



SECCIÓN SEGUNDA

2023 - 2026

Decisiones de impacto jurídico,
social, económico y de género



SECCIÓN SEGUNDA

2023 - 2026

Decisiones de impacto jurídico,
social, económico y de género

Magistrados Sección Segunda

Luis Eduardo Mesa Nieves

Presidente

Elizabeth Becerra Cornejo

Juan Enrique Bedoya Escobar

Jorge Iván Duque Gutiérrez

Juan Camilo Morales Trujillo

Jorge Edison Portocarrero Banguera



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia





CONSEJO DE ESTADO
SECCIÓN SEGUNDA
2023 – 2026

DECISIONES DE IMPACTO JURÍDICO,
SOCIAL, ECONÓMICO Y DE GÉNERO

Alberto Montaña Plata
Presidente del Consejo de Estado

María del Pilar Bahamón Falla
Vicepresidenta del Consejo de Estado

Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección Segunda

Luis Eduardo Mesa Nieves
Presidente

Elizabeth Becerra Cornejo
Juan Enrique Bedoya Escobar
Jorge Iván Duque Gutiérrez
Juan Camilo Morales Trujillo
Jorge Edison Portocarrero Banguera

Verónica Amaya Rey
Secretaría de la Sección

Compilador:
Rodrigo Eduardo Meléndez Camargo

Consejo Superior de la Judicatura

Mary Lucero Novoa Moreno
Presidente

Paola Zuluaga Montaña
Directora Centro de Documentación Judicial
(CENDOJ)

María Alejandra Mesa Ramos
Diseño de Portada

ISBN: 978-628-7896-12-3

ISBN Digital: 978-628-7896-13-0

Impresión
Imprenta Nacional de Colombia
www.imprenta.gov.co
Octubre de 2026

Bogotá D.C. - Colombia



www.consejodeestado.gov.co



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

www.ramajudicial.gov.co





Contenido

Presentación	11
---------------------	----

Jurídico	15
-----------------	----

SENTENCIA – Reconocimiento de reintegro de mesadas pensionales desde la fecha de retiro del servicio por compatibilidad con salario derivado de contrato de trabajo de carácter privado como docente universitario de hora cátedra. Cambio jurisprudencial en materia de compatibilidad – Efectividad del goce de la pensión.	17
---	----

SENTENCIA – Régimen de intereses moratorios en acciones ejecutivas cuando se trata de obligaciones contenidas en una providencia.	19
---	----

SENTENCIA – Sanción disciplinaria de amonestación escrita por incurrir en la prohibición de incumplir reiterada e injustísimamente obligaciones civiles. Equivocación en el juicio de adecuación típica. Enfoque de género en materia disciplinaria.	21
--	----

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN – SUJ-032-CE-S2-2023 Los docentes oficiales afiliados al FOMAG no son beneficiarios de la sanción moratoria por no consignación de las cesantías anualizadas.	25
--	----

SENTENCIA – Relación laboral encubierta. La subordinación es consustancial y se presume en las actividades desarrolladas por auxiliares de enfermería, en la prestación del servicio público de salud.	27
--	----

SENTENCIA – Carga de determinar monto que se cobra ejecutivamente corresponde a la parte ejecutante, para que pueda librarse el mandamiento.	29
--	----

SENTENCIA – Prima de servicios y vacaciones como factores pensionales. Incompatibilidad del artículo 1653 del C.C. en procesos ejecutivos.	31
--	----

SENTENCIA – Relación laboral encubierta. No es el acto jurídico por medio del cual se vincula a una persona a la función pública el que determina su relación con el Estado, sino lo que en realidad se evidencia de ella.	33
--	----

SENTENCIA – Sanción moratoria por consignación incompleta de cesantías anuales a funcionario de la Rama Judicial.	35
---	----

Sentencia – Competencia para establecer límites a la licencia no remunerada de los servidores de la Rama Judicial dispuesta en el artículo 142 de la Ley 270 de 1996.	37
---	----

SENTENCIA – Compatibilidad entre salario y pensión de jubilación de docente. Excepción a la prohibición del artículo 128 Constitucional. Decreto 1278 de 2002.	39
--	----

FALLO – Desconocimiento del precedente constitucional a efectos de la calificación de la culpa grave en materia de repetición.	41
--	----

FALLO – Competencia del Consejo Nacional Electoral en materia de investigación de campañas presidenciales.	43
--	----

SENTENCIA – Relación laboral de hecho. Criterios para su reconocimiento.	45
--	----





FALLO – Disminución de la mesada pensional a través de un acto unilateral de Colpensiones. Excepciones a la regla general de revocatoria directa. Defecto procedimental.....47

SENTENCIA – Relación laboral encubierta. Afectación a la póliza de seguros cuando se reconoce la relación laboral. Responsabilidad solidaria de las empresas de intermediación o tercerización laboral.....49

FALLO – Límites a la libertad de expresión. Los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de especial protección.....51

SENTENCIA – Causal 5° del artículo 250 del CPACA. Nulidad procesal. Desistimiento del recurso de apelación. Reforma en perjuicio del apelante único.....53

SENTENCIA – Revocatoria directa de actos administrativos pensionales cuando una reliquidación reduce la mesada reconocida.....55

SENTENCIA – Requisitos para el reconocimiento y pago de una pensión gracia post mortem. Rectificación del criterio jurisprudencial sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos.....57

SENTENCIA – Sustituciones de pensión gracia y ordinaria de docente. Nociones sobre la intervención de terceros en calidad de coadyuvantes, litisconsortes e intervinientes ad excludendum. No es viable un pronunciamiento de fondo sobre las situaciones jurídicas de las apelantes ante la falta de vinculación adecuada a la actuación.....59

SENTENCIA – Desnaturalización de contratos de prestación de servicios y límites al restablecimiento del derecho.....61

AUTO – Resuelve solicitud de extensión de la sentencia de unificación SUJ-033-CE-S2-2023 del 2 de noviembre de 2023. Remuneración del cargo «abogado asesor» de tribunal judicial.....63

SENTENCIA – Convocatoria a concurso de méritos y publicación previa del proyecto de acuerdo de convocatoria a un concurso de méritos.....65

SENTENCIA – Competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a gerente de empresa de servicios públicos con participación estatal.....67

SENTENCIA – La suspensión de términos decretada con ocasión de la pandemia no extiende el término de prescripción de la acción disciplinaria, por tratarse de una garantía fundamental del debido proceso que limita el ejercicio del poder sancionador del Estado.....69

SENTENCIA – Alcance del régimen de transición de la Ley 33 de 1985. Reliquidación de la pensión de jubilación con todos los factores salariales devengados en el último año de servicio.....71

SENTENCIA – Sustitución de asignación de retiro y prueba de la condición de hijo de crianza.....73

SENTENCIA – Nulidad del Literal u) del artículo 3 del Acuerdo 016 de 2018 de la CNSC y del artículo 2 de la Resolución 55925 de 2019, expedidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC.....75

AUTO – Presupuestos para la acumulación de pretensiones en nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.....77





AUTO – Medida cautelar, teletrabajo y efectos de la suspensión provisional.....	79
SENTENCIA – Relación laboral encubierta de una médica especialista vinculada mediante contratos de prestación de servicios: la autonomía profesional no excluye la subordinación.....	81
SALVAMENTO DE VOTO – Solicitud de amparo de derechos en nombre de una comunidad raizal.....	83
AUTO – Control de legalidad de una circular administrativa del Ministerio del Trabajo sobre la asistencia de los trabajadores para acudir a las jornadas de manifestación pública.....	85
SENTENCIA – Pensión de jubilación post mortem de funcionario de la Rama Judicial. Sustitución pensional a favor de la cónyuge superviviente. Aplicación del Decreto 546 de 1971.....	87
FALLO – Reconocimiento y pago de cesantías parciales. Falsificación de documentos que soportan la solicitud- Exigencia de carga de la prueba. Pago de cesantías parciales- Indebida valoración probatoria. Exceso ritual manifiesto.....	89
SENTENCIA – Tiempo de pensión de invalidez puede ser computado como tiempo de servicios para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación.....	91
SENTENCIA – Pensión de invalidez de miembro de la Policía Nacional. Aplicación del principio de favorabilidad frente al régimen especial de la Fuerza Pública. Valor probatorio de los dictámenes de las juntas de calificación e incompatibilidad con la indemnización por pérdida de capacidad laboral.....	93
SENTENCIA – Pensión de excongresista. Homologación de textos de enseñanza por tiempo de servicio. Improcedencia del régimen especial de pensiones de los congresistas regulado en la Ley 4 de 1992 y el Decreto 1359 de 1993 para el reconocimiento de la pensión post mortem.....	95
SENTENCIA – La pensión de invalidez y la propiedad de inmuebles no excluyen la dependencia económica de la hija en situación de discapacidad para acceder a la sustitución pensional.....	97
SENTENCIA – Prescripción de la acción disciplinaria y valoración probatoria en investigación por devoluciones irregulares del IVA.....	99
SENTENCIA – Cómputo de la sanción moratoria por pago tardío de cesantías.....	101
AUTO – Improcedencia de decretar pruebas cuya negativa en primera instancia ya se encuentra ejecutoriada, en virtud del numeral 2 del artículo 212 del CPACA.....	103
FALLO – Tutela contra providencia judicial. Competencia de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo para conocer demandas ejecutivas promovidas por empresas industriales y comerciales del estado, con ocasión de un contrato de mutuo.....	105
SENTENCIA – Caducidad de la acción en procesos en los que se demanda la nulidad de una decisión disciplinaria cuando el acto que la ejecuta no termina la relación laboral.....	107
SENTENCIA – Reconocimiento pensional. Improcedencia de analizar la situación conforme al régimen de la Ley 100 de 1993 por violación del principio de congruencia, justicia rogada, decisión previa y seguridad jurídica.....	109





SENTENCIA – Responsabilidad disciplinaria del Superintendente Financiero por omisión de medidas preventivas ante manipulación del precio de la acción de Fabricato S.A. 111

SENTENCIA – Nulidad de los actos administrativos por violación de las normas en que deben fundarse, falsa motivación y desconocimiento de los derechos de audiencia y de defensa. Restablecimiento del derecho. Imposibilidad de reintegro. Indemnización compensatoria. Pago de salarios y prestaciones sociales. 113

SENTENCIA – Efectos erga omnes de las sentencias de nulidad y deber de acatamiento por la Administración. 117

SENTENCIA – La sustitución de la pensión gracia no ampara vínculos de amistad. 119

SENTENCIA – Concurso de méritos. Modificación del manual de funciones y competencias laborales / estudios previos para la modificación del manual de funciones y competencias laborales. 121

SENTENCIA – Es nula la circular que estableció como regla general que la Ley 1960 de 2019 no aplica a convocatorias aprobadas antes de su vigencia. 123

FALLO – Medida cautelar de suspensión provisional dictada por la PGN en el ejercicio del cargo en el trámite de un proceso disciplinario contra un alcalde. 125

SENTENCIA – Deber de planeación en concursos de méritos e intervención de la entidad beneficiaria. 127

SENTENCIA – Nulidad del acto administrativo de revocatoria directa de una pensión cuando se fundamenta en inferencias carentes de sustento probatorio suficiente. 129

SENTENCIA – Pensión gracia, prueba indiciaria de la vinculación docente e interinidad. 131

SENTENCIA – Control judicial del fundamento normativo de los actos administrativos y pérdida de aptitud jurídica de normas salariales del nivel territorial. 133

SENTENCIA – Desnaturalización de contratos de prestación de servicios y licencia de maternidad de contratistas. 135

SENTENCIA – Abuso de la función policial por utilización de la investidura pública para atender conflictos personales. Alcance de la tipicidad disciplinaria y valoración probatoria. 137

AUTO – Imposibilidad de manifestar impedimento para pronunciarse sobre otros impedimentos. 139

SENTENCIA – Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Compatibilidad con la asignación de retiro. 141

SENTENCIA – Convención colectiva de trabajo. La denuncia de la convención colectiva de trabajo extiende su vigencia y, de fracasar el arreglo directo, se impone el arbitraje obligatorio en servicios públicos esenciales, como ocurre con el transporte aéreo. 143

SENTENCIA – Potestad reglamentaria y límites a la priorización de mano de obra local calificada en proyectos de hidrocarburos. 145





SENTENCIA – Prueba indiciaria insuficiente para desvirtuar la presunción de inocencia en materia disciplinaria. Alcance del estándar de certeza y de la duda razonable.....149

SENTENCIA – Régimen constitucional aplicable a la liquidación de la prestación cuando la vinculación se originó bajo un ordenamiento anterior.....151

SENTENCIA – Control judicial integral de los actos administrativos sancionatorios, proferidos por los titulares de la acción disciplinaria.....153

SENTENCIA – Prescripción de la acción disciplinaria. Principio de favorabilidad.....155

SENTENCIA – Reliquidación pensional en los términos del Decreto 546 de 1971 -régimen especial de la Rama Judicial y el Ministerio Público -, con inclusión de tiempos de servicio y factores salariales percibidos en el cargo de Personero Municipal.....157

Social.....161

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN – SUJ-031-CE-S2-2023 Vigencia del artículo 147 de la Ley 100 de 1993. Garantía de pensión mínima para desmovilizados.....163

SENTENCIA – Aplicación del enfoque diferencial étnico. La concurrencia de condiciones de vulnerabilidad y la pertenencia a ciertas comunidades étnicas, constituyen barreras de acceso en la incorporación a la vida desde los ámbitos económico y social- Las autoridades administrativas tienen el deber de analizar dichas circunstancias de forzosa desventaja, cuandoquiera que, ejerzan cualquier tipo de actuación sobre el personal de la institución.....165

SENTENCIA – Subsidio familiar adicional para miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.....169

SENTENCIA – Derecho fundamental de petición. Presentación de solicitudes únicamente a través de plataformas tecnológicas limita esta garantía constitucional.....171

SENTENCIA – Prestaciones sociales y sanción moratoria cuando se reconoce pensión de invalidez.....173

SENTENCIA – Nulidad de los actos administrativos por falsa motivación y violación del debido proceso. Restablecimiento del derecho. Condiciones para el reintegro. Pago de salarios dejados de percibir.....175

SENTENCIA – Renuncia a empleo en provisionalidad. Reintegro por vicio del consentimiento. Deber constitucional de protección reforzada hacia personas con afectaciones de salud mental.....177

Económico.....179

SENTENCIA – Improcedencia del reconocimiento de la pensión gracia post mortem. Cambio jurisprudencial de la Sección Segunda.....181

SENTENCIA – Cesantías definitivas y reliquidación de las prestaciones sociales del empleado público en carrera administrativa.....183

SENTENCIA – Conducta descrita como violencia intrafamiliar y sanción disciplinaria a patrullero de la Policía Nacional.....185





AUTO – Medida cautelar de urgencia – Suspende de manera provisional el Decreto 415 de 2026.....187

Género.....189

SENTENCIA – Sustitución pensional cónyuge supérstite. Disolución de sociedad conyugal y separación de cuerpos.....191

Fallo – La imparcialidad y la flexibilización de cargas probatorias en la aplicación del enfoque de género.....193

SENTENCIA – Valor probatorio de las entrevistas rendidas por niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual en procesos disciplinarios y alcance del derecho de contradicción frente al deber de evitar la revictimización.....195

Fallo – Prevalencia del principio de mérito para acceder a cargo público en consideración a la lista de elegibles de un concurso de carrera. Inexistencia de la violación de la estabilidad laboral reforzada por lactancia.....197

AUTO – Legitimación de la víctima de acoso laboral y violencia sexual para demandar la nulidad del acto administrativo que absolvió disciplinariamente al presunto victimario.....199

FALLO – Valoración probatoria desde la perspectiva de género. Pensión de sobreviviente.....201

SENTENCIA – El requisito de convivencia para acceder a la pensión de sobrevivientes de forma temporal no resulta aplicable por muerte del pensionado y del afiliado. Aplicación del enfoque de género.....203

SENTENCIA – Derecho a la sustitución pensional de la cónyuge separada de hecho. Acreditación de cinco años de convivencia en cualquier tiempo y aplicación del enfoque de género.....205

SENTENCIA – Conducta descrita como violencia intrafamiliar y sanción disciplinaria a patrullero de la Policía Nacional.....207

SENTENCIA – Sustitución de pensión gracia. Enfoque de género respecto de la situación de la cónyuge por maltrato físico que impidió continuar el vínculo matrimonial.....209

SENTENCIA – Pensión de sobrevivientes, enfoque de género y protección reforzada de niñas y adolescentes.....211

Sentencias de Unificación Jurisprudencial

SECCIÓN SEGUNDA.....213





Presentación

El derecho de acceso a la administración de justicia no solo se concreta a través de la posibilidad de acudir ante un juez de la República, sino también cuando la ciudadanía en general puede acceder y, por contera, comprender lo que los distintos órganos jurisdiccionales conocen, analizan, deciden y resuelven

En consonancia con lo anterior, para la Sección Segunda del Consejo de Estado es grato dar a conocer al público en general la presente publicación, en tanto contiene la selección de las decisiones más relevantes proferidas desde el año 2023 por cada uno los seis despachos que la integran, obra que es fruto del trabajo diligente y denodado de la consejera Elizabeth Becerra Cornejo y los consejeros Juan Enrique Bedoya Escobar, Jorge Iván Duque Gutiérrez, Luis Eduardo Mesa Nieves, Juan Camilo Morales Trujillo y Jorge Edison Portocarrero Banguera.

Nuestra invitación a consultar este compendio jurisprudencial necesariamente debe estar precedida del hecho según el cual esta Sección se encarga de resolver, entre otros asuntos, los conflictos laborales del sector público relacionados con: pensiones, cesantías y demás prestaciones salariales y sociales, retiros del servicio en sus diversas modalidades, sanciones disciplinarias y, en general, todas aquellas controversias que se suscitan en el marco de las relaciones laborales existentes entre el Estado y quienes prestan sus servicios a él bajo una vinculación legal y reglamentaria.

Y es que las materias arriba descritas no constituyen una mera retórica judicial, antes, por el contrario, ostentan una marcada incidencia en la vida cotidiana de los habitantes del territorio nacional —educadores, miembros de la fuerza pública, empleados de las distintas Ramas del Poder Público, servidores de los órganos de control y demás instituciones estatales, pensionados de todos los regímenes, entre muchos otros más—.

Por tanto, dado el impacto y alcance que las decisiones de esta Sección tienen en los espectros social, económico, jurídico y de género a nivel nacional, resulta indispensable divulgar y explicar con un lenguaje claro estas providencias, como medio y fin para tender lazos permanentes que le permitan a la ciudadanía





comprender con mayor facilidad la “lógica judicial” que impregna las decisiones jurisdiccionales.

Las decisiones judiciales que aquí se exponen inician con un escrito de la autoría de cada uno de los seis consejeros de Estado, en el que proyectan su perspectiva sobre la labor de la Sección y el sentido jurídico de esta obra. Cada texto se identifica con el escudo de la corporación e incluye un enlace al perfil del respectivo magistrado en la página web del Consejo de Estado, de manera que el lector no solo conozca su trayectoria, sino también pueda ponerle rostro a la jurisprudencia que está en sus manos.

Para facilitar esa consulta, las fichas se agrupan en cuatro ejes temáticos que evidencian el por qué cada decisión trasciende el caso concreto. En tal contexto, el eje “jurídico” reúne los pronunciamientos que precisan las reglas, unifican los criterios y corrigen las interpretaciones legales, por lo que ofrecen seguridad y previsibilidad a los abogados litigantes, autoridades, jueces y magistrados y el público en general. Por su parte, el eje “social” agrupa las decisiones que protegen derechos ligados, entre otros, al trabajo, la seguridad social y la dignidad de las personas. Así mismo, el eje “económico” destaca las providencias que generan efectos sobre el patrimonio público y privado —liquidación de acreencias, intereses, retroactivos y sostenibilidad del gasto—, cuya comprensión interesa tanto al ciudadano como al Estado. Finalmente, el eje “de género” visibiliza las decisiones que incorporan la perspectiva con enfoque diferencial y de género, que contribuyen a cerrar brechas históricas de desigualdad, en línea con los compromisos nacionales e internacionales asumidos al respecto.

El rasgo distintivo de esta publicación es su redacción en lenguaje claro. Cada ficha describe en pocas palabras y sin sacrificar el rigor que este tipo de obras reclama: el problema jurídico, la solución adoptada y su razón de ser, para que cualquier persona —no solo el especialista en la materia— pueda saber qué se decidió y por qué. La escritura diáfana va más allá de la simplificación del principio fundacional de la justicia, en tanto implica acercar las decisiones judiciales a quienes resultan directamente beneficiados y/o afectados por ella.

Adicionalmente, esta obra se presenta en dos versiones, una física y una digital, ambas pensadas para llevar al lector directamente a la fuente. En la primera de ellas, cada ficha incorpora un código QR que, al ser escaneado, conduce a la providencia completa. En la versión digital, basta con hacer clic sobre el número de radicación





para abrir la respectiva decisión. Así, la síntesis nunca reemplaza al documento original: lo antecede y lo invita a consultar.

Finalmente, la publicación incorpora una recopilación de las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por la Sección Segunda desde el año 2020. Estas decisiones, que fijan reglas de obligatorio cumplimiento y ordenan el precedente en materias de especial trascendencia, se ofrecen igualmente con el enlace directo en cada radicación, como una herramienta de consulta permanente para la comunidad jurídica y para la ciudadanía. Además, al finalizar esta obra se comparten, mediante código QR y enlace digital, las anteriores publicaciones de la Sección Segunda, con el fin de que el lector pueda acceder a una mayor oferta de análisis jurisprudencial.

Con esta iniciativa, la Sección Segunda reafirma su compromiso con una justicia abierta, comprensible y cercana. Poner las decisiones en manos de quienes se ven afectados por ellas —en un lenguaje que todos puedan entender y con acceso inmediato a la fuente— es, además de un ejercicio de transparencia, una forma de fortalecer la confianza en la administración de justicia.

Luis Eduardo Mesa Nieves

Presidente de la Sección Segunda

Octubre de 2026



Ju
rídi
CO







SENTENCIA – Reconocimiento de reintegro de mesadas pensionales desde la fecha de retiro del servicio por compatibilidad con salario derivado de contrato de trabajo de carácter privado como docente universitario de hora cátedra. Cambio jurisprudencial en materia de compatibilidad – Efectividad del goce de la pensión.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2015 05405 01 (5167–2019)
Demandante: José Félix Daza Camargo
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)
Fecha: 3 de agosto de 2023

Problema Jurídico: ¿El demandante tiene derecho al pago del retroactivo pensional correspondiente a las mesadas causadas entre el 4 de mayo de 2012 y el 30 de noviembre de 2013, período en el que este laboraba en el sector privado al servicio de la Fundación Universitaria Autónoma de Colombia bajo el cargo de docente de hora cátedra?

Solución del caso concreto: La Sala conoció, en segunda instancia, de la solicitud de nulidad los siguientes actos administrativos: (i) Resolución GNR 341742 del 5 de diciembre de 2013, proferida por Colpensiones, mediante la cual se ordenó incluir en nómina de pensionados al demandante desde el 1° de diciembre de 2013 y no a partir del 3 de mayo de 2012 cuando aquel fue retirado del servicio público; (ii) Resolución GNR 328602 del 23 de septiembre de 2014, con la que resolvió negativamente un recurso de reposición; (iii) el acto presunto derivado de la configuración del silencio administrativo negativo ocurrido

por la falta de respuesta al recurso de apelación; y (iv) Resolución 00789 del 11 de marzo de 2010, expedida por el entonces ISS a través de la cual modificó la Resolución 0026068 del 19 de junio de 2007 que había reconocido a favor del accionante una pensión de vejez.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se ordenara a la entidad demandada reconocer y pagar el retroactivo pensional de las mesadas causadas y no abonadas a partir del 3 de mayo de 2012 cuando se produjo su retiro definitivo del servicio, y no como le fue otorgada la prestación desde el 1° de diciembre de 2013.





La Sala, en decisión de segunda instancia, determinó que la parte demandada descartó la aplicación de la regulación especial pensional de los empleados de la Contraloría General de la República, así como la de la Ley 71 de 1988, la Ley 797 de 2003 y puntualmente la del Decreto 758 de 1990, todo por cuanto la norma realmente tenida en cuenta para conceder la prestación más favorable para el demandante fue la Ley 33 de 1985.

Por lo tanto, se sostuvo que al actor no era viable condicionarle el goce de su derecho a la desvinculación del sistema pensional, pues esta le fue reconocida con base en los preceptos de la Ley 33 de 1985, la cual, conforme al artículo 1° del Decreto 625 de 1988 (compilado actualmente en el artículo 2.2.8.3.1. del Decreto 1833 de 2016), solo exige para su causación el cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo laborado, y para su efectividad y correspondiente pago, la demostración del retiro definitivo del servicio oficial.

Como cambio jurisprudencial respecto de la tesis anterior sostenida en las sentencias proferidas en los procesos con números internos 4784-2016, 2306-2017 y 1075-2018, se planteó que la percepción de una pensión de jubilación derivada exclusivamente de cotizaciones del sector público no es incompatible con el pago de un salario por el desarrollo de un contrato de trabajo privado, pues no existe

ninguna norma que así lo prohíba, en la medida en que dicha restricción solo está prevista constitucionalmente para el caso de dos asignaciones del tesoro público, lo cual no ocurre en el presente litigio, en el entendido de que lo que habría recibido el accionante de manera concomitante desde el 3 de mayo de 2012, solo habría sido una prestación periódica derivada de fondos estatales y una remuneración inherente a una relación de trabajo particular, no de un vínculo legal y reglamentario que sí habría generado una imposibilidad de coexistencia.

En consideración a lo anterior, la Sala confirmó el fallo apelado que accedió a las pretensiones.





SENTENCIA – Régimen de intereses moratorios en acciones ejecutivas cuando se trata de obligaciones contenidas en una providencia.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Ejecutivo
Radicación: 25000 23 42 000 2017 01449 01 (3101–2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Fecha: 31 de agosto de 2023

Problema Jurídico: ¿Cuál es la norma aplicable para la liquidación de los intereses moratorios cuando se trata de la ejecución de obligaciones contenidas en una providencia?

Solución del caso concreto: La norma aplicable para la liquidación de los intereses moratorios, será aquella que rigió el proceso ordinario donde se dictó la providencia base de recaudo (CCA o CPACA), por lo que deberá acudirse a la fecha de presentación de la demanda ordinaria que dio origen al proceso ejecutivo, esto es, si fue presentada antes o después de la vigencia del CPACA.

El señor Miguel Antonio Galindo Arias, presentó demanda ejecutiva en contra la de UGPP con el fin de que se cumplan las sentencias proferidas el 24 de septiembre de 2009 y el 17 de marzo de 2011 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, respectivamente, mediante las cuales se ordenó la reliquidación de su pensión de jubilación.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca al ordenar seguir adelante la ejecución por los intereses moratorios, dispuso su liquidación en los términos del artículo 177 del CCA, la entidad apeló la sentencia al argumentar, entre otros aspectos, que había una indebida liquidación de intereses porque se trataba de un proceso donde la demanda fue interpuesta en amparo de la Ley 1437 de 2012 (CPACA).

La Subsección cambió su postura de liquidar los intereses moratorios con base en las normas vigentes durante su causación y consideró que el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 determinó que aquel código sólo se aplicaría a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada





de su vigencia y que los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la Ley 1437 de 2011 seguirían rigiéndose y culminarían de conformidad con el régimen jurídico anterior, esto es, el CCA.

En consecuencia, si el régimen de intereses de mora es diferencial en ambos estatutos (CCA y CPACA), así mismo se aplicarán según la normativa que rigió el proceso, por lo tanto, si la demanda ordinaria se instauró antes de la entrada en vigencia del CPACA, los intereses moratorios que corresponde liquidar en el proceso ejecutivo son aquellos del artículo 177 del CCA, pero si esta fue interpuesta después de la entrada en vigencia del CPACA, los intereses moratorios son los del artículo 195 del CPACA.

Se confirmó la decisión en este aspecto, por cuanto la tasa de mora aplicable para el crédito reconocido en el título judicial de la referencia era aquella vigente al momento de la instauración de la demanda ordinaria que dio origen al proceso ejecutivo, esto es, el artículo 177 del CCA, tal y como lo resolvió la primera instancia.





SENTENCIA – Sanción disciplinaria de amonestación escrita por incurrir en la prohibición de incumplir reiterada e injustísimamente obligaciones civiles. Equivocación en el juicio de adecuación típica. Enfoque de género en materia disciplinaria.



Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2019 00912 01 (2576–2021)
Demandante:
Demandado: Procuraduría General de la Nación – PGN
Fecha: 14 de septiembre de 2023

Problema Jurídico: ¿La autoridad disciplinaria demandada incurrió en irregularidades procesales debido a que operó el fenómeno jurídico de la prescripción, y por lo tanto los actos acusados fueron expedidos sin competencia?, ¿en los actos administrativos disciplinarios demandados, la autoridad disciplinaria demandada valoró de manera inadecuada la tipicidad y la ilicitud sustancial?

Solución del caso concreto:

Como pretensión principal, la parte demandante pidió la nulidad de los actos administrativos disciplinarios expedidos por i) la Veeduría de la PGN por medio del cual fue sancionada con suspensión por el término de un mes, y ii) la Sala Disciplinaria de la PGN que modificó la sanción impuesta por amonestación escrita. También demandó la resolución por la cual el procurador general de la nación resolvió hacer efectiva la sanción de amonestación escrita con

anotación a la hoja de vida. A título de restablecimiento del derecho, pidió que se le absolviera de toda responsabilidad disciplinaria y que se ordenara la desanotación de la sanción de los registros en los que hubiese sido inscrita.

El Tribunal Administrativo del Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, por considerar que los presupuestos necesarios para la imposición de la sanción disciplinaria se habían cumplido.





La Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación revocó la sentencia apelada y, en su lugar, declaró la nulidad de los actos acusados y ordenó a la PGN eliminar de sus bases de datos los antecedentes disciplinarios anotados como consecuencia de los actos anulados, en consideración a lo siguiente:

La prohibición de «[i]ncumplir de manera reiterada e injustificada obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia impuestas en decisiones judiciales o admitidas en diligencia de conciliación», lleva implícito lo siguiente i) la necesaria existencia de sentencias proferidas por las respectivas jurisdicciones, en las que se declare que el funcionario no ha dado cumplimiento oportuno a sus obligaciones legales, ii) su conducta contumaz, es decir es terca, obstinada, pertinaz e indiferente ante los perjuicios que le causa a los demás particulares a los que les incumple los compromisos, a pesar de las consecuencias legales negativas de su conducta; y iii) no se trata de sancionar al servidor que alguna vez incumple o no cumple oportunamente con algunas de sus obligaciones, sino al funcionario que de manera metódica, sistemática, impenitente, incorregible, descaradamente irrespetuosa desatiende sus compromisos legales, mostrando indiferencia ante los perjuicios que pueda ocasionar a los acreedores perjudicados.

El juicio de adecuación típica realizado por la Procuraduría fue equivocado,

porque si bien al momento de abrirse la indagación preliminar contra la parte demandante existían 15 órdenes de embargo emitidas por diferentes jueces civiles, lo cierto es que al momento de formularle el pliego de cargos y de expedirse la sanción disciplinaria en primera instancia sólo estaban pendientes de pago 3 de esas obligaciones, y para la fecha de expedición del acto administrativo sancionatorio de segunda instancia, solo quedaba pendiente por saldar una ¿, por lo que se trató de un incumplimiento determinado transitorio o temporal y no de una transgresión metódica y sistemática del ordenamiento jurídico.

La mora temporal o transitoria en el pago de las obligaciones dinerarias en que incurrió, no fue de manera injustificada, metódica o deliberada -como lo exige el artículo 35.11 de la Ley 734 de 2002-, sino que estuvo motivada por dos situaciones que tuvo que afrontar como madre cabeza de familia: el ingreso a la universidad de tres de sus hijos y a que a uno de ellos le diagnosticaron cáncer, circunstancias que fueron reconocidas, valoradas e inexplicablemente desechadas por la autoridad disciplinaria con el argumento de que debió ser cuidadosa y prudente, y no endeudarse más de lo que su salario le permitía y, que su comportamiento descuidado afectó la buena imagen de la institución; tesis que la Sala no acogió, en virtud de las difíciles circunstancias familiares por





las que estaba atravesando, y porque nunca desconoció sus deudas, sino que al contrario de manera progresiva las fue saldando.

