilegítima.
- Principio de solidaridad y equidad: La indemnización se fundamenta en valores constitucionales como la dignidad humana, la solidaridad y la justicia material, pilares del Estado Social de Derecho.
- *No reformatio in pejus*: En apelaciones interpuestas solo por la entidad estatal, no puede agravarse la condena impuesta en primera instancia.

¹¹⁴ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Hernán Andrade Rincón, diecinueve (19) de abril de dos mil doce (2012). Radicación: 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515)

ORDENA INDEMNIZACIÓN POR MUERTE DE CIVIL EN ENFRENTAMIENTO ARMADO ENTRE EJÉRCITO Y FARC EN TIERRALTA (CÓRDOBA)¹¹⁵

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Córdoba y declaró responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por la muerte de MCD, ocurrida el 27 de marzo de 1995 durante un enfrentamiento armado entre tropas del Batallón de Contraguerrillas n.º 33 y guerrilleros de las FARC en la vereda Puerto Fuerte, municipio de Tierralta (Córdoba).

Aunque no se aportó el registro civil de defunción, la Sala consideró que su ausencia no era imputable a los demandantes, y que existían pruebas suficientes para acreditar el fallecimiento. Aplicando la teoría del daño especial, se reconoció que la víctima no tenía por qué soportar el perjuicio derivado de una actividad legítima del Estado.

Se ordenó el pago de indemnizaciones por perjuicios morales y materiales a los familiares de la víctima, y se dispuso la inscripción oficial de su muerte en el registro civil como medida de reparación integral.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Prueba del estado civil en casos excepcionales: Aunque el registro civil de defunción es el medio solemne para acreditar la muerte, puede ser suplido por otros medios probatorios si su ausencia no es imputable a la parte interesada y existen razones constitucionales imperiosas.
- Aplicación del régimen de daño especial: El Estado puede ser responsable por daños causados en desarrollo de actividades legítimas (como operativos militares), cuando el perjuicio rompe el principio de igualdad ante las cargas públicas.
- Irrelevancia del autor material del daño: En el régimen de daño especial, no es necesario probar si el disparo fue hecho por agentes estatales o por terceros. Basta con demostrar que el daño ocurrió en el marco de una actividad estatal.
- Reparación integral del daño: El juez puede ordenar medidas adicionales, como la inscripción oficial de la muerte, para garantizar el restablecimiento de derechos, incluso si no fueron solicitadas expresamente, siempre que no se desconozca el principio de la *no reformatio in pejus*.
- Indemnización por perjuicios morales y materiales: Se reconocen indemnizaciones en salarios mínimos legales mensuales vigentes, según el grado de parentesco y la intensidad del perjuicio. El lucro cesante se calcula

¹¹⁵ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación: 23001-23-31-000-1997-08445-01(22206)

con base en el salario mínimo y la expectativa de vida de la víctima y sus beneficiarios.

- Protección del derecho al acceso a la justicia: La exigencia de pruebas imposibles de obtener no puede convertirse en una barrera para el acceso a la justicia. El juez debe valorar las pruebas disponibles y garantizar la prevalencia del derecho sustancial.

CONSEJO DE ESTADO RESPONSABILIZA A LA POLICÍA NACIONAL POR EL SUICIDIO DE AGENTE EN ESTADO DE PERTURBACIÓN EMOCIONAL¹¹⁶

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte del agente OEMP, ocurrida el 17 de diciembre de 1993 en el corregimiento de Mesopotamia, Antioquia. Aunque el agente se quitó la vida con un arma de dotación oficial, la Sala concluyó que el hecho fue imputable a la Policía Nacional por omisión en su deber de protección.

El agente había sufrido un trauma craneal días antes, presentaba signos evidentes de alteración emocional, y no recibió la atención médica especializada que requería. A pesar de que el comandante de la estación le retiró su arma, no se tomaron medidas eficaces para evitar el acceso a otras armas ni se gestionó atención médica o psicológica.

La sentencia ordenó indemnizaciones por perjuicios morales y materiales a favor de la madre, esposa, hijo y hermanos del agente, y corrigió errores aritméticos en la liquidación inicial. Además, se reafirmó el alcance del recurso de apelación en favor del apelante único, permitiendo al juez de segunda instancia revisar aspectos no mencionados expresamente si benefician al recurrente.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Responsabilidad del Estado por omisión en el deber de protección: El Estado puede ser responsable por daños autoinfligidos por sus agentes si se demuestra que existía un estado de perturbación emocional o mental que debía ser advertido y atendido por la entidad.
- Imputación por hechos ocurridos en instalaciones oficiales con armas de dotación: La muerte de un agente dentro de una estación de policía y con arma oficial es, en principio, imputable al Estado, salvo que se demuestre que no hubo omisión en el deber de cuidado.
- Valoración del estado emocional como factor de riesgo: Si un agente muestra signos evidentes de alteración emocional, la entidad debe tomar medidas eficaces para protegerlo, incluyendo el retiro de armas y la atención médica especializada.
- Indemnización por perjuicios morales y materiales: Se reconoce el daño moral a familiares cercanos con base en el vínculo y las reglas de la experiencia. La indemnización se liquida en salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme a la jurisprudencia unificada.
- Corrección de errores aritméticos en segunda instancia: El juez de segunda instancia puede corregir errores en la liquidación de perjuicios, incluso si no

¹¹⁶ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Ruth Stella Correa Palacio, nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación: 05001-23-26-000-1994-02321-01(20104).

fueron mencionados por el apelante, siempre que la corrección favorezca sus intereses.

- Alcance del recurso de apelación en favor del apelante único: La competencia del juez de segunda instancia no se limita estrictamente a los argumentos del apelante. Puede revisar aspectos conexos o implícitos si ello contribuye a una decisión más justa y conforme a la ley.

COMPETENCIA DEL JUEZ EN APELACIÓN Y NIEGA CONSULTA AUTOMÁTICA EN SENTENCIAS APELADAS¹¹⁷

En una sentencia de unificación, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en el caso de JRIG, soldado lesionado en un enfrentamiento entre tropas del mismo batallón en Lejanías, Meta, el 4 de mayo de 1995.

La Sala confirmó la responsabilidad del Estado por las lesiones sufridas por el soldado, que le causaron una incapacidad laboral del 95.21%. Se modificaron los montos indemnizatorios por perjuicios morales, daño a la salud y perjuicios materiales, reconociendo un total de más de \$353 millones por lucro cesante, además de compensaciones en salarios mínimos legales mensuales vigentes para la víctima y sus familiares.

La sentencia también unificó criterios sobre dos temas clave:

- El marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia se limita a los aspectos expresamente apelados.
- No procede el grado jurisdiccional de consulta si la sentencia fue apelada por alguna de las partes, incluso si la condena supera los 300 salarios mínimos.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Competencia del juez *ad quem* en apelación: El juez de segunda instancia solo puede pronunciarse sobre los aspectos expresamente apelados. No puede modificar partes no impugnadas de la sentencia, salvo que estén íntimamente relacionadas con lo apelado y beneficien al apelante.
- Aplicación del principio de *non reformatio in pejus*: Si el apelante es único, el juez no puede agravar su situación. Toda modificación debe ser favorable al recurrente.
- Improcedencia del grado jurisdiccional de consulta en sentencias apeladas: Cuando una sentencia es apelada por cualquier parte, no procede la consulta automática, incluso si la condena supera los 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Reconocimiento del daño a la salud como perjuicio inmaterial autónomo: Se reconoce como un perjuicio distinto al moral, compensable económicamente cuando hay afectación grave a la integridad física o funcional de la persona.
- Indemnización por perjuicios morales y materiales: La pérdida de capacidad laboral cercana al 100% justifica una indemnización elevada por daño moral, daño a la salud y lucro cesante, calculado conforme a la Ley 100 de 1993.
- Sustentación del recurso de apelación como requisito esencial: La apelación debe estar debidamente sustentada. El juez no puede suplir la falta de

¹¹⁷ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, nueve (09) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación número: 50001-23-31-000-1997-06093-01(2106)

argumentos del apelante ni extender su competencia más allá de lo impugnado.

CONSEJO DE ESTADO ANULA CADUCIDAD DE CONTRATO POR FALTA DE COMPETENCIA TEMPORAL DEL ALCALDE DE CHÁMEZA¹¹⁸

La Sección Tercera del Consejo de Estado anuló varios actos administrativos mediante los cuales el municipio de Chámeza (Casanare) declaró la caducidad de un contrato de obra para la construcción de un puente. La decisión se tomó porque el alcalde expidió dichas resoluciones después de vencido el plazo de ejecución del contrato, lo que constituye una falta de competencia temporal.

El contratista, la empresa Nimrod Mir Ltda., había ejecutado el 90% de la obra, pero no recibió el pago correspondiente al 20% del valor total del contrato. Además, fue inhabilitado para contratar con el Estado durante cinco años, lo que le generó perjuicios económicos.

El Consejo de Estado condenó al municipio a pagar más de \$268 millones por concepto de intereses moratorios y lucro cesante, reconociendo que la declaratoria de caducidad fue ilegal y afectó gravemente al contratista.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- La caducidad de un contrato estatal solo puede declararse durante el plazo de ejecución del contrato, no después de su vencimiento ni durante la etapa de liquidación.
- La falta de competencia temporal para declarar la caducidad constituye un vicio grave que puede ser declarado de oficio por el juez, incluso si no fue alegado por el demandante.
- La ejecución parcial de la obra no justifica la caducidad si el plazo ya ha expirado, y cualquier modificación del contrato debe hacerse por escrito y con las mismas formalidades del contrato original.
- La inhabilitación para contratar con el Estado derivada de una caducidad ilegal genera perjuicios indemnizables, incluso si no se prueba con exactitud la cuantía, siempre que haya certeza del daño.

¹¹⁸ ¹¹⁸ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth, doce (12) de julio de dos mil doce (2012). Radicación: 85001-23-31-000-1995-00174-01(15024)

CONSEJO DE ESTADO NIEGA PAGO POR OBRAS SIN CONTRATO: UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA¹¹⁹

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó una sentencia que ordenaba al Municipio de Melgar pagar más de 172 millones de pesos por obras ejecutadas sin contrato escrito. El contratista alegaba haber celebrado acuerdos verbales con la administración, pero el alto tribunal concluyó que no se cumplió con la solemnidad exigida por la ley para los contratos estatales.

Este fallo unifica la jurisprudencia sobre el uso de la figura del enriquecimiento sin causa (*actio in rem verso*) en el ámbito contencioso administrativo. La Sala estableció que, por regla general, no se puede reclamar el pago de obras o servicios prestados sin contrato formal, salvo en casos excepcionales debidamente probados.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Regla general: La acción de enriquecimiento sin causa no procede cuando se pretende desconocer normas imperativas, como la exigencia de contrato escrito en la contratación estatal.
- Excepciones restringidas: La *actio in rem verso* solo será admisible en casos excepcionales, como: Cuando la administración impone al particular la ejecución de obras sin contrato, sin culpa de este.
- Cuando se trata de proteger derechos fundamentales como la salud, en situaciones de urgencia manifiesta que impidan la formalización contractual.
- Naturaleza de la acción: La *actio in rem verso* es una acción de carácter compensatorio, no indemnizatorio. El demandante solo puede reclamar el monto del enriquecimiento, no perjuicios adicionales.
- Vía procesal adecuada: En el ámbito contencioso administrativo, la pretensión de enriquecimiento sin causa debe tramitarse por la acción de reparación directa, conforme al artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.
- Competencia y procedimiento: Si la cuantía no supera 500 salarios mínimos, conoce el juez administrativo en primera instancia y el tribunal en segunda. Si supera ese monto, conoce el tribunal en primera instancia y el Consejo de Estado en segunda.
- Buena fe objetiva: La buena fe relevante en estos casos es la objetiva, es decir, el comportamiento conforme al ordenamiento jurídico. Invocar la buena fe subjetiva no justifica el incumplimiento de normas imperativas.
- No procede el enriquecimiento sin causa: Cuando se ejecutan obras sin contrato escrito y sin que se configure alguna de las excepciones mencionadas, no es posible reclamar compensación por enriquecimiento.

¹¹⁹ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012) Radicación: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897)

ESTADO DEBERÁ INDEMNIZAR A FAMILIA DE VÍCTIMA DE ATENTADO EN PUERTO RICO, CAQUETÁ¹²⁰

El Consejo de Estado confirmó la responsabilidad de la Nación —Ministerio de Defensa y Policía Nacional— por la muerte de HAGB, ocurrida el 29 de marzo de 1998 durante un atentado terrorista perpetrado por las FARC contra la estación de policía y los despachos judiciales del municipio de Puerto Rico, Caquetá.

La sentencia reconoce que, aunque el Estado no fue el autor directo del ataque, sí tiene el deber de acompañar y reparar a las víctimas del conflicto armado, en virtud del principio de solidaridad y del rompimiento de las cargas públicas que normalmente deben soportar los ciudadanos.

La decisión ordena indemnizar a los padres, hermanos, compañera permanente, hijo póstumo y abuelos del fallecido por perjuicios morales y materiales. El hijo póstumo, HAAL, recibirá además una compensación por lucro cesante, al haber sido privado de la figura paterna desde su nacimiento.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Reconocimiento de perjuicios morales por presunción de parentesco: Se presume el dolor moral en padres, hijos, hermanos y abuelos ante la pérdida de un ser querido, sin necesidad de pruebas adicionales, siempre que se acredite el vínculo familiar.
- Motivación obligatoria del juez: El juez debe justificar razonadamente el reconocimiento y la tasación de los perjuicios morales, evitando decisiones arbitrarias o discriminatorias.
- Aplicación del daño especial como título de imputación: En casos de conflicto armado, el Estado puede ser responsable por daños causados por terceros (como grupos armados ilegales) cuando se rompe el equilibrio de las cargas públicas que deben soportar los ciudadanos.
- Reconocimiento de perjuicios a hijos póstumos: Se admite la indemnización por perjuicios morales y materiales a hijos nacidos después del fallecimiento del progenitor, si se demuestra la relación afectiva y la privación de compañía y apoyo.
- Liquidación proporcional de indemnizaciones: La tasación de perjuicios debe considerar la intensidad del daño, el grado de afectación emocional y las circunstancias del hecho, aplicando criterios de equidad y proporcionalidad

¹²⁰ Sección Tercera, Sala Plena, consejero ponente: Hernán Andrade Rincón, veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación: 18001-23-31-000-1999-00454-01(24392)

SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO 2012-2025

EN LENGUAJE
claro

SECCIÓN CUARTA



SE PRECISA CUÁNDO SE PUEDEN DEMANDAR ACTOS QUE DECIDEN SOBRE LA REVOCATORIA DIRECTA DE OTROS ACTOS ADMINISTRATIVOS¹²¹

En una decisión de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado resolvió el caso de Camila Andrea Méndez Barba, quien demandó una resolución en la que la UGPP, al decidir sobre la revocatoria directa de la liquidación oficial de los aportes a pensión y salud a su cargo, modificó parcialmente la liquidación. La demandante alegaba que la resolución violaba sus derechos, al no considerar correctamente sus ingresos reales y los meses en que los percibió.