La Sala llamó la atención sobre lo lamentable que resultaba el hecho de que, en casos como el conocido, la PGN y el tribunal de instancia, en vez de propender por eliminar los estereotipos sociales de género los refuercen, desconociendo la situación de debilidad de la disciplinada, madre cabeza de familia con 4 hijos, 3 de ellos en la universidad y uno con cáncer. Para la PGN y para el tribunal las difíciles circunstancias familiares y económicas por las que atravesaba la demandante no merecieron credibilidad; empero, en contraste, el tribunal de instancia edificó una nueva acusación contra la demandante señalando que pudo demandar al padre de sus hijos para que cumpliera con sus obligaciones alimentarias, omitiendo el imperativo constitucional (artículo 13) de tener en cuenta la situación de vulnerabilidad e indefensión de la mujer, lo que constituyó una clara revictimización, y una respuesta institucional injusta y severa ante la difícil situación que estaba afrontando.

Finalmente, la Sala hizo un llamado a la PGN para que en el ejercicio de sus competencias y funciones

constitucionales, legales y reglamentarias implemente enfoques y perspectivas de género sobre los derechos que le asisten a las mujeres cabeza de familia, a fin de que las circunstancias analizadas en este asunto, no vuelvan a ocurrir.



Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar





SENTENCIA DE UNIFICACIÓN – SUJ-032-CE-S2-2023 Los docentes oficiales afiliados al FOMAG no son beneficiarios de la sanción moratoria por no consignación de las cesantías anualizadas.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 66001 33 33 001 2022 00016 01 (5746–2022)
Demandante: Julián David Quintero Agudelo
Demandado: Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio / Municipio de Dosquebradas (Risaralda)
Fecha: 11 de octubre de 2023

Problema Jurídico: ¿Los docentes al servicio del Estado son destinatarios de la sanción moratoria por la falta de consignación de las cesantías anualizadas prevista en el artículo 99 (numeral 3) de la Ley 50 de 1990?

Solución del caso concreto: La Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió la sentencia de la referencia en la que unificó la jurisprudencia frente a la aplicación de la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990 por la falta de consignación de las cesantías anualizadas a los docentes al servicio del Estado.

En esta providencia la Sala definió la siguiente regla jurisprudencia

«[I]os docentes estatales afiliados al FOMAG no tienen derecho a la sanción moratoria prevista en el numeral 3 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, comoquiera que es incompatible con el sistema

de administración de cesantías regulado por la Ley 91 de 1989. Sin embargo, al personal docente en servicio activo que no esté afiliado al FOMAG le será aplicable la Ley 50 de 1990 y, por ende, la sanción moratoria del artículo 99, como un mínimo de protección social en favor del docente estatal».

Lo anterior al considerar que la Ley 91 de 1989 estableció un sistema anualizado para los docentes estatales, que impuso la liquidación del auxilio a 31 de diciembre de cada año, aplicable a quienes se vincularan a partir del 1° de enero de 1990 y los nacionales que ingresaron con anterioridad, pero solo con respecto de las cesantías





que se causaran desde esa fecha. Así, está constituido como un sistema de administración dentro del régimen de liquidación anualizado en el que los intereses se calculan con base en la tasa comercial promedio del sistema de captación financiera certificada por la Superintendencia Financiera sobre todo el saldo acumulado por causa de la prestación social. Por lo tanto, este componente conlleva un mayor beneficio para sus afiliados, pues también constató la ventaja respecto de la tasa que se ha reconocido por el FOMAG, en relación con los demás indicadores económicos confrontados.

No obstante, precisó que, si la entidad territorial omitió la afiliación del docente al FOMAG, no se beneficiaría de aquellas ventajas, entre ellas, el reconocimiento de los intereses a las cesantías sobre el saldo total, en la medida en que este no existiría, de modo que le reportaría mayor utilidad las garantías de la Ley 50 de 1990 con fundamento en el cual tendría derecho a la sanción moratoria derivada del incumplimiento del empleador.

En igual sentido explicó que, si bien del contenido normativo previsto en Decreto 1252 de 2000, se deduce que su intención fue la de precisar que todos los empleados públicos quedaran sometidos al régimen anualizado de cesantías que, por regla general, es el regulado por la Ley 50 de 1990, sin que ello implique que todos

quedan cobijados por dicho sistema de administración. Esta conclusión es coherente con la mención de la Ley 432 de 1998, cuyos destinatarios conservaron las reglas a las que se encontraban sometidos y no a la Ley 50 de 1990. En consecuencia, la falta de precisión frente a la Ley 91 de 1989 en modo alguno podía conllevar a la modificación de la normativa que los gobernaba, sino que se acompasa con la disposición del 2000, puesto que el personal docente ya estaba regulado por un régimen anualizado de cesantías.

Finalmente, en relación con el pago de las cesantías parciales y definitivas, concluyó que ambos regímenes sí están amparados por la misma garantía que representa la sanción moratoria prevista en las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006. Esta penalidad aplica tanto para los destinatarios de la Ley 50 de 1990 como para el personal afiliado al FOMAG, tal y como se constató con la regla jurisprudencial fijada en la sentencia de unificación SU CE-SUJ2-012-18 proferida por esta Corporación.





SENTENCIA – Relación laboral encubierta. La subordinación es consustancial y se presume en las actividades desarrolladas por auxiliares de enfermería, en la prestación del servicio público de salud.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2017 05345 01 (3658–2022)
Demandante: Mabel Cecilia Yepes Aguas
Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Sur ESE
Fecha: 12 de diciembre de 2023

Problema Jurídico: ¿En aplicación del principio de primacía de realidad sobre las formalidades, la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de prestaciones sociales y diferencias salariales, durante el tiempo en que permaneció vinculada bajo contratos de prestación de servicios y por medio de cooperativas de trabajo asociado?

Solución del caso concreto: Se solicitó la declaratoria de nulidad del acto administrativo por medio del cual, la demandada negó la existencia de una relación laboral y, solicitó, a título de restablecimiento del derecho, los salarios causados desde su “despido”, hasta su reintegro al cargo que ejercía, el pago de las diferencias entre lo sufragado por la entidad a los auxiliares de enfermería y lo que fue pagado mediante los contratos en mención, además del reconocimiento de prestaciones (cesantías, intereses, vacaciones, bonificaciones, primas y recargos), aportes al Sistema General de Seguridad Social, devoluciones por descuentos aplicados, sanción moratoria por falta de consignación de

cesantías y perjuicios morales; sumas que, pretendió previa actualización e imputación de intereses.

La demandante prestó sus servicios de manera personal e ininterrumpida a la demandada, entre el 4 de enero de 1999 y el 31 de marzo de 2015, ante su vinculación, a través de contratos de prestación de servicios y mediante contratos asociativos suscritos con cooperativas de trabajo asociado, a efectos del cumplimiento de turnos como auxiliar de enfermería, bajo dirección de enfermeras jefe de la institución.

Frente a la configuración de la relación encubierta, a partir de los contratos





de prestación de servicios que fueron celebrados, se indicó que, su objeto radicó en el desarrollo de actividades como auxiliar de enfermería, servicio que, se prestó de forma personal, remunerada a partir de honorarios y se agotó en condiciones de subordinación, considerando; recordando a su vez que, en la labor de las enfermeras, se presume la existencia de una relación laboral, correspondiendo a la demandada, desvirtuar la mencionada presunción, cuando el particular actúe de forma independiente.

Así, al desvirtuarse la autonomía e independencia en la prestación del servicio, además de la temporalidad propia de los contratos de prestación de servicios, se concluyó que, la entidad demandada empleó la figura contractual para encubrir la naturaleza real de la labor desempeñada, la cual, atendió a funciones inherentes al cargo de auxiliar de enfermería.

Frente los periodos en que la accionante laboró bajo contratos asociativos de trabajo, se demostró que, se ejecutaron labores sujetas a las órdenes de servidores de planta de la entidad demandada y cumpliendo con horarios; desdibujándose las previsiones que rigen la operación y funcionamiento de las cooperativas de trabajo asociado, previstas por el Decreto 4588 de 2006, compilado por el Decreto 1072 de

2015, que restringen la posibilidad que trabajadores en misión desarrollen labores de forma permanente, con subordinación y dependencia de las empresas usuarias.

Frente al restablecimiento del derecho, se determinó la procedencia del reconocimiento de derechos económicos laborales frente al periodo comprendido entre el 2 de septiembre a 31 de marzo de 2015, porque los interregnos anteriores se encontraban prescritos, para lo cual, la demandada al cumplir con la sentencia debía tener en cuenta las prestaciones sociales de orden legal percibidas por los auxiliares de enfermería que integraran la planta de personal de la entidad.





SENTENCIA – Carga de determinar monto que se cobra ejecutivamente corresponde a la parte ejecutante, para que pueda librarse el mandamiento.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Ejecutivo
Radicación: 68001 23 33 000 2022 00192 01 (6430–2023)
Demandante: Lucila Martínez Ortiz
Demandado: Municipio de El Playón
Fecha: 18 de abril de 2024

Problema Jurídico: Para que el juez pueda librar mandamiento ejecutivo ¿es necesario que la parte ejecutante cumpla la carga de establecer el monto del crédito que reclama?

Solución del caso concreto: Si bien se consagra normativamente una facultad oficiosa del juez en el artículo 430 del CGP, no recae en este la carga inicial de señalar el monto del crédito, porque dicha actividad deviene del cumplimiento de la obligación que radica en cabeza de la parte ejecutante.

La señora Lucila Martínez Ortiz, interpuso demanda ejecutiva con el fin de que se dé cumplimiento a la sentencia proferida el 15 de octubre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se ordenó la liquidación y pago de unas prestaciones sociales, para el efecto, solicitó que se librara mandamiento «por la suma que resulte probada en la liquidación».

El Tribunal Administrativo de Santander negó el mandamiento ejecutivo, entre

otros aspectos, por considerar que correspondía a la ejecutante la carga de probar la acreencia, tanto su existencia como el monto, por lo que no podía aceptarse que no se enunciara una suma líquida por la cual se pretendía el mandamiento de pago y limitarse simplemente a solicitar que se librara por las sumas que resultaran probadas.

La parte ejecutante apeló la decisión exponiendo que ante el incumplimiento de lo ordenado en la sentencia por la entidad territorial, el juez tiene la facultad para ordenar el mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo dispuesto en su sentencia.

La Subsección consideró que **si bien el juez tiene una facultad oficiosa consagrada en el artículo 430 del CGP, dicha actividad deviene**





del cumplimiento de la carga del interesado de determinar la cantidad líquida que pretende cobrar ejecutivamente, en otras palabras, el juez libra el mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal, de lo cual se concluye que corresponde a la ejecutante señalar el monto que reclama del deudor.

En consecuencia, correspondía a la ejecutante precisar el monto del crédito que cobra ejecutivamente, es decir, la carga de establecer el valor por el cual se pretende se libre mandamiento de pago corresponde al interesado, por lo que se confirmó la decisión de primera instancia.





SENTENCIA – Prima de servicios y vacaciones como factores pensionales. Incompatibilidad del artículo 1653 del C.C. en procesos ejecutivos.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Ejecutivo
Radicación: 25000 23 42 000 2016 02688 01 (0230–2022)
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Fecha: 30 de mayo de 2024

Problema Jurídico: ¿En la reliquidación de la pensión se debía incluir el 100% de lo certificado por concepto de primas de servicios y vacaciones, y declarar parcialmente probada la excepción de pago?

Solución del caso concreto: La Sala sostuvo que, para la reliquidación pensional ya reconocida con fundamento en el artículo 7 del Decreto 929 de 1976, no era procedente incluir en la base de liquidación la totalidad de las primas de servicios y vacaciones certificadas por la entidad empleadora cuando estas correspondían a períodos acumulados superiores a un año. Preciso que dichos emolumentos se causan anualmente y, por tanto, únicamente debía incorporarse la proporción correspondiente al período legalmente previsto, conforme al promedio salarial del último semestre. En consecuencia, consideró ajustada la actuación de la UGPP al dividir los factores salariales certificados y calcular proporcionalmente su incidencia en la primera mesada.

En relación con la imputación de pagos parciales en condenas pensionales, la Sala examinó la aplicación del artículo 1653 del Código Civil, según el cual los pagos debían imputarse primero a intereses y luego a capital. Para tal efecto, se sostuvo lo siguiente:

Si bien la jurisprudencia había acudido a dicha norma por analogía, no podía aplicarse automáticamente en procesos ejecutivos derivados de condenas contra el Estado en materia pensional, pues existían diferencias sustanciales entre las obligaciones civiles ordinarias y las obligaciones pensionales a cargo del Estado, tanto por la naturaleza de la relación jurídica como por el carácter constitucional y parafiscal de los recursos involucrados. En estos casos, el objeto principal de la condena





era garantizar el derecho fundamental a la seguridad social mediante el reconocimiento, reliquidación y pago efectivo de las mesadas atrasadas e indexación, mientras que los intereses moratorios tenían carácter accesorio.

Así, debía determinar si los abonos realizados correspondían a capital o a intereses para efectuar la imputación, en razón a que, en el primer caso, los recursos tenían destinación específica y estaban sometidos a estrictas reglas presupuestales y de legalidad administrativa. Por tanto, estimó incompatible la aplicación del artículo 1653 del Código Civil en estos eventos.

Conforme al artículo 431 del Código General del Proceso, la ejecución comprendía no solo las sumas vencidas, sino aquellas que se causaran sucesivamente, razón por la cual debía verificarse el cumplimiento integral de la obligación de acuerdo con los reajustes posteriores efectuados por la UGPP.

En el caso concreto, el capital de la obligación quedó completamente satisfecho en junio de 2014, fecha desde la cual cesó la causación de intereses moratorios. Una vez extinguido el capital, no procedía generar nuevos intereses sobre saldos insolutos de intereses, pues ello configuraría anatocismo. No obstante, sí procedía la indexación de dichos valores, ya que esta no

constituía un incremento de la obligación, sino la actualización de su poder adquisitivo.

Finalmente, la Sala determinó que un depósito judicial efectuado por la UGPP en 2022 por concepto de intereses no podía considerarse prueba de pago para efectos de enervar la ejecución, debido a que fue realizado con posterioridad al mandamiento ejecutivo y no se acreditó su entrega efectiva a la ejecutante. En consecuencia, adicionó y modificó la sentencia de primera instancia para declarar parcialmente probada la excepción de pago y continuar la ejecución respecto de las sumas aún adeudadas.





SENTENCIA – Relación laboral encubierta. No es el acto jurídico por medio del cual se vincula a una persona a la función pública el que determina su relación con el Estado, sino lo que en realidad se evidencia de ella.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001 23 33 000 2016 00508 01 (5102–2022)
Demandante: María Bertha Viáfara Cáceres
Demandado: Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura
Fecha: 6 de junio de 2024

Problema Jurídico: ¿Entre la demandante y el distrito de Buenaventura, se configuró una relación laboral?, de resultar afirmativo, ¿aquella tiene derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales derivadas de esa relación laboral?

Solución del caso concreto: La demandante solicitó la nulidad de los oficios por medio de los cuales la Alcaldía Distrital de Buenaventura le negó la existencia de una relación laboral por sus servicios prestados como agente de tránsito por más de 15 años, el pago de las prestaciones sociales y demás derechos laborales que se derivaban de ella.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda, por considerar que los contratos de prestación allegados al plenario por si solos no eran prueba de una relación laboral encubierta.

La Sala de Subsección revocó la anterior decisión y accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Al respecto, recordó pronunciamientos anteriores en los que descartó la exigencia única de los actos jurídicos que respaldan la prestación del servicio, pues encontró que ello era producto de una valoración probatoria basada en la tarifa legal, y que esas restricciones le restaban autonomía al juez. Resaltó que si bien el contrato estatal de prestación de servicios definido en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 es un instrumento de gestión pública y de ejecución presupuestal que para su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, esto no justifica que se imponga como requisito para demostrar el elemento de la prestación del servicio, pues imponer una tarifa legal probatoria implicaría abandonar la tutela judicial efectiva en tanto limita





la posibilidad del juez de otorgarle vigencia a los derechos que surgen luego de encontrar acreditado un hecho a través de otros medios de prueba. En contraste, admitir que el juez en su sana crítica forme su propio convencimiento a partir de los elementos aportados al proceso y la conducta de las partes respecto de ellos, permite un verdadero ejercicio de la justicia y materializa los derechos de quienes han acudido a ella.

Precisó que lo que el juez debe **encontrar acreditado en un proceso en el que se pretende demostrar una relación laboral encubierta, no es la existencia de un instrumento jurídico, ni la validez de su formación, sino i) la prestación efectiva de un servicio; ii) que ¿se haya desarrollado en forma subordinada; y iii) que haya recibido una remuneración.** Esto permite otorgarle vigencia al principio de la primacía de la realidad sobre las formas a que alude el artículo 53 de la Constitución Política y descarta la exigencia de un medio probatorio con un valor previamente establecido. Recordó que no es el acto jurídico por medio del cual se vincula a una persona a la función pública el que determina su relación con el Estado, sino lo que en realidad evidencia dicha relación.

Concluyó entonces que las certificaciones aportadas tenían el valor suficiente para demostrar la prestación del servicio por tratarse de documentos emitidos por un servidor público competente.

Además, advirtió que la falta de autonomía era de la esencia de las labores desarrolladas, que era necesaria la prestación del servicio dentro de los horarios señalados por los superiores, y que ejerció la labor por un espacio superior a 15 años, de forma que la entidad hizo un uso inadecuado de la modalidad contractual para encomendar funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad: de desarrollar políticas públicas de seguridad vial.





SENTENCIA – Sanción moratoria por consignación incompleta de cesantías anuales a funcionario de la Rama Judicial.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2018 01694 01 (1016–2021)
Demandante: Gustavo Andrés Montealegre Lozano
Demandado: Nación – Rama Judicial–Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
Fecha: 8 de agosto de 2024

Problema Jurídico: ¿El demandante tiene derecho a la sanción moratoria contenida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 por consignación incompleta de las cesantías anualizadas?

Solución del caso concreto: Con la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se pretende el reconocimiento y pago la sanción por mora en el retardo en la consignación de las cesantías para el periodo 2016.

En primera instancia, el tribunal negó las pretensiones de la demanda, por cuanto lo realmente pretendido es la sanción moratoria por una diferencia en las cesantías y la penalidad establecida en la Ley 50 de 1990 no procede para este tipo de asuntos. Para ello encontró que la entidad accionada, en la Resolución del 31 de enero de 2017, reconoció al demandante las cesantías anualizadas causadas entre el 7 de abril y el 31 de diciembre de 2016, las cuales consignó dentro del término legal el 14 de febrero de 2017. Contra el acto, el interesado interpuso el recurso de reposición, que, al resolverlo, en Resolución del 23 de octubre de 2017,

la entidad reconoció el valor de una diferencia en las cesantías consignado el 20 de diciembre de 2017. Contra la decisión, el actor interpuso el recurso de apelación.

La sentencia anterior fue revocada parcialmente por la Sala de Subsección, que dispuso acceder a la sanción moratoria establecida en la Ley 50 de 1990 de forma completa. Para ello se encontró acreditado que el demandante laboró en el cargo de escribiente desde el 1 de enero hasta el 6 de abril de 2016, y a partir del día siguiente, 7 de abril, se desempeñó como auxiliar judicial, trabajando sin





interrupción durante todo el año 2016. Sin embargo, las cesantías anualizadas solo fueron reconocidas por el lapso comprendido entre el 7 de abril y el 31 de diciembre de dicha anualidad y pagadas antes de 15 de febrero del año siguiente, lo que llevó a la entidad accionada a proferir otro acto administrativo que reajustó el valor del auxilio, diferencia que solo se canceló el 20 de diciembre de 2017.

una obligación se produce por su pago total.



Así las cosas, se rectifica el criterio adoptado en casos anteriores, en el sentido de que la consignación incompleta antes del 15 de febrero de 2017 de la cesantía anualizada del año 2016 al actor constituye un pago incompleto y en consecuencia sí hay lugar a la sanción moratoria contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990. Pues la extinción de la obligación de consignar anualmente las cesantías se extingue solo con el pago total.

Si bien esta Corporación ha sido enfática en afirmar que de la Ley 50 de 1990 no se desprende la sanción moratoria cuando la liquidación y consignación resulta deficitaria, no ha diferenciado cuando existe una reliquidación o ajuste por monto y liquidación incompleta del periodo anual laborado, tratándose del régimen de liquidación anual de cesantías, circunstancia que desconoce que el cumplimiento de





Sentencia – Competencia para establecer límites a la licencia no remunerada de los servidores de la Rama Judicial dispuesta en el artículo 142 de la Ley 270 de 1996.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad

Radicación: 11001 03 25 000 2013 01654 00 (4252–2013)

Demandante: Diego Fernando Valencia / Jesús Alexander Rodríguez

Demandado: Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura
Fecha: 12 de septiembre de 2024

Problemas Jurídicos: Reclamaron la anulación de la Circular PSAC13-24 del 10 de octubre de 2013 por la vulneración de normas superiores, en especial, el parágrafo

del artículo 142 de la Ley 270 de 1996, en la que se plantearon tres interrogantes.

Primero: ¿El parágrafo del artículo 142 de la Ley 270 de 1996, fijó un límite a la licencia no remunerada allí prevista? En caso positivo ¿cuál es el alcance de esa limitación?

Solución: La administración resaltó que la Circular se ajustó a la disposición superior al limitar el uso de la prerrogativa por 2 años.

Al analizar los alcances de la limitación, se concluyó que su disfrute no se restringe a máximo 2 años ni se prohíbe su prórroga, por el contrario, se podrá utilizar las veces que sea necesaria cuando el nominador constate pertinente concederla por la necesidad y conveniencia en el servicio prestado.

Segundo: ¿Con el acto administrativo demandado se vulneró el derecho a la igualdad de los servidores judiciales inscritos en carrera frente i) a los empleados públicos a quienes se aplica la Ley 909 de 2004 y; ii) a los funcionarios y empleados judiciales que se encuentran nombrados en provisionalidad en cargos de carrera de la Rama Judicial?

Solución: La entidad pública explicó que la Ley 270 de 1996 reguló lo concerniente a la licencia no remunerada y en virtud de ello no era aplicable la Ley 909 de 2004.

Al estudiar el presunto trato discriminatorio, se estableció que no era viable hacer el juicio de igualdad propuesto debido a que los servidores en carrera de la Rama Judicial





son beneficiarios de la licencia no remunerada frente a los trabajadores en provisionalidad que no la disfrutaban. Además, los empleados públicos a quienes se les aplica la Ley 909 de 2004 también se encuentran en situaciones diferentes. Por lo tanto, el régimen especial de la Rama Judicial no tenía un vacío normativo sobre la licencia no remunerada para acudir supletoriamente a la Ley 909 de 2024 y mucho menos condujo al desconocimiento del derecho a la igualdad.

Tercero: ¿A través de la decisión administrativa enjuiciada, el presidente del Consejo Superior de la Judicatura reglamentó, interpretó y/o reformó el parágrafo del artículo 142 de la Ley 270 de 1996, sin competencia para ello; y, en consecuencia, vulneró el principio *in dubio pro operario*?

Solución: El órgano administrativo especificó que tenía la potestad reglamentaria sobre la carrera judicial de sus servidores, atribuida por el artículo 256-1 de la Constitución Política.

Sin embargo, se verificó que actuó sin competencia e interpretó el parágrafo del artículo 142 de la Ley 270 de 1996 contrario al espíritu del legislador, por cuanto, el acto administrativo limitó el uso de la licencia no remunerada, generando efectos jurídicos que la prescripción legal no contempló.

De ese modo, se destacó que excedió la potestad reglamentaria por la interpretación errónea de la referida disposición y vulneró el principio *in dubio pro operario* en la medida que la entidad pública no acogió la interpretación más beneficiosa que corresponde a permitir acudir a la licencia no remunerada a los servidores en carrera para ocupar otro cargo en provisionalidad en la institución durante las veces en la que pueda estar en esa condición, siempre y cuando en cada una de estas permanezca por el término máximo de 2 años, sin que el empleado deba reincorporarse al cargo que ejerce en carrera.

En consecuencia, la corporación anuló la Circular PSAC 13-24 del 10 de octubre de 2013, signada por el presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.





SENTENCIA – Compatibilidad entre salario y pensión de jubilación de docente. Excepción a la prohibición del artículo 128 Constitucional. Decreto 1278 de 2002.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 05001 23 33 000 2020 00472 01 (1251–2024)
Demandante: Ludibia Lasso Gutiérrez
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG
Fecha: 20 de noviembre de 2024

Problema Jurídico: ¿Es posible percibir simultáneamente el salario propio del servicio docente y una pensión de jubilación adquirida por tal labor?

Solución del caso concreto: En el caso, la demandante solicitó la nulidad del acto por medio del cual, se le reconoció una pensión de jubilación, condicionando su disfrute al retiro definitivo del servicio, y no, desde la fecha en que adquirió el estatus, así como, del acto ficto presunto que conformó aquella disposición.

Reprochó que, los actos desconocen su derecho a la igualdad, en tanto, los demás docentes departamentales, nacionales y nacionalizados, reciben su mesada cuando adquieren el estatus y a su vez, todo docente tiene derecho a percibir la pensión, prestaciones y salarios.

La sentencia de primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda, al aceptar la simultaneidad

en el goce de la pensión de jubilación y el salario, en tanto son compatibles.

La entidad demandada apeló la decisión reprochando que, ambos emolumentos son incompatibles, porque desconocen lo reglado en el artículo 128 Constitucional, relativo a la prohibición de percibir doble asignación proveniente del tesoro público, además, la actora se rige por lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 71 de 1988, pues, la pensión solo se hace efectiva desde el retiro definitivo del servicio.

Al analizar el caso, la Sala observó que, la prohibición de percibir más de un salario del tesoro público encuentra origen en la Constitución Política de 1886, siendo reiterada a través de distintos instrumentos, hasta llegar al artículo 128 de la Constitución Política





de 1991, que, reafirmó tal prohibición, en referencia a i) desempeñar dos empleos de forma simultánea y/o ii) recibir más de una asignación del tesoro público, disposición superior desarrollada por la Ley 4 de 1992, donde se plantearon algunas excepciones a tal regla.

Excepción que, también quedó establecida en artículo 279, inciso 2 de la Ley 100 de 1993, al disponer que, los afiliados al FOMAG, cuyas prestaciones a cargo son compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración.

empleo docente y su retribución y por ello confirmó la decisión de primera instancia.



La Sala precisó que, la única disposición que estableció una incompatibilidad entre el salario docente y su pensión de jubilación, fue el Decreto 1278 de 2002, el cual, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-1157 de 2003, al precisar que, el gobierno Nacional no podía modificar las excepciones planteadas por el legislador, aunado a que, desde la Ley 4 de 1993, se eliminó la incompatibilidad para tales servidores de percibir su salario y pensión de jubilación simultáneamente, con el propósito de nivelar sus condiciones remunerativas y la especialidad diferenciadora de su labor dentro de la función pública.

La sala concluyó que, el goce de la pensión de jubilación de los educadores no es incompatible con el ejercicio del





FALLO – Desconocimiento del precedente constitucional a efectos de la calificación de la culpa grave en materia de repetición.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Acción de Tutela
Radicación: 11001 03 15 000 2024 03868 01
Accionante: Myriam Soraya Montoya González
Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Fecha: 2 de diciembre de 2024

Problema Jurídico: ¿El Tribunal demandado vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la demandante, al desconocer las reglas de unificación establecidas por la Corte Constitucional en las Sentencias SU- 354 de 2020 y SU-259 de 2021, las cuales determinan la procedencia de la condena en la acción de repetición?

Solución del caso concreto: Según la demandante, el Tribunal accionado desconoció las reglas de unificación establecidas por la Corte Constitucional en las Sentencias SU 354 de 2020 y 259 de 2021, en la sentencia de segunda instancia que, revocó la decisión de primera instancia denegatoria de las pretensiones y, en su lugar accedió a ellas, en la acción de repetición presentada por la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, en su contra.

Los hechos que motivaron la condena a la Secretaría Distrital de Gobierno, radicarón en la sentencia de 17 de febrero de 2011, proferida por el Tribunal, en que determinó que, el silencio del servidor respecto de las alternativas de incorporación o indemnización,

ante la modificación de la planta de personal y supresión de cargos, no podía conducir a su retiro del servicio; ordenando su reintegro, inscripción en carrera administrativa y pago indexado de salarios dejados de percibir.

Posteriormente, la Secretaría Distrital presentó demanda de repetición en contra de la accionante, cuyas pretensiones fueron negadas en primera instancia, al considerar que, no se probaron conductas dolosas o gravemente culposas que derivaran en la condena impuesta.

La decisión fue revocada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 23 de mayo de 2024, declarando a la demandante





responsable de la condena impuesta y, ordenando el reintegro de la suma pagada, al establecer que “actuó de manera poco cuidadosa” al retirar al servidor, desconociendo el parágrafo 1° del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, pues, cuando en la modificación de las plantas de personal se establecen cargos con la misma denominación y funciones a los ocupados por empleados públicos en carrera administrativa, estos deben ser vinculados a los nuevos empleos por no ocurrir una supresión efectiva.

En sentencia de 20 de septiembre de 2024, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó la acción de tutela, e indicó que, el análisis realizado por el Tribunal resultaba razonable.

La Sala revocó la decisión de primera instancia, amparó los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la demandante, dejando sin efectos la sentencia de segunda instancia y ordenó a la demandada que, prohiriera una sentencia de reemplazo en que observara las reglas de unificación establecidas en las sentencias SU 354 de 2020 y SU 259 de 2021.

La transgresión de los derechos de la demandante se originó en que en el proceso de repetición se acreditó la culpa grave en su conducta, sin analizar el contexto que produjo la decisión, la naturaleza y complejidad de la

organización que integraba la demandante y la distribución de roles y responsabilidades en la toma de decisiones.

Se determinó que, en el análisis de culpa grave, el Tribunal debía considerar aspectos como la facultad que tienen los directores de las entidades para confiar en los criterios u opiniones emitidos por funcionarios de apoyo, sin que, se configure la culpa grave, cuando se demuestra que, se adoptaron decisiones actuando bajo dicha recomendación.

Finalmente, se indicó que, las actuaciones gravemente culposas suponen un comportamiento que desatienda los principios y reglas que guían las actuaciones de los servidores públicos.





FALLO – Competencia del Consejo Nacional Electoral en materia de investigación de campañas presidenciales.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Acción de Tutela
Radicación: 11001 03 15 000 2024 05127 00
Accionante: Gustavo Francisco Petro Urrego
Accionado: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil
Fecha: 2 de diciembre de 2024

Problema Jurídico: La decisión del 06 de agosto de 2024, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ¿es una providencia judicial o un acto de trámite?

Solución del caso concreto: El Presidente de la República, interpuso acción de tutela, buscando el amparo de su derecho al debido proceso, bajo el enfoque de juez natural y fuero especial constitucional. Solicitó dejar sin efectos la decisión adoptada por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil del 06 de agosto de 2024, mediante la cual, ordenó al Consejo Nacional Electoral seguir investigándolo por las presuntas irregularidades en la financiación y presentación de informes de ingresos y gastos, frente a las campañas de consulta interpartidista y presidenciales de primera y segunda vuelta del año 2022, de la Coalición Pacto Histórico.

El dignatario reprochó que, la Sala de Consulta y Servicio Civil, no es competente para dirimir el conflicto

de competencia entre dos autoridades respecto a la pérdida de su cargo, lo que, en últimas, corresponde al Congreso de la República.

Al desatar el problema jurídico, la Sala advirtió que, los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, no ejercen funciones jurisdiccionales y sus conceptos, por regla general, no son vinculantes en la medida que, no son providencias dictadas en ejercicio de la función judicial, además, tampoco son actos administrativos definitivos en tanto no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas particulares. A diferencia de lo anterior, en punto de resolver conflictos de competencia, advirtió que, tienen el carácter vinculante para las autoridades en conflicto y no son susceptibles de recurso alguno.





Se consideró que, la decisión que adopta la Sala de Consulta y Servicio Civil en el marco del conflicto de competencias, tiene las mismas características que un acto administrativo de trámite, en tanto, al señalar cuál es la autoridad competente, se limita a definir un aspecto necesario para la formación de la decisión final.

De forma que, en el caso en concreto, se trata de una acción de tutela contra un acto administrativo de trámite, siendo necesario analizar su procedencia, bajo los parámetros jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha establecido sobre el particular, siendo que i) la actuación administrativa no haya concluido, ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial con proyección en la decisión final y iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho fundamental.

Al indagar en la existencia de vulneración o amenaza real de un derecho fundamental en cabeza del señor Presidente, la Sala advirtió que, con cargo en el Auto A-1874/23 de la Corte Constitucional y los artículos 49 y 1122.10 de la Ley 1427 de 2011, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, es competente para dirimir el conflicto de competencias entre autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Además, consideró que, la decisión de la autoridad competente no es arbitraria, desproporcionada, ni afecta la condición de aforado constitucional del señor Presidente de la República, en tanto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se limitó a establecer que, el Consejo Nacional Electoral es competente para seguir investigando las presuntas irregularidades en la financiación y presentación de informes de ingresos y gastos frente a la campaña presidencial de 2022, como el género de la irregularidad, y no indicó que, dicho órgano fuera el facultado para sancionar la conducta de violación de topes máximos de financiación de campaña, como especie; con lo que se demostró el respeto al fuero de juzgamiento del señor Presidente.





SENTENCIA – Relación laboral de hecho. Criterios para su reconocimiento.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 17001 23 33 000 2018 00503 01 (4425–2023)
Demandante: Óscar Antonio Aristizábal Giraldo
Demandado: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas
Fecha: 5 de diciembre de 2024

Problema Jurídico: ¿Entre el demandante y el Inficaldas se configuró una relación laboral que tenga como consecuencia el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que no devengó entre el 4 de diciembre de 1994 y el 7 de marzo de 2018?

Solución del caso concreto: El demandante del acto por el cual el Inficaldas le negó la existencia de una relación laboral por sus servicios prestados por más de 20 años y el pago de las prestaciones laborales y sociales que se derivaban de ella.

El Tribunal Administrativo de Caldas accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, reconoció la existencia de una relación laboral.

La Subsección confirmó la anterior decisión con fundamento en lo siguiente:

Advirtió que el problema jurídico debía abordarse desde el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas, consideración

bajo la cual tenía que apartarse del análisis del «funcionario de hecho» para señalar que estos casos debían ser abordados desde la figura de la «relación laboral de hecho» que se presenta «cuando una persona ejerce funciones públicas con la anuencia de las autoridades encargadas de controlar e impedir esta clase de situaciones, pues la Administración estaría permitiendo el ejercicio irregular de un cargo por circunstancias de facto no previstas en la ley».

Al analizar el caso concreto, encontró que si bien no se acreditó la existencia del cargo de maletero desempeñado por el demandante ni otro que se adecuara específicamente a las labores por él desarrolladas que incluía tareas como permitir el acceso al





público, encender luces, espantar las garzas con pólvora, izar banderas, efectuar reparaciones locativas, limpiar ventanales, lavar carros, hacer el aseo de la pistas de aterrizaje, entre otras, lo cierto es que dicho elemento no constituía un requisito absoluto, pues cuando lo que se advierte es que la entidad toleró que el trabajador desarrollara actividades propias de la administración correspondía otorgarle vigencia a los principios de primacía de la realidad sobre las formas y, de contera, al derecho al trabajo por encima de las condiciones formales.

Así, exigir la existencia del cargo en la planta de personal implicaría la vulneración del artículo 53 de la Constitución Política, que dispone la protección en igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo, garantiza derechos mínimos irrenunciables en asuntos laborales, y estableció el de la primacía de la realidad sobre las formalidades.

De manera que correspondía comprobar que se hubieran acreditado los 3 elementos propios de una relación laboral: la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.

Con base en las pruebas allegadas al expediente la Sala evidenció que

el demandante realizó diferentes actividades en beneficio de la entidad pública, específicamente en el aeropuerto La Nubia de Manizales; y que la entidad cohonestó su presencia en ese inmueble al punto que incluso le entregó un carné que lo identificaba como prestador de un servicio propio de la terminal aérea. Además, las tareas realizadas tenían una connotación eminentemente laboral, subordinada y dependiente de instrucciones de superiores.

La entidad pública al beneficiarse de la labor desarrollada se encontraba obligada a reconocer salarios y prestaciones en igualdad de condiciones en relación con las personas vinculadas a su planta de personal.





FALLO – Disminución de la mesada pensional a través de un acto unilateral de Colpensiones. Excepciones a la regla general de revocatoria directa. Defecto procedimental.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia:	Acción de Tutela
Radicación:	11001 03 15 000 2024 06560 00
Accionante:	Myriam Stella Bernate de Martín
Accionado:	Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Consejo de Estado
Fecha:	20 de enero de 2025

Problema Jurídico: ¿Las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social y acceso a la administración de justicia del accionante, al negar las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, dirigidas contra un acto administrativo expedido por la Administradora Colombiana de Pensiones–Colpensiones, que, desmejoró su mesada pensional, sin agotar el trámite necesario para su revocatoria directa?

Solución del caso concreto: La Sala conoció en primera instancia, de una acción de tutela dirigida en contra de las sentencias de primera y segunda instancia, dictadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Subsección A, Sección Segunda del Consejo de Estado, que respectivamente, negaron las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, contra los actos administrativos que redujeron la mesada pensional del demandante, sin solicitarle el consentimiento previo.

En el medio de control, el accionante sostuvo que gozaba de una pensión de jubilación en cuantía de \$7.612.500,

sin embargo, posteriormente, a través de los actos demandados, se redujo a \$5.576.649.

La Sala encontró que, a través de los actos demandados, Colpensiones redujo el monto de la pensión de jubilación inicialmente reconocido, con fundamento en un error matemático, sin agotar el trámite de consentimiento del accionante, lo que, a juicio de la entidad, se justificaba bajo la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.

El argumento fue avalado por las instancias judiciales, al considerar que, aunque Colpensiones actuó de forma indebida, se debía garantizar un derecho





pensional acorde con la realidad laboral, le ley y la jurisprudencia.

No obstante, la Sala dejó en claro que, la administradora de pensiones no podía revocar unilateralmente el valor reconocido, pese a existir un error aritmético en su liquidación, pues, según el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, es necesario contar con la autorización previa, expresa y escrita del accionante, trámite que, no agotó y, de no obtenerse dicho consentimiento, debía proceder con la demanda de su propio acto, cuestión que no ocurrió.

Advirtió que, pese a la anterior regla general, existen excepciones legales en materia pensional que permiten revocar el acto unilateralmente, cuando, se demuestra el incumplimiento de requisitos para el otorgamiento y pago de prestaciones económicas, o, en el escenario, en que, el reconocimiento se hizo a partir de documentación falsa. No obstante, la Sala dejó en claro que, estas excepciones no comprenden los errores de forma o inconsistencias por desactualización de la información interna de la entidad, además, el incumplimiento de requisitos debe estar tipificado como delito, de forma que las excepciones no se configuran en el asunto analizado.

En consecuencia, encontró que, las providencias atacadas pese a que, advirtieron una conducta irregular que, desconoció el trámite propio para la revocatoria directa de actos pensionales, optaron por negar sus pretensiones, debiendo acceder al amparo de los derechos.

En este orden de ideas, se ampararon los derechos fundamentales del demandante, se dejaron sin efectos las sentencias y se ordenó emitir una nueva providencia de segunda instancia, considerando el análisis que antecede.





SENTENCIA – Relación laboral encubierta. Afectación a la póliza de seguros cuando se reconoce la relación laboral. Responsabilidad solidaria de las empresas de intermediación o tercerización laboral.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 50001 23 31 000 2010 00567 01 (4103–2022)
Demandante: Wilmer Javier Vaca Cruz
Demandado: Empresa Social del Estado del municipio Villavicencio
Fecha: 20 de febrero de 2025

Problema Jurídico: ¿Entre el demandante y la ESE del municipio de Villavicencio se configuró una relación laboral?, ¿tenía derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales derivadas de esa relación laboral?

Solución del caso concreto: El demandante solicitó la nulidad del oficio por medio del cual el gerente de la ESE del municipio de Villavicencio le negó la existencia de una relación laboral por sus servicios prestados como médico por más de 3 años y el pago de las prestaciones laborales y sociales que se derivaban de ella.

El Tribunal Administrativo de Arauca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda; condenó a la ESE y a la cooperativa de trabajo asociado Servisocial, en condición de responsable solidaria, a pagar las acreencias laborales derivadas del reconocimiento de la relación laboral y a la Aseguradora Solidaria de Colombia, llamada en garantía, a reembolsar a favor de la ESE el valor de

las condenas impuestas, hasta el límite y porcentaje del valor asegurado en la póliza de cumplimiento.

La Sala de Subsección modificó la decisión apelada con fundamento en que el demandante prestó sus servicios a la ESE a través de la Cooperativa de Trabajo Asociado Servisocial y por medio de contratos de prestación de servicios; y por ello recibió una remuneración. Además, la ejecución del objeto contractual se desarrolló bajo condiciones de subordinación.

Acreditada la existencia de la relación laboral, las prestaciones sociales derivadas de esa relación debían liquidarse con base en los salarios devengados por los empleados de planta, en aplicación del principio de





«salario igual por un trabajo de igual valor».

Sin embargo, para evitar que los pagos que como consecuencia del restablecimiento del derecho implicaran una doble erogación del erario, toda vez que los recibidos por la cooperativa Servisocial tuvieron origen en el presupuesto del Estado para satisfacer las obligaciones contractuales, advirtió que el demandante solo tendría derecho a recibir la diferencia entre lo pagado por la cooperativa y lo que se le debía pagar por la relación laboral que se encontró acreditada con la entidad pública.

Además, encontró improcedente la orden de reembolso dirigida a la Aseguradora Solidaria de Colombia, en tanto, el problema jurídico se subsumió en determinar la existencia de la relación laboral entre el demandante y la ESE; de manera que la discusión en torno a la póliza de cumplimiento resultaba ajena a la propuesta en sede judicial, lo que impedía un pronunciamiento en ese sentido.

Resaltó que el contrato de seguro de responsabilidad tiene regulación especial; que dichos asuntos, en primer lugar, deben ser resueltos a través del procedimiento administrativo y, por vía judicial, mediante el ejercicio oportuno de los medios de control, toda vez que la administración debe, a través de

un acto administrativo, declarar ocurrido el siniestro y ordenar hacer efectiva la garantía; lo que permite un pronunciamiento previo de la administración y garantiza los derechos de defensa y contradicción, esto es un debido proceso dentro del trámite administrativo.

Advirtió que en aquellos casos en los que las tercerizadoras e intermediadoras laborales funjan como simples intermediarios entre el empleado y la administración pública, es necesario desvirtuar la presunción de buena fe en su actuar, de lo contrario es imposible declarar una responsabilidad solidaria o compartida, toda vez no puede verse afectada por la actuación irregular de la administración que conllevó al reconocimiento de una relación laboral encubierta o subyacente.





FALLO – Límites a la libertad de expresión. Los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de especial protección.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Acción de Tutela
Radicación: 11001 03 15 000 2024 06222 00
Accionante: Ramit Osorio Peña y Daniel Eduardo De Castro Marriaga
Accionado: Daniel Echavarría Oviedo y otros
Fecha: 20 de febrero de 2025

Problema Jurídico: ¿Los artistas accionados vulneraron los derechos fundamentales de los menores de edad con ocasión de la canción “+57”?

Solución del caso concreto: La Sala conoció en primera instancia, de una acción de tutela, promovida en contra de diversos artistas musicales que, participaron en la canción “+57”.

Los accionantes consideraron que, esta pieza contenía tratos denigrantes e inhumanos contra los niños, niñas y adolescentes del territorio nacional, específicamente, bajo la frase “mamacita desde los fourteen” cuya traducción al español es “mamacita desde los catorce”.

Algunos artistas accionados, manifestaron que, esta frase se cambió a “mamacita desde los eighteen”, esto es, “mamacita desde los dieciocho”, edad en que, se alcanza la mayoría de edad.

En la sentencia de tutela, la Sala advirtió que, tanto la Constitución Política de Colombia y diversos tratados

internacionales, protegen los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en atención al interés superior que les asiste, por lo tanto, la ciudadanía en general debe velar por su normal desarrollo físico, emocional, intelectual o psicológico.

De otro lado, la Sala manifestó que, la libertad de expresión artística protege todo pensamiento, idea u opinión plasmado en una obra de arte y su difusión, sin que, un juez pueda definir qué se debe entender por arte y cómo se compone este.

Sin embargo, la Sala sostuvo que, este derecho encuentra límite ante las posibles afectaciones a la dignidad humana, la honra, buen nombre e intimidad, lo cual incide con especial intensidad al tratarse de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos titulares de una protección especial del Estado, autoridades y la ciudadanía en general.





En consecuencia, la manifestación de “mamacita desde los catorce” alcanzó a circular en diversas plataformas digitales y redes sociales, impactando directamente en la sociedad y en los derechos fundamentales de los menores, pues, la difusión de una canción que sexualiza a esta población desconoce su derecho a la dignidad humana, y compromete su desarrollo en un ambiente libre de violencia e insinuaciones a la explotación sexual.

No obstante, al analizar la vulneración de los derechos alegados, la Sala evidenció que, los artistas accionados cambiaron la letra de la canción antes de la presentación de la acción de tutela. Modificación de la pieza musical que no menciona a los menores de edad.

Por lo anterior, negó el amparo de los derechos fundamentales de la acción de tutela.





**SENTENCIA – Causal 5° del artículo 250 del CPACA.
Nulidad procesal. Desistimiento del recurso de apelación.
Reforma en perjuicio del apelante único.**

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Recurso extraordinario de revisión
Radicación: 11001 03 25 000 2023 00262 00 (3239–2023)
Demandante: María Cruz Mosquera Viáfara
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo
Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)
Fecha: 27 de febrero de 2025

Problema Jurídico: ¿Se configura la causal quinta de revisión cuando en segunda instancia se rechaza el desistimiento del recurso de apelación con fundamento en la protección del erario público y, posteriormente, revoca una decisión favorable al apelante único?

Solución del caso concreto: La Sala resolvió un recurso extraordinario de revisión promovido por una pensionada contra la sentencia proferida el 18 de mayo de 2022 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto que negó la aplicación del numeral 5.º del artículo 8.º de la Ley 91 de 1989 —relativo a la reducción de los aportes al sistema de salud del 12 % al 5 %—, así como el reajuste pensional previsto en la Ley 71 de 1988.

En primera instancia, mediante sentencia del 30 de septiembre de 2019, se declaró la nulidad parcial del acto acusado y se ordenó al Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional

de Prestaciones Sociales del Magisterio reintegrar las sumas descontadas por concepto de cotizaciones en salud sobre las mesadas adicionales de junio y diciembre; sin embargo, se negaron las demás pretensiones.

La demandante interpuso recurso de apelación únicamente respecto de la negativa del reajuste. No obstante, el 15 de julio de 2021 desistió expresamente del recurso, solicitud que reiteró el 23 de agosto siguiente.

Pese a ello, el Tribunal rechazó el desistimiento al considerar que el principio de *non reformatio in pejus* no es absoluto y que, cuando una decisión afecta el patrimonio público, debe prevalecer el interés general. Además,





sostuvo que resultaba aplicable la sentencia de unificación SUJ-024-CE-S2-2021 del 3 de junio de 2020, según la cual los descuentos destinados al sistema de salud también proceden sobre las mesadas adicionales de los docentes.

Con fundamento en dicho precedente, revocó la sentencia de primera instancia y negó la devolución de los aportes descontados, pese a que la entidad demandada no había apelado.

La pensionada promovió el recurso de revisión con fundamento en la causal prevista en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA, al considerar vulneradas tanto la regla de competencia funcional del juez de segunda instancia como la prohibición de la no reforma en peor.

La Sala consideró que, conforme al principio dispositivo, las partes pueden desistir de sus derechos e intereses dentro de los límites legales, de manera que el desistimiento del recurso sustrae la impugnación del conocimiento del superior, produce la ejecutoria de la sentencia recurrida y genera la pérdida de competencia funcional para resolver el fondo del asunto. Por ello, concluyó que el Tribunal no podía continuar el trámite ni pronunciarse sobre la controversia, pues al decidir el recurso pese a la renuncia expresa de la apelante

asumió una competencia que había cesado por disposición legal.

Advirtió que, al conservar indebidamente dicha competencia, el Tribunal vulneró también la prohibición de reforma en peor, porque agravó la situación de la apelante única al revocar un reconocimiento que le había sido favorable en primera instancia, favoreciendo así a la entidad demandada bajo el argumento de proteger el patrimonio público.

Finalmente, indicó que el principio de *non reformatio in pejus* constituye una garantía constitucional que limita la competencia del juez de segunda instancia y que no puede ceder en nombre de otros criterios de menor jerarquía.





SENTENCIA – Revocatoria directa de actos administrativos pensionales cuando una reliquidación reduce la mesada reconocida.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2019 00020 01 (2360–2021)
Demandante: Myriam Stella Bernate de Marín
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES
Fecha: 20 de marzo de 2025

Problema Jurídico: ¿Se encuentran viciados de nulidad los actos administrativos mediante los cuales una administradora de pensiones reliquida una pensión previamente reconocida y reduce el valor de la mesada, sin haber obtenido el consentimiento previo, expreso y escrito del titular del derecho, en los términos del artículo 97 del CPACA?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda presentada contra los actos administrativos mediante los cuales COLPENSIONES reliquidó una pensión de jubilación previamente reconocida y disminuyó el valor de la mesada. La demandante sostuvo que la entidad no podía revocar ni modificar unilateralmente un acto administrativo particular y favorable sin obtener su consentimiento previo, expreso y escrito.

La Sala revocó la sentencia de primera instancia que había negado pretensiones. Explicó que, aunque las decisiones demandadas no declararon formalmente la revocatoria directa del reconocimiento pensional, produjeron

ese efecto al alterar de manera sustancial y desfavorable la situación jurídica consolidada de la demandante. En consecuencia, COLPENSIONES debía obtener el consentimiento previo, expreso y escrito de la pensionada o acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar su propio acto.

La Sala precisó que la facultad de corregir equivocaciones en materia pensional no habilita a la administración para desconocer las garantías del debido proceso. La disminución de la mesada no obedeció a la ausencia de requisitos, al empleo de documentos falsos ni a prácticas fraudulentas o corruptas, sino al propósito de corregir





una equivocación atribuible a la propia entidad al establecer el ingreso base de liquidación.

También descartó la aplicación del artículo 150 de la Ley 100 de 1993, por cuanto esa disposición regula la reliquidación del ingreso base cuando el servidor continúa vinculado después del reconocimiento de la pensión y percibe salarios posteriores. En este caso, la demandante ya se había retirado definitivamente del servicio y la actuación administrativa no pretendía incorporar nuevos factores salariales, sino disminuir el monto previamente reconocido.

En consecuencia, la Sala declaró la nulidad de los actos acusados, restableció la vigencia de la resolución que reconoció la pensión en su cuantía original y condenó a COLPENSIONES a pagar las diferencias dejadas de percibir, debidamente indexadas y con las deducciones proporcionales por concepto de aportes al sistema de salud.

La providencia ofrece una regla clara para los pensionados frente a las facultades de corrección de la administración. Si una entidad advierte que incurrió en una equivocación al reconocer una pensión, no puede disminuir unilateralmente una prestación previamente reconocida mediante un acto administrativo particular y favorable. En esos casos debe

obtener el consentimiento expreso del titular o acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controvertir su propia decisión. En términos prácticos, la sentencia reafirma que el debido proceso constituye una garantía frente a las actuaciones de la administración y evita que el ciudadano asuma, sin control judicial previo, las consecuencias de errores atribuibles a la entidad que reconoció la prestación.





SENTENCIA – Requisitos para el reconocimiento y pago de una pensión gracia post mortem. Rectificación del criterio jurisprudencial sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2015 02082 01 (3866–2017)
Demandante: Nuria Poveda Gómez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social–UGPP
Fecha: 7 de abril de 2025

Problema Jurídico: Corresponde determinar si la actora tiene derecho al reconocimiento y pago de una pensión gracia post mortem, en calidad de compañera permanente del fallecido docente. Para el efecto, resulta necesario previamente establecer, si el educador cumplió con los requisitos exigidos para el reconocimiento de dicha prestación.

Además, resulta imperativo verificar de cara a la normatividad y jurisprudencia vigente sobre la materia, si la situación de invalidez que afirma la parte actora impidió que el finado docente cumpliera con el requisito de 20 años de servicios, habilita el estudio de la prestación bajo el cumplimiento de las 3/4 partes del tiempo de servicio exigido en la ley (20 años de servicios); o si por el contrario, como lo sostuvo el tribunal a quo, quien pretenda obtener tal prestación, debe demostrar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos.

Solución del caso concreto: La Sala concluyó que no es posible reconocer una pensión gracia sin el cumplimiento de la totalidad de los requisitos de ley, especialmente, el tiempo de servicios de 20 años, aun cuando la imposibilidad para acreditar esto último se deba a una invalidez o por muerte.

Para el efecto destacó que han sido, principalmente, dos las hipótesis excepcionales que han permitido el reconocimiento de la pensión gracia sin el cumplimiento del lleno de requisitos:

- i. A docentes que en razón del estado de invalidez se les imposibilitó





continuar ejerciendo dicha labor, siempre que acreditaran haber ejercido más de las 3/4 partes (15 años) del tiempo exigido en la ley (20 años); y

- ii. ii) cuando el educador había laborado por lo menos 18 años de servicio, lo que habilitaba la aplicación del artículo 7 del Decreto 224 de 1972.

Empero, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado rectificó dicho criterio con las sentencias de 29 de mayo de 2024 (41001-23-33-000-2015-00256-01) y de 9 de julio de 2024 (68001-23-33-000-2012-00350-01), dictadas por importancia jurídica, lo que comportó un cambio jurisprudencial, concluyendo que la pensión gracia debe ser reconocida siempre que se cumpla la totalidad de los requisitos contemplados en la ley, y especialmente se refirió al requerimiento de los 20 años de servicios.

Entre otros, ello tuvo justificación en que, analizado el contexto jurídico y social en el que se originó la pensión gracia, esta es una dadiva personal, que tiene como finalidad compensar el servicio docente territorial o nacionalizado; y que, de reconocerse una prestación sin el cumplimiento de las exigencias legales, esto conllevaría a un desequilibrio en el presupuesto de la Nación, lo que por ende afectaría la sostenibilidad fiscal, dado que aquella

se financia en su totalidad con dineros del erario.

En ese orden de ideas, en vista que el educador solo acreditó 17 años, 6 meses y 2 días de servicio, la Sala determinó que no causó el derecho a la pensión gracia, sin que el estado de invalidez que le fue declarado, e incluso el deceso, sean razones suficientes para soslayar o flexibilizar el requisito de 20 años de servicios.

Para finalizar, se concluyó que con **esta decisión no se lesionan los derechos fundamentales de la parte actora, quien pretende el reconocimiento de la prestación en la modalidad post mortem, toda vez que, la pensión gracia no tiene como finalidad garantizar el sostenimiento de los beneficiarios del causante o del docente petionario ante la ausencia de este último, sino que viene a ser un pago adicional.** Y tampoco podría considerarse que se lesionan derechos adquiridos, pues, se insiste el educador no cumplió con las exigencias para ello.





SENTENCIA – Sustituciones de pensión gracia y ordinaria de docente. Nociones sobre la intervención de terceros en calidad de coadyuvantes, litisconsortes e intervinientes ad excludendum. No es viable un pronunciamiento de fondo sobre las situaciones jurídicas de las apelantes ante la falta de vinculación adecuada a la actuación.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 73001 23 33 000 2016 00605 01 (6568–2019)
Demandante: Yineth Villanueva Bocanegra
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) y otros
Fecha: 7 de abril de 2025

Problema Jurídico: ¿Las apelantes han intervenido a lo largo del proceso en calidad de demandadas, coadyuvantes, litisconsortes o de intervinientes *ad excludendum*, a fin de establecer su legitimación y el cumplimiento de requisitos procesales para poder emitir un pronunciamiento de fondo respecto de su situación jurídica como posibles beneficiarias de las sustituciones pensionales del causante?

Solución del caso concreto: La Sala conoció, en segunda instancia, de la demanda de nulidad parcial de la Resolución UGM 019765 del 7 de diciembre de 2011, por medio de la cual Cajanal EICE – En Liquidación reconoció una sustitución pensional a favor de 4 de los hijos del causante titular de una pensión gracia, en un 50% repartido por cuotas de 12,5% para cada uno, pero a la vez dejó en suspenso el 50% restante reclamado por la actora y por la señora María Cecilia González Cortés en calidad de compañeras permanentes.

A título de restablecimiento del derecho, la accionante pretendió que se reconociera exclusivamente a su favor las respectivas sustituciones de la pensión gracia y de la ordinaria de jubilación que percibía el causante.

La Sala en decisión de segunda instancia, luego de efectuar un análisis general para precisar las formas de intervención de los terceros en el proceso, determinó que, ni las actuales apelantes, ni la señora María Dolores Ramírez de Torres debieron ser demandadas debido a





una falta de legitimación material en la causa por pasiva, pues técnicamente estas no tienen ningún nexo directo de responsabilidad entre sus situaciones particulares y las pretensiones de la única actora en este litigio, por el contrario, buscan lo mismo que esta última, de manera que era indispensable establecer cuál es su interés en la controversia para decidir si puede o no emitirse un pronunciamiento de mérito sobre ellas.

Al respecto se aseguró que, como las apelantes plantearon desde el momento de su errada vinculación un conflicto autónomo y opuesto entre sí, así como frente a la posición de la única accionante, resulta evidente que su participación en esta causa judicial solo pudo haberse dado en calidad de terceras excluyentes, lo que implicaba que, conforme a los artículos 224 del CPACA y 63 del CGP, debieron en lugar de contestar la demanda primigenia, presentar sus propias demandas separadas en contra de la actora original, de las entidades demandadas y de las demás reclamantes integradas al proceso.

Se consideró que, ante la falta de legitimación en la causa por pasiva de las actuales recurrentes y de la señora María Dolores Ramírez de Torres en calidad de “demandadas”, y, con motivo de la indebida vinculación de las mismas por no haberse incorporado a la

actuación como intervinientes *ad excludendum* con sus respectivas demandas en forma, no es posible emitir un pronunciamiento de fondo acerca de sus exigencias.

Con tales consideraciones, la Sala revocó parcialmente la sentencia para negar las pretensiones de la actora en la medida en que no demostró el cumplimiento de los requisitos para acceder al derecho, y al mismo tiempo para abstenerse de emitir cualquier pronunciamiento de fondo respecto de las situaciones jurídicas de las demás personas que fueron erróneamente tratadas como demandadas.





SENTENCIA – Desnaturalización de contratos de prestación de servicios y límites al restablecimiento del derecho.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2013 06872 01 (0121–2019)
Demandante: Yon Lenon Sánchez Orjuela
Demandado: Unidad Nacional de Protección – UNP
Fecha: 14 de mayo de 2025

Problema Jurídico: ¿Debe liquidarse el restablecimiento del derecho derivado de la desnaturalización de contratos de prestación de servicios con base en lo devengado por servidores de planta que cumplieran funciones semejantes, o con fundamento en los honorarios pactados y las prestaciones mínimas del régimen general?

Solución del caso concreto: Se demandó el acto mediante el cual el DAS, en liquidación, negó la existencia de una relación laboral derivada de contratos de prestación de servicios. Sostuvo que prestó servicios personales de protección como escolta entre marzo de 2006 y junio de 2011, bajo continuada subordinación, pues debía cumplir órdenes de trabajo, desplazarse a los lugares indicados, observar instrucciones sobre técnicas de protección y reportar novedades del servicio.

La Sala confirmó la desnaturalización de los contratos, pues encontró acreditadas la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación. Sin embargo, precisó que esa declaración no convierte al contratista en empleado público ni autoriza aplicar, sin más, el principio de «a trabajo igual, salario igual». Aunque el actor hubiera cumplido funciones semejantes a las de escoltas de planta, no ingresó al servicio mediante los mecanismos constitucionales y legales propios del empleo público.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones. Declaró la nulidad parcial del acto acusado y ordenó pagar prestaciones sociales liquidadas con base en los honorarios pactados.

La distinción se apoyó en tres razones: la relación legal y reglamentaria exige existencia del empleo en la planta, nombramiento, posesión y previsión presupuestal; el contratista no está sometido al mismo régimen de





responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal de los servidores públicos; y el artículo 125 de la Constitución establece la carrera administrativa como regla general de ingreso al empleo público.

Por ello, concluyó que el demandante tenía derecho a las prestaciones mínimas del régimen general, liquidadas sobre los honorarios pactados y no sobre la asignación de un cargo de planta. También ordenó efectuar los aportes pensionales en el porcentaje que correspondía como empleadora. Negó la prima especial de riesgo, los auxilios de transporte y alimentación, la sanción moratoria, la devolución de aportes en salud y la declaración de despido injusto.

La providencia precisa el alcance del restablecimiento del derecho en estos asuntos. La desnaturalización permite reparar la afectación causada por el uso indebido de esa modalidad, pero no reconstruye una relación legal y reglamentaria que nunca se perfeccionó. En el empleo público existen reglas de ingreso, formalidades sustanciales, responsabilidades específicas y una estructura presupuestal que no pueden sustituirse por la sola constatación de funciones similares.

Para el ciudadano, la sentencia aclara que la primacía de la realidad sobre las formalidades pactadas por las

partes protege derechos prestacionales cuando se demuestra la continuada subordinación. Sin embargo, no convierte al contratista en funcionario ni habilita el pago de emolumentos reservados a quienes adquirieron esa calidad mediante nombramiento, posesión y, por regla general, concurso de méritos. La diferencia no es solo formal: los servidores públicos integran la estructura del Estado y, por esa razón, están sometidos a un régimen penal, fiscal y disciplinario más estricto que el aplicable a los particulares.





AUTO – Resuelve solicitud de extensión de la sentencia de unificación SUJ-033-CE-S2-2023 del 2 de noviembre de 2023. Remuneración del cargo «abogado asesor» de tribunal judicial.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Extensión de la jurisprudencia
Radicación: 11001 03 25 000 2024 00062 00 (0971–2024)
Solicitante: Luis Felipe López García
Accionada: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Seccional Pasto
Fecha: 12 de junio de 2025

Problema Jurídico: ¿Resulta procedente extender al solicitante los efectos de la sentencia de unificación SUJ-033-CE-S2-2023 del 2 de noviembre de 2023, en la cual se determinó que quienes se desempeñaban como «abogado asesor 23» y como «profesionales especializados 23» debían percibir la remuneración correspondiente al cargo de «abogado asesor» de tribunal judicial, sin grado?

Solución del caso concreto: La Sala encontró que el solicitante acudió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo antes de que feneciera el lapso que, conforme al artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, tenía la entidad accionada para brindar respuesta a la solicitud de extensión en sede administrativa. No obstante, se exceptuó dicha situación, tras considerar que una decisión distinta resultaría contraria a la finalidad del mecanismo contemplado en los artículos 102 y 269 del CPACA, sumado a lo cual se tuvo en cuenta la actividad desplegada tanto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) como por la entidad accionada.

En ese sentido, la Sala consideró que el mecanismo de extensión de jurisprudencia tiene como fin que, ante una providencia de unificación reconociendo un derecho, quien se encuentre en la misma situación fáctica y jurídica, pueda acudir, primero ante la autoridad y luego ante esta Corporación, para que a su caso concreto se le apliquen las reglas fijadas. Se trata de un trámite especial y expedito, que garantiza el acceso efectivo a la administración de justicia. A ello, se sumó que la autoridad responsable de resolver la solicitud inclusive tuvo la oportunidad de manifestar las razones fácticas y jurídicas en defensa de sus intereses, pese a lo cual guardó





silencio; y que la ANDJE, entidad que podría haber resultado afectada con la activación temprana del trámite jurisdiccional, nada dijo al respecto, al tiempo que encontró acreditados los elementos de hecho y de derecho para acceder a lo pretendido.

Agotada dicha cuestión, al analizar el fondo de la solicitud, **la Sala encontró que el solicitante se encontraba en la misma situación fáctica de quien actuó como demandante en el trámite que dio lugar a que se profiriera la sentencia de unificación y, en ese sentido, su remuneración debía corresponder a la fijada anualmente por el Gobierno Nacional para el cargo de «abogado asesor» sin grado, de tribunal judicial;** tanto durante el periodo en que se desempeñó como «abogado asesor grado 23» como durante el lapso en el cual ocupó el cargo de «profesional especializado grado 23».

En consecuencia, se ordenó a la autoridad accionada el reconocimiento y pago de (i) las diferencias salariales y prestacionales existentes entre el cargo «abogado asesor grado 23» y el cargo «abogado asesor de tribunal judicial» a partir del 26 de julio de 2021 y por todo el tiempo en que haya desempeñado ese cargo, incluido el periodo durante el cual la denominación del cargo fue reemplazada por la de «profesional especializado grado 23», durante los

periodos en los que efectivamente lo hubiera ocupado; y (ii) el reconocimiento y pago de las diferencias por concepto de base para el cálculo de los aportes al sistema general de seguridad social en pensiones entre el salario del cargo «abogado asesor grado 23» y «abogado asesor de tribunal judicial» a partir del 26 de julio de 2021 y por todo el tiempo en que lo hubiere desempeñado, incluido el periodo durante el cual su denominación fue reemplazada por la de «profesional especializado grado 23».