La Sala concluyó que el acto demandado no podía ser objeto de control judicial, ya que no generó una situación jurídica nueva distinta a la del acto original. Aunque la UGPP excluyó los aportes de enero y febrero de 2014, mantuvo la decisión sobre los demás meses, sin introducir elementos nuevos que habilitaran una demanda.

Con esta sentencia, el Consejo de Estado estableció criterios claros sobre cuándo los actos que resuelven solicitudes de revocatoria directa pueden ser demandados ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Los actos administrativos que deciden, de oficio o por solicitud de parte, sobre la revocatoria directa de otros actos administrativos no pueden ser demandados judicialmente.
- Excepcionalmente, son demandables cuando incluyen situaciones nuevas que modifican total o parcialmente el acto inicial. En ese caso, solo se puede discutir la parte novedosa, no el resto del acto original.
- Estas reglas se aplican únicamente a los trámites judiciales pendientes de resolución. No afectan decisiones ya tomadas.

¹²¹ Sección Cuarta, cinco (05) de diciembre de 2024. Radicación: 25000-23-37-000-2020-00174-02 (27841) CE-SUJ-4-005.

SE PERMITE CORREGIR CIERTOS ERRORES EN DECLARACIONES TRIBUTARIAS SIN LÍMITE DE TIEMPO¹²²

En sentencia de unificación, el Consejo de Estado se pronunció sobre el plazo para corregir errores en la imputación de saldos a favor, así como en los anticipos de impuestos en las declaraciones tributarias.

La empresa Americas Styrenics de Colombia Ltda. había solicitado corregir declaraciones de IVA entre 2008 y 2011, para aplicar saldos a favor no imputados correctamente. La DIAN negó la solicitud por considerarla extemporánea con sustento en el artículo 589 del Estatuto Tributario, que establece un plazo de un año para correcciones.

Sin embargo, el Consejo de Estado aclaró que el procedimiento especial del artículo 43 de la Ley 962 de 2005 permite realizar este tipo de correcciones “en cualquier tiempo”, siempre que no afecten la base gravable ni el tributo liquidado. Por tanto, no aplica el límite de tiempo del Estatuto Tributario.

La sentencia ordena a la DIAN corregir las declaraciones de IVA de la empresa para los bimestres indicados, reconociendo que la solicitud fue presentada dentro del término válido según la ley aplicable.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Las correcciones por errores en la imputación de saldos a favor o anticipos de impuestos, bajo el artículo 43 de la Ley 962 de 2005, no están sujetas al término de firmeza de las declaraciones ni a los plazos de los artículos 588 y 589 del Estatuto Tributario.
- El procedimiento especial permite tanto aumentar como disminuir las sumas imputadas entre periodos, sin sanción.
- Estas reglas rigen para trámites administrativos y judiciales pendientes, pero no aplican a casos ya decididos.

¹²² Sección Cuarta, ocho (08) de septiembre de 2022. Radicación: 25000-23-37-000-2014-00507-01 (23854) 2022CE-SUJ-4-002

ACLARA CÓMO DEBEN COTIZAR LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL¹²³

En una sentencia de unificación, el Consejo de Estado resolvió una controversia entre la cooperativa T&S y la UGPP sobre el cálculo del ingreso base de cotización (IBC) para el pago de aportes al sistema de la protección social.

La UGPP había exigido a la cooperativa incluir en el IBC pagos como ayudas, incentivos y beneficios, argumentando que todos los pagos recibidos por los asociados debían considerarse compensaciones. La cooperativa alegó que esos pagos no retribuyen directamente el trabajo y, por tanto, no deben incluirse en el IBC.

El Consejo de Estado dio la razón a la cooperativa al señalar que solo se deben incluir en el IBC las compensaciones ordinarias y extraordinarias que retribuyen directamente el trabajo realizado. Pagos como ayudas de transporte, alimentación, incentivos de navidad o beneficios por descanso anual no deben formar parte del IBC si no están ligados a la labor desempeñada.

La sentencia ordena a la UGPP realizar una nueva liquidación excluyendo esos valores y fija reglas claras para futuras actuaciones administrativas y judiciales.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- El ingreso base de cotización (IBC) para salud, pensión y riesgos laborales debe incluir las compensaciones ordinarias y extraordinarias que retribuyen únicamente el trabajo del cooperado.
- Para el SENA e ICBF, el IBC será solo la compensación ordinaria; para las cajas de compensación familiar, se suman las ordinarias y extraordinarias.
- Pagos que no retribuyen el trabajo —como ayudas de transporte, alimentación, alojamiento, incentivos o beneficios sociales— no se deben incluir en el IBC.
- Si se pacta que una compensación no se incluirá en el IBC, se aplicará el límite del 40% del total de la remuneración previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.
- Las planillas PILA se presumen veraces. Si la UGPP cuestiona pagos no incluidos, el empleador o aportante debe demostrar que sí retribuyen el trabajo.

¹²³ Sección Cuarta, veinticuatro (24) marzo de 2022. Radicación: 54001-23-33-000-2014-00364-01 (24724) 2022CE-SUJ-4-001

INDICA CÓMO SE DEBEN CALCULAR LOS APORTES A SEGURIDAD SOCIAL: PAGOS NO SALARIALES NO INTEGRAN EL IBC¹²⁴

En una sentencia de unificación, el Consejo de Estado resolvió una controversia entre la empresa Compañía Internacional de Soluciones Creativas SAS y la UGPP sobre el cálculo del Ingreso Base de Cotización (IBC) para los aportes al sistema de seguridad social. La UGPP había incluido en el IBC pagos no salariales que excedían el 40% de la remuneración total, como bonificaciones, auxilios y viáticos, lo que se consideró incorrecto por el alto tribunal.

La Corporación aclaró que solo los pagos que constituyen salario se deben incluir en el IBC, y que los pagos no salariales —aunque excedan el 40% de la remuneración— no deben ser incluidos, siempre que estén debidamente pactados y probados. Esta decisión busca evitar interpretaciones erróneas que afecten tanto a empleadores como a trabajadores y garantiza una correcta aplicación de la Ley 1393 de 2010.

Además, se ordenó a la UGPP eliminar los ajustes por «mora e inexactitud» relacionados con estos pagos y reliquidar las sanciones impuestas.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Solamente los pagos que constituyen salario (según el artículo 127 del CST) integran el IBC de aportes a pensión, salud y riesgos laborales.
- Los empleadores y trabajadores pueden pactar que ciertos pagos no integren el IBC, conforme a los artículos 128 del CST y 17 de la Ley 344 de 1996.
- El pacto de «desalarización» no puede exceder el 40% del total de la remuneración. Si lo hace, el exceso no se incluye en el IBC.
- El pacto debe estar plenamente probado, por cualquier medio válido.
- Las planillas PILA se presumen veraces. Si la UGPP objeta pagos no salariales, el empleador debe demostrar su naturaleza no salarial.