SENTENCIA – Convocatoria a concurso de méritos y publicación previa del proyecto de acuerdo de convocatoria a un concurso de méritos.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2021 00468 00 (2277–2021)
Demandante: Carlos Ernesto Castañeda Ravelo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Seguridad Vial y Comisión Nacional del Servicio Civil
Fecha: 12 de junio de 2025

Problema Jurídico: ¿Debe declararse la nulidad del acuerdo de convocatoria a un concurso de méritos cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil y la entidad beneficiaria omiten publicar previamente el proyecto de acto administrativo, aunque el proceso de selección haya culminado y existan listas de elegibles?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda de nulidad presentada contra el Acuerdo n.º 0245 de 2020, mediante el cual la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Agencia Nacional de Seguridad Vial convocaron y fijaron las reglas de un proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa.

Respecto de los cargos formulados contra las resoluciones que modificaron el manual específico de funciones, concluyó que no estaban llamados a prosperar. Consideró que no se acreditó, con una carga argumentativa y probatoria suficiente, que la Agencia hubiera desconocido el estudio técnico laboral o las necesidades del servicio.

La Sala descartó que los actos demandados conformaran un acto administrativo complejo. Explicó que el acuerdo de convocatoria, el manual específico de funciones y su modificación transitoria tenían contenido, finalidad y procedimientos diferentes, por lo que su legalidad debía examinarse de manera independiente.

El aspecto central del litigio recayó en el Acuerdo n.º 0245 de 2020. La Sala reiteró que los acuerdos de convocatoria expedidos por la CNSC deben estar precedidos de la publicación del respectivo proyecto, conforme al inciso octavo del artículo 8 de la Ley 962 de 2005 y a los artículos 3 y 8 del CPACA. Esa obligación no desaparece por la





existencia del procedimiento especial de carrera previsto en la Ley 909 de 2004.

A continuación, la Subsección precisó el alcance de su jurisprudencia. Recordó que, en decisiones anteriores, había reconocido la irregularidad derivada de la falta de publicación del proyecto, pero se había abstenido de declarar la nulidad cuando el concurso ya había concluido, con fundamento en una ponderación entre los principios de participación ciudadana y eficacia administrativa. En esta oportunidad, la Sala modificó ese criterio. Señaló que no resulta jurídicamente admisible reconocer la existencia de un vicio de nulidad y, al mismo tiempo, privarlo de toda consecuencia jurídica. La culminación del concurso o las razones de eficacia administrativa no subsanan la omisión de una etapa obligatoria de publicidad y participación ciudadana.

Por esa razón, declaró la nulidad del Acuerdo n.º 0245 de 2020. No obstante, moduló los efectos de la decisión hacia el futuro, a partir de la ejecutoria de la sentencia, con el propósito de proteger las situaciones jurídicas consolidadas de quienes integraron las listas de elegibles durante la vigencia del acto anulado. Finalmente, exhortó a la CNSC y a las entidades que adelanten procesos de selección conjuntamente con ella para que publiquen previamente los proyectos de los acuerdos de convocatoria.

La providencia establece que las reglas de los concursos de méritos deben publicarse previamente para recibir observaciones. La culminación del proceso no subsana la omisión de esta etapa, permitiendo su nulidad. Sin embargo, el juez puede modular los efectos del fallo para proteger derechos consolidados, garantizando transparencia y participación ciudadana.





SENTENCIA – Competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a gerente de empresa de servicios públicos con participación estatal.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 08001 23 33 000 2021 00090 01 (7502 – 2023)
Demandante: Ramón Navarro Pereira
Demandado: Procuraduría General de la Nación
Fecha: 13 de junio de 2025

Problema Jurídico: ¿La Procuraduría General de la Nación tenía competencia para investigar y sancionar disciplinariamente al gerente general de la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P. (Triple A), pese a tratarse de una empresa con capital mayoritariamente privado?

Solución del caso concreto: Se demandaron los actos administrativos mediante los cuales la Procuraduría General de la Nación impuso una multa e inhabilidad general por doce años, como consecuencia de la actuación de un gerente general de una empresa Triple A entre los años 2008 y 2016. La sanción se originó en la autorización de pagos efectuados a favor de INASSA, en ejecución de un contrato de asistencia técnica respecto del cual, la autoridad disciplinaria concluyó que, no existía evidencia suficiente de la prestación efectiva de los servicios contratados.

El demandante reprochó que: i) la Procuraduría General de la Nación, no tenía competencia para para adelantar la investigación ni sancionar, en tanto no se demostró su calidad de

servidor público, ante la ausencia de relación legal y reglamentaria, además, no se demostró que, desempeñara y manejara recursos públicos, ii) el contrato de asistencia técnica se ajustó a la ley; iii) no se vincularon todas las personas involucradas en la ejecución contractual, iv) no se comprobó la ilicitud sustancial y culpabilidad de la conducta, y v) su conducta se rigió por el principio de confianza.

La Sala consideró que, **la Procuraduría sí era competente para ejercer control disciplinario, pues, aunque la empresa Triple A tenía capital mayoritariamente privado, la participación accionaria del Distrito de Barranquilla permitía reconocer la existencia de recursos públicos sometidos a vigilancia**





estatal, según lo cual, si bien es una entidad descentralizada por servicios y los trabajadores que laboran en esta empresa son de derecho privado, esto no contraría su condición de particular en la administración de recursos públicos, a efectos de ser sujeto de responsabilidad disciplinaria.

Además, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, las empresas de servicios públicos con participación pública, integran el sector descentralizado y sus directivos pueden ser sujetos disciplinables cuando administran recursos estatales.

De otro lado, la Sala diferenció la legalidad del contrato de asistencia técnica de la conducta disciplinaria investigada, precisando que, el proceso no pretendía declarar la nulidad, ni cuestionar la existencia del contrato celebrado entre Triple A e INASSA, en tanto, el debate consistía en establecer si, los pagos realizados durante la gestión del demandante estaban respaldados por actividades efectivamente ejecutadas, aspecto sobre el cual, las pruebas demostraron la ausencia de soportes documentales suficientes para acreditar la asistencia técnica que justificaba los desembolsos efectuados durante varios años.

La Sala observó que, el operador disciplinario estableció adecuadamente la ilicitud sustancial de la conducta, en tanto quedó demostrado que

su proceder afectó el principio de eficiencia y adecuada administración de los recursos vinculados a la prestación de servicios públicos, al permitir la transferencia de recursos sin acreditación suficiente de los servicios contratados, no siendo necesario demostrar un enriquecimiento personal o empresarial, pues, bastaba con acreditar la afectación injustificada de los deberes funcionales asociados a la administración de recursos públicos.





SENTENCIA – La suspensión de términos decretada con ocasión de la pandemia no extiende el término de prescripción de la acción disciplinaria, por tratarse de una garantía fundamental del debido proceso que limita el ejercicio del poder sancionador del Estado.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2023 00164 02 (2847–2024)
Demandante: Juan Manuel Valdés Barcha
Demandado: Procuraduría General de la Nación y otro
Fecha: 27 de junio de 2025

Problema Jurídico: ¿Operó la prescripción de la acción disciplinaria, en razón a que la suspensión de términos decretada por la pandemia por COVID-19 no resultaba aplicable a los procesos disciplinarios?

Solución del caso concreto: El actor solicitó la anulación de los fallos disciplinarios con sustento en que operó la prescripción y caducidad de la acción disciplinaria y, además, existió un defecto fáctico por indebida valoración probatoria. Reclamó la cancelación del registro de la sanción disciplinaria, su reintegro y el pago de salarios y perjuicios.

La Sala revocó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones, y concluyó que la acción disciplinaria estaba prescrita.

En consecuencia, declaró la nulidad de los actos sancionatorios, y ordenó el pago de los salarios dejados de percibir desde la terminación del vínculo laboral

hasta la ejecutoria de la sentencia. Asimismo, consideró innecesario pronunciarse sobre los demás cargos, pues la prescripción bastaba para invalidar la sanción.

En sus consideraciones, la Sala precisó que la potestad disciplinaria constituía una manifestación del ius puniendi del Estado, por lo tanto, debía ajustarse a las garantías propias del derecho sancionador. En ese sentido, el derecho disciplinario compartía naturaleza con el derecho penal y, por lo mismo, eran aplicables principios como el debido proceso, seguridad jurídica, presunción de inocencia y prescripción, esta última entendida como límite temporal al poder punitivo estatal.





Bajo este entendimiento, la prescripción se configuró como una garantía fundamental del disciplinado, orientada a asegurar que su situación jurídica fuera definida dentro de un plazo razonable. Asimismo, imponía un límite temporal al ejercicio del poder sancionador del Estado y evitaba que este se prolongara indefinidamente y afectara la estabilidad jurídica del investigado. Si la administración no adoptaba una decisión dentro del término legal, perdía la potestad de sancionar.

La Sala advirtió que, aunque durante la emergencia sanitaria por el COVID-19 se permitió suspender términos en actuaciones administrativas, dicha facultad no podía extenderse a aquellos supuestos que comprometían garantías fundamentales, como ocurría con la prescripción de la acción disciplinaria. Lo anterior, porque la posibilidad de suspender los términos de prescripción no resultaba compatible con su naturaleza de límite al ius puniendi, ni con las garantías que, por analogía con el derecho penal, debían reconocerse en materia disciplinaria.

Por tanto, la Procuraduría General de la Nación no podía, mediante resoluciones internas, modificar o ampliar el término legal de prescripción.

En el caso concreto, conforme con la Ley 734 de 2002, el término de prescripción de la acción disciplinaria era de 5 años contados desde la apertura de la investigación, ocurrida el 23 de enero de 2017; en consecuencia, la acción prescribía el 23 de enero de 2022. Sin embargo, el fallo sancionatorio de primera instancia se profirió el 1 de abril de 2022, cuando ya había expirado el término legal.

Por consiguiente, la Sala concluyó que la acción disciplinaria se encontraba prescrita y que la Procuraduría había perdido competencia para imponer válidamente la sanción.





SENTENCIA – Alcance del régimen de transición de la Ley 33 de 1985. Reliquidación de la pensión de jubilación con todos los factores salariales devengados en el último año de servicio.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 05001 23 33 000 2016 00103 01 (0651–2023)
Demandante: María Helena Zuluaga Gómez
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones
COLPENSIONES / Dirección de Impuestos y Aduanas
Nacionales – DIAN
Fecha: 24 de julio de 2025

Problema Jurídico: Corresponde determinar si una servidora pública beneficiaria del régimen de transición previsto en el parágrafo 2.º del artículo 1.º de la Ley 33 de 1985 (primer escenario: 15 años de servicio a su vigencia) tiene derecho a la reliquidación de su pensión de jubilación con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios conforme a normas anteriores, o si, por el contrario, dicha liquidación debe efectuarse conforme a las reglas fijadas por la Ley 33 de 1985 y la Ley 62 de 1985.

En particular, se debate el alcance del régimen de transición, esto es, si este comporta la aplicación integral del régimen anterior o únicamente la conservación de ciertos aspectos —especialmente la edad— manteniéndose los demás elementos bajo la normativa de la Ley 33 de 1985.

Solución del caso concreto: La Sala adopta una tesis intermedia de interpretación del régimen de transición de la Ley 33 de 1985, según la cual:

- Para los beneficiarios del primer inciso del parágrafo 2.º del artículo 1.º (quienes tenían 15 años de servicio a la vigencia de la ley), solo

se conserva el requisito de la edad previsto en las normas anteriores.

- En los demás aspectos del derecho pensional —esto es, tasa de reemplazo, IBL y factores salariales— se deben aplicar las disposiciones de la Ley 33 de 1985 y su normativa complementaria (Ley 62 de 1985).





En consecuencia:

- i. no es procedente aplicar de manera integral el régimen anterior (tesis amplia), pues la ley no dispuso tal remisión;
- ii. tampoco resulta viable extender automáticamente las subreglas de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 (tesis restrictiva), por no ser aplicables a este supuesto; y
- iii. el régimen de transición debe interpretarse conforme a su diseño legal específico, respetando la voluntad del legislador de 1985.

Así, la liquidación pensional debe efectuarse a partir de una tesis intermedia, con base en el 75% del promedio del salario del último año de servicios, incluyendo únicamente los factores salariales previstos en la Ley 62 de 1985, que sirvieron de base para la cotización.

La Sala concluyó que la demandante sí es beneficiaria del régimen de transición de la Ley 33 de 1985, toda vez que acreditó más de 15 años de servicio a su entrada en vigencia (13 de febrero de 1985), aunque consolidó su estatus pensional en vigencia de la Ley 100 de 1993.

No obstante, precisa que dicho régimen solo le garantiza la aplicación de la edad anterior (50 años), mientras que los demás elementos del derecho pensional deben regirse por la Ley 33 y la Ley 62 de 1985.

En ese contexto, la administración incurrió en error al liquidar la pensión con base en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sin observar las reglas del régimen de transición de la Ley 33 de 1985 en materia de ingreso base de liquidación y factores salariales.

En síntesis, esta providencia delimita el alcance del régimen de transición de la Ley 33 de 1985, estableciendo que en el primer supuesto este no implica aplicación integral del régimen anterior, sino una protección parcial centrada en la edad, mientras que los demás elementos del derecho pensional quedan sometidos a la regulación prevista en la Ley 33 de 1985.





SENTENCIA – Sustitución de asignación de retiro y prueba de la condición de hijo de crianza.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2018 02334 01 (0919–2021)
Demandante: Ruth Marina Puerto Duque
Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR
Fecha: 14 de agosto de 2025

Problema Jurídico: ¿Debe reconocerse la sustitución de una asignación de retiro al nieto en condición de discapacidad del causante, cuando alega haber sido su hijo de crianza, pero las pruebas no demuestran solidaridad, dependencia económica, reemplazo de la figura paterna y los demás presupuestos exigidos para configurar una familia de crianza?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda presentada en representación de su hijo, contra los actos mediante los cuales CASUR negó la sustitución de la asignación de retiro reconocida inicialmente a favor del padre de este y posteriormente sustituida a su cónyuge supérstite.

La demandante sostuvo que su hijo, quien presentaba una pérdida de capacidad laboral del 96 %, había dependido económica y afectivamente de sus abuelos paternos.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones. Consideró que, aunque el régimen aplicable era el Decreto 1212 de 1990, debía acudirse a la jurisprudencia constitucional sobre las

familias de crianza. Con fundamento en los testimonios practicados, concluyó que los abuelos habían desempeñado el papel de referentes económicos y afectivos del joven.

La Sala revocó la sentencia y negó las pretensiones. Recordó que la jurisprudencia constitucional admite reconocer efectos prestacionales a las familias de crianza, siempre que se acrediten suficientemente los elementos que las caracterizan. Entre ellos se encuentran la solidaridad, el reemplazo efectivo de la figura paterna o materna, la dependencia económica, los vínculos de afecto, respeto y protección, el reconocimiento social de la relación filial, un período razonable de convivencia o cercanía familiar y la necesidad de evitar tratamientos discriminatorios.





Al valorar las pruebas, concluyó que tales presupuestos no se encontraban demostrados. Los testimonios no describían con suficiente precisión las circunstancias en que los abuelos habrían asumido de manera permanente el rol parental y, además, resultaban incompatibles con otras pruebas del expediente, especialmente con la sentencia de interdicción, en la que se indicó que la madre era quien velaba por el cuidado y sostenimiento de su hijo.

La Sala también advirtió que el apoyo económico provenía de varios integrantes de la familia y no evidenciaba una dependencia determinante respecto de los abuelos. Aunque el expediente demostraba la existencia de vínculos de afecto y solidaridad familiar, ello no permitía concluir que hubiera existido una verdadera sustitución de la figura paterna o materna con los efectos jurídicos propios de una relación filial de crianza. En consecuencia, negó el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro.

La providencia ofrece una precisión importante sobre la prueba de la condición de hijo de crianza cuando de ella se pretende derivar un derecho prestacional. Los vínculos de afecto, el apoyo económico ocasional o la cercanía familiar, por sí solos, no son suficientes para producir esos efectos jurídicos. Es necesario demostrar, mediante

pruebas claras y consistentes, que una persona asumió de forma real, permanente y reconocida socialmente las funciones propias de un padre o una madre.

La decisión pone de presente que el reconocimiento de las familias de crianza protege realidades familiares efectivamente consolidadas, pero exige un estándar probatorio suficiente cuando de esa condición depende el acceso a una prestación económica.





SENTENCIA – Nulidad del Literal u) del artículo 3 del Acuerdo 016 de 2018 de la CNSC y del artículo 2 de la Resolución 55925 de 2019, expedidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad

Radicación: 11001 03 25 000 2021 00617 00 (3003–2021)

Demandante: Jaime Arturo Hernández Lara

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil

Fecha: 3 de septiembre de 2025

Problema Jurídico: ¿El literal «u)» del artículo 3 del Acuerdo 016 de 2018 y el artículo 2 de la Resolución CNSC-2019 60000 55925 de 2019 proferidos por la CNSC fueron expedidos con desconocimiento de las normas en las que debían fundarse y con falsa motivación?

Solución del caso concreto: Como pretensión principal el demandante pidió la nulidad del literal «u)» del artículo 3 del Acuerdo 016 de 2018 de la CNSC, en razón a que, con su expedición se atribuyó a la «Sala Plena» de la entidad, la facultad de delegar en los funcionarios de los niveles directivo y asesor, el cumplimiento de funciones disciplinarias; así también la del artículo 2 de la Resolución CNSC – 2019 60000 55925 de 2019, en la que se delegó específicamente al director de vigilancia de carrera administrativa la función de iniciar, sustanciar y fallar las actuaciones administrativas que se adelantaran con fines sancionatorios.

resolvió declarar la nulidad parcial de las normas demandadas por cuanto fueron expedidas con desconocimiento de las normas en las que debían fundarse, en consideración a lo siguiente:

Aunque el Acuerdo 016 de 2018 fue derogado, era procedente estudiar su legalidad porque produjo efectos mientras estuvo vigente. Analizó la Constitución, la Ley 909 de 2004 y la Ley 489 de 1998, concluyendo que la función sancionadora de la CNSC —investigar violaciones a normas de carrera e imponer multas— es una atribución directamente asignada por la Constitución y, por tanto, no puede delegarse.

En la sentencia de la referencia la Subsección B de la Sección Segunda

Esta función hace parte de la vigilancia de la carrera administrativa





y constituye una manifestación del poder sancionador del Estado, que está sometido a principios estrictos como legalidad, tipicidad y debido proceso.

La Ley 489 de 1998 prohíbe delegar funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional no sean delegables, y la Sala determinó que la potestad sancionadora encaja en esa prohibición. Además, la actuación sancionatoria debe ser adelantada por la autoridad competente, que en este caso es la Sala Plena de la CNSC, y delegarla vaciaría de contenido su función constitucional.

delegar la función sancionadora, y que la Resolución 55925 de 2019 también lo era porque delegaba esa función en el director de Vigilancia. La Sala señaló que no existía autorización legal o constitucional para esa delegación y que, por tanto, los actos fueron expedidos con desconocimiento de las normas en las que debían fundarse.



Destacó sobre el particular, el pronunciamiento de la Corte Constitucional, contenido en la sentencia C-1265 de 2005, y según el cual: «la facultad conferida a la Comisión para imponer multas a los servidores públicos que desatiendan las normas, las órdenes o las instrucciones impartidas previamente para el adecuado funcionamiento de la carrera administrativa, se aviene a la naturaleza propia de las funciones de este órgano, en particular de la relacionada con el deber de ejercer vigilancia sobre la aplicación de los preceptos que regulan la carrera administrativa a fin de poder controlar su cumplimiento».

Por estas razones, se concluyó que el literal u) del artículo 3 del Acuerdo 016 de 2018 era ilegal en la parte que permitía





AUTO – Presupuestos para la acumulación de pretensiones en nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 11001 03 25 000 2025 00031 00 (0131–2025)
Demandante: José Darío Rodríguez Zapata
Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR
Fecha: 18 de septiembre de 2026

Problema Jurídico: De acuerdo con las pretensiones de la demanda, el auto suplicado y los argumentos del recurrente, le corresponde a la Sala determinar cuál es la autoridad judicial que debe conocer la acumulación de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho formulada por el demandante.

Solución del caso concreto: En este caso se resolvió un recurso de súplica interpuesto contra el auto que declaró la falta de competencia del Consejo de Estado para conocer la demanda presentada por el señor José Darío Rodríguez Zapata, en la cual se acumularon pretensiones de dos medios de control: i) nulidad (para invalidar varios decretos del Gobierno nacional que fijaron salarios de servidores públicos); y ii) nulidad y restablecimiento del derecho (para anular el acto proferido por CASUR que le negó al actor la reliquidación de su asignación de retiro).

La Sala revocó la decisión suplicada y concluyó que, conforme al artículo 165 del CPACA, el Consejo de Estado era competente para conocer el asunto en única instancia.

En este caso se cumplieron todos los presupuestos para la acumulación de pretensiones, así:

i) Conexidad: La Sala determinó que existe una clara relación entre las pretensiones, pues la anulación de los decretos generales impactaría directamente el monto de la asignación de retiro del demandante.

ii) Juez competente: El artículo 165 del CPACA establece un fuero de atracción, ya que el juez que conoce de la nulidad asume la competencia de todas las demás pretensiones conexas. En este caso el Consejo de Estado es el competente para analizar la legalidad de los decretos expedidos por el Gobierno nacional.

iii) Pretensiones no excluyentes: las pretensiones no se excluyen entre sí; por





el contrario, se encuentran en relación de conexidad e interdependencia.

iv) Ausencia de caducidad: puesto que las demandas contra los actos administrativos generales y los que reconozcan o nieguen prestaciones periódicas pueden radicarse en cualquier tiempo.

v) Identidad en el trámite procesal: este asunto se tramita por el procedimiento ordinario. Cuando la ley exige que las pretensiones se tramiten por el «mismo procedimiento», se refiere a la clase de proceso y no al número de instancias. Por lo tanto, tramitar el asunto en única instancia obedece a una decisión del legislador que no vulnera el debido proceso.

Así, se concluye que es jurídicamente viable acumular pretensiones de simple nulidad (contra actos generales) y de nulidad y restablecimiento del derecho (contra un acto particular) en una misma demanda, dado que se cumplen todos los requisitos concurrentes previstos en el artículo 165 del CPACA.





AUTO – Medida cautelar, teletrabajo y efectos de la suspensión provisional.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2024 00109 00 (1889–2024)
Demandante: Roger Adrián Villalba Ortega
Demandado: Ministerio del Trabajo y otros
Fecha: 1 de octubre de 2025

Problema Jurídico: ¿Debe suspenderse provisionalmente la reglamentación del teletrabajo que permite acordar el uso de equipos propios, la compensación por herramientas y el auxilio por servicios públicos, cuando se alega que esas figuras trasladan al teletrabajador obligaciones asignadas por la ley al empleador?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la solicitud de suspensión provisional de los artículos 2.2.1.5.19, 2.2.1.5.20 y 2.2.1.5.21 del Decreto 1072 de 2015, adicionados por el Decreto 1227 de 2022, disposiciones que regulan el uso de equipos y herramientas, el auxilio compensatorio por servicios públicos y la compensación por herramientas de propiedad del trabajador en la modalidad de teletrabajo.

El despacho negó la medida cautelar. Recordó que la suspensión provisional exige confrontar el acto acusado con las normas superiores invocadas y verificar una contradicción suficiente para retirar temporalmente sus efectos, sin que ello implique prejuzgamiento.

Al efectuar ese examen, precisó que la Ley 1221 de 2008 impuso al empleador

obligaciones especiales para hacer viable el teletrabajo. No obstante, consideró que los artículos demandados no eliminaban ese deber ni lo trasladaban, prima facie, al trabajador. La utilización de equipos propios mediante acuerdo, la fijación bilateral de un auxilio por servicios públicos y la compensación por herramientas constituían mecanismos para cumplir la obligación legal en distintos escenarios.

También explicó que la potestad reglamentaria permite adoptar reglas técnicas e instrumentales para ejecutar la ley, siempre que no se altere su contenido material. En este caso, las disposiciones acusadas no suprimían la obligación patronal de garantizar los medios del teletrabajo, sino que preveían alternativas para





hacerla efectiva mediante acuerdos compensatorios.

La decisión valoró, además, los efectos de la suspensión solicitada. Retirar provisionalmente esas normas podía dejar sin regulación aspectos que la Ley 1221 de 2008 no desarrolló, afectar la seguridad jurídica de quienes ya ejercían labores bajo teletrabajo con acuerdos de auxilio o compensación y comprometer una política pública laboral que requiere reglas claras para su aplicación.

Por ello, no bastaba plantear una duda sobre el alcance del reglamento. En esta etapa preliminar era necesario demostrar una contradicción suficiente con la ley y la utilidad cautelar de suspender las normas acusadas. Como no se advirtió la vulneración alegada, el despacho negó la suspensión provisional y recordó que esa decisión no implicaba prejuzgamiento.

La providencia precisa cómo debe valorarse una suspensión provisional cuando se demandan normas reglamentarias que permiten aplicar una política pública. El juez no solo debe examinar si existe una oposición inicial entre la ley y el reglamento; también debe considerar los efectos de retirar temporalmente la regulación acusada. En este caso, suspender las normas podía privar a empleadores y trabajadores de

mecanismos para cumplir el deber patronal de proveer condiciones materiales para el teletrabajo.

El auto muestra que la medida cautelar no puede operar como una anticipación de la sentencia. Su finalidad es proteger el objeto del proceso y la efectividad del fallo, no generar vacíos normativos que dificulten la aplicación de la ley mientras se decide la controversia. Para el ciudadano, la decisión aclara que las cautelas también exigen valorar sus consecuencias.





SENTENCIA – Relación laboral encubierta de una médica especialista vinculada mediante contratos de prestación de servicios: la autonomía profesional no excluye la subordinación.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 81001 23 39 000 2018 00011 01 (3404–2022)
Demandante: Karen Juliet Chávez Cuam
Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
Fecha: 23 de octubre de 2025

Problema Jurídico: ¿Debe declararse la existencia de una relación laboral encubierta entre una médica especialista en dermatología y una empresa social del Estado, cuando la profesional se vinculó mediante contratos de prestación de servicios, pero cumplía turnos programados por la entidad, atendía urgencias y estaba sujeta a instrucciones administrativas?

Solución del caso concreto: La demandante solicitó la nulidad del oficio mediante el cual el Hospital San Vicente de Arauca E.S.E. negó el reconocimiento de la relación laboral y el pago de las acreencias correspondientes. La demandante prestó sus servicios como médica general y, posteriormente, como especialista en dermatología, entre el 1.º de febrero de 2011 y el 31 de agosto de 2015, mediante sucesivos contratos de prestación de servicios.

La Sala recordó que los contratos de prestación de servicios solamente pueden celebrarse por el término estrictamente indispensable para atender necesidades temporales, contingentes o excepcionales de la

administración. En consecuencia, no pueden emplearse para suplir de manera indefinida funciones permanentes o misionales de las entidades públicas.

La providencia señaló que la existencia de una relación laboral exige demostrar tres elementos: la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación continuada. Este último elemento permite diferenciar una verdadera relación laboral de la coordinación que puede existir legítimamente en un contrato de prestación de servicios.

Se explicó que la coordinación permite fijar ciertas condiciones para la adecuada ejecución del objeto contractual,





como solicitar informes o establecer medidas de supervisión. Sin embargo, se transforma en subordinación cuando la entidad ejerce una dirección y control efectivos sobre la forma en que se desarrolla el trabajo, impone jornadas, asigna turnos obligatorios, determina la cantidad de actividades, exige disponibilidad y somete al contratista a órdenes que exceden el marco propio de una colaboración autónoma.

En el caso concreto, se acreditó que la demandante prestaba sus servicios en las instalaciones del hospital, atendía consulta externa, hospitalización, procedimientos quirúrgicos y urgencias de su especialidad. Asimismo, debía participar obligatoriamente en actividades académicas, diligenciar registros institucionales, elaborar informes y cumplir las demás actividades asignadas por el líder del proceso.

La Sala aclaró que la autonomía técnica de una médica especialista para diagnosticar y definir el tratamiento de sus pacientes no excluye la existencia de subordinación en los aspectos administrativos y organizacionales del servicio. Aunque la demandante conservaba independencia científica en el ejercicio de la dermatología, estaba integrada en la estructura funcional del hospital y sometida a su programación, dirección y control.

Por consiguiente, la Subsección concluyó que la médica acreditó la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación continuada. En consecuencia, declaró la existencia de una relación laboral encubierta entre la demandante y el Hospital San Vicente de Arauca E.S.E. durante el periodo comprendido entre el 1.º de febrero de 2011 y el 31 de agosto de 2015, sin incluir las interrupciones contractuales.

Finalmente, dispuso que la entidad efectuara las cotizaciones pensionales a su cargo por todo el periodo durante el cual se acreditó la relación laboral, debido al carácter imprescriptible de los aportes al sistema pensional.





SALVAMENTO DE VOTO – Solicitud de amparo de derechos en nombre de una comunidad raizal.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Acción de Tutela
Radicación: 11001 03 15 000 2025 02691 00
Accionante: Kimberly Torres Saltos
Accionado: Consejo de Estado, Sección Quinta
Fecha: 27 de octubre de 2025

Problema Jurídico: ¿Se debió aplicar una interpretación favorable de las reglas jurisprudenciales contenidas en la sentencia SU-329 de 2024, en garantía de los derechos de la comunidad raizal de la isla de San Andrés, asegurando su acceso a la administración de justicia?

Solución del caso concreto: La acción de tutela radicada contra la Sección Quinta del Consejo de Estado, alegó la vulneración de derechos al debido proceso, acceso a la administración de justicia, elegir y ser elegido e igualdad, con ocasión de la sentencia del 03 de abril de 2025, que declaró nula la elección del gobernador del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para el periodo 2024 – 2027.

Se reprochó que: i) la autoridad judicial incurrió en actos de discriminación contra la comunidad raizal que se ha comunicado en lenguaje creole dentro del proceso de nulidad electoral, sin que ello sea justificante para excluir su participación, ii) no aseguró la participación de tal comunidad, iii) no implementó medidas para garantizar el acceso a la justicia, iv) no aceptó las

traducciones informales allegadas y exigió actuar en el proceso en castellano.

La Sala mayoritaria declaró improcedente las tutelas presentadas y ordenó la traducción del fallo al lenguaje creole.

El salvamento de voto, lejos de constituir juicio alguno contra el análisis de fondo de la sentencia del 3 de abril de 2025, razonó que, en el caso en concreto, la aplicación rígida de la regla jurisprudencial de la sentencia SU-329 de 2024, de la Corte Constitucional con base en la cual, la decisión mayoritaria consideró que la accionante no está legitimada para defender los derechos de la comunidad raizal, desconoce los mandatos contenidos en los artículos 2, 7 y 10 de la Constitución Política y perpetúa la exclusión cultural y judicial





de quienes, por barreras de lenguaje, no pudieron hacer parte del proceso de nulidad electoral y por ello, la acción de tutela debió operar como mecanismo de inclusión cultural y lingüística y no limitarse a validar acciones excluyentes.

El salvamento consideró que, la interpretación de tales reglas jurisprudenciales, no pueden ser interpretadas en detrimento del acceso a la justicia, considerando, en el caso en concreto que, la falta de participación en el proceso de nulidad electoral no obedeció a falta de interés o negligencia, sino a una barrera lingüística, constituyendo una carga excesiva para la población raizal históricamente excluida, aunado a que, la regla jurisprudencial invocada por la decisión mayoritaria, se dictó dentro de un proceso con hechos y motivos jurídicos totalmente distintos al caso conocido, en tanto, no fungían como sujetos pertenecientes a alguna minoría étnica.

Tal que, su aplicación exegética resulta desproporcionada y en contra de los mandatos constitucionales, en tanto, se debió garantizar los derechos del pueblo raizal en lo tocante a su identidad cultura, lingüística y acceso a la administración de justicia.

Añadió que, la Sala Mayoritaria pasó por alto que, la Sección Quinta del Consejo

de Estado, al aplicar irrestrictamente la disposición correspondiente a que, en todo proceso debe emplearse el idioma castellano, desconoció la protección que debe existir sobre las lenguas nativas y la diversidad, garantizando el acceso de los raizales de la isla de San Andrés, al proceso de nulidad electoral adelantado.

Finalmente, consideró acertada la orden de traducir el fallo de tutela al lenguaje creole, al ser una disposición para que los miembros de la comunidad comprendan la decisión, de ahí que el salvamento de voto sea parcial.





AUTO – Control de legalidad de una circular administrativa del Ministerio del Trabajo sobre la asistencia de los trabajadores para acudir a las jornadas de manifestación pública.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2025 00196 00 (1555–2025)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Nación – Ministerio del Trabajo
Fecha: 30 de octubre de 2025

Problema Jurídico: ¿La Circular Externa 61 del 27 de mayo de 2025 del Ministerio del Trabajo es un acto administrativo susceptible de control judicial?

Solución del caso concreto: Se demandó la nulidad de la Circular Externa 61 del 27 de mayo de 2025 del Ministerio del Trabajo relativa a las «Garantías laborales frente a la participación en las jornadas de movilización del 28 y 29 de mayo de 2025».

La demanda fue rechazada por el magistrado ponente tras considerar que la circular no es un acto administrativo susceptible de control judicial ya que no produce efectos jurídicos, simplemente menciona el derecho que tienen los trabajadores de asistir a las jornadas de movilización en ejercicio de sus derechos de expresión, reunión y manifestación pública. Además, los verbos rectores de acto no tienen alcance normativo, dado que no prescriben, ordenan o imponen algún tipo de obligación, sino que

se limitan a «reiterar» y «recordar». Contra la decisión, se interpuso el recurso de súplica.

La Sala de decisión revocó el auto anterior, pues la Circular Externa 61 del 27 de mayo de 2025 del Ministerio del Trabajo sí es susceptible de control judicial. Y es que, las circulares son demandables ante la jurisdicción cuando: i) sean actos administrativos, es decir, creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas; o ii) tengan una clara incidencia en el comportamiento, derechos o deberes de las personas y, en general, incidan o repercutan en el mundo del derecho.

En este caso, la circular constituye una manifestación de la función administrativa que incide en el comportamiento de trabajadores





y empleadores, pues a los primeros les recuerda el derecho que tienen de participar en manifestaciones y protestas durante su jornada laboral y a los segundos les indica que, en caso de oponer barreras al ejercicio de ese derecho, el Ministerio del Trabajo podrá imponerles correctivos sancionatorios.

Y ante el incumplimiento de la circular se activan competencias de prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo y empleo, e imponer las sanciones establecidas en el régimen legal vigente.





SENTENCIA – Pensión de jubilación post mortem de funcionario de la Rama Judicial. Sustitución pensional a favor de la cónyuge superviviente. Aplicación del Decreto 546 de 1971.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001 23 31 000 2011 00827 01 (0960–2025)
Demandante: Concepción Garzón López y otros
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Fecha: 6 de noviembre de 2025

Problema Jurídico: ¿El demandante consolidó, antes de su fallecimiento, el derecho a la pensión de jubilación prevista en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971? En caso afirmativo, ¿procede reconocer la sustitución pensional a favor de la cónyuge superviviente del causante?

Solución del caso concreto: La Subsección confirmó parcialmente la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que declaró la nulidad de los actos mediante los cuales Cajanal negó el reconocimiento pensional solicitado por la cónyuge superviviente.

La Sala concluyó que el causante consolidó en vida el derecho a la pensión de jubilación prevista en el Decreto 546 de 1971, razón por la cual procedía su reconocimiento post mortem y, en consecuencia, la sustitución pensional en favor de su esposa.

La Corporación encontró acreditado que el causante nació el 10 de agosto de

1924, cumplió 55 años el 10 de agosto de 1979 y completó 20 años de servicios el 27 de mayo de 1980. Asimismo, verificó que laboró un total de 21 años, 2 meses y 5 días al servicio del Estado, de los cuales 16 años, 9 meses y 6 días correspondieron a la Rama Judicial y al Ministerio Público, superando ampliamente el mínimo de 10 años exigido por el régimen especial.

La Sala precisó que el artículo 6 del Decreto 546 de 1971 exige únicamente dos requisitos: (i) 55 años de edad para los hombres y (ii) 20 años de servicios, de los cuales al menos 10 deben haberse prestado a la Rama Judicial o al Ministerio Público. Por ello, desestimó el argumento de la UGPP según el cual





el causante debía acreditar 20 años completos exclusivamente en dichas entidades.

Adicionalmente, explicó que el derecho pensional quedó consolidado en 1980, mucho antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, de modo que la situación jurídica del causante quedó definida íntegramente bajo el régimen especial del Decreto 546 de 1971 y no resultaba procedente aplicar las reglas del régimen de transición ni las disposiciones sobre ingreso base de liquidación previstas en la Ley 100 de 1993.

Respecto de la sustitución pensional, la Sala verificó la demandante tenía la condición de cónyuge supérstite y que el vínculo matrimonial permaneció vigente hasta el fallecimiento del causante el 18 de abril de 1999. Además, encontró acreditada la convivencia a través de diversos elementos probatorios, entre ellos el matrimonio celebrado en 1963, los hijos procreados durante la unión y las pruebas documentales allegadas al expediente.

La providencia desarrolló de manera extensa el valor probatorio de las declaraciones extraprocesales rendidas ante notario. Al respecto, sostuvo que las declaraciones anticipadas aportadas sin ratificación no carecen automáticamente de valor probatorio. Explicó que, bajo el régimen procesal vigente, corresponde a la parte contra quien se aducen solicitar su ratificación,

y que la falta de dicha solicitud puede conducir a que tales declaraciones sean valoradas por el juez, siempre que se haya garantizado adecuadamente el derecho de contradicción.

Cuando un funcionario o empleado de la Rama Judicial o del Ministerio Público cumple en vida los requisitos de edad y tiempo de servicios previstos en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971, el derecho a la pensión de jubilación se consolida automáticamente, aun cuando no exista acto administrativo de reconocimiento. En caso de fallecimiento posterior, procede el reconocimiento pensional post mortem y la correspondiente sustitución a favor de los beneficiarios legalmente habilitados.





FALLO – Reconocimiento y pago de cesantías parciales. Falsificación de documentos que soportan la solicitud-Exigencia de carga de la prueba. Pago de cesantías parciales- Indebida valoración probatoria. Exceso ritual manifiesto.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Acción de Tutela
Radicación: 11001 03 15 000 2025 05024 00
Accionante: Dora Ladis Adelfa Mora Jurado
Accionado: Tribunal Administrativo del Putumayo
Fecha: 20 de noviembre de 2025

Problema Jurídico: ¿El Tribunal demandado vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, acceso efectivo a la administración de justicia, seguridad social y mínimo vital de la accionante, al negar las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, exigiendo demandar un acto que no fue debidamente notificado, trasladando la carga de probar el pago de unas cesantías parciales cuyo reconocimiento fue ordenado bajo una solicitud falsificada y conforme a la condena en costas que le fue impuesta?

Solución del caso concreto: La Sala conoció, en primera instancia, de una acción de tutela contra una sentencia de segunda instancia del Tribunal Administrativo del Putumayo que, negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, contra una Resolución por medio de la cual, la Secretaría de Educación del Putumayo liquidó las cesantías definitivas solicitadas por la demandante.

la Resolución demandada, de cuya existencia se enteró con la notificación de una resolución posterior, por lo cual, solicitó a las entidades encargadas del reconocimiento y pago de las cesantías parciales, los antecedentes y constancias de pago; pretendiendo, además de la nulidad del acto demandado, el reintegro del monto ya descontado, con los intereses causados y el reconocimiento de perjuicios morales, ante el fraude que fue víctima.

En el medio de control, la demandante -docente oficial- señaló que, no solicitó el reconocimiento relacionado en

El Tribunal demandado en sentencia de 19 de junio de 2025, revocó la providencia de primera instancia que,





accedió parcialmente a las pretensiones, al considerar que, la Resolución demandada era contraria a Derecho, y precisó que el restablecimiento del derecho provenía de una Resolución anterior, comoquiera que, reconoció el pago cuestionado por concepto de cesantías parciales y de haberse demandado y anulado, era procedente el monto del reintegro perseguido, el cual no se demostró que, se le hubiere pagado a la demandante.

En la sentencia de tutela, la Sala sostuvo que, la decisión del Tribunal fue errada, comoquiera que, si bien la primera Resolución autorizó el pago de las cesantías parciales cuyo reintegro pretende, fue a través de la Resolución demandada, que, la accionante se enteró del reconocimiento parcial. Además, de acuerdo con las pruebas practicadas en primera instancia, se identificó la ausencia de notificación de la resolución del 2003 y la constancia de consignación.

Por otra parte, se reprochó al Tribunal que, hubiese impuesto a la demandante controvertir la Resolución de 2003, que solo conoció cuando se comunicó la Resolución demandada. Además constató, según dictamen pericial en grafología, documentología y dactiloscopia forense, decretado y practicado en el proceso ordinario, que, los documentos que sirvieron de base para el reconocimiento ordenado en la Resolución de 2003, no fueron suscritos

por la demandante, circunstancia que, advertía la infracción de las entidades a cargo del reconocimiento de las cesantías, previsto en la Ley 1071 de 2006, correspondiente a la verificación de requisitos para el reconocimiento prestacional.

Se estableció que, el análisis realizado por el Tribunal demandado fue excesivamente ritualista, desconociendo el principio de confianza legítima, porque le impuso una carga a la accionante que no debía soportar, como lo era, asumir las consecuencias de la falsificación de la que fue víctima.





SENTENCIA – Tiempo de pensión de invalidez puede ser computado como tiempo de servicios para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2020 01176 01 (0079–2025)
Demandante: Nohora Alba Pérez Pérez
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio / Fiduprevisora / Distrito Capital de Bogotá – Secretaría de Educación Distrital de Bogotá
Fecha: 24 de noviembre de 2025

Problema Jurídico: Determinar, en primer lugar, si el tiempo durante el cual un docente oficial percibió pensión de invalidez puede ser computado como tiempo de servicios para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación, con fundamento en el artículo 15 del Decreto 832 de 1996, pese a encontrarse cobijada por un régimen especial docente.

Solución del caso concreto: La Sala sostiene que sí es procedente computar como tiempo cotizado para la pensión de jubilación el período durante el cual el docente percibió pensión de invalidez, en aplicación analógica del artículo 15 del Decreto 832 de 1996, cuando el régimen especial aplicable presenta un vacío normativo sobre los efectos de la cesación de dicha prestación. Lo anterior se justifica en que:

- i. el régimen aplicable a la pensión de invalidez de docentes vinculados antes de la Ley 812 de 2003 (Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969) no regula los efectos del cese

- de la invalidez sobre el cómputo del tiempo de servicios;
- ii. conforme al artículo 8 de la Ley 153 de 1887, los vacíos deben integrarse con normas que regulen materias semejantes; y
- iii. el artículo 15 del Decreto 832 de 1996 prevé expresamente que dicho tiempo debe ser contabilizado como cotizado y define el ingreso base correspondiente.

Adicionalmente, se precisa que no opera la regla de inescindibilidad del artículo 288 de la Ley 100 de 1993,





ni hay lugar a aplicar el principio de favorabilidad, puesto que no existe un conflicto normativo entre regímenes más beneficiosos, sino un vacío legal que debe ser suplido mediante la aplicación de una norma posterior que regula de manera específica la situación planteada.

La Sala revoca la sentencia de primera instancia y accede parcialmente a las pretensiones, al considerar que la administración incurrió en nulidad al excluir del cómputo pensional el tiempo durante el cual la actora percibió pensión de invalidez.

En el caso concreto se acreditó que: i) la demandante estuvo pensionada por invalidez entre el 9 de diciembre de 2011 y el 9 de enero de 2019; ii) dicho período debía ser computado como tiempo de servicios; iii) al incluirlo, la actora superaba los 20 años exigidos y consolidaba más de 25 años de servicio.

En consecuencia, la Sala declara la nulidad del acto administrativo que negó la pensión; ordena el reconocimiento de la pensión de jubilación conforme a la Ley 33 de 1985; fija como ingreso base únicamente la asignación básica mensual, al ser el único factor autorizado por la Ley 62 de 1985 y establece como fecha de efectividad el 10 de enero de 2019, cuando cesó la pensión de invalidez y se produjo el reintegro al servicio.

En síntesis, la providencia reafirma la posibilidad de integración normativa en regímenes especiales para garantizar el derecho a la seguridad social, sin desarticular el régimen propio. En el caso concreto destaca la posibilidad de computar como tiempo de servicio para el reconocimiento de la pensión de jubilación docente, el periodo de invalidez en los términos del artículo 15 del Decreto 832 de 1996.





SENTENCIA – Pensión de invalidez de miembro de la Policía Nacional. Aplicación del principio de favorabilidad frente al régimen especial de la Fuerza Pública. Valor probatorio de los dictámenes de las juntas de calificación e incompatibilidad con la indemnización por pérdida de capacidad laboral.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 54001 23 33 000 2014 00088 01 (1559–2021)
Demandante: Reinel Flórez Grass
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional –Policía Nacional
Fecha: 26 de noviembre de 2025

Problema Jurídico: ¿El demandante tiene derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez prevista en el régimen especial de la Fuerza Pública contenido en el Decreto 1836 de 1979?

Solución del caso concreto: La Subsección revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander que había negado las pretensiones de la demanda y, en su lugar, declaró la nulidad de los actos mediante los cuales la Policía Nacional negó el reconocimiento de la pensión de invalidez. Como restablecimiento del derecho, ordenó reconocer y pagar la pensión de invalidez con fundamento en la Ley 100 de 1993, por aplicación del principio de favorabilidad, con efectos fiscales desde el 27 de diciembre de 2008, debido a la prescripción trienal de las mesadas anteriores.

La Sala estableció que el demandante no cumplía los requisitos exigidos por el régimen especial contenido en el Decreto 1836 de 1979, dado que dicho estatuto exigía una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 75 %, mientras que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez determinó una pérdida de capacidad laboral del 63,32 %.

No obstante, recordó la línea jurisprudencial consolidada según la cual, cuando el régimen especial de la Fuerza Pública resulta menos favorable que el régimen general y genera una desprotección injustificada frente a situaciones de invalidez, procede la





aplicación de la Ley 100 de 1993 en virtud de los principios de igualdad y favorabilidad.

La Corporación otorgó especial relevancia al dictamen emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en cumplimiento de una prueba decretada de oficio en segunda instancia. Dicho organismo concluyó que el actor presentaba una pérdida de capacidad laboral del 63,32 % con fecha de estructuración del 18 de septiembre de 1983, porcentaje superior al mínimo del 50 % exigido por el régimen general para acceder a la pensión de invalidez.

Puso de presente que cuando un miembro de la Fuerza Pública presenta una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50 %, derivada de lesiones ocurridas durante el servicio, pero no alcanza el porcentaje mínimo exigido por el régimen especial para acceder a la pensión de invalidez, procede aplicar de manera integral el régimen general previsto en la Ley 100 de 1993, en virtud de los principios de igualdad y favorabilidad, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en dicho sistema.

Así, verificó que el actor cumplía el requisito de semanas exigido por la Ley 100 de 1993, pues para la fecha de estructuración de la invalidez llevaba casi tres años de servicio en la Policía

Nacional, circunstancia que acreditaba ampliamente las cotizaciones mínimas requeridas.

La Sala también examinó la pretensión relacionada con el reconocimiento simultáneo de una indemnización por pérdida de capacidad laboral. Al respecto, reiteró la jurisprudencia de la Sección Segunda según la cual la indemnización y la pensión de invalidez son incompatibles, pues ambas tienen la misma causa eficiente: la disminución de la capacidad laboral. Por ello, ordenó descontar del retroactivo pensional las sumas que eventualmente hubieran sido pagadas por concepto de indemnización, debidamente actualizadas.

Precisó que los dictámenes de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez constituyen un medio probatorio técnico de especial relevancia para establecer el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración de la invalidez.





SENTENCIA – Pensión de excongresista. Homologación de textos de enseñanza por tiempo de servicio. Improcedencia del régimen especial de pensiones de los congresistas regulado en la Ley 4 de 1992 y el Decreto 1359 de 1993 para el reconocimiento de la pensión post mortem.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2019 01693 01 (2525–2024)
Demandante: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República
Demandado: Gloria Pachón de Galán
Fecha: 26 de noviembre de 2025

Problema Jurídico: ¿Se debe aplicar el régimen especial de pensiones de los congresistas regulado en la Ley 4 de 1992 y el Decreto 1359 de 1993 para el reconocimiento de la pensión *post mortem* de Luis Carlos Galán Sarmiento y la consecuente sustitución en favor de la cónyuge superviviente?, ¿se cumplen los requisitos para el reconocimiento pensional con fundamento en el Decreto 2837 de 1986?, ¿Los libros «Nueva Colombia» y «Los Carbones de El Cerrejón», reúnen los requisitos para ser homologados conforme con el literal a) del artículo 3 del Decreto 753 de 1974 como tiempo de servicio para el reconocimiento prestacional?

Solución del caso concreto: la demandante pidió anular el reconocimiento de la pensión de jubilación post mortem y su sustitución a favor de la cónyuge superviviente otorgada con base en el régimen especial de pensiones de los congresistas así como que se declarara que los libros «Nueva Colombia» y «Los Carbones de El Cerrejón» de autoría del causante Luis Carlos Galán Sarmiento, no cumplían con los requisitos legales previstos en la Ley 50 de 1886 y en el Decreto 753

de 1974 para ser convalidados como tiempo de servicio.

En primera instancia el Tribunal anuló la resolución que reconocía la pensión post mortem por no ajustarse a las condiciones previstas en el Decreto 1359 de 1993, pero la reconoció conforme el Decreto 2837 de 1986.

En la sentencia de segunda instancia, la Subsección B de la Sección Segunda, determinó que el régimen especial





de los congresistas no era aplicable al caso, comoquiera que el causante no ostentaba la calidad de congresista a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992, toda vez que su fallecimiento ocurrió el 18 de agosto de 1989. No se cumplió con el presupuesto fijado en la norma y, en consecuencia, la resolución demandada resultó contraria a las disposiciones en las que debía fundarse, tal y como lo consideró el a quo.

No obstante, y en consideración a esa misma fecha, sí resultaba aplicable el Decreto 2837 de 1986, el cual prevé que, en aquellos eventos en que el funcionario afiliado falleciera con 20 años de servicio al Estado, sus beneficiarios podrían reclamar la respectiva pensión, pudiendo homologar el tiempo de servicio faltante para acceder a la prestación con textos de enseñanza de acuerdo con la Ley 50 de 1886 y el Decreto 753 de 1974.

En ese orden de ideas y en concordancia con lo anterior, **se estableció que el causante completó 16 años, 2 meses y 17 días de servicio. Sin embargo, no resultaba procedente convalidar el tiempo restante con los libros «Los Carbones del Cerrejón» y «Nueva Colombia», por no ser estas publicaciones textos de enseñanza en el desarrollo de una asignatura o de un pensum académico, no existir certeza de su uso como materiales diseñados para la formación y no haber sido**

elaborados durante el ejercicio de la docencia.

Por ende, no se acreditaron los 20 años de servicios exigidos en la norma para acceder a la prestación pensional.





SENTENCIA – La pensión de invalidez y la propiedad de inmuebles no excluyen la dependencia económica de la hija en situación de discapacidad para acceder a la sustitución pensional.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 63001 33 33 005 2020 00134 01 (5865–2022)
Demandante:
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Fecha: 29 de enero de 2026

Problema Jurídico: ¿Tiene derecho a la sustitución pensional la hija en situación de discapacidad que dependía económicamente de su padre fallecido, pese a que recibe una pensión de invalidez equivalente a un salario mínimo y es propietaria de bienes inmuebles que no le generan ingresos?

Solución del caso concreto: La demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la UGPP le negó el reconocimiento de la sustitución de las pensiones gracia y de jubilación que devengaba su padre.

La demandante acreditó una pérdida de la capacidad laboral del 56 %, estructurada el 16 de octubre de 2003, antes del fallecimiento de su padre, ocurrido el 5 de enero de 2005. Su condición de salud se originó en una artrosis de cadera clase III y se encontraba asociada a otras afectaciones que le dificultaban movilizarse y realizar actividades cotidianas.

La Sala recordó que los hijos en situación de discapacidad tienen derecho a la sustitución pensional cuando acrediten que dependían económicamente del causante. Sin embargo, aclaró que la dependencia económica no exige demostrar una carencia absoluta de recursos ni la inexistencia de cualquier ingreso adicional.

La independencia económica únicamente se configura cuando la persona cuenta con recursos suficientes para atender sus necesidades básicas y mantener unas condiciones de vida dignas. Por ello, recibir una asignación mensual, devengar un salario mínimo, obtener una pensión de invalidez o ser





propietario de un inmueble no permite concluir automáticamente que el interesado sea autosuficiente.

La Sala también precisó que no resulta procedente exigir la prueba del monto exacto de los aportes efectuados por el causante. La dependencia económica puede acreditarse mediante distintos medios probatorios, incluidos los testimonios, pues el apoyo familiar no siempre se materializa en una suma fija de dinero. En muchos casos, comprende contribuciones destinadas a cubrir la vivienda, la alimentación, el transporte, el vestuario, los tratamientos médicos y otras necesidades esenciales.

La Sala valoró, además, que el padre de la demandante procuró protegerla ante una posible situación de desamparo futuro. Por esta razón, la vinculó a un plan de vivienda y le brindó apoyo económico constante. Después de su fallecimiento, esa labor fue asumida por la madre, hasta su muerte, ocurrida el 8 de agosto de 2018.

La providencia resaltó que la valoración probatoria debía realizarse con un enfoque diferencial, teniendo en cuenta que la accionante es una mujer mayor, en situación de discapacidad y sujeto de especial protección constitucional. Una interpretación que le exigiera carecer por completo de ingresos para acceder

a la sustitución pensional impondría una barrera injustificada y podría desincentivar la inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad.

Por consiguiente, la Sala concluyó que la demandante acreditó la dependencia económica frente a su padre y que tenía derecho a la sustitución pensional.

No obstante, como las dos pensiones habían sido sustituidas inicialmente en favor de la cónyuge supérstite, la Subsección dispuso que el reconocimiento a favor de la demandante tendría efectos a partir del 9 de agosto de 2018, día siguiente al fallecimiento de su madre. De esta manera, se evitó ordenar un doble pago con cargo al sistema pensional.





SENTENCIA – Prescripción de la acción disciplinaria y valoración probatoria en investigación por devoluciones irregulares del IVA.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2022 00493 01 (6435–2023)
Demandante: Ruth Virginia Díaz Velasco
Demandado: Procuraduría General de la Nación y otro
Fecha: 29 de enero de 2026

Problema Jurídico: ¿Se configura la prescripción de la acción disciplinaria en conductas de ejecución permanente y puede mantenerse la sanción cuando la responsabilidad se acredita mediante una valoración integral del material probatorio?

Solución del caso concreto: La demandante solicitó la nulidad de los fallos disciplinarios de 29 de junio de 2017 y 19 de junio de 2018, mediante los cuales se le impuso y confirmó la sanción de destitución e inhabilidad general por 14 años, así como de la resolución que la hizo efectiva. Alegó la prescripción de la acción disciplinaria y la falsa motivación porque la responsabilidad se había fundado en testimonios indirectos e inconsistentes.

La actuación disciplinaria surgió de las investigaciones por presuntas irregularidades relacionadas con la creación de empresas ficticias, la simulación de operaciones comerciales y la obtención fraudulenta de devoluciones del IVA, asociado a

servidores públicos, conocido como el «carrusel de las devoluciones».

El proceso disciplinario advirtió que la investigada, en ejercicio de sus funciones, habría colaborado con dicha organización. Con base en las pruebas, la Procuraduría concluyó que participó en el entramado fraudulento. Mediante sentencia del 30 de junio de 2023, el a quo negó las pretensiones de la demanda.

La corporación, al resolver el recurso de apelación, abordó 2 temas principales: la prescripción de la acción disciplinaria y la valoración probatoria, en los siguientes términos:

El cargo formulado por la Procuraduría General de la





Nación se circunscribió a que la demandante hizo parte activa de la organización delictiva desde la sociedad R&B [capturada el 14 de julio de 2011] y recibía remuneración ilegal para mantener el funcionamiento del propósito criminal, por consiguiente, debía aplicarse el artículo 30 de la Ley 734 de 2002 con la modificación de la Ley 1474 de 2011, porque se trató de una conducta sucesiva que solo cesó cuando se materializó la captura de la líder y determinante.

Respecto de la valoración probatoria, los testimonios fueron contrastados con las documentales, en especial, aquellas relacionadas con las visitas efectuadas por la demandante. La actora ocultó información que llevaba a determinar el rechazo de la solicitud de devolución del IVA, pues existían irregularidades como: la inexistencia de proveedores y de comercializadoras internacionales; la existencia de empresas de papel que no reportaban transacciones ni declaraban impuestos ni información exógena, entre otros.

El examen que debía realizar la servidora en las visitas, consistente en verificar los registros y soportes contables de carácter interno y externo, así como los ingresos y las compras, fue irregular, pues de haber revisado la contabilidad, los cruces de información con proveedores [entre otros], la demandante no

habría avalado la devolución, sino su suspensión o su rechazo.

Asimismo, omitió advertir las irregularidades de cada sociedad para sugerir la devolución del impuesto sobre las ventas. A la par, se cumplió con la contextualización del relato y las corroboraciones periféricas.

Lo anterior demostraba que la actora sí cometió las faltas que le fueron imputadas en el proceso disciplinario, en razón a que recibió dádivas para emitir conceptos favorables en los procesos de devolución, hizo parte de la organización criminal y se valió de su cargo como servidora pública para faltar a la verdad y los deberes impuestos por el ordenamiento jurídico.





SENTENCIA – Cómputo de la sanción moratoria por pago tardío de cesantías.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2018 02614 01 (6559–2024)
Demandante: Fabián Prieto Silva
Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.
Fecha: 5 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿Ocurrió la prescripción de las cesantías del demandante quien fue suspendido en el ejercicio del cargo por apertura de un proceso penal en el 2007 y declarado insubsistente en el 2015? Y, al no haber prescripción de las cesantías, ¿le asiste derecho a la sanción por mora en el pago de la prestación?

Solución del caso concreto: La parte demandante pretende el reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 por retardo en la cancelación de las cesantías definitivas.

El tribunal negó las pretensiones de la demanda por haber ocurrido la prescripción de las cesantías. Para ello consideró que el actor tomó posesión de cargo el 13 de junio de 1995 y fue suspendido en el ejercicio del empleo el 11 de abril de 2007 por la presunta comisión del delito de homicidio. Delito por el cual fue condenado a 27 años de prisión en sentencia penal ejecutoriada el 27 de mayo de 2009.

Por lo anterior, pese a que se declaró insubsistente el en cargo el 21 de abril

de 2015, los 3 años para reclamar las cesantías se contabilizan a partir de la ejecutoria de la sentencia penal, es decir, hasta el 27 de mayo de 2012, sin embargo, las peticiónó de manera extemporánea el 4 de septiembre de 2015. Contra la decisión, el actor interpuso el recurso de apelación.

La sentencia anterior fue revocada por la Sala de Subsección, al evidenciar que las cesantías definitivas del demandante no se encontraban prescritas y se había causado la sanción moratoria. Toda vez que el auxilio de cesantías, cuando se trata de la liquidación definitiva, prescribe dentro de los 3 años siguientes al retiro del servicio, que solo ocurrió cuando fue declarado insubsistente el 21 de abril de 2015.





Y es que, de acuerdo con el párrafo 2 artículo 41 de Ley 909 de 2004, la ruptura de la relación laboral ocurre cuando la entidad nominadora profiere el respectivo acto administrativo que así lo disponga y no por la sentencia penal condenatoria.

Aunque el artículo 6 de la Ley 190 de 1995 impone al servidor inhabilitado de manera sobreviniente el deber de informar su situación a la administración para proceder a su retiro, de no hacerlo la administración oficiosamente debe retirarlo a través de acto motivado.

Además, para el momento en que se profirió la sentencia penal el demandante se encontraba en una situación especial de sujeción; en el caso de las personas privadas de la libertad, la notificación dentro del proceso penal debe surtir de manera personal, y no se acreditó que conociera de la condena por lo que tampoco le era exigible informar al empleador en los términos del artículo 6 de la Ley 190 de 1995.

Así, se determinó que la acción para reclamar las cesantías definitivas y la sanción moratoria no prescribió, ya que el término de tres años se cuenta desde el acto administrativo que formaliza el retiro (2015) y no desde la sentencia penal condenatoria previa (2009). Esta decisión es jurídicamente relevante porque aclara que la ruptura del vínculo laboral público

no opera automáticamente por una condena, sino que exige un acto administrativo motivado de la entidad nominadora, incluso ante inhabilidades sobrevinientes.

Asimismo, la providencia castiga la omisión de la administración al no formalizar el retiro oportunamente y protege los derechos prestacionales del trabajador, estableciendo que no se le puede exigir el deber legal de reportar su situación (Ley 190 de 1995) si, al estar privado de la libertad, no se demostró que fue notificado personalmente de la condena.





AUTO – Improcedencia de decretar pruebas cuya negativa en primera instancia ya se encuentra ejecutoriada, en virtud del numeral 2 del artículo 212 del CPACA.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2015 05014 01 (1282–2022)
Demandante: Alexander Segundo Delgado Tobón
Demandado: Nación – Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)
Fecha: 5 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿La expresión «cuando fuere negado su decreto en primera instancia», prevista en el numeral 2 del artículo 212 del CPACA, permite decretar pruebas cuya negativa en primera instancia ya se encuentra ejecutoriada?

Solución del caso concreto: El demandante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia y solicitó pruebas en su recurso de apelación.

Afirmó que el numeral 2 del artículo 212 del CPACA autoriza el decreto de los testimonios que habían sido negados por el tribunal, pues dicha disposición establece como causal para solicitar pruebas en segunda instancia el evento en que «fuere negado su decreto en primera instancia».

En el auto de la referencia, el despacho decidió no reponer el auto que negó la solicitud de pruebas en segunda instancia en consideración a lo siguiente:

La solicitud de pruebas en segunda instancia tiene carácter excepcional

y se encuentra limitada a las hipótesis expresamente previstas en el artículo 212 del CPACA. Por esa razón, la referida disposición jurídica no puede interpretarse de forma aislada ni exclusivamente a partir de su tenor literal, ya que ello conduciría a desconocer el principio de preclusión procesal y la naturaleza de esa oportunidad probatoria.

En ese sentido, la modificación realizada por la Ley 2080 de 2021 al numeral 2 del artículo 212 del CPACA, que introdujo la expresión «cuando fuere negado su decreto en primera instancia», respondió a que inicialmente el proyecto de ley pretendía eliminar la procedencia del recurso de apelación





en contra de los autos que negaran pruebas.

Sin embargo, durante el trámite legislativo se mantuvo la posibilidad de interponer ese medio de impugnación, circunstancia que impide decretar toda prueba cuya negativa en primera instancia ya se encuentra ejecutoriada, pues ello permitiría reabrir el debate sobre una decisión que podía ser recurrida ante el superior funcional.

Teniendo en cuenta lo anterior, los testimonios solicitados por el demandante habían sido negados por el tribunal en la audiencia de pruebas y dicha decisión no fue controvertida a través del recurso de apelación.

Además, no se acreditaron circunstancias nuevas, relevantes y objetivas que justificaran revisar la determinación adoptada por el juez de primera instancia.





FALLO – Tutela contra providencia judicial. Competencia de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo para conocer demandas ejecutivas promovidas por empresas industriales y comerciales del estado, con ocasión de un contrato de mutuo.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Acción de tutela
Radicación: 11001 03 15 000 2026 00021 00
Accionante: Instituto Financiero de Casanare (IFC)
Accionado: Tribunal Administrativo de Casanare y otro
Fecha: 9 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿El Tribunal Administrativo de Casanare vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la parte actora e incurrió en los defectos sustantivo y procedimental, al proferir el auto del 19 de junio de 2025, mediante el cual se abstuvo de librar mandamiento de pago a favor del tutelante en el proceso ejecutivo?

Solución del caso concreto: En el presente asunto, se observó que el Tribunal Administrativo de Casanare, en el auto del 19 de junio de 2025, se limitó a examinar el inciso inicial del artículo 93 de la Ley 489 de 1998 para concluir que el régimen contractual del Instituto Financiero de Casanare (IFC), por ser una institución de naturaleza pública, se sujetaba al Estatuto de Contratación de la Administración Pública y, en consecuencia, estaba obligada a aportar el contrato de mutuo en el cual se sustentaba la obligación crediticia que pretendía ejecutar.