¹²⁴ Sección Cuarta, nueve (9) de diciembre de 2021. Radicación: 05001-23-33-000-2016-02496-01(25185) 2021CE-SUJ-4-004.

REGLAS PARA LA LIQUIDACIÓN DE LA SANCIÓN POR INEXACTITUD¹²⁵

La Sección Cuarta del Consejo de Estado resolvió el caso entre la Comercializadora de Automotores Nacional S.A. (antes Subaru de Colombia S.A.) y la DIAN, sobre la legalidad de las liquidaciones oficiales de IVA correspondientes a los seis bimestres del año 2009.

La empresa alegaba que sus contratos eran de usufructo y no generaban IVA. Sin embargo, el alto tribunal concluyó que, aunque formalmente se presentaban como usufructo, en realidad se trataba de compraventas encubiertas, lo que sí genera el impuesto.

Además, la Corporación estableció que la DIAN no podía desconocer saldos a favor imputados en periodos siguientes sin seguir el procedimiento legal, lo que ampliaba injustamente la base para calcular la sanción por inexactitud.

La sentencia unifica jurisprudencia sobre cómo se debe calcular la sanción por inexactitud cuando se rechazan saldos a favor imputados indebidamente.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Si un saldo a favor fue imputado indebidamente al siguiente periodo debe ser restituido por el contribuyente, conforme al procedimiento previsto en el artículo 670 del Estatuto Tributario.
- La sanción por inexactitud se debe calcular manteniendo los saldos a favor imputados, para evitar un efecto cascada que aumente injustamente la sanción.
- El contribuyente deberá devolver los saldos a favor improcedentes que fueron imputados, junto con los intereses moratorios correspondientes.

¹²⁵ Sección Cuarta, dos (2) de diciembre de 2021. Radicación: 25000-23-37-000-2014-00585-01 (24420) 2021CE-SUJ-4-003.

ACLARA CUÁNDO LOS DIVIDENDOS ESTÁN GRAVADOS CON ICA Y EXONERA SANCIÓN POR ERROR DE INTERPRETACIÓN¹²⁶

En una decisión clave para el régimen tributario local, el Consejo de Estado resolvió el caso de Inversiones Escorial S.A. contra la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, sobre el impuesto de industria y comercio (ICA) correspondiente al primer bimestre de 2011.

La empresa había excluido de su declaración los ingresos por dividendos con el argumento de que provenían de acciones clasificadas como activos fijos que, por tanto, no estaban sujetos al ICA. Aunque el Consejo de Estado concluyó que sí se realizó una actividad comercial gravada, también reconoció que la empresa actuó bajo una interpretación jurídica respaldada por jurisprudencia vigente en ese momento.

Por ello, aunque confirmó la obligación tributaria, anuló la sanción por inexactitud, al considerar que hubo un error razonable en la interpretación del derecho aplicable.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Se considera que existe actividad comercial gravada con ICA cuando el sujeto pasivo la ejerce con carácter empresarial, sin importar si está en el objeto social, si las acciones se identifican como activos fijos o si la actividad se realiza de forma habitual o profesional.
- Lo determinante es si existe una organización económica que ordena recursos para obtener ingresos, como en el caso de inversiones en sociedades que generan dividendos.
- Esta jurisprudencia unificada aplica a trámites administrativos y judiciales pendientes, pero no modifica decisiones ya tomadas.

¹²⁶ Sección Cuarta, dos (02) de diciembre de 2021. Radicación: 25000-23-37-000-2013-01107-01 (23424) 2021CE-SUJ-4-002.

PLAZO PARA FISCALIZAR DECLARACIONES DE RENTA SOMETIDAS AL RÉGIMEN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA¹²⁷

El Consejo de Estado resolvió una demanda contra el Concepto Unificado 14116 de la DIAN, que establece que el plazo para notificar requerimientos especiales sobre declaraciones de renta sujetas al régimen de precios de transferencia es de seis años.

El demandante alegaba que dicho plazo debía ser de tres años, como lo establece el artículo 705 del Estatuto Tributario para las declaraciones tributarias en general. Sin embargo, el alto tribunal concluyó que, debido a la complejidad de estas declaraciones y al término especial de firmeza de seis años previsto en el artículo 714 del mismo estatuto, también se debe ampliar el plazo para fiscalizarlas.

La Sala negó las pretensiones de la demanda y sentó jurisprudencia en el sentido de aclarar que la DIAN tiene hasta seis años para notificar requerimientos especiales en estos casos, lo que fortalece la lucha contra la evasión y garantiza seguridad jurídica.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Para las declaraciones del impuesto sobre la renta de contribuyentes sujetos al régimen de precios de transferencia, el término para notificar el requerimiento especial es de seis años contados desde el vencimiento del plazo para declarar. Si la declaración fue extemporánea, el término se cuenta desde la fecha de presentación.
- Esta jurisprudencia aplica a trámites administrativos y judiciales pendientes. No afecta decisiones ya tomadas.

¹²⁷ Sección Cuarta, cinco (5) de agosto de 2021. Radicación: 11001-03-27-000-2018-00050-00 (24226) 2021CE-SUJ-4-001.

ANULA COBRO DE PLUSVALÍA POR ENGLOBE DE PREDIOS EN CHICÓ LAGO¹²⁸

En sentencia de unificación, el Consejo de Estado revocó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y anuló dos resoluciones de la Secretaría Distrital de Planeación que habían liquidado la participación en plusvalía sobre tres predios englobados en la UPZ Chicó Lago, Bogotá.

Los demandantes, entre ellos Fiduciaria Bogotá S.A., argumentaron que no se había generado un mayor aprovechamiento del suelo que justificara el cobro de plusvalía. El alto tribunal les dio la razón, al concluir que el Decreto 059 de 2007 —vigente al momento del englobe— no modificó los índices de edificabilidad respecto del Decreto 075 de 2003, por lo que no se configuró el hecho generador del tributo.

Además, la Sala aclaró que el trámite de englobe y la expedición de licencias urbanísticas no constituyen acciones urbanísticas que generen plusvalía, sino momentos de exigibilidad del cobro, siempre que exista previamente una acción urbanística que aumente el valor del suelo.

Como resultado, se declaró que los demandantes no adeudan suma alguna por este concepto y se ordenó cancelar cualquier anotación relacionada en el folio de matrícula del predio englobado. No se ordenó devolución de dineros, pues ese trámite debe seguirse por vía administrativa.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- La «autorización específica» que configura el hecho generador de la participación en plusvalía es una acción urbanística (no una actuación como el englobe o la licencia), entendida como aquella contenida en los planes de ordenamiento territorial (POT) o en los instrumentos que los desarrollan o complementan, que permita destinar el predio a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo.
- La participación en plusvalía solo se causa si el ente territorial ha adoptado previamente este instrumento mediante acuerdo.
- Esta regla jurisprudencial se aplica únicamente a trámites pendientes en sede administrativa o judicial. No afecta decisiones ya adoptadas.