Pese a que la Junta Directiva del Instituto Financiero de Casanare (IFC), empresa

comercial y de gestión económica del orden departamental, determinó en 2022 que su contratación se rige por el derecho privado, el artículo 93 de la Ley 489 de 1998 marca el límite legal, pues, aunque los actos comerciales del IFC se rigen por el derecho privado, sus contratos deben someterse obligatoriamente al Estatuto General de Contratación de las entidades estatales.

El estudio conjunto de los artículos 93 de la Ley 489 de 1998, 14 y 15 de la Ley 1150 de 2007 y 93 de la Ley 1474 de 2011 permite advertir que el régimen contractual de las entidades que prestan sus servicios en el sector financiero no





está sujeto a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública sino a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En materia contractual, el accionante se rige por las normas del derecho privado propias de su actividad comercial y por las disposiciones del derecho público relacionadas con los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y la gestión fiscal de que trata el artículo 267 *ibidem*.

La autoridad judicial accionada no solo pasó por alto el contenido de los estatutos internos del IFC, sino que además omitió verificar el marco normativo que regula la actividad contractual de las empresas industriales y comerciales del Estado. Esto, no le permitió advertir que, el demandante, debido a su actividad comercial, se regía por las normas de derecho privado para actuar en competencia con las demás empresas del sector con las que pugna en el ejercicio del objeto social.

Así pues, según lo dispuesto en los artículos 2221 y 2222 del Código Civil basta con la entrega de la cosa dada en préstamo para que se perfeccione el contrato de mutuo. Es decir, que en atención a las normas del estatuto civil no es necesario que el acuerdo entre las

partes conste por escrito, para que se configure el negocio jurídico.

Bajo esta óptica, la autoridad judicial omitió realizar un análisis sistemático de los artículos 85, 93 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con los artículos 14 de la Ley 1150 de 2007 y 93 de la Ley 1474 de 2011 y los artículos 2221 y 2222 del Código Civil, con los cuales hubiese podido advertir que se regía por las normas del derecho privado en materia contractual, para atender la dinámica fluida de su actividad comercial y competir en similares condiciones con las empresas del sector. De modo que no le era exigible la obligación de aportar en medio escrito el contrato de mutuo que sustentaba el negocio jurídico en el que se expidió el pagaré núm. 4118897.





SENTENCIA – Caducidad de la acción en procesos en los que se demanda la nulidad de una decisión disciplinaria cuando el acto que la ejecuta no termina la relación laboral.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 18001 23 33 000 2013 00207 01 (4400–2023)
Demandante: Javier Alberto Castro Hernández
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa, Policía Nacional
Fecha: 12 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿Desde cuándo debe contarse el término de caducidad de la acción promovida contra una sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general, cuando el acto de ejecución no produce el retiro del servicio porque el disciplinado ya había dejado de ejercer el cargo?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda presentada por un antiguo patrullero de la Policía Nacional, quien solicitó la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales fue destituido e inhabilitado por diez años. La autoridad disciplinaria consideró acreditado que el demandante se ausentó de su lugar de facción sin autorización. El actor sostuvo que su conducta estaba justificada, que la falta no había sido demostrada y que durante la actuación administrativa se presentaron irregularidades en la práctica de algunas pruebas.

El Tribunal Administrativo del Caquetá no estudió de fondo los cargos formulados contra los actos sancionatorios. En su lugar, declaró de

oficio la caducidad de la acción y dio por terminado el proceso, al considerar que esta había operado antes de la presentación de la demanda. Explicó que el demandante ya no pertenecía a la Policía Nacional cuando se expidió el acto de ejecución, razón por la cual este no produjo su desvinculación del servicio ni modificó su situación jurídica.

En el recurso de apelación, el demandante sostuvo que el término de caducidad debía contabilizarse a partir de la notificación del acto de ejecución, por considerar que esa era la regla fijada por la jurisprudencia del Consejo de Estado. También solicitó revocar la condena en costas impuesta en primera instancia.





La Sala confirmó la sentencia. Explicó que, cuando la sanción impuesta comporta el retiro del servicio, el término para ejercer la acción se cuenta desde la notificación del acto de ejecución únicamente si este materializa la desvinculación del servidor. Si, por el contrario, la persona ya no se encontraba vinculada a la entidad, dicho acto carece de ese efecto jurídico y el plazo de cuatro meses debe computarse desde la notificación de la decisión que puso fin a la actuación administrativa.

En el caso concreto, el demandante había dejado de pertenecer a la Policía Nacional en abril de 2009, mientras que la decisión fue ejecutada en agosto de 2012. En consecuencia, ese acto no produjo su retiro del servicio, pues el vínculo con la institución ya había finalizado. Cuando el actor presentó la demanda, la acción ya había caducado. Además, la solicitud de conciliación prejudicial se radicó cuando ese término había expirado, de modo que dicho trámite no podía suspender un plazo ya extinguido.

La providencia ofrece una precisión relevante para quienes pretendan controvertir judicialmente una sanción disciplinaria. Aclara que el término para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no comienza siempre con la expedición del acto de ejecución,

sino a partir de la actuación administrativa que produce efectivamente la afectación jurídica correspondiente. Si la persona ya había salido del servicio cuando aquel fue expedido, el plazo debe contarse desde la decisión que puso fin al procedimiento disciplinario.

En la práctica, ello resalta la importancia de identificar correctamente el momento a partir del cual empieza a correr el término de caducidad de la acción, pues una vez este vence el juez no puede pronunciarse sobre el fondo de la controversia.





SENTENCIA – Reconocimiento pensional. Improcedencia de analizar la situación conforme al régimen de la Ley 100 de 1993 por violación del principio de congruencia, justicia rogada, decisión previa y seguridad jurídica.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001 23 33 000 2016 01538 01 (1421–2023)
Demandante: Leonardo Lenis
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones
Fecha: 12 de febrero de 2026

Problema Jurídico: Corresponde a la Subsección determinar si el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez conforme con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 797 de 2003, o si, por el contrario, debe ser negado, en razón a que para el momento que reclamó el reconocimiento de la prestación económica, no acreditó el requisito de la edad.

Solución del caso concreto: El caso analizado gira en torno a la demanda interpuesta por el señor Leonardo Lenis contra Colpensiones, en la que pretende obtener el reconocimiento de su pensión de vejez bajo el régimen especial previsto en el Decreto 546 de 1971.

beneficiario del régimen de transición, durante el trámite judicial cumplió la edad requerida (62 años), lo que permitía reconocerle la prestación con base en el régimen general. Esta decisión se fundamentó en los principios de favorabilidad laboral y prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ordenó reconocer la pensión al actor, pero no bajo el régimen especial invocado, sino con fundamento en la Ley 797 de 2003 y normas del Sistema General de Pensiones. Consideró que, aunque el demandante no tenía derecho al régimen especial ni era

Colpensiones apeló la decisión, argumentando que el tribunal había incurrido en un error al reconocer una pensión bajo un régimen distinto al solicitado en la demanda y que, además, al momento de la solicitud administrativa no se cumplía el requisito de edad, por lo que no había lugar al reconocimiento.





En segunda instancia, se concluyó que estudiar y conceder la pensión con base en un régimen diferente al invocado vulneró el principio de congruencia, el cual exige que la sentencia se ajuste a las pretensiones y fundamentos planteados en la demanda. En este caso, el actor siempre solicitó el reconocimiento bajo el régimen especial del Decreto 546 de 1971 y nunca planteó, ni siquiera de manera subsidiaria, la aplicación de la Ley 797 de 2003.

Asimismo, se consideró que el tribunal desconoció el principio de justicia rogada y el debido proceso, al decidir con base en hechos posteriores a la expedición de los actos administrativos, específicamente el cumplimiento de la edad durante el proceso judicial. Esto implicó alterar el objeto del litigio y privar a la administración de su derecho a pronunciarse previamente sobre ese nuevo escenario fáctico, lo cual desconoce el denominado “privilegio de decisión previa” y el principio de congruencia.

Se destacó que, aunque Colpensiones había analizado la situación del demandante bajo la Ley 797 de 2003 en sede administrativa, lo hizo con base en las condiciones existentes en ese momento, cuando el actor no cumplía la edad requerida. Por tanto, no era procedente declarar la ilegalidad de los actos administrativos con fundamento

en circunstancias sobrevinientes no alegadas en la demanda.

Se concluyó además que si bien la decisión de primera instancia buscó dar una garantía y protección al demandante reconociendo su derecho pensional por encontrar acreditados los presupuestos de la Ley 797 de 2003, lo cierto es que, ante el nuevo escenario propuesto en la sentencia, se sorprendió a las partes, con un litigio diferente al que fue materia de análisis y pronunciamiento, tanto en sede administrativa como en la demanda formulada.

Por ello, se revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se negaron las pretensiones de la demanda, al considerar que el actor no cumplía los requisitos para beneficiarse del régimen de transición ni, por ende, del régimen especial invocado.





SENTENCIA – Responsabilidad disciplinaria del Superintendente Financiero por omisión de medidas preventivas ante manipulación del precio de la acción de Fabricato S.A.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 11001 03 25 000 2015 00951 00 (3878–2015)
Demandante: Gerardo Alfredo Hernández Correa
Demandado: Procuraduría General de la Nación
Fecha: 12 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿Incurrió la Procuraduría General de la Nación en vulneración de normas superiores y falsa motivación al sancionar disciplinariamente al Superintendente Financiero de Colombia por no haber adoptado medidas preventivas de suspensión de la negociación de la acción de Fabricato S.A., cuando el 18 de julio de 2012 tuvo conocimiento oficial de la posible manipulación de su precio por parte del grupo de inversionistas?

Solución del caso concreto: el demandante solicitó la nulidad de la decisión disciplinaria proferida por el procurador general de la Nación, que lo declaró responsable de la falta prevista en el artículo 34.1. de la Ley 734 de 2002 y lo suspendió en el empleo de superintendente financiero de Colombia por 10 meses.

La PGN determinó que el disciplinado supo de la manipulación del precio de la acción de Fabricato S.A. desde el 18 de julio de 2012 por parte de los inversionistas de Interbolsa S.A. y que ello era suficiente para generar un «temor» de que se causara daño al mercado de valores.

La entidad indicó que era responsable porque no adoptó la medida de suspensión preventiva prevista en el literal (c) del artículo 6 de la Ley 964 de 2005 como superintendente financiero.

En la sentencia se analizó si el demandante tenía el deber fijado en tal norma y si la PGN estructuró en debida forma los elementos del tipo disciplinario y si existió ilicitud sustancial.

Se concluyó que le correspondía asegurar la confianza pública en el sistema financiero y prevenir las situaciones que pudieran afectarlo. Ello podía lograrlo con órdenes para suspender prácticas ilegales, no





autorizadas o inseguras, según el literal (c) del artículo 6 de la Ley 964 de 2005.

Se estableció que el deber fijado en tal norma le implicaba que debía suspender la transacción de la acción por la existencia de un temor de la posible ocurrencia de un daño futuro a los inversionistas o al mercado y que la toma de la decisión no requería de la certeza de la ocurrencia de aquel.

Para el 18 de julio de 2012 el demandante sabía de la existencia del temor porque conocía de la existencia de la relación de inversionistas que realizaron compras y ventas de la acción de Fabricato S.A. en una cantidad que les otorgó un poder sobre el mercado que facilitaba manipular su precio.

Lo anterior lo facultaba para suspender la negociación de la acción para evitar o mitigar el daño que pudiera ocurrir; no obstante, solo después del mes noviembre de 2012 lo hizo.

Se concluyó que la PGN sí identificó los elementos del tipo disciplinario y la conducta sí encajó dentro de sus supuestos. Asimismo, que afectó el deber funcional porque no ejerció una actuación diligente para evitar los riesgos que se podían materializar, en contravía de los principios de eficiencia y de eficacia al no realizar una correcta inspección, vigilancia y control sobre el mercado de valores.

Finalmente se señaló que su actuación no se amparó en la causal eximente de responsabilidad prevista en el artículo 28.2 de la Ley 734 de 2002 pues no demostró que actuó en estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.





SENTENCIA – Nulidad de los actos administrativos por violación de las normas en que deben fundarse, falsa motivación y desconocimiento de los derechos de audiencia y de defensa. Restablecimiento del derecho. Imposibilidad de reintegro. Indemnización compensatoria. Pago de salarios y prestaciones sociales.



Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 11001 03 25 000 2015 00348 00 (0702–2015)
Demandante: Jhon Ffrey Moreno Arias
Demandado: Procuraduría General de la Nación
Fecha: 12 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿Resulta procedente anular las decisiones disciplinarias que sancionaron con destitución e inhabilidad general por el término de 12 años a un dragoneante del INPEC, por incurrir en faltas disciplinarias gravísimas? En caso afirmativo, ¿Qué medidas de restablecimiento del derecho se deben adoptar? ¿Es posible ordenar el reintegro al cargo, aun cuando la entidad no fue quien tomó la decisión, ni fue llamada al proceso?

Solución al problema jurídico: La Sala conoció de la sanción disciplinaria impuesta a un dragoneante del INPEC, quien, según la demandada, el 3 de enero de 2008, en medio de un procedimiento de seguridad llevado a cabo en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, causó lesiones a varios internos y abusó de su autoridad. El demandante afirmó

que la PGN tuvo por ciertos hechos que no ocurrieron, no

valoró sus alegatos de conclusión, impuso una sanción desproporcional y actuó sin competencia temporal.

La Sala determinó que la autoridad obró dentro del término previsto por la normativa disciplinaria y que, por tanto, la facultad sancionadora





no había prescrito. En el examen de fondo, declaró la nulidad de los actos, por falsa motivación, violación de las normas en que debían fundarse y desconocimiento de los derechos de audiencia y de defensa.

Las dos primeras causales de nulidad se configuraron porque en el juicio de adecuación típica se endilgó una falta disciplinaria gravísima de tipo abierto (artículo 48.1 de la Ley 734 de 2002), complementada con los punibles de lesiones personales y abuso de autoridad. Sin embargo, en la valoración probatoria no fueron tenidos en cuenta testimonios que contradecían la versión de aquellos que tuvieron mayor peso; inclusive, ningún medio de prueba permitió identificar al demandante como causante de algún tipo de lesión.

La tercera provino de una omisión sustancial relacionada con el pronunciamiento que a la autoridad le correspondía realizar respecto de los alegatos de conclusión del disciplinado; de haberlos tenido en cuenta, tendría que haber expuesto las razones para no restar peso probatorio a varios testimonios que la Sala luego encontró dudosos.

Para restablecer el derecho, se consideró que la sanción disciplinaria no provino del nominador del demandante

(INPEC), sino de la PGN, en ejercicio del poder disciplinario preferente. Esto representaba una limitación para una eventual orden de reintegro, pues su empleador no tuvo injerencia en el retiro del servicio y quien expidió los actos sancionatorios no tenía potestad para reintegrarlo. Esto no se solucionaba con la inclusión del INPEC en el extremo pasivo del litigio, porque su actuación se limitó a la expedición del acto que ejecutó el correctivo disciplinario, sobre el cual es pacífica la jurisprudencia en cuanto a que no es objeto de control por esta vía.

Para armonizar la legítima expectativa del demandante con la imposibilidad advertida se optó por una medida de indemnización compensatoria, que respondiera a las exigencias de los parámetros de reparación integral del artículo 16 de la Ley 446 de 1998. De entre dos opciones –artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo y artículo 44, parágrafo 2, de la Ley 909 de 2004– la Sala optó por aplicar la disposición aplicable a la carrera administrativa por tratarse, además de una norma especial del sector público, la que resultaba más beneficiosa para el demandante.

Con ello, se calculó la indemnización compensatoria con fundamento en





el numeral 4 del párrafo 2 de la Ley 909 de 2004, pues el demandante estuvo vinculado al INPEC durante un lapso superior a 10 años. Finalmente, se ordenó el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde el momento de la desvinculación y hasta la ejecutoria de la sentencia, con el respectivo descuento por concepto de aportes al sistema general de seguridad social en pensiones y se advirtió que, aunque la Sala ha admitido la procedencia de descuentos por lo devengado en el sector público durante el periodo de desvinculación, no había prueba de que el demandante hubiese obtenido ingresos de tales características.



Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez





SENTENCIA – Efectos erga omnes de las sentencias de nulidad y deber de acatamiento por la Administración.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2019 00116 00 (0540–2019)
Demandante: Blanca Eugenia Herrera Sanclemente y otros
Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
Fecha: 26 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿Debe declararse la nulidad de un memorando mediante el cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial instruyó a sus direcciones seccionales para negar solicitudes de reliquidación de la prima especial de servicios, con fundamento en que una sentencia previa de nulidad no contenía una orden judicial expresa ni constituía título de gasto?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda de nulidad presentada contra el Memorando DEAJ15-232 del 13 de marzo de 2015, expedido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. En ese documento se indicó a los directores seccionales que no era viable acceder a solicitudes de reliquidación salarial y prestacional relacionadas con la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

La Sala declaró la nulidad del memorando. En primer lugar, precisó que el documento demandado no era una simple comunicación interna. Aunque no estaba redactado en términos imperativos, fijó una posición institucional al señalar que «NO ES

VIABLE» acceder a las solicitudes de reliquidación. Esa directriz condicionó la actuación de las direcciones seccionales y, por tanto, producía efectos jurídicos susceptibles de control judicial.

El debate central se concentró en los efectos de la sentencia del Consejo de Estado del 29 de abril de 2014. La Sala distinguió dos aspectos. Por una parte, reconoció que una decisión adoptada dentro del medio de control de nulidad no sustituye el procedimiento administrativo ni reconoce automáticamente derechos subjetivos a favor de personas determinadas. En ese sentido, no constituye, por sí sola, un título individual de pago ni una orden concreta de reliquidación.





Por otra parte, precisó que ello no significa que carezca de efectos obligatorios para la Administración. La decisión retira del ordenamiento las disposiciones anuladas y fija el marco jurídico que todas las autoridades deben observar. En consecuencia, la entidad no podía resolver las reclamaciones como si esas normas continuaran vigentes ni exigir a cada interesado una nueva decisión judicial para aplicar el criterio definido por el Consejo de Estado.

Con fundamento en esa distinción, la Sala concluyó que el memorando estaba falsamente motivado. La inexistencia de una orden judicial particular no autorizaba a negar de plano las reclamaciones. Tampoco era válido sostener que, por no constituir un título de gasto, la decisión judicial carecía de efectos administrativos. La entidad debía estudiar cada solicitud con fundamento en el régimen jurídico resultante del fallo anulatorio y no en las disposiciones expulsadas del ordenamiento.

La Sala también descartó que la falta de disponibilidad presupuestal justificara la directriz acusada. La ausencia de apropiaciones no habilita a la Administración para apartarse de una decisión judicial obligatoria ni para impartir instrucciones contrarias al criterio fijado por el juez de lo contencioso administrativo. En consecuencia, declaró la nulidad del Memorando DEAJ15-232 y no impuso

condena en costas, por tratarse de un proceso de simple nulidad de interés público.

La providencia aclara el alcance práctico de las sentencias que anulan actos administrativos. Aunque estas no reemplazan las solicitudes individuales ni ordenan automáticamente el reconocimiento de derechos a cada persona, sí obligan a las autoridades a decidir conforme al nuevo marco jurídico que surge tras la expulsión de la norma anulada.





SENTENCIA – La sustitución de la pensión gracia no ampara vínculos de amistad.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 13001 23 33 000 2019 00494 01 (0281–2025)
Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Demandado: María Victoria Ramírez Avendaño
Fecha: 26 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿La demandada, quien manifestó ser compañera permanente del causante, acreditó los requisitos para acceder al reconocimiento de la sustitución de la pensión gracia percibida por este último?

Solución del caso concreto: La UGPP solicitó la nulidad del acto administrativo mediante el cual reconoció una pensión de sobreviviente a favor de una compañera permanente supérstite, con ocasión del fallecimiento de su compañero. Además, solicitó la devolución de las sumas pagadas por concepto de mesadas pensionales.

La entidad manifestó que, una vez reconocida la pensión, evidenció que, la demandada no era la compañera permanente del causante, sino su vecina, sin que convivieran juntos, al punto que, este último falleció solo. A su vez, afirmó que la demandada actuó de mala fe, pues, indujo a error a la administración, para obtener la pensión.

La demandada afirmó que no vivía en la misma casa del causante, sin embargo,

esto no denotaba la ausencia de una relación. Además, afirmó que, la solicitud de nulidad del acto encuentra sustento en testimonios de los hermanos del fallecido, quienes actuaron en venganza suya.

La Sala sostuvo que, si bien la regulación de la pensión gracia no reglamenta la sustitución, en Sentencia de Unificación SUJ-029-CES2 del 11 de agosto de 2022, se fijó la regla según la cual, el cónyuge supérstite que pretenda la sustitución de la pensión gracia, debe acreditar los requisitos vigentes para la fecha del deceso del causante, acudiendo a las leyes del Sistema General de Pensiones, sin perjuicio de derechos adquiridos bajo normas anteriores.

Atendiendo a la fecha de fallecimiento del causante,





encontró aplicables las disposiciones de la Ley 100 de 1993, cuyo artículo 46, establece los requisitos para obtener la pensión de sobreviviente vitalicia, identificando los siguientes: i) que el compañero o compañera permanente o cónyuge supérstite tenga más de 30 años; ii) que se demuestre vida marital con el pensionado o pensionada hasta su muerte; y iii) que, la convivencia con el causante no sea inferior a cinco años continuos y anteriores a su deceso.

La Sala verificó que, para la fecha del fallecimiento del titular de la pensión gracia, la demandada superaba los treinta años.

Sin embargo, al estudiar la convivencia mínima de cinco años anteriores a su muerte, advirtió incongruencias y contradicciones en cuanto al lugar de habitación de la demandada y el causante, así como, la duración del matrimonio que la demandada sostuvo con tercera persona.

La Sala enfatizó en la situación que se halló al causante al momento de su deceso, pues, luego de tres días fue encontrado su cuerpo sin vida, sin que la demandada lo echara de menos, lo que, restaba credibilidad a la convivencia que alegó la demandada. Al valorar los conflictos y enemistades familiares, la Sala encontró que, ello no

tiene incidencia en las inconsistencias advertidas, pues personas ajenas a la familia, señalaron que, existía una relación de simple amistad entre la demandada y el fallecido.

Ante las contradicciones evidenciadas, la Sala concluyó que, la demandada no cumplió con el requisito de vida marital que la ley exige para ser titular de la sustitución pensional reconocida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social–UGPP, en el acto demandado, por lo cual, se confirmó la decisión apelada que, negó las pretensiones de la demanda.





SENTENCIA – Concurso de méritos. Modificación del manual de funciones y competencias laborales / estudios previos para la modificación del manual de funciones y competencias laborales.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2021 00534 00 (2560–2021)
Demandante: Sindicato de Trabajadores del Sistema Nacional Ambiental SINTRAMBIENTE – Subdirectiva Astrea
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y municipio de Astrea
Fecha: 12 de marzo de 2026

Problema Jurídico: ¿La Resolución 2013 de febrero de 2014, «por la cual se establece el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Alcaldía Municipal de Astrea-Cesar»; y el Acuerdo CNSC-20191000004426 del 14 de mayo de 2019, «por el cual se convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección para proveer definitivamente los empleos pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la Alcaldía Municipal de Astrea-Cesar-Convocatoria No. 1264 de 2019-Territorial Boyacá, Cesar y Magdalena» quebrantaron el ordenamiento superior, conforme a los cargos de nulidad expuestos por el accionante?

Solución del caso concreto: El sindicato SINTRAMBIENTE presentó una demanda contra el municipio de Astrea (Cesar) y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) con el objetivo de que se anularan el manual de funciones de la entidad y la convocatoria a concurso de méritos para proveer los empleos vacantes.

La Ley 909 de 2004 prevé que para modificar un manual de funciones se debe realizar un estudio previo

para justificar de manera objetiva cuáles deben ser las responsabilidades, conocimientos y experiencia que se exigen para cada cargo, en aras de garantizar el buen servicio público y evitar decisiones arbitrarias o caprichosas.

En este caso se demostró que la Alcaldía Municipal de Astrea modificó su manual de funciones sin contar con un estudio previo, lo cual vicia de nulidad dicho acto.





La Sala concluyó que la anterior irregularidad también afectó el concurso de méritos, ya que el manual de funciones es la herramienta principal para saber qué perfiles se necesitan ofertar en un concurso.

Entonces, como la convocatoria al concurso de méritos en Astrea se basó en un manual de funciones ilegal, se terminaron ofertando puestos de trabajo sin tener certeza de la corrección de los requisitos de estudio, experiencia, equivalencias, cargas de trabajo, funciones y competencias. Como tampoco había claridad de si los perfiles de los empleos estaban ajustados a las necesidades institucionales y de la comunidad.

En consecuencia, se dispuso: i) anular los actos demandados; ii) conceder al municipio de Astrea un plazo de seis meses para adoptar un nuevo manual ajustado a derecho; iii) indicar que la decisión no afecta situaciones jurídicas consolidadas.

En conclusión, la jurisdicción anuló el manual de funciones del municipio de Astrea y su respectivo concurso de méritos por carecer de los estudios técnicos previos exigidos por la Ley 909 de 2004.

Esta providencia es jurídicamente relevante porque reafirma que la modificación de perfiles públicos es una potestad estrictamente

reglada para evitar arbitrariedades, y consolida el efecto en cascada: la ilegalidad del acto general (manual) vicia automáticamente la convocatoria fundamentada en él. Asimismo, destaca la facultad del juez para modular los efectos del fallo al otorgar seis meses para expedir un nuevo manual, equilibrando el restablecimiento de la legalidad con la protección de las situaciones jurídicas consolidadas.





SENTENCIA – Es nula la circular que estableció como regla general que la Ley 1960 de 2019 no aplica a convocatorias aprobadas antes de su vigencia.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2020 00392 00 (0848–2020)
Demandante: SINTRAGOBCE
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil y otro
Fecha: 12 de marzo de 2026

Problema Jurídico: ¿La CNSC y el DAFP desconocieron la Ley 1960 de 2019 al negarse a examinar la procedencia de la modalidad de ascenso en la Convocatoria 1279 de 2019, con el único fundamento de que dicha ley no era aplicable a procesos de selección aprobados antes de su entrada en vigor?

Solución del caso concreto: El gobernador del Cesar y el Sindicato de Trabajadores de la Gobernación del Cesar —SINTRAGOBCE—, en momentos distintos, solicitaron a la CNSC modificar la Convocatoria 1279 de 2019 para estudiar la posibilidad de incorporar la modalidad de concurso de ascenso prevista en el artículo 2 de la Ley 1960 de 2019. Esa modalidad impone reservar el 30 % de las vacantes para servidores con derechos de carrera, pero únicamente cuando se verifican tres requisitos:

- (a) que las vacantes pertenezcan a la misma planta de personal en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial;
- (b) que existan servidores con derechos de carrera que cumplan los requisitos para los empleos convocados; y

(c) que el número de esos servidores sea igual o superior al número de vacantes a proveer.

Solo si los tres se acreditan, la modificación de la convocatoria resulta obligatoria.

La Subsección declaró la nulidad de los actos acusados por dos razones. Primera: la subregla de inaplicabilidad absoluta contenida en la Circular Conjunta 20191000000117 del 29 de julio de 2019 carece de sustento normativo expreso y no puede inferirse de los pronunciamientos judiciales invocados —sentencia C-183 de 2019 de la Corte Constitucional y fallo del 31 de enero de 2019 de la Sección Segunda del Consejo de Estado—, pues ninguno de ellos resolvió el problema de la aplicación





de reformas legales a convocatorias en curso. Segunda: cuando se negaron las peticiones, la Convocatoria 1279 aún no había iniciado la etapa de inscripciones, que solo comenzó el 20 de diciembre de 2019. Conforme al artículo 2.2.6.4 del Decreto 1083 de 2015, antes de ese momento la convocatoria es modificable en cualquier aspecto. Los actos acusados cerraron de plano esa posibilidad sin haber evaluado los presupuestos de procedencia de la modalidad de ascenso.

La Sala precisó, además, que el numeral 6 de la circular es un acto administrativo susceptible de control judicial, pues no se limitó a reproducir el texto legal, sino que adoptó una decisión interpretativa con efectos jurídicos generales y vinculantes para todas las entidades del sistema de carrera administrativa.

El vicio de legalidad no consiste en haber negado la modificación de la convocatoria, sino en haberla negado sin examinar si se cumplían los tres requisitos de procedencia de la modalidad de ascenso, con fundamento en un criterio de inaplicabilidad temporal que no está consagrado en el ordenamiento jurídico. Cuando la convocatoria aún no ha iniciado la etapa de inscripciones, la Ley 1960 de 2019 no puede descartarse de plano: lo que corresponde es verificar en el caso concreto si las vacantes, los servidores con derechos de

carrera y el número de estos frente a los empleos convocados satisfacen las condiciones del artículo 29 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 2 de la Ley 1960 de 2019. Si se cumplen, la modificación es obligatoria; si no, la negativa es válida, pero por razones sustanciales y no por un argumento temporal sin respaldo normativo.

La declaratoria de nulidad tiene alcance estrictamente jurídico y abstracto. No implica que la Convocatoria 1279 debió modificarse, pues los requisitos de procedencia no fueron acreditados en el proceso. Tampoco afecta los derechos adquiridos de los más de 33.000 aspirantes que integraron las 165 listas de elegibles en firme.





FALLO – Medida cautelar de suspensión provisional dictada por la PGN en el ejercicio del cargo en el trámite de un proceso disciplinario contra un alcalde.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Acción de tutela
Radicación: 68001 23 33 000 2025 00732 01
Accionante: Jonathan Stivel Vásquez Gómez
Accionado: Procuraduría General de la Nación y otros
Fecha: 18 de marzo de 2026

Problema Jurídico: ¿La decisión de la procuraduría objeto de tutela cumplió con los requisitos previstos en el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 y por la jurisprudencial de la Corte Constitucional para decretar, como medida cautelar, la suspensión en el ejercicio del cargo de un funcionario de elección popular, de manera que no vulnerara derechos fundamentales?

Solución del caso concreto:

La Procuraduría Delegada inició investigación disciplinaria contra un alcalde por su presunta participación indebida en política. Lo anterior, debido a que, posiblemente, el primer mandatario local pudo influenciar al electorado para que apoyara a su cónyuge en la consulta interpartidista como precandidata al Congreso. En el trámite de dicha investigación, se determinó la suspensión provisional del ejercicio del cargo, por el término de 3 meses, decisión que fue consultada y confirmada por la Sala Disciplinaria.

Para el tutelante, la decisión de la Procuraduría desconoció que no existía prueba, indicio o nexo que comprometiera su responsabilidad

disciplinaria de manera directa y material, y se fundamentó en hechos y supuestos carentes de sustento probatorio. En sentencia de tutela de primera instancia se ampararon los derechos fundamentales y se dejó sin efectos la medida provisional.

En fallo de tutela de segunda instancia, se resolvió revocar la decisión impugnada y, en su lugar, negar las pretensiones de amparo. Para ello, se explicó que, de acuerdo con el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la medida de suspensión provisional requiere el cumplimiento de, entre otros requisitos, el siguiente: que existan serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia del servidor investigado





en el cargo o servicio hace posible que interfiera en el proceso disciplinario, o que continúe cometiendo la falta gravísima o se reitere esta.

Además, la medida decretada exige como garantías para el procesado la debida motivación de la decisión; la delimitación temporal que, salvo casos excepcionales, será de 3 meses; la revocación de la medida; y la responsabilidad personal del funcionario que adopta la suspensión.

En el caso concreto, la Sala recordó que, contrario a lo que argumentó el tutelante, la medida de suspensión provisional no exige que esté probada la responsabilidad disciplinaria, no implica una valoración de culpabilidad ni constituye una sanción. En ese sentido, consideró que el a quo se apartó del análisis que le correspondía efectuar en tutela, pues concluyó, en términos generales, que los hechos investigados no configuraban participación en política del alcalde.

Por otra parte, la Subsección encontró que la Procuraduría sí contó con serios elementos de juicio, a partir de las notas periodísticas y publicaciones efectuadas en redes sociales, que le permitían inferir que, dado que el investigado era la autoridad administrativa, política y civil en su condición de alcalde y, a su vez,

esposo de la precandidata al congreso, con sus actos podía estar influenciando a la ciudadanía a sufragar en favor de las aspiraciones políticas de esta.

Por último, la Sala encontró que la medida resultaba idónea, necesaria y proporcional, pues garantizaba que los electores sufragaran sin influencias del alcalde y que este no continuara su participación en la contienda política, y porque la lesión causada al derecho del disciplinado era menor en comparación con el interés general que se buscó proteger.





SENTENCIA – Deber de planeación en concursos de méritos e intervención de la entidad beneficiaria.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2023 00041 00 (0795–2023)
Demandante: Sindicato Distrital de Empleados Públicos de Turbo y Urabá
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil y otros
Fecha: 26 de marzo de 2026

Problema Jurídico: ¿Debe declararse la nulidad de los acuerdos de convocatoria a un concurso de méritos cuando no se acredita que la entidad beneficiaria participó en la etapa de planeación conjunta ni reportó la OPEC que sirvió de base para estructurar el proceso de selección?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda de nulidad presentada contra los acuerdos mediante los cuales la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Distrito de Turbo convocaron y modificaron el proceso de selección n.º 843 de 2018, dirigido a proveer empleos de carrera administrativa de la planta de personal de la entidad.

Los demandantes sostuvieron que el concurso desconoció el deber de planeación, porque el Distrito no participó en los actos preparatorios, no reportó las vacantes definitivas ni acreditó la disponibilidad presupuestal. También señalaron que la convocatoria se estructuró con fundamento en una planta de cargos anulada judicialmente y que no incluyó todas las vacantes que debían ofertarse.

La Sala accedió a las pretensiones. Recordó que la CNSC administra y vigila los concursos de méritos, pero precisó que esa competencia no excluye la intervención de la entidad que requiere la provisión de los cargos. La convocatoria no puede estructurarse de manera aislada por la Comisión, pues depende de información que debe certificar la entidad nominadora.

Desde esa perspectiva, explicó que la planeación del concurso concreta los principios de coordinación y colaboración armónica. No se agota en la suscripción formal del acuerdo de convocatoria, sino que exige actuaciones previas: actualización de la planta de personal, revisión del manual de funciones, identificación de vacantes definitivas, reporte de la OPEC





y acreditación de la disponibilidad presupuestal.

En el caso concreto, el acuerdo inicial afirmó que la CNSC y el Distrito realizaron conjuntamente la etapa de planeación y que este último consolidó y reportó la OPEC. Sin embargo, las pruebas desvirtuaron esa afirmación. Un funcionario de talento humano declaró que la entidad territorial no intervino en los actos previos ni entregó la planta de cargos vacantes o la disponibilidad presupuestal. Además, el alcalde pidió corregir la convocatoria porque los empleos ofertados no correspondían a la planta vigente.

La Sala también valoró que no se allegaron antecedentes administrativos anteriores a la expedición del acuerdo inicial que acreditaran la planeación conjunta. Los documentos aportados correspondían a actuaciones posteriores, adelantadas cuando ya se habían advertido inconsistencias en la OPEC.

Con base en ello, concluyó que no se demostró el cumplimiento del deber de planeación.

En consecuencia, declaró la nulidad del acuerdo inicial y extendió esa decisión a los acuerdos modificatorios, por depender de la convocatoria cuya validez quedó desvirtuada. Sin embargo, moduló los efectos de la nulidad para proteger situaciones jurídicas

consolidadas, en particular las derivadas de listas de elegibles ya conformadas.

La providencia precisa que la CNSC administra el concurso, pero la entidad beneficiaria no puede permanecer al margen de su planeación. Su intervención es necesaria porque cuenta con la información sobre la planta vigente, las vacantes definitivas, los perfiles requeridos y la disponibilidad presupuestal. Para el ciudadano, la decisión muestra que un concurso público no se legitima solo por provenir de la CNSC: también debe construirse sobre información cierta, completa y actualizada.





SENTENCIA – Nulidad del acto administrativo de revocatoria directa de una pensión cuando se fundamenta en inferencias carentes de sustento probatorio suficiente.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho – Lesividad
Radicación: 25000 23 42 000 2021 01015 01 (4967–2024)
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones
Demandado: Magda Yaneth Marín Jiménez
Fecha: 27 de marzo de 2026

Problema Jurídico: ¿Con el propósito de acreditar el requisito de la convivencia durante los últimos 5 años anteriores al fallecimiento del causante, la beneficiaria actuó con mala fe?

Solución del caso concreto: La entidad demandante solicitó la nulidad del acto por el cual le reconoció una sustitución pensional a la demandada en calidad de compañera permanente, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó el reintegro de las sumas pagadas por concepto de mesadas pensionales.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad del acto acusado con fundamento en que no se acreditó el requisito de la convivencia y, en consecuencia, ordenó el reintegro indexado de las sumas pagadas.

La Subsección revocó la decisión apelada y ordenó a Colpensiones reintegrar a nómina de pensionados a la demandada, al considerar que no acreditó los requisitos necesarios para

revocar el derecho pensional que había concedido. Lo anterior, en consideración a lo siguiente:

Las pruebas allegadas al proceso [testimonios de familiares y vecinos, documentos de afiliación a salud, fotografías y mensajes de WhatsApp] no eran suficientes para demostrar el alegado fraude, ni para desvirtuar la convivencia.

Por el contrario, la sala evidenció que la relación marital entre el causante y la demandada estaba respaldada por un conjunto sólido de pruebas documentales, entre las cuales se destacaron los registros civiles de nacimiento de sus hijos; las afiliaciones de la demandada como beneficiaria en salud ante el ISS y la Nueva EPS, con identidad en la dirección de residencia;





la declaración extrajuicio rendida por ambos, en la que manifestaron convivir de manera ininterrumpida por más de 27 años bajo un mismo techo; el certificado de tradición del inmueble propiedad del causante y residencia del núcleo familiar; las fotografías familiares que evidenciaban integración social y doméstica; y la documentación relativa al auxilio funerario, que confirmaba su rol como compañera permanente y principal responsable tras el fallecimiento. Por lo tanto, se determinó que la demandada sí cumplía con el requisito de convivencia, no actuó de manera fraudulenta.

La Sala exhortó a Colpensiones para que, en sus actuaciones, realice una valoración integral, objetiva y razonada del material probatorio, conforme a las reglas de la sana crítica y a los criterios constitucionales y jurisprudenciales que orientan la protección del derecho fundamental a la seguridad social, y adopte sus decisiones en derecho y en justicia, con fundamento en un análisis completo del acervo probatorio y no en apreciaciones fragmentarias que puedan afectar injustificadamente los derechos de los ciudadanos.

Además, **destacó que el artículo 48 superior reconoce el carácter fundamental del derecho a la seguridad social, e impone a las entidades que administran el sistema general de pensiones el deber de actuar con especial diligencia al momento de adoptar decisiones que puedan afectar el derecho a las prestaciones pensionales que reconocen.**



Por tal motivo, y como consecuencia de la conclusión a la que arribó, declaró el decaimiento del acto que revocó la prestación y ordenó a Colpensiones reintegrar a la pensionada a su nómina, así como pagar las sumas dejadas de percibir desde la revocatoria del acto de reconocimiento.





SENTENCIA – Pensión gracia, prueba indiciaria de la vinculación docente e interinidad.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2018 02184 01 (0633–2023)
Demandante: Elcy Eugenia Velandia Pastrana
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Fecha: 9 de abril de 2026

Problema Jurídico: ¿Debe reconocerse la pensión gracia a una educadora que no aportó el acto de nombramiento ni el acta de posesión anteriores al 31 de diciembre de 1980, cuando otros medios de prueba permiten reconstruir, mediante indicios suficientes y convergentes, que prestó servicios como docente nacionalizada en interinidad antes de esa fecha?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda presentada contra los actos mediante los cuales la UGPP negó el reconocimiento de la pensión gracia, al considerar que no estaba demostrada su vinculación como docente territorial o nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones. Consideró probado que la actora reemplazó a una docente titular durante una licencia no remunerada y que, además, acreditó más de veinte años de servicios posteriores como docente nacionalizada para el Distrito Capital.

La Sala confirmó la sentencia. Recordó que, según la sentencia de unificación

CE-SUJ2-011-18, la calidad de docente territorial o nacionalizado debe acreditarse, en principio, mediante los actos administrativos de vinculación o una certificación expedida por la autoridad nominadora. No obstante, precisó que esa regla no puede aplicarse de manera aislada cuando la ausencia de esos documentos no es imputable al interesado y el expediente contiene otros elementos que permiten reconstruir con suficiente certeza la prestación del servicio oficial.

En el caso concreto, valoró de manera conjunta el desprendible de pago de diciembre de 1980, el oficio de la Secretaría de Educación de Bogotá que explicó los códigos allí consignados, la resolución que concedió licencia a





la docente titular y las declaraciones ratificadas en audiencia. La fuerza demostrativa no provenía de cada elemento considerado aisladamente, sino de la concordancia entre todos ellos. A partir de esa apreciación integral concluyó que la demandante sí prestó servicios docentes oficiales durante el período discutido.

También destacó que la interinidad era computable para la pensión gracia, pues constituía una forma legítima de provisión transitoria del empleo docente ante la ausencia temporal del titular. Además, aunque el colegio estaba anexo a una institución del Ministerio de Defensa, la vinculación provenía de la Secretaría de Educación del Distrito y se remuneró con cargo al Fondo Educativo Regional (FER), lo que permitía establecer la naturaleza nacionalizada de la plaza.

Finalmente, verificó que la actora reunía los demás requisitos legales: más de veinte años de servicios docentes, cincuenta años de edad, buena conducta y ausencia de incompatibilidad pensional.

La providencia ofrece una precisión relevante sobre la valoración de la prueba en los procesos de pensión gracia relacionados con servicios prestados varias décadas atrás. Aunque la regla general exige acreditar la vinculación mediante los actos administrativos

correspondientes, esa exigencia no puede convertirse en una carga imposible cuando tales documentos desaparecieron por causas ajenas al docente.

En esos eventos, el juez debe valorar de manera conjunta los demás elementos obrantes en el expediente para establecer si permiten reconstruir, con un grado suficiente de certeza, la existencia del vínculo y la naturaleza de la plaza. Para el ciudadano, la decisión muestra que ningún documento aislado sustituye el acto de nombramiento, pero también que la ausencia de este no impide el reconocimiento del derecho cuando la convergencia de otros medios de prueba conduce razonablemente a la misma conclusión.





SENTENCIA – Control judicial del fundamento normativo de los actos administrativos y pérdida de aptitud jurídica de normas salariales del nivel territorial.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad
Radicación: 25000 23 42 000 2017 03540 03 (2224–2022)
Demandante: Departamento de Cundinamarca – Secretaría Jurídica
Demandado: Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación
Fecha: 9 de abril de 2026

Problema Jurídico: ¿Puede el juez, al controlar la legalidad de un acto administrativo, examinar si la norma invocada como fundamento jurídico conservaba aptitud para producir los efectos que la administración le atribuyó, aunque esa norma no haya sido demandada?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda de nulidad promovida por el Departamento de Cundinamarca – Secretaría Jurídica contra varias resoluciones expedidas por la Secretaría de Educación Departamental, mediante las cuales se reconoció y ordenó el pago del sobresueldo del 20 % previsto en el artículo 5 de la Ordenanza 13 de 1947 a docentes y directivos docentes.

La Sala confirmó la sentencia que accedió a la nulidad. Precisó, en primer lugar, que el tribunal no ejerció control sobre la legalidad de la ordenanza ni declaró su nulidad. Lo que hizo fue verificar si esa disposición podía servir de fundamento jurídico a las resoluciones expedidas en 2014 y 2015.

Ese examen no implicaba ampliar el objeto del litigio, sino resolver los cargos de falta de competencia y falsa motivación formulados contra los actos demandados.

Explicó que el control judicial de un acto administrativo comprende la verificación de los fundamentos jurídicos invocados por la administración. Cuando una autoridad apoya su decisión en una determinada norma, corresponde al juez establecer si esa disposición existía, era aplicable al caso y conservaba aptitud para producir el efecto jurídico que se le atribuyó. Solo así puede determinar si la motivación expresada en el acto corresponde realmente al ordenamiento vigente.





A partir de esa premisa, distinguió entre la validez originaria de la Ordenanza 13 de 1947 y su capacidad para sustentar nuevos actos administrativos décadas después. Reconoció que la Asamblea Departamental de Cundinamarca tenía competencia para expedirla conforme al régimen constitucional vigente en 1947. Sin embargo, precisó que esa circunstancia no resolvía el litigio, pues el problema consistía en establecer si la ordenanza seguía siendo un fundamento jurídico idóneo para reconocer sobresueldos en 2014 y 2015.

Con apoyo en la jurisprudencia de la Sección Segunda, concluyó que ello no era posible. El Acto Legislativo 01 de 1968, la Constitución de 1991 y la Ley 4 de 1992 redefinieron el régimen de competencias en materia salarial y prestacional, de modo que la ordenanza perdió aptitud para respaldar nuevos reconocimientos económicos. En consecuencia, las resoluciones fueron expedidas sin competencia y con falsa motivación.

También descartó que su nulidad desconociera derechos adquiridos o la confianza legítima de los beneficiarios. Explicó que esos principios protegen situaciones nacidas conforme al ordenamiento jurídico vigente, presupuesto que no se cumplía cuando los actos administrativos fueron expedidos por autoridad incompetente y con fundamento en una norma

que ya no podía producir los efectos jurídicos pretendidos.

La decisión precisa que el juez puede examinar si la norma invocada por la administración constituía un fundamento jurídico idóneo para expedir el acto administrativo, sin que ello implique ejercer control sobre una disposición que no fue demandada. Ese análisis forma parte del examen de la motivación y de la competencia con la que actuó la autoridad. También aclara que una norma válida al momento de su expedición puede dejar de servir como soporte para nuevos actos administrativos cuando el ordenamiento jurídico modifica el régimen de competencias o las reglas que le daban sustento.





SENTENCIA – Desnaturalización de contratos de prestación de servicios y licencia de maternidad de contratistas.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 68001 23 33 000 2020 01053 01 (5378–2024)
Demandante: Viviana Andrea Vesga Benítez
Demandado: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Fecha: 16 de abril de 2026

Problema Jurídico: ¿Debe declararse la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios celebrados entre una abogada y el ICBF cuando se acreditaron la prestación personal del servicio y el pago de honorarios, pero no la continuada subordinación? Además, ¿procede ordenar a la entidad contratante el pago de la licencia de maternidad?

Solución del caso concreto: Se pretendió la nulidad de los actos mediante los cuales el ICBF negó la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios y el pago de una licencia de maternidad, por el lapso comprendido entre noviembre de 2011 y diciembre de 2019.

El Tribunal Administrativo de Santander accedió parcialmente a las pretensiones; ordenó el pago de prestaciones sociales y reconoció la licencia de maternidad, con la posibilidad de descontar lo pagado por la EPS. El ICBF apeló porque, a su juicio, se confundió la coordinación propia de los contratos de prestación de servicios con subordinación laboral.

La Sala revocó la sentencia y negó las pretensiones porque no se probó la continuada subordinación.

Al valorar el expediente, concluyó que ese elemento no fue demostrado. Los informes de gestión, la presentación de soportes para el pago, el uso de correo institucional, la asignación de elementos de trabajo y la ejecución de actividades en las instalaciones del ICBF respondían a exigencias de coordinación, supervisión y seguimiento contractual. Además, la presencia en la entidad se justificaba por la necesidad de revisar expedientes físicos sometidos a custodia y acceso restringido.

También consideró que las bitácoras de ingreso y salida eran mecanismos





generales de seguridad, no instrumentos de control laboral. No se acreditó la imposición de un horario como condición para el pago de honorarios ni la existencia de llamados de atención disciplinarios o procesos sancionatorios. Tratándose del ejercicio profesional de la abogacía, la interacción funcional con la entidad no desvirtuaba por sí sola la autonomía técnica propia de una profesión liberal.

La coincidencia entre las actividades contratadas y el funcionamiento de la entidad tampoco permitía inferir subordinación. El artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993 autoriza contratos de prestación de servicios para actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Por ello, la naturaleza jurídica del vínculo no podía definirse por el carácter misional o permanente de las labores, sino por la prueba de un poder de dirección continuado.

Respecto de la licencia de maternidad, precisó que su reconocimiento no depende de la declaratoria de desnaturalización de los contratos ni puede ordenarse sin atender las reglas del Sistema General de Seguridad Social en Salud. La demandante tenía derecho a la licencia como cotizante del sistema, por lo que la prestación debía ser asumida por la EPS a la cual estaba afiliada. También descartó una indemnización a cargo del ICBF, pues no

se acreditó la terminación del vínculo por razón del embarazo.

En consecuencia, revocó la sentencia de primera instancia, negó las pretensiones y condenó en costas a la demandante.

La providencia precisa el alcance del restablecimiento del derecho en casos de contratistas gestantes. La protección constitucional de la maternidad no desaparece por la forma contractual de vinculación, pero no autoriza a ordenar a la entidad pública el pago de una licencia que debe ser cubierta por el sistema de salud. Una cosa es estudiar si los contratos fueron desnaturalizados; otra, determinar quién debe asumir económicamente la licencia.





SENTENCIA – Abuso de la función policial por utilización de la investidura pública para atender conflictos personales. Alcance de la tipicidad disciplinaria y valoración probatoria.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 66001 23 33 000 2014 00468 02 (3181–2021)
Demandante:
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional
Fecha: 16 de abril de 2026

Problema Jurídico: ¿Los actos administrativos mediante los cuales se sancionó disciplinariamente a un patrullero de la Policía Nacional con suspensión e inhabilidad especial por seis meses vulneraron el debido proceso, la presunción de inocencia y el principio de legalidad, por supuesta insuficiencia probatoria, indebida valoración de los testimonios, falsa motivación y errónea adecuación típica?

Solución del caso concreto: La Subsección confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Risaralda que negó las pretensiones de la demanda y mantuvo la legalidad de los actos disciplinarios que impusieron al patrullero demandante la sanción de suspensión e inhabilidad especial por seis meses.

La Sala comenzó por precisar que el núcleo de la imputación disciplinaria no consistía en una supuesta agresión física a un ciudadano, como lo sostenía el recurrente, sino en la utilización de la función policial para resolver un asunto de carácter estrictamente personal. Por ello, la discusión relativa a la existencia

o inexistencia de lesiones, la ausencia de dictamen de medicina legal o las contradicciones sobre quién habría golpeado al ciudadano carecían de incidencia decisiva para resolver el caso.

Al valorar integralmente el acervo probatorio, la Corporación encontró acreditado que el disciplinado se desplazó hasta el lugar donde se encontraba el ciudadano con quien había tenido un altercado previo y que la intervención policial posterior no respondió a una finalidad legítima del servicio, sino a la intención de gestionar un conflicto personal valiéndose de su condición de patrullero.





Respecto del cargo por indebida valoración probatoria, el Consejo de Estado reiteró que la prueba disciplinaria debe apreciarse conforme a las reglas de la sana crítica y conducir a un grado de certeza suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia. No obstante, concluyó que en este asunto sí existía un conjunto probatorio coherente y convergente que permitía establecer la ocurrencia de la falta y la responsabilidad del disciplinado.

La providencia también rechazó el argumento de atipicidad. Explicó que la conducta reprochada encajaba adecuadamente en la prohibición de abusar del cargo o de la función pública, pues se acreditó que el patrullero empleó las potestades derivadas de su condición de miembro de la Policía Nacional para intervenir en una controversia privada. La falta disciplinaria no dependía de la demostración de agresiones físicas, sino de la comprobación del desvío funcional y del uso indebido del poder público.

Finalmente, la Sala concluyó que la actuación disciplinaria respetó las garantías del debido proceso, que las decisiones administrativas estuvieron suficientemente motivadas y que la responsabilidad fue correctamente atribuida a título de dolo, por cuanto el disciplinado conocía que estaba utilizando facultades institucionales para satisfacer un interés personal ajeno a los fines del servicio policial.

Incurre en abuso de la función pública el miembro de la Policía Nacional que utiliza su investidura, autoridad o facultades funcionales para intervenir en conflictos de carácter personal ajenos a los fines del servicio. La configuración de esta falta disciplinaria no exige acreditar agresiones físicas o resultados lesivos específicos, sino demostrar que el servidor desvió el ejercicio de la función pública para atender intereses particulares.

Cuando la valoración integral de las pruebas permite establecer esa desviación funcional con el grado de certeza exigido por el régimen disciplinario, resulta procedente la imposición de la sanción correspondiente.





AUTO – Imposibilidad de manifestar impedimento para pronunciarse sobre otros impedimentos.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Acción de cumplimiento
Radicación: 88001 23 33 000 2025 00056 01 (2560–2021)
Accionante: Dagoberto Bowie Mcnish
Accionado: Consejo Superior de la Judicatura y otros
Fecha: 20 de abril de 2026

Problema Jurídico: ¿La Sección Quinta del Consejo de Estado puede manifestar impedimento para resolver las manifestaciones de impedimento de los magistrados del Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina?

Solución del caso concreto: El señor Dagoberto Bowie Mcnish presentó una acción de cumplimiento para exigir que, en los procesos judiciales que involucren o afecten a la comunidad raizal, todos los documentos se traduzcan a su lengua nativa, el Creole o Kriol.

El caso fue repartido al Tribunal Administrativo de San Andrés, pero sus magistrados se declararon impedidos porque la demanda también iba dirigida contra esa corporación.

Dicha manifestación de impedimento fue remitida a la Sección Quinta del Consejo de Estado, pero sus magistrados se declararon impedidos, argumentando que esa Sección también estaba demandada.

En consecuencia, el trámite pasó a la Sección Primera, cuyos magistrados manifestaron impedimento por iguales razones y remitió el asunto a la Sección Segunda.

La Sección Segunda estudió el asunto y concluyó que: i) un juez superior no puede declararse impedido para resolver el impedimento de un juez inferior; ii) un juez puede abstenerse de tramitar el impedimento presentado por su homólogo, si considera que también sobre él pesa una causal de impedimento. Ello es así, porque, de encontrarse fundado el impedimento, quien lo resuelve deberá conocer de fondo el asunto, pero tampoco podría hacerlo porque sobre él también





**pesa una causal que le impide
asumir el proceso.**

En este caso la Sección Quinta se encontraba en el primer supuesto, ya que solo debía decidir si los magistrados del Tribunal Administrativo de San Andrés estaban incurso en causal de impedimento, pues no le correspondía estudiar de fondo la acción de cumplimiento en primera instancia.

Por estas razones, la Sección Segunda del Consejo de Estado se abstuvo de tramitar los impedimentos provenientes de las Secciones Quinta y Primera. Además, devolvió el expediente a la Sección Quinta para que resolviera el impedimento inicial presentado por los magistrados del Tribunal Administrativo de San Andrés.





SENTENCIA – Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Compatibilidad con la asignación de retiro.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2015 01040 01 (2831–2022)
Demandante: Eduardo Zubieta Sarmiento
Demandado: Universidad Nacional de Colombia
Fecha: 23 de abril de 2026

Problema Jurídico: ¿Tiene derecho una persona a recibir la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez por los aportes realizados como empleado público, cuando al mismo tiempo percibe una asignación de retiro reconocida por haber sido miembro de las Fuerzas Militares?

Solución del caso concreto: El demandante prestó servicios, en calidad de empleado público, a la Universidad Nacional de Colombia entre 1985 y 1991, tiempo durante el cual realizó aportes para pensión. Adicionalmente, como exmiembro de las Fuerzas Militares, recibía una asignación de retiro. Cuando solicitó la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez por sus aportes en la Universidad, esta se la negó argumentando que ya gozaba de una prestación equivalente a una pensión otorgada por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

La Corporación confirmó el derecho del accionante a recibir ambas prestaciones al mismo tiempo, con fundamento en lo siguiente:

- 1) Son prestaciones que provienen de tiempos de servicio distintos y de regímenes diferentes. La asignación de retiro corresponde al periodo en que el accionante estuvo vinculado exclusivamente a las Fuerzas Militares y se rige por normas especiales, por lo que está exceptuado de la Ley 100 de 1993 (artículo 279). Por su parte, la indemnización sustitutiva corresponde al periodo en que trabajó para la Universidad Nacional y se rige por la Ley 100 de 1993.
- 2) El artículo 6 del Decreto 1730 de 1983 solo prohíbe recibir la indemnización sustitutiva junto con una pensión de vejez o invalidez del Sistema General de Pensiones. La asignación de retiro, aunque se le parece, pertenece a un régimen especial y no hace





parte de ese sistema, por lo que la incompatibilidad legal no aplica en este caso.

- 3) El literal b) del artículo 19 de la Ley 4 de 1992 expresamente permite que quienes reciben una asignación de retiro puedan percibir al mismo tiempo otras asignaciones del Estado, como excepción a la regla general que prohíbe recibir dos pagos del erario de forma simultánea.

La asignación de retiro y la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez son compatibles cuando se originan en vínculos laborales, regímenes jurídicos y tiempos de servicio distintos. La asignación de retiro se rige por el régimen especial de la Fuerza Pública, excluido de la Ley 100 de 1993. La indemnización sustitutiva corresponde a quien cotizó bajo el régimen general durante un período diferente.

En el caso particular, esta se reconoce no en condición de militar sino de trabajador al servicio de una entidad pública, a quien sí le es aplicable el artículo 37 de la Ley 100 de 1993. Adicionalmente, se reiteró que el personal con asignación de retiro está exceptuado de la prohibición de doble asignación del tesoro público.

En consecuencia, se ordenó a la Universidad Nacional de Colombia

reconocer y pagar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez al accionante, pues los aportes que él realizó durante su servicio como empleado público constituyen un ahorro que le pertenece y que la entidad no puede retener.





SENTENCIA – Convención colectiva de trabajo. La denuncia de la convención colectiva de trabajo extiende su vigencia y, de fracasar el arreglo directo, se impone el arbitraje obligatorio en servicios públicos esenciales, como ocurre con el transporte aéreo.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2015 03722 01 (4825 – 2023)
Demandante: Aerovías del Continente Americano AVIANCA S.A
Demandado: Nación – Ministerio de Trabajo
Fecha: 23 de abril de 2026

Problema Jurídico: ¿Qué condiciones otorgan validez a la denuncia de una convención colectiva de trabajo? ¿Cuál es el plazo legal para la presentación del pliego de peticiones ante el empleador, al existir convención colectiva anterior?

Solución del caso concreto: La sociedad demandante pretendía la nulidad de las Resoluciones por medio de las cuales el Ministerio de Trabajo ordenó la convocatoria de un tribunal de arbitramento obligatorio, para dirimir un conflicto colectivo de trabajo entre AVIANCA S.A., y la organización sindical ACDAC.

Solicitó declarar que, el pliego de peticiones presentado por el sindicato, no produjo ningún efecto jurídico y, en consecuencia, no existió conflicto colectivo de trabajo, que llevara a convocar a un tribunal de arbitramento, aunado a que, aquel no cumplió con los requisitos de ley.

Los hechos se contraen a que la sociedad y ACDAC suscribieron una

convención colectiva de trabajo vigente hasta el 31 de marzo de 2013, la cual, fue denunciada por el sindicato el 30 de marzo de 2013, no obstante, presentó pliego de peticiones el 17 de diciembre de 2013, lo que dio origen a la etapa de arreglo directo, cuya finalización llevó a que el precitado Ministerio convocara a un tribunal de arbitramento obligatorio, para decidir el conflicto colectivo suscitado a través de los actos demandados.

Al conocer el recurso de apelación presentado por AVIANCA S.A., contra la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones, **la Sala argumentó que, según la Organización Internacional del Trabajo y la Corte Constitucional,**





los conflictos colectivos originados en la relación laboral son de dos tipos: i) jurídicos o de derecho, que tratan sobre la interpretación o alcance de una norma jurídica, convención colectiva o contrato individual y ii) económicos o de intereses, según los cuales, la controversia se suscita sobre las reivindicaciones en la creación o modificación de un derecho. Siendo que, para ambos conflictos se debe acudir a la i) negociación colectiva entre el grupo de trabajadores y el empleador, ii) a la huelga o iii) a la convocatoria de un Tribunal de Arbitramento, según corresponda.

Precisó que, el Código Sustantivo del Trabajo, establece una etapa de arreglo directo según la cual, al presentarse un conflicto colectivo que pueda suspender el trabajo o que deba ser solucionado mediante arbitramento, el grupo de trabajadores puede presentar al empleador el pliego de sus peticiones, mismo que, no está sujeto a plazo alguno.

Al estudiar el caso concreto, encontró que, el 22 de marzo de 2013, ACDAC denunció la convención colectiva que tenía vigencia hasta el 31 de marzo de 2013, es decir, dentro de los 60 días anteriores a su expiración, de forma que, no ocurrió la prórroga automática de esta y, el efecto de la denuncia no es otro, sino la extensión en su vigencia, hasta tanto se firme

una nueva convención, sin que sea requisito para quien denuncie, aportar en esa misma oportunidad, un pliego de peticiones, el cual, tiene por efecto, el comienzo de la etapa de arreglo directo en el marco de un conflicto de trabajo que, ante el agotamiento de la etapa de arreglo directo debe asistir a la convocatoria obligatoria de un tribunal de arbitramento, en tanto, el servicio de transporte aéreo, es una actividad catalogada como servicio público esencial.

En consecuencia, la Sala concluyó que, era procedente que el Ministerio de Trabajo convocara un tribunal de arbitramento, a efectos de dirimir el conflicto colectivo laboral, siendo confirmada la sentencia de primera instancia.





SENTENCIA – Potestad reglamentaria y límites a la priorización de mano de obra local calificada en proyectos de hidrocarburos.



Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 24 000 2017 00170 00 (5088–2018)
Demandante: Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos–ACIPET
Demandado: Nación – Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social y Ministerio de Minas y Energía
Fecha: 29 de abril de 2026

Problema Jurídico: ¿Extralimitó el Gobierno nacional su potestad reglamentaria al extender a la mano de obra calificada una medida de certificación de residencia y priorización de empleo local que la ley había previsto para la mano de obra no calificada en proyectos de exploración y explotación petrolera y minera?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda de nulidad presentada por la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos –ACIPET– contra varias disposiciones reglamentarias relacionadas con la contratación de mano de obra local en proyectos de exploración y producción de hidrocarburos. En particular, se cuestionó el inciso segundo del artículo 3 del Decreto 2089 de 2014, así como el numeral 4 del artículo 2.2.1.6.2.3 y el inciso segundo del artículo 2.2.1.6.2.4

del Decreto 1072 de 2015, modificados por el Decreto 1668 de 2016.

Las normas demandadas establecían, de un lado, que cuando existiera mano de obra calificada, al menos el treinta por ciento debía corresponder a residentes del municipio o del área de influencia del proyecto de hidrocarburos. De otro lado, definían como mano de obra local a la persona que acreditara su residencia mediante certificado expedido por la alcaldía municipal, sin importar el tipo de vacante a la que aspirara.





En primer lugar, la Sala resolvió la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Minas y Energía y la declaró no probada. Explicó que, en el medio de control de simple nulidad, la legitimación pasiva recae sobre las autoridades que participaron en la expedición del acto demandado. En este caso, tanto el Ministerio del Trabajo como el Ministerio de Minas y Energía suscribieron los decretos cuestionados. Además, la materia regulada guardaba relación directa con las competencias de ambas carteras. Por ello, en los términos del artículo 115 de la Constitución, el Gobierno nacional estuvo integrado por los dos ministerios para la expedición de los actos acusados, de manera que ambos estaban llamados a responder por su juridicidad.

Superado ese punto, centró el análisis en los límites de la potestad reglamentaria. Recordó que el presidente de la República puede expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de la ley. Sin embargo, esa atribución no autoriza al Ejecutivo a crear, modificar o ampliar el contenido material de la ley. El reglamento debe permanecer subordinado a la norma legal que desarrolla; su función consiste en facilitar su aplicación, no en sustituir la voluntad del legislador.

Desde esa perspectiva, examinó el contenido del numeral 6 del literal f)

del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012. Esa disposición atribuyó a los alcaldes la función de expedir certificaciones de residencia a quienes vivieran en el área de influencia de proyectos de exploración y explotación petrolera y minera y aspiraran a acceder a labores como mano de obra no calificada. También previó que, si no existía ese tipo de trabajadores en la zona, podía acudir a habitantes de municipios vecinos y autorizó a las juntas de acción comunal para verificar el cumplimiento de ese requisito.

Advirtió que una lectura exclusivamente gramatical de la expresión «como mano de obra no calificada» podía sugerir, en abstracto, que se trataba de una referencia enunciativa. Sin embargo, descartó esa interpretación. Al analizar integralmente la disposición, concluyó que el legislador diseñó una política pública específica de protección del empleo local no calificado. Esa conclusión se desprendía no solo del primer inciso, sino también de las reglas posteriores, que hacían referencia expresa a la ausencia de mano de obra no calificada y al control comunitario sobre la pertenencia territorial de esa misma categoría de trabajadores.