¹²⁸ Sección Cuarta, tres (03) de diciembre de 2020. Radicación: 25000-23-37-000-2012-00375-02 (23540) 2020CE-SUJ-4-006.

CONSEJO DE ESTADO AVALA DEDUCCIÓN POR CRÉDITO MERCANTIL E INTERESES EN ADQUISICIÓN DE ACCIONES¹²⁹

En sentencia de unificación, el Consejo de Estado anuló los actos administrativos de la DIAN que modificaron la declaración de renta de Cemex Colombia S.A. correspondiente al año gravable 2009. La entidad había rechazado deducciones por amortización de crédito mercantil e intereses derivados de un préstamo para adquirir una compañía extranjera, con el argumento de que no se cumplían los requisitos legales.

La alta corte concluyó, en desarrollo del artículo 107 del Estatuto Tributario, que dichas deducciones sí eran procedentes, al considerar que la inversión realizada era necesaria y proporcional y que guardaba relación de causalidad con la actividad productora de renta de Cemex, aunque no generara dividendos gravados en ese mismo año. Además, estableció que los intereses pagados por el préstamo también eran deducibles, al tratarse de gastos necesarios para expandir la actividad económica de la empresa.

La sentencia revoca la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y declara la firmeza de la declaración de renta presentada por Cemex. También se excluye la sanción por inexactitud impuesta por la DIAN.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Todas las expensas realizadas en desarrollo o ejecución de la actividad productora de renta tienen relación de causalidad. No es determinante que generen ingresos en el mismo periodo ni que las actividades estén expresamente en el objeto social.
- Son necesarias las expensas que, razonablemente, permiten desarrollar, conservar o mejorar la actividad generadora de renta. Se valoran con criterio comercial, según la situación financiera del contribuyente y las condiciones del mercado, entre otros aspectos.
- Son proporcionales las expensas que se realizan razonablemente en función del beneficio esperado y del contexto económico del contribuyente.
- El contribuyente debe demostrar ante la administración y los jueces que la expensa cumple con los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad.
- Estas reglas se aplican a trámites pendientes en vía administrativa o judicial. No afectan decisiones ya adoptadas.

¹²⁹ Sección Cuarta, veintiséis (26) de noviembre de 2020. Radicación: 25000-23-37-000-2013-00443-01 (21329) 2020CE-SUJ-4-005.

SE RECONOCE DEDUCCIÓN POR PÉRDIDA EN VENTA DE TIDIS Y FIJA REGLAS PARA SU TRATAMIENTO TRIBUTARIO¹³⁰

En sentencia de unificación, el Consejo de Estado revocó parcialmente la decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y anuló los actos de la DIAN que modificaron la declaración de renta de Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S. correspondiente al año gravable 2010.

La DIAN había rechazado la deducción por pérdida en la venta de TIDIS (títulos de devolución de impuestos) y por diferencia en cambio en la venta de acciones en moneda extranjera, además de imponer una sanción por inexactitud. El alto tribunal concluyó que la pérdida generada por la venta de TIDIS en el mercado secundario sí constituye un gasto financiero deducible, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

Sin embargo, la Sala negó la deducción por diferencia en cambio en la venta de acciones, al considerar que dicho ajuste solo se puede hacer al cierre del periodo gravable, no en el momento de la enajenación. También mantuvo la sanción por inexactitud, aunque aplicó el principio de favorabilidad para reducirla del 160 % al 100 %.

Como resultado, se reconoció un mayor saldo a favor para la empresa y se fijaron reglas claras sobre el tratamiento tributario de los TIDIS.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- El menor valor que resulta de la negociación de títulos de devolución de impuestos (TIDIS) en el mercado secundario es deducible, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario (causalidad, necesidad y proporcionalidad).
- Esta regla jurisprudencial se aplica únicamente a trámites pendientes en sede administrativa y judicial. No afecta decisiones ya adoptadas.

¹³⁰ Sección Cuarta, veintinueve (29) de octubre de 2020. Radicación: 76001-23-33-000-2016-00539-01(24266) 2020CE-SUJ-4-004.

ACLARA REGLAS PARA COMPENSAR PÉRDIDAS FISCALES EN FUSIONES EMPRESARIALES¹³¹

En una sentencia de unificación, el Consejo de Estado confirmó parcialmente la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que modificó la declaración de renta que Hewlett Packard Colombia Ltda. presentó por el año gravable 2011.

La empresa había compensado las pérdidas fiscales de la sociedad absorbente en un proceso de fusión en el que fue absorbida, sin aplicar el límite porcentual previsto en el artículo 147 del Estatuto Tributario. La DIAN rechazó parte de esa compensación e impuso sanción por inexactitud.

El alto tribunal determinó que, en procesos de fusión por absorción, tanto la sociedad absorbente como la absorbida pueden compensar sus propias pérdidas fiscales, pero únicamente hasta el porcentaje de participación que cada una tuvo en el patrimonio de la sociedad resultante. En este caso, Hewlett Packard solo podía compensar el 4.39% de las pérdidas, correspondiente a su participación en la fusión.

La Sala también ratificó la sanción por inexactitud, al considerar que la empresa aplicó incorrectamente la norma, obteniendo un beneficio tributario que no correspondía a su realidad económica.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- En procesos de fusión por absorción, se entiende que las «sociedades fusionadas» incluyen tanto a las absorbentes como a las absorbidas. La compensación de pérdidas fiscales por parte de las sociedades fusionadas debe respetar los límites porcentuales y temporales establecidos en el inciso segundo del artículo 147 del Estatuto Tributario.
- Estas reglas jurisprudenciales se aplican únicamente a trámites pendientes en sede administrativa y judicial. No afectan decisiones ya adoptadas.

¹³¹ Sección Cuarta, veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020). Radicación: 25000-23-37-000-2015-00500-01 (23419) 2020 CE – SUJ-4-003.

FIJA REGLAS PARA IMPONER SANCIONES TRIBUTARIAS EN LIQUIDACIONES OFICIALES¹³²

El Consejo de Estado modificó parcialmente una sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el caso de INFOTIC S.A., relacionado con sanciones impuestas por la DIAN respecto de la declaración de renta del año gravable 2010.

La DIAN había sancionado a la empresa por no enviar información, por irregularidades contables en años distintos al discutido (2007, 2009 y 2011) y por errores en la corrección de la declaración. Aunque el Tribunal redujo el monto de las sanciones, el Consejo de Estado mantuvo la sanción por no informar y el recálculo por corrección, pero anuló la sanción por irregularidades contables, al considerar que no correspondían al año fiscal objeto del proceso.

La Sala aprovechó el caso para sentar jurisprudencia sobre cómo se deben imponer las sanciones dentro de procesos de determinación tributaria, exigiendo coherencia entre el tributo, el periodo y las bases de cuantificación.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Las sanciones en procesos de determinación tributaria requieren para su imposición, la expedición de una liquidación oficial (de revisión o aforo).
- Las sanciones deben coincidir con el tributo, el periodo, las bases de cuantificación y el monto del gravamen, cuando afecten la base de imposición.
- Estas reglas jurisprudenciales se aplican únicamente a trámites pendientes en sede administrativa y judicial. No afectan decisiones ya adoptadas.

¹³² Sección Cuarta, tres (3) de septiembre de 2020. Radicación: 25000-23-37-000-2016-01405-01 (24264) CE – SUJ-4-002.

ACLARA CÓMO CALCULAR SANCIONES POR DEVOLUCIONES O COMPENSACIONES TRIBUTARIAS IMPROCEDENTES¹³³

El Consejo de Estado modificó parcialmente una sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca sobre la sanción impuesta a Compass Group Services Colombia S.A. por haber solicitado una compensación tributaria improcedente en su declaración de renta del año 2008.

La DIAN había sancionado a la empresa por compensar un saldo a favor que luego fue reducido mediante liquidación oficial. Compass alegó que la sanción era ilegal porque la liquidación no estaba en firme y que se le estaba sancionando dos veces por el mismo hecho. El Consejo de Estado aclaró que la sanción puede imponerse sin necesidad de que la liquidación esté en firme y que el procedimiento que siguió la DIAN fue legal.

Sin embargo, al aplicar el principio de favorabilidad, el alto tribunal redujo la sanción al 20% del monto compensado en exceso, excluyendo de la base de cálculo otras sanciones ya impuestas, como la de inexactitud. En consecuencia, la empresa debía reintegrar \$389 millones y pagar una multa de \$38 millones.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Si una norma posterior establece una sanción menos gravosa que la vigente al momento de la infracción, se debe aplicar la más favorable.
- Al calcular la sanción por compensación o devolución improcedente, se debe excluir de la base de cálculo el monto de otras sanciones tributarias que hayan reducido el saldo a favor.
- Estas reglas se aplican únicamente a trámites pendientes en sede administrativa y judicial. No afectan decisiones ya adoptadas.

¹³³ Sección Cuarta, veinte (20) de agosto de 2020. Radicación: 25000-23-37-000-2015-00379-01 (22756) 2020CE-SUJ-4-001.

RECONOCE DERECHO DE ASEGURADORAS A DEFENDERSE EN PROCESOS TRIBUTARIOS¹³⁴

En sentencia de unificación, el Consejo de Estado rectificó su postura sobre la participación de aseguradoras, garantes y deudores solidarios en procesos administrativos tributarios. La decisión surge del caso de Seguros Colpatria S.A., que fue sancionada por la DIAN sin haber podido ejercer plenamente su derecho de defensa.

La Sala Cuarta del alto tribunal determinó que estas entidades deben ser vinculadas desde el inicio de los procedimientos de fiscalización, sanción y cobro coactivo, cuando exista una garantía vigente. Esto incluye la notificación del requerimiento especial, el pliego de cargos y la resolución sanción, así como el derecho a presentar recursos y excepciones.

La sentencia también revocó una decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y ordenó la terminación del proceso coactivo contra Seguros Colpatria, al considerar que se vulneró su derecho al debido proceso.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- La obligación de garantes y aseguradoras de pagar la suma devuelta por la administración de impuestos surge cuando se configura el siniestro, es decir, cuando se expide la liquidación oficial o la resolución sanción.
- Estas entidades tienen derecho a controvertir los actos administrativos que les afecten, tanto en vía administrativa como judicial.
- La administración tributaria debe vincular a garantes y aseguradoras desde el inicio del procedimiento, notificándoles el requerimiento especial y el pliego de cargos.
- En los actos administrativos se debe precisar la responsabilidad de cada garante o aseguradora, conforme a los artículos 793 y siguientes del Estatuto Tributario.
- El título ejecutivo contra el contribuyente también será válido contra el garante o asegurador, siempre que se les haya vinculado debidamente al procedimiento.

¹³⁴ Sección Cuarta, catorce (14) de noviembre de 2019. Radicación: 25000-23-37-000-2013-00452-01(23018) CE-SUJ-4-011.

CONSEJO DE ESTADO FIJA REGLAS PARA SANCIONAR A QUIENES INCUMPLEN EL DEBER DE INFORMAR A LA DIAN¹³⁵

La Sección Cuarta del Consejo de Estado profirió una sentencia de unificación jurisprudencial sobre las sanciones aplicables a quienes incumplen el deber de suministrar información tributaria en medios magnéticos, en casos ocurridos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016.

El caso concreto involucró a Carlos Raúl Rodríguez Guerrero, sancionado por la DIAN por no entregar información correspondiente al año 2006. Aunque el Tribunal Administrativo de Cundinamarca había anulado la sanción por considerar que había caducado el plazo para imponerla, el Consejo de Estado revocó esa decisión porque concluyó que la sanción se impuso dentro del tiempo legal.

La sentencia establece criterios claros sobre cuándo empieza a correr el plazo para sancionar, cómo se determina si una persona está obligada a informar, cómo se calcula la sanción y cómo se puede reducir. Además, fija reglas para aplicar sanciones proporcionales y razonables, respetando los derechos del contribuyente.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- **Inicio del plazo para sancionar:**
Cuando la sanción se impone por resolución independiente, el plazo para notificar el pliego de cargos comienza desde la fecha en que se presentó (o debió presentarse) la declaración del impuesto del año en que se cometió la infracción.
- **Valor probatorio de las declaraciones:**
Las autoliquidaciones tributarias tienen valor probatorio para determinar si el contribuyente estaba obligado a informar, pero pueden ser desvirtuadas con otros medios de prueba.
- **Base para calcular la sanción:** Si la información omitida tiene cuantía, se usa ese valor. Si no tiene cuantía o no puede establecerse, se usa como base los ingresos netos del año correspondiente o, en su defecto, el patrimonio bruto del año anterior.
- **Graduación de la sanción (si hay cuantía):**
0,5% si se corrige antes del pliego de cargos.
1% si se corrige antes de la resolución sancionadora.
3% si se corrige durante el recurso de reconsideración.
5% si se corrige después del recurso o no se corrige.
- **Graduación de la sanción (si no hay cuantía):**
0,05% de ingresos netos o patrimonio bruto si se corrige antes del pliego.
0,1% si se corrige antes de la resolución.
0,3% si se corrige durante el recurso.
0,5% si se corrige después o no se corrige.

¹³⁵ Sección Cuarta, catorce (14) de noviembre de 2019. Radicación: 52001-33-31-004-2011-00617-01(22185) CE-SUJ-4-010.

- **Reducción de la sanción:**
Si la sanción fue mal calculada, el contribuyente puede corregirla y acceder a los beneficios de reducción (10% o 20%), siempre que cumpla con los requisitos legales.
- **Aplicación temporal:**
Estas reglas aplican únicamente a conductas ocurridas antes del 29 de diciembre de 2016, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1819.

IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO Y EXONERA A ISA DE PAGAR TRIBUTO EN CÁCERES¹³⁶

El Consejo de Estado profirió sentencia de unificación jurisprudencial en la que estableció las reglas sobre los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público en Colombia. En el caso concreto, revocó la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia y anuló la cuenta de cobro que el municipio de Cáceres había emitido contra Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. (ISA). La Sala concluyó que ISA no es sujeto pasivo del impuesto porque, aunque posee una línea de transmisión de energía eléctrica que atraviesa la zona rural del municipio, no tiene establecimiento físico ni presencia en la jurisdicción, lo que impide considerarla beneficiaria potencial del servicio de alumbrado público, circunstancia esta que configura el hecho generador del tributo.

Este fallo fija las reglas para determinar quiénes deben pagar el tributo y bajo qué condiciones, especialmente en casos de empresas con infraestructura en zonas rurales.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

➤ **Sujeto activo**

Regla (i): Los municipios son los únicos sujetos activos autorizados para cobrar el impuesto de alumbrado público.