Con base en esa interpretación sistemática, concluyó que la certificación de residencia no fue prevista como una regla general para cualquier vacante del sector de hidrocarburos, sino como





un instrumento destinado a hacer efectiva la priorización del empleo local no calificado. La función atribuida a los alcaldes no podía desligarse de esa finalidad.

A partir de ese entendimiento, encontró que el numeral 4 del artículo 2.2.1.6.2.3 del Decreto 1072 de 2015 desbordó la ley al definir la mano de obra local sin consideración al tipo de vacante. Esa fórmula convirtió una habilitación legal específica en una regla general aplicable a cualquier empleo. El reglamento no se limitó a precisar los términos necesarios para ejecutar la ley, sino que amplió el supuesto regulado por el legislador.

Llegó a la misma conclusión respecto del inciso segundo del artículo 3 del Decreto 2089 de 2014 y del inciso segundo del artículo 2.2.1.6.2.4 del Decreto 1072 de 2015, modificado por el Decreto 1668 de 2016. Esas disposiciones establecieron que, cuando existiera mano de obra calificada, por lo menos el treinta por ciento debía corresponder a residentes del municipio o del área de influencia del proyecto. Para la corporación, esa priorización carecía de respaldo legal, pues el legislador únicamente la previó respecto de la mano de obra no calificada. El Ejecutivo no podía extenderla a otro grupo de trabajadores mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En consecuencia, declaró la nulidad del inciso segundo del artículo 3 del

Decreto 2089 de 2014, del numeral 4 del artículo 2.2.1.6.2.3 y del inciso segundo del artículo 2.2.1.6.2.4 del Decreto 1072 de 2015, modificado por el Decreto 1668 de 2016. Consideró que el Gobierno nacional excedió la potestad reglamentaria al extender a la mano de obra calificada una medida prevista por la ley exclusivamente para la no calificada y al disponer que la certificación de residencia operara sin consideración al tipo de vacante.

También se pronunció sobre la solicitud de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de normas, procedimientos y actuaciones administrativas territoriales que reprodujeran o incorporaran las disposiciones acusadas o exigieran requisitos de residencia distintos de los previstos en la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012. Al respecto, precisó que esta figura opera por ministerio de la ley, conforme al artículo 91 del CPACA, cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho, por lo que no requiere una declaración judicial autónoma. En consecuencia, negó las demás pretensiones de la demanda.

Finalmente, como la nulidad se declaró por extralimitación de la potestad reglamentaria, se relevó de estudiar los demás cargos formulados contra los actos acusados.

La providencia ofrece una precisión importante sobre los límites de la





potestad reglamentaria y las reglas de acceso al empleo. El Gobierno nacional puede desarrollar una ley para facilitar su aplicación, pero no ampliar su contenido ni extender sus destinatarios. Si el legislador diseñó una política de priorización únicamente para la mano de obra no calificada, el reglamento no puede hacerla extensiva a trabajadores calificados ni imponerles requisitos adicionales que la ley no previó.



Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

En el caso concreto, ello significa que la certificación de residencia expedida por los alcaldes no puede convertirse, por vía reglamentaria, en una condición general para acceder a empleos técnicos o profesionales en el sector de hidrocarburos. La decisión preserva la protección legal prevista para la mano de obra local no calificada, pero recuerda que esa finalidad no autoriza al Ejecutivo a modificar el alcance de la ley.

En términos prácticos, la sentencia reafirma que las autoridades administrativas deben actuar dentro de las competencias que el legislador les ha conferido y que ninguna regulación reglamentaria puede crear obligaciones o restricciones que la ley no contempla.





SENTENCIA – Prueba indiciaria insuficiente para desvirtuar la presunción de inocencia en materia disciplinaria. Alcance del estándar de certeza y de la duda razonable.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001 23 33 000 2015 01018 01 (4147–2023)
Demandante:
Demandado: Universidad del Valle
Fecha: 30 de abril de 2026

Problema Jurídico: ¿Se ajustan al ordenamiento jurídico los actos administrativos mediante los cuales la Universidad del Valle sancionó con destitución e inhabilidad general por diez años a un celador?

Solución del caso concreto: La Subsección revocó la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que negó las pretensiones de la demanda, en su lugar, declaró la nulidad de los actos disciplinarios mediante los cuales se sancionó al demandante con destitución e inhabilidad general por diez años.

La Sala concluyó, en primer lugar, que no se configuró la alegada vulneración del debido proceso por la demora en la apertura de la indagación preliminar. Precisó que la indagación preliminar tiene naturaleza instrumental y no constituye una etapa cuya superación tardía produzca automáticamente la invalidez del procedimiento. El simple incumplimiento de términos no genera por sí mismo una afectación sustancial

del debido proceso, especialmente cuando la actuación se adelanta dentro del término de prescripción y el investigada conserva íntegramente sus oportunidades de defensa y contradicción.

En segundo lugar, la Corporación descartó la existencia de prueba ilícita derivada de la apertura del locker asignado al demandante. Explicó que el hallazgo del maletín constituyó un hecho ocurrido con anterioridad al proceso disciplinario y no una actividad de recaudo probatorio desplegada por la autoridad disciplinaria. Por ello, la circunstancia de que el casillero hubiera sido abierto sin autorización del disciplinado no convertía automáticamente ese hecho en prueba ilícita susceptible de exclusión.





Sin embargo, al examinar el fondo del asunto, la Sala encontró que la responsabilidad disciplinaria no fue demostrada con el estándar de certeza exigido en materia sancionatoria. Observó que no existía prueba directa del acto de apoderamiento del maletín y que toda la construcción de la imputación descansaba esencialmente sobre inferencias derivadas de dos circunstancias: el hallazgo del bien en el locker asignado al investigado y algunos señalamientos indirectos de terceros.

Se enfatizó que la prueba indiciaria es admisible en el derecho disciplinario, pero únicamente cuando los indicios convergen de manera precisa, concordante y unívoca hacia una única conclusión razonable. En el caso concreto, la Sala advirtió que los elementos indiciarios presentaban debilidades relevantes: ningún testigo observó directamente al demandante apropiarse del maletín; no se acreditó que tuviera control exclusivo sobre el locker; tampoco se demostró una secuencia fáctica continua que permitiera atribuirle sin margen de duda la conducta investigada.

En consecuencia, la Sala concluyó que subsistía una duda objetiva, razonable y jurídicamente relevante acerca de la autoría de los hechos. Dado que el derecho disciplinario exige un estándar de convicción incompatible con la incertidumbre racional, resultaba imperativo aplicar el principio in dubio

pro disciplinado y anular la sanción impuesta.

La responsabilidad disciplinaria no puede edificarse exclusivamente sobre indicios que admitan explicaciones alternativas razonables. Aunque la prueba indiciaria es un medio válido de demostración en materia disciplinaria, únicamente permite desvirtuar la presunción de inocencia cuando los hechos indicadores son precisos, concordantes, convergentes y conducen de manera unívoca a la responsabilidad del investigado. Cuando subsista una duda objetiva y razonable sobre la autoría o participación en los hechos, debe aplicarse el principio in dubio pro disciplinado, aun cuando existan circunstancias sospechosas o indicios relevantes en contra del investigado.





SENTENCIA – Régimen constitucional aplicable a la liquidación de la prestación cuando la vinculación se originó bajo un ordenamiento anterior.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001 23 33 000 2013 01124 01 (3084–2023)
Demandante: Alfonso Madroñero Buritica
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Fecha: 7 de mayo de 2026

Problema Jurídico: ¿Es procedente reliquidar la pensión gracia con los factores salariales derivados de una doble vinculación docente que era admisible al momento de originarse, cuando el derecho pensional se consolidó bajo la Constitución de 1991 y la Ley 4 de 1992?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda presentada contra los actos mediante los cuales CAJANAL y la UGPP negaron la reliquidación de su pensión gracia con la inclusión de los factores salariales percibidos por su vinculación simultánea en dos instituciones educativas oficiales del Valle del Cauca.

La Sala confirmó la sentencia que negó las pretensiones. En primer lugar, precisó que el juez de lo contencioso administrativo no incurrió en incongruencia al examinar la compatibilidad constitucional de la situación invocada como fundamento de la pretensión. El artículo 187 del CPACA lo faculta para declarar de oficio las excepciones que encuentre

probadas y el deber de preservar el orden jurídico le impide reconocer efectos prestacionales sustentados en circunstancias incompatibles con la Constitución.

A continuación, distinguió dos momentos jurídicamente diferentes. El primero correspondía al origen de la relación de empleo. Bajo la Constitución de 1886 y los Decretos 1713 de 1960 y 1042 de 1978 era posible que un docente oficial desempeñara simultáneamente una jornada completa y otra parcial, de manera que el segundo nombramiento no podía considerarse inválido desde su nacimiento.

El segundo momento era el de la consolidación del derecho pensional.





Para entonces ya regían la Constitución de 1991 y la Ley 4 de 1992, que prohíben desempeñar más de un empleo público y recibir más de una asignación proveniente del tesoro público, salvo las excepciones previstas por la ley. Como el demandante adquirió su estatus pensional el 10 de noviembre de 1998, la liquidación de la pensión debía sujetarse a ese marco constitucional.

Con base en esa distinción concluyó que la legalidad originaria de la doble vinculación no autorizaba proyectar indefinidamente sus efectos sobre la liquidación de la pensión gracia. Una cosa era admitir que el segundo nombramiento hubiera tenido respaldo normativo al momento de producirse y otra distinta permitir que las asignaciones derivadas de dos empleos públicos simultáneos integraran la base de liquidación de una prestación causada bajo un régimen constitucional diferente.

También descartó la aplicación de los principios de favorabilidad, primacía de la realidad e in dubio pro operario. Explicó que esos criterios no autorizan una interpretación contraria a la Constitución vigente ni permiten consolidar efectos prestacionales incompatibles con las reglas aplicables cuando nació el derecho reclamado.

La decisión aporta una precisión relevante sobre la aplicación temporal de las normas

constitucionales en materia prestacional. Que una relación de empleo hubiera sido válida cuando se originó no significa que todos sus efectos puedan proyectarse indefinidamente si el derecho cuya liquidación se discute se consolidó bajo un régimen constitucional distinto. En materia pensional, los factores que integran la base de liquidación deben examinarse conforme al ordenamiento vigente al momento de causación del derecho y no únicamente a las reglas que regían cuando surgió la vinculación.





SENTENCIA – Control judicial integral de los actos administrativos sancionatorios, proferidos por los titulares de la acción disciplinaria.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 18001 23 33 000 2014 00099 02 (6477–2024)
Demandante: José Rafael Chavarro
Demandado: Hospital María Inmaculada E.S.E.- HMI
Fecha: 14 de mayo de 2026

Problema Jurídico: ¿La entidad demandada vulneró el derecho al debido proceso en la investigación disciplinaria seguida contra el demandante, porque existió una incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo disciplinario, en el pliego de cargos no se precisaron las conductas imputadas y no realizó un análisis individual de los hechos?

Solución del caso concreto: En el caso, el demandante pretendía la nulidad de los fallos disciplinarios, proferidos en primera y segunda instancia, por el Grupo de Control Disciplinario Interno y el Gerente del Hospital María Inmaculada E.S.E. que le impuso sanción de destitución e inhabilidad general por diez (10) años.

La Sala determinó que, los reproches no estaban llamados a prosperar, con excepción de la incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo disciplinario, pues, al comparar el pliego de cargos inicial, su variación y los fallos de primera y segunda instancia, se atribuyeron al demandante hechos nuevos y diferentes que no se investigaron, que, se incluyeron en el pliego de cargos y

su variación, como fueron el no cobro de las cuotas de recuperación de las facturas y no facturar el aporte del 5% a los usuarios del nivel I, según lo establecido por el Decreto 2357 de 1995; además, bajo los cargos formulados, no se estableció la calificación jurídica de la conducta atribuida.

A partir de la violación al principio de congruencia, la Sala procedió a verificar si, frente a las conductas contenidas en el pliego de cargos, que, no fueron objeto de calificación jurídica, se configuraban los elementos de la responsabilidad disciplinaria, en ejercicio del control judicial integral de los actos administrativos sancionatorios, con el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva.





En consecuencia, se encontró probada la conducta consistente en anular facturas de forma irregular, pues el demandante omitió su eliminación, elaborando facturas corregidas frente a los servicios efectivamente prestados por el centro de salud, como lo establecía el manual que regulaba el procedimiento específico de anulación de facturación, transgrediendo las funciones que como auxiliar administrativo estaban previstas en el Manual de Funciones y desconociendo los deberes previstos en los artículos 5 y 23 de la ley 734 de 2002.

En relación con la ilicitud sustancial, se estableció que, la conducta vulneró injustificadamente las normas previamente indicadas, afectando las funciones administrativas para la prestación de los servicios de salud a los usuarios del Hospital María Inmaculada; desconociendo el deber de todo servidor público de cumplir con los deberes previstos en la Ley y constituyendo falta disciplinaria grave, a título de culpa grave, descartando que, el demandante incurriera en falta gravísima.

A partir de la falta disciplinaria atribuida, se estableció que, la sanción procedente era suspensión por doce (12) meses, no obstante, como el demandante se hallaba desvinculado de la entidad, la suspensión debía ser convertida en salarios devengados para la época de comisión de la falta, conforme lo

establece por el artículo 46 de la Ley 734 de 2002.

Así, la Sala precisó que, la adecuación típica, no desconoció el derecho al debido proceso del demandante, el principio de doble instancia y/o la sustitución de la autoridad disciplinaria, pues, aquel ejerció su derecho de defensa en el proceso disciplinario, la variación que se realizó no tuvo lugar frente a hechos nuevos o diferentes a los investigados, el estudio atendió a la realidad probatoria y a los principios de favorabilidad y legalidad, considerando a su vez que, el ejercicio de la Sala, tuvo por finalidad la corrección de la tipificación en los actos demandados.

En tal sentido, se readecuó la sanción impuesta, a efectos de no imponer otra sanción bajo los mismos hechos.





SENTENCIA – Prescripción de la acción disciplinaria. Principio de favorabilidad.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2024 00532 01 (2175–2025)
Demandante: Yezid Fajardo Gamboa
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional
Fecha: 14 de mayo de 2026

Problema Jurídico: ¿La aplicación del principio de favorabilidad, se extiende sobre el deber de declarar la prescripción de la acción disciplinaria, prevista en el artículo 7 de la Ley 1952 de 2019?

Solución del caso concreto: En el caso, el demandante pretendía la nulidad de los fallos disciplinarios, proferidos en primera y segunda instancia, por la Oficina de Juzgamiento de Procesos Disciplinarios de la Inspección General y Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional, que le impusieron la sanción de destitución e inhabilidad general por Diez (10) años.

Los hechos en que se fundamentó la sanción disciplinaria, atendieron a las irregularidades que se presentaron en un operativo, en el cual, se practicó una diligencia de allanamiento y registro sobre un inmueble, pues, existían inconsistencias en lo consignado en las actas de registro y allanamiento, respecto de, los testimonios recaudados por la Fiscalía General de la Nación, en el proceso penal respectivo, comoquiera que, en las actas se registró la incautación

de sustancias estupefacientes en un inmueble que no es hallaba ocupado, no obstante, las pruebas testimoniales, referían la presencia de personas en la propiedad y la incautación de otros elementos, no precisamente, los relacionados en los documentos elaborados a partir de la diligencia.

La Sala, bajo la aplicación de la Ley 1952 de 2019, identificó los hitos de la actuación disciplinaria, para lo cual, sostuvo que, el auto de apertura de la investigación se profirió el 4 de abril de 2019, el pliego de cargos se expidió el 13 de Febrero de 2023, y el fallo disciplinario de primera instancia, fue proferido el 22 de diciembre de 2023. Por su parte, la decisión disciplinaria de segunda instancia se profirió el 27 de junio de 2024.

Con fundamento en dichos hitos, consideró que, a la fecha de entrada





en vigencia de la Ley 2196 de 2022, no se había proferido pliego de cargos, por lo cual, el proceso disciplinario debía registrarse por esta normatividad y no por las leyes 734 de 2002 y 1015 de 2006, considerando que, su aplicación se hallaba sujeta a procesos en que, se hubiere proferido dicho pliego o se citara a audiencia.

Así, se estableció que, como en materia de prescripción, el estatuto especial disciplinario de la Policía Nacional remite a la Ley 1952 de 2019, una vez entró en vigencia- el 29 de diciembre de 2023- le correspondía al operador disciplinario de segunda instancia, en virtud del principio de favorabilidad, aplicar dicha norma, computando el término de cinco (5) años previsto en ella, desde la consumación del hecho que dio lugar a la actuación disciplinaria, que, para el caso concreto, ocurrió el 31 de mayo de 2016.

La Sala constató que, el término de cinco (5) años se configuró el 1 de junio de 2021, momento para el cual, no se había proferido decisión disciplinaria de primera instancia, por lo que era procedente la declaratoria de prescripción, en los términos del artículo 33 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021.

Al respecto, se destacó que, en garantía de los principios *pro homine* y *pro-persona*, el análisis de la aplicación del

término de prescripción en materia disciplinaria, a partir del principio de favorabilidad, debe efectuarse en pro del procesado y no, en favor de las atribuciones sancionatorias de las cuales dispone el Estado.

Con base en lo anterior, la Sala concluyó que, ante la ocurrencia del fenómeno prescriptivo, el operador disciplinario en segunda instancia no podía pronunciarse de fondo sobre el asunto, pues, correspondía revocar la decisión, declarando extinta la acción disciplinaria.

En tal sentido, se evidenció la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del demandante, por lo cual, la Sala revocó la sentencia de primera instancia, para en su lugar declarar la nulidad de los fallos proferidos, al operar la prescripción de la acción disciplinaria.





SENTENCIA – Reliquidación pensional en los términos del Decreto 546 de 1971 -régimen especial de la Rama Judicial y el Ministerio Público -, con inclusión de tiempos de servicio y factores salariales percibidos en el cargo de Personero Municipal.



Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 08001 23 33 000 2019 00344 02 (1983–2024)
Demandante: David Emilio Turbay Burgos
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Fecha: 22 de mayo de 2026

Problema Jurídico: Determinar si un servidor público tiene derecho a la reliquidación pensional con base en el Decreto 546 de 1971, artículo 7.º, es decir con el 75% teniendo en cuenta la asignación más elevada devengada en el último año de servicios en que se desempeñó como personero municipal, con inclusión del sueldo básico, los gastos de representación y las doceavas partes de las primas de servicios, de navidad, de vacaciones y la bonificación por servicios.

Ello implica definir: (i) si el cargo de personero municipal puede considerarse comprendido dentro del ámbito funcional del Ministerio Público, para efectos del régimen especial previsto en el Decreto 546 de 1971; y (ii) si es jurídicamente viable reliquidar la pensión reconocida con un régimen especial, incluyendo el último año de servicios laborado como Personero Municipal, cuando el servidor acreditó su estatus pensional antes de la Ley 100 de 1993.

Solución al problema jurídico: La Sala sostiene que sí procede la reliquidación pensional con aplicación del Decreto 546 de 1971 cuando el servidor acreditó su estatus pensional antes de la Ley 100 de 1993 y posteriormente ejerció el cargo de personero municipal, siempre que este desempeño implique





el ejercicio de funciones propias del Ministerio Público.

Atendiendo a la naturaleza y alcance de las funciones propias del Ministerio Público asignadas a los personeros municipales, distritales y delegados resulta jurídicamente procedente extenderles la aplicación del régimen previsto en el Decreto 546 de 1971. Lo anterior encuentra fundamento en el reconocimiento normativo continuo de dichas funciones, tanto por parte del legislador con anterioridad a la Constitución Política de 1991, desde la Ley 4ª de 1913, como por la propia Constitución de 1991, que en su artículo 118 reafirmó su integración al Ministerio Público. Bajo esta comprensión, las disposiciones del citado decreto resultan aplicables no solo a quienes consolidaron su estatus pensional con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, sino también a aquellos servidores que se encuentran cobijados por el régimen de transición consagrado en el artículo 36 ibidem, siempre que acrediten el cumplimiento de los restantes requisitos previstos en la normativa correspondiente.

Para el efecto, se acoge una posición jurisprudencial según la cual:

- Aunque las personerías no hacen parte orgánica de la Procuraduría General de la Nación, **los personeros municipales sí desarrollan funciones**

constitucional y legalmente asignadas al Ministerio Público, lo que permite extenderles el régimen especial pensional del Decreto 546 de 1971.

- No todos los servidores de las personerías son beneficiarios de dicho régimen, pero **sí lo son quienes ostentan el cargo de personero o personero delegado**, en atención a la naturaleza de sus funciones.
- Las reglas del régimen general o del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 **no resultan aplicables cuando el estatus pensional se consolidó con anterioridad a su vigencia**, por tratarse de una situación jurídica definida en su totalidad bajo un régimen especial.
- En este caso no le son aplicables las pautas de unificación establecidas en la sentencia de unificación CE-SUJ-S2-021-20 de 11 de junio de 2020, sobre la interpretación del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y sus implicaciones frente a los funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público. Con anterioridad a ese pronunciamiento, la tesis de la Subsección establecía que las pensiones que gozan de un régimen especial no se rigen por las disposiciones previstas en las Leyes 33 y 62 de 1985, por lo tanto, a la pensión de jubilación reconocida





a los servidores de la Rama Jurisdiccional y a los del Ministerio Público, bajo los requisitos del Decreto 546 de 1971, no les son aplicables tales normas.

- En sentencia de esta Subsección de 15 de febrero de 2024 dictada en el proceso de simple nulidad 11001-03-25-000-2013-01383-00 (3496-2013) se declaró la legalidad condicionada del numeral 1.º de la Circular Interna 04 del 26 de julio de 2013, emitida por Colpensiones, a través de la cual se fijaron los «criterios jurídicos básicos de reconocimiento pensional», esto bajo el entendido de que los personeros municipales y distritales, así como los personeros delegados, que se encuentren amparados por el régimen de transición pensional establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, son destinatarios del Decreto 546 de 1971.

En ese orden, la interpretación se apoya en una lectura material y funcional del Ministerio Público, que privilegia el contenido de las funciones sobre la adscripción orgánica del cargo

La Sala concluye que el demandante tiene derecho a la reliquidación de su pensión de jubilación con fundamento en el Decreto 546 de 1971 teniendo en cuenta el periodo en que ejerció como personero municipal, por las siguientes razones:

- Consolidó su estatus pensional en 1983, con anterioridad a la Ley 100 de 1993, lo que lo ubica en un régimen especial autónomo.
- Acreditó más de 20 años de servicio en la Rama Judicial y en la Procuraduría General de la Nación, cumpliendo los requisitos del régimen especial.
- Posteriormente se desempeñó como personero municipal entre 1989 y 1990, ejerciendo funciones propias del Ministerio Público por un término superior a dos años, lo que habilita el reajuste pensional conforme al Decreto 546 de 1971.
- Para el estudio de los tiempos se reitera el criterio acogido por esta Subsección en sentencia de 16 de octubre de 2025 (rad. 7613-2023), según el cual los 20 años de servicio, continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia del Decreto 546 de 1971, se refieren a los prestados al sector público, por lo que no es posible computar tiempos públicos y privados para acceder al reconocimiento pensional en los términos del Decreto 546 de 1971.

En consecuencia, se confirma parcialmente la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones y se adiciona la orden de descontar los





aportes pensionales correspondientes a los factores incluidos en la reliquidación.

En síntesis, esta decisión reafirma que, en materia de régimen especial de la Rama Judicial y del Ministerio Público, los personeros municipales pueden ser beneficiarios del Decreto 546 de 1971, siempre que se atienda a la naturaleza material de sus funciones, permitiendo la reliquidación pensional con base en el último año de servicios laborado en un cargo compatible con el régimen especial.



Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves





So^{cial}





So^{}
cial





SENTENCIA DE UNIFICACIÓN – SUJ-031-CE-S2-2023 Vigencia del artículo 147 de la Ley 100 de 1993. Garantía de pensión mínima para desmovilizados.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2013 00545 01 (1798–2015)
Demandante: Alix María Salazar Salazar
Demandado: Distrito Capital de Bogotá – Secretaría de Educación
Fecha: 28 de septiembre de 2023

Problema Jurídico: ¿El artículo 147 de la Ley 100 de 1993 regula un régimen especial de pensiones y, por tanto, fue derogado por el Acto Legislativo 1 de 2005 según lo previsto por el artículo 9 de la Ley 153 de 1887?, ¿la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión establecida en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993?

Solución del caso concreto: La demandante laboró como docente al servicio del Distrito Capital de Bogotá durante 13 años, 2 meses y 10 días. Luego se incorporó al grupo armado «Movimiento 19 de Abril, del cual se desmovilizó el 31 de octubre de 1990, como resultado de un proceso de paz.

Pidió la nulidad de la resolución que le negó la pensión prevista en el artículo 147 de la Ley 100 de 1993.

La primera instancia le reconoció el derecho. En la decisión se indicó que la norma referida creó un régimen pensional especial que contradecía el espíritu de la Ley 100 de 1993 y que, aunque el Acto Legislativo 01 de 2005 la derogó, ello no impedía

el reconocimiento de la prestación por existir una situación jurídica consolidada.

La entidad apeló y señaló que tal acto legislativo derogó el artículo 147 de la Ley 100 de 1993.

En segunda instancia se señaló que la materialización de la paz implicaba la adopción de políticas administrativas y jurídicas en pro de la independencia económica que facilitara su reingreso a la sociedad.

Enseguida se indicó que el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 establecía una pensión especial en favor de quienes se desmovilizaron de manera colectiva como resultado de un proceso de paz y





que su finalidad era que esta población tuviera la posibilidad de pensionarse tal como los demás miembros de la sociedad, pese a que, tuvieron una participación limitada del mercado laboral.

Se precisó que la pensión prevista en ese artículo exigía tener el estatus de desmovilizado en el marco de un proceso de paz de manera colectiva, el cumplimiento de la edad exigida por la Ley 100 de 1993 y la cotización mínima de 500 semanas.

Asimismo, que una interpretación sistemática de la Ley 100 de 1993 permitían establecer que la pensión para desmovilizados hacía parte del Sistema General de Pensiones y no un régimen especial de pensiones, por lo que no perdió vigencia con la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005.

La regulación tampoco desconocía el principio de sostenibilidad financiera, por ser una medida en favor de un grupo determinado de la población vulnerable y marginado como los desmovilizados.

Con base en lo anterior, **se estableció como regla de unificación jurisprudencial que el artículo 147 de la Ley 100 de 1993 regulaba una pensión especial de vejez que hacía parte del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones**

por lo que difería de un régimen especial.

Por tanto, se concluyó que permanecía vigente, pues no fue derogado por el Acto Legislativo 1 de 2005 y era aplicable a quienes se desmovilizaron o se desmovilicen de forma colectiva en el marco de un proceso de paz.

Como la demandante demostró el estatus jurídico de desmovilizada con tales supuestos tenía derecho al reconocimiento pensional.





SENTENCIA – Aplicación del enfoque diferencial étnico. La concurrencia de condiciones de vulnerabilidad y la pertenencia a ciertas comunidades étnicas, constituyen barreras de acceso en la incorporación a la vida desde los ámbitos económico y social- Las autoridades administrativas tienen el deber de analizar dichas circunstancias de forzosa desventaja, cuandoquiera que, ejerzan cualquier tipo de actuación sobre el personal de la institución.



Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001 23 33 000 2014 01463 01 (1765 – 2023)
Demandante: Cristian Esteban Barreiro Quiñones
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional
Fecha: 1 de agosto de 2024

Problema Jurídico: ¿El demandante, con origen étnico Afrodescendiente, quien era estudiante de la escuela de formación de la Policía Nacional, y fue retirado al ser declarado no apto para el servicio, tiene derecho a ser reintegrado al cargo de patrullero dentro de la institución?

En caso afirmativo, ¿el reintegro, con el debido reconocimiento del pago de salarios y prestaciones sociales, debe ser desde el momento en que le fue otorgado su título de formación?

Solución del caso concreto: El demandante pretendió la nulidad del acto que, lo retiró de la Escuela de Policía “Simón Bolívar”, así como las actas, proferidas en primera y segunda instancia, por la Junta Médico Laboral de la Dirección de Sanidad de la Policía y el Tribunal Médico Laboral de Revisión





Militar, que, lo declararon no apto para el servicio sin derecho a reubicación, por ser alumno.

El demandante fue diagnosticado con «depleción del volumen y síndrome convulsivo de novo crisis tog complejas (epilepsia)», cuyos síntomas presentó en servicio en la Escuela de Policía.

El demandante, reprochó que, los actos demandados vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la salud y a la estabilidad laboral reforzada, además, se fundamentaron en la imposibilidad de reubicarlo, en su calidad de alumno; no obstante, aquel superó esta condición, al obtener su acta de grado y diploma de patrullero de la policía, incluso, previo a la expedición de los actos.

La sentencia de primera instancia declaró la nulidad de los actos demandados y ordenó su reintegro al cargo de patrullero, además, dispuso el reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales, desde su retiro hasta su reintegro.

Las partes presentaron recursos de apelación. La Policía alegó que, no era procedente la reubicación del demandante, pues, se trataba de un estudiante. Por su parte, el demandante, sostuvo que, se debía reconocer el pago de salarios y prestaciones sociales, desde el momento en que recibió el título de técnico profesional como patrullero en

servicio de la Policía, más no, desde su retiro.

La Sala precisó que, la entidad demandada desvinculó al señor Barreiro Quiñones, en su condición de estudiante en formación, al no ser apto para el servicio, de acuerdo con las actas de las autoridades médicas.

En tal sentido, encontró viciados por falsa motivación los actos administrativos, pues, se omitió que, el demandante ya había culminado sus estudios y, en consecuencia, perdió la calidad de estudiante, debiendo la institución proceder con su nombramiento y la consecuente incorporación al escalafón de carrera como patrullero.

Frente a la disminución de la capacidad laboral como factor determinante para su retiro, la Sala manifestó que, la Policía no analizó la normativa aplicable al demandante y le dio un trato de alumno, para evitar su reubicación atendiendo a su condición psicofísica, constituyéndose una vulneración a los derechos del demandante, al estar en condición de debilidad manifiesta, lo que, también constituyó un acto de discriminación indirecto.

Por otra parte, se estableció que, el demandante ostentaba una doble condición de sujeto especial protección, atendiendo a su condición psicofísica y a la pertenencia a una comunidad étnica Afrodescendiente del municipio





de Tumaco – Nariño, circunstancia que, no fue valorada por la entidad al momento de su retiro, ante la ausencia de análisis con un enfoque diferencial, en la motivación de sus actos.

Al respecto, se estableció que, las condiciones de vulnerabilidad han sido entendidas por la jurisprudencia constitucional, como una manifestación externa a la voluntad de quien la sufre, circunstancias que ubicaban al demandante en una posición desventajosa para afrontar la vida, aspecto que, aunado a su condición de afrodescendiente, configuraban una serie de obstáculos que, le impedían integrarse plenamente al ámbito económico de la sociedad.

Con base en lo anterior, se determinó que, efectivamente le asistía al demandante, el derecho de ser reincorporado al cargo de patrullero de la Policía Nacional.

Sobre el momento en que debe hacerse efectivo el restablecimiento, advirtió la improcedencia de realizarlo desde la entrega de su título, pues, los efectos de la declaratoria de nulidad de la sentencia no se extienden hasta tal momento, sino, hasta la expedición del acto que dispuso su retiro. Adicionalmente, ordenó a la Policía Nacional, nombrar e incorporar al demandante en el cargo de patrullero, al superar el curso de formación.

Finalmente, como medida de reparación integral, exhortó a la institución para que, al momento de evaluar a sus estudiantes, tenga en cuenta las condiciones de discapacidad y el análisis de su reubicación este soportado a partir de un enfoque diferencial étnico, cuando así amerite.



**Dr. Jorge Edison Portocarrero
Banguera**





SENTENCIA – Subsidio familiar adicional para miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2021 00259 00 (1515–2021)
Demandante: Nelson Enrique Barrera Morales y otros
Demandado: Departamento Administrativo de la Función Pública y otros
Fecha: 23 de abril de 2025

Problema Jurídico: ¿Debe declararse la nulidad del apartado del artículo 15 del Decreto 446 de 1994 que reconoce un porcentaje adicional del 7% sobre el subsidio familiar a los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, por excluir de ese beneficio al personal administrativo del INPEC?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda de nulidad presentada contra el apartado del artículo 15 del Decreto 446 de 1994 que reconoció a los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional un porcentaje adicional del 7 % sobre