➤ **Hecho generador**

Regla (ii): El impuesto se genera por ser usuario potencial del servicio, es decir, por tener residencia, domicilio o establecimiento físico en la jurisdicción municipal.

➤ **Referentes válidos para determinar el impuesto**

Subregla (a): Ser usuario del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

Subregla (b): Tener propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en el municipio.

Subregla (c): El impuesto de industria y comercio no es un referente válido.

Subregla (d): Empresas con activos en el municipio (como líneas de transmisión, subestaciones, antenas, peajes, etc.) son sujetos pasivos solo si tienen establecimiento físico en la jurisdicción municipal.

Subregla (e): El municipio debe probar la existencia de ese establecimiento físico para exigir el impuesto.

➤ **Base gravable**

Subregla (f): El consumo de energía eléctrica es un parámetro válido.

Subregla (g): La capacidad instalada también es válida para empresas del sector eléctrico.

Subregla (h): Si una empresa cumple varias condiciones, solo se le puede cobrar por una.

¹³⁶ Sección Cuarta, seis (6) de noviembre de 2019. Radicación: 05001-23-33-000-2014-00826-01(23103) CE-SUJ-4-009.

➤ **Tarifa**

Subregla (i): Las tarifas deben ser razonables y proporcionales al costo del servicio.

Subregla (j): La carga de probar que la tarifa no es razonable o proporcional recae en el contribuyente.

ACLARA QUE SOLO EL IMPORTADOR PUEDE DESCONTAR EL IVA EN VENTAS DESDE ZONAS FRANCAS AL TERRITORIO NACIONAL¹³⁷

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación, resolvió el caso de FOGEL ANDINA S.A.S., empresa ubicada en la Zona Franca del Pacífico, que pretendía descontar el IVA en operaciones de venta de refrigeradores a empresas ubicadas en el territorio aduanero nacional. La DIAN había rechazado este descuento y sancionado a la empresa por inexactitud en su declaración de IVA del primer bimestre de 2010.

La alta corte concluyó que dichas operaciones no son exportaciones, sino importaciones, y que el derecho a descontar el IVA corresponde exclusivamente al adquirente-importador, es decir, a quien introduce los bienes al territorio nacional y paga el impuesto. Por tanto, FOGEL ANDINA no tenía derecho a ese beneficio.

Además, el Consejo de Estado aclaró que el beneficio de auditoría en renta no se extiende automáticamente a las declaraciones de IVA, por lo que la DIAN actuó dentro del plazo legal al notificar el requerimiento especial. No obstante, en aplicación del principio de favorabilidad, redujo la sanción por inexactitud del 160% al 100%.

REGLA DE UNIFICACIÓN

- Las ventas de bienes desde zonas francas al territorio aduanero nacional son importaciones y el derecho a descontar el IVA en estas operaciones corresponde al adquirente-importador, quien introduce los bienes al país y paga el impuesto.

¹³⁷ Sección Cuarta catorce (14) de agosto de 2019. Radicación: 76001-23-33-000-2014-00008-01(21793) CE-SUJ-4-006.

SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO 2012-2025

en
LENGUAJE
claro

SECCIÓN QUINTA



SE PROHÍBE LIMITAR INSCRIPCIONES EN CONCURSOS PARA ELEGIR PERSONEROS MUNICIPALES¹³⁸

La Sección Quinta del Consejo de Estado dictó sentencia de unificación jurisprudencial en la que estableció que es ilegal restringir a los aspirantes al cargo de personero municipal o distrital a inscribirse en una sola convocatoria. Esta decisión surge del análisis del caso de Aranzazu (Caldas), donde la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), como operador logístico, impuso dicha restricción.

El alto tribunal concluyó que esta limitación vulnera principios constitucionales como la democracia participativa, el derecho de acceso a cargos públicos y la libre concurrencia, pilares fundamentales del concurso público de méritos. Además, recordó que los concejos municipales son los únicos competentes para definir las reglas del concurso, y que los operadores logísticos no pueden exceder sus funciones.

Aunque en este caso no se anuló la elección del personero de Aranzazu, Caldas, la Corte aclaró que la decisión tendrá efectos hacia el futuro, es decir, aplica para todos los concursos que se convoquen en adelante.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Es improcedente que los concejos municipales en sus convocatorias para la elección de personero municipal o distrital, así como los terceros o entidades especializadas de la administración pública que se contraten para el apoyo logístico en el desarrollo de concursos públicos de mérito para dichos efectos, establezcan como restricción para las aspirantes a dicho cargo, que sólo pueden inscribirse para una sola convocatoria.

¹³⁸ Sección Quinta, doce (12) de agosto de 2021. Radicación: 1001-03-28-000-2021-00030-00.

CONFIRMA ELECCIÓN DE CONTRALOR DE SANTA MARTA Y FIJA REGLAS SOBRE PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA EN ACTOS ELECTORALES¹³⁹

El Consejo de Estado confirmó la sentencia que negó la nulidad de la elección de Alfredo José Moisés Ropaín como Contralor Distrital de Santa Marta para el periodo 2016–2019. Aunque el acto que declaró la elección del demandado fue revocado posteriormente por el Concejo Distrital, se comprobó que sí produjo efectos jurídicos entre abril y junio de 2017, por lo que no procedía declarar la “sustracción de materia”.

La Sala aprovechó el caso para unificar criterios sobre cómo deben actuar los jueces cuando un acto electoral pierde fuerza ejecutoria. Se concluyó que, si el acto no se encuentra vigente, pero produjo efectos, debe analizarse su legalidad en sentencia; si no los produjo, el proceso debe terminarse en su etapa inicial.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Si el acto demandado no produjo efectos y ya no está vigente, el juez debe declarar la carencia de objeto por sustracción de materia y terminar el proceso en su etapa inicial, sin llegar a sentencia.
- Si el acto sí produjo efectos, aunque haya sido revocado o retirado del ordenamiento jurídico, el juez contencioso administrativo conserva competencia para analizar su legalidad en sentencia.

¹³⁹ Sección Quinta, veinticuatro (24) de mayo de 2018. Radicación: 47001-23-33-000-2017-00191-02(SU).

CONFIRMA VALIDEZ DE ELECCIÓN DE CONCEJAL DE BOGOTÁ Y FIJA NUEVA REGLA PARA JUECES ELECTORALES¹⁴⁰

La Sección Quinta del Consejo de Estado revocó la sentencia que anulaba la elección de Nelson Castro Rodríguez como concejal de Bogotá para el período 2016–2019. El alto tribunal concluyó que Castro, en calidad de trabajador oficial de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), no estaba inhabilitado para participar en política, ya que no existe una ley estatutaria que regule esta prohibición para su tipo de vinculación laboral.

La decisión se basó en que las inhabilidades deben interpretarse de forma restrictiva y literal, y que la participación política de trabajadores oficiales no está expresamente prohibida por la Constitución. Además, el Consejo de Estado exhortó al Congreso a expedir la ley estatutaria pendiente desde 2004, que defina las condiciones de participación política de los servidores públicos.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Es deber de los jueces y tribunales, en primera instancia, resolver todas las causales de invalidez que la parte actora incluya en las demandas de nulidad electoral.

¹⁴⁰ Sección Quinta, veintiséis (26) de septiembre de (2017). Radicación: 25000-23-4100-000-2015-02491-01(SU).

REGLAS SOBRE MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS ELECTORALES¹⁴¹

El Consejo de Estado negó la nulidad del acto por el cual fue designado Julio César Gómez Salazar como director general encargado de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), mediante el Acuerdo No. 003 del 14 de marzo de 2016. La demanda alegaba que dicho nombramiento se realizó sin que estuviera ejecutoriada la medida cautelar que suspendía al director titular, Juan Manuel Álvarez Villegas.

La Sala concluyó que, en materia electoral, las medidas cautelares deben cumplirse de forma inmediata una vez notificadas, incluso si están pendientes recursos como el de reposición. Por tanto, el Consejo Directivo de la CARDER actuó conforme a la ley al acatar la orden judicial y suplir la vacancia temporal.

Además, se estableció jurisprudencia unificada sobre la ejecutoria y cumplimiento de autos que decretan medidas cautelares en procesos contencioso-electorales.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- En procesos de nulidad electoral, las medidas cautelares decretadas deben ejecutarse tan pronto sean notificadas, sin esperar a que se resuelvan recursos como el de reposición.

¹⁴¹ Sección Quinta, siete (07) de diciembre de 2016. Radicación: 11001-03-28-000-2016-00044-00(SU).

ANULA ELECCIÓN DE LA GOBERNADORA DE LA GUAJIRA POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE INHABILIDADES¹⁴²

El Consejo de Estado anuló la elección de Oneida Rayeth Pinto Pérez como gobernadora de La Guajira para el periodo 2016-2019. La decisión se tomó al comprobar que la candidata se inscribió para el cargo antes de cumplir el tiempo mínimo legal de inhabilidad tras haber ejercido como alcaldesa del municipio de Albania (La Guajira).

Según la ley, los alcaldes no pueden inscribirse como candidatos a otro cargo de elección popular en la misma circunscripción hasta 12 meses después de dejar el cargo. Pinto Pérez renunció como alcaldesa el 21 de julio de 2014 y se inscribió como candidata a la gobernación el 25 de junio de 2015, es decir, 11 meses y 4 días después, incumpliendo el plazo legal.

La Sala Electoral del Consejo de Estado determinó que esta inscripción violó el régimen de inhabilidades, lo que constituye una causal de nulidad electoral. La sentencia tendrá efectos hacia el futuro (ex nunc), lo que significa que la gobernadora mantendrá su cargo hasta que la decisión quede en firme.

REGLA DE UNIFICACIÓN

- La prohibición contemplada en los artículos 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000 tiene como extremo temporal final la fecha de la nueva inscripción; por tanto, el cómputo del extremo temporal final no tiene en cuenta la fecha de la elección.

¹⁴² Sección Quinta, siete (7) de junio dos 2016. Radicación: 11001-03-28-000-2015-00051-00(SU).

ACLARA EFECTOS DE NULIDAD ELECTORAL EN ELECCIÓN DEL SECRETARIO DE LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO¹⁴³

El Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda que buscaba anular la elección de Jorge Eliécer Laverde Vargas como secretario de la Comisión Sexta del Senado, realizada el 9 de septiembre de 2015. La demanda alegaba que el Congreso no había cumplido con una sentencia previa que anuló una convocatoria anterior por irregularidades.

La Sala concluyó que, al no haberse modulado los efectos de la sentencia de nulidad anterior, el Senado tenía dos opciones válidas: continuar el proceso desde el punto no afectado por la irregularidad o realizar una nueva convocatoria. Optó por lo segundo, lo cual fue considerado legal, ya que no existían derechos adquiridos por los inscritos en la convocatoria anulada.

Este fallo se profiere como sentencia de unificación, con el objetivo de establecer criterios claros sobre los efectos de la nulidad electoral cuando no se especifican en la sentencia.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- Cuando se declare la nulidad de un acto de elección por irregularidades en el trámite, y no se modulen los efectos en la sentencia, se pueden aplicar dos alternativas:
 - Retomar el procedimiento desde el momento anterior a la irregularidad, si se puede identificar con certeza.
 - Realizar una nueva convocatoria, siempre que no se vulneren derechos adquiridos.

¹⁴³ Sección Quinta, veintiséis (26) de mayo de 2016. Radicación: 11001-03-28-000-2015-00029-00(SU)

REDEFINE INHABILIDAD POR PARENTESCO PARA SER CONGRESISTA: NUEVO CRITERIO APLICARÁ DESDE ELECCIONES 2018¹⁴⁴

El Consejo de Estado negó la nulidad de la elección de León Darío Ramírez Valencia como Representante a la Cámara por Antioquia, pese a que su hermano fue alcalde de Santa Bárbara hasta 17 días antes de las elecciones. Aunque se probó el parentesco y el ejercicio de autoridad civil y política, la Sala consideró que no se configuró la inhabilidad bajo la jurisprudencia vigente en ese momento, que exigía que el pariente ejerciera autoridad el día de las elecciones.

Sin embargo, en esta sentencia de unificación, el Consejo de Estado modificó la interpretación del artículo 179, numeral 5 de la Constitución, estableciendo que la inhabilidad se configura desde el día de inscripción de la candidatura hasta la fecha en que se declara la elección. Esta nueva regla busca evitar el nepotismo y garantizar la igualdad electoral, pero solo aplicará desde las elecciones legislativas de 2018, en respeto al principio de confianza legítima.

REGLA DE UNIFICACIÓN

- Se considera que la inhabilidad se configura si el pariente ejerce autoridad civil o política desde el día de inscripción de la candidatura hasta el día en que se declara la elección del candidato.

¹⁴⁴ Sección Quinta, veintiséis (26) de marzo de 2015. Radicación: 11001-03-28-000-2014-00034-00(SU).

ORDENA SUSTITUCIÓN GRATUITA DE LICENCIAS DE CONDUCCIÓN EN BARRANQUILLA¹⁴⁵

La Sección Quinta del Consejo de Estado revocó una decisión del Tribunal Administrativo del Atlántico y ordenó a la Secretaría de Movilidad de Barranquilla realizar gratuitamente la sustitución de las licencias de conducción vigentes que no cumplen con los requisitos técnicos establecidos por la ley.

La decisión se tomó en respuesta a una acción de cumplimiento presentada por una ciudadana, quien denunció que se estaban cobrando tarifas por un trámite que, según la Ley 769 de 2002, debe ser gratuito. El alto tribunal aclaró que la gratuidad aplica únicamente para la sustitución de licencias vigentes, no para su renovación ni recategorización, las cuales sí implican costos.

Aunque se negó la devolución de los dineros cobrados por este trámite, el Consejo de Estado exhortó al Ministerio de Transporte a tomar medidas para garantizar que todos los organismos de tránsito del país cumplan con esta obligación legal.

REGLAS DE UNIFICACIÓN

- La sustitución gratuita de licencias de conducción aplica únicamente cuando el documento esté vigente y deba cambiarse por razones técnicas, según el artículo 17 de la Ley 769 de 2002.
- La renovación y recategorización de licencias no están cubiertas por la gratuidad y deben ser asumidas por el ciudadano.

¹⁴⁵ Sección Quinta, cinco (5) de marzo de 2014 Radicación: 08001-23-33-000-2013-00310-01 ACU (SU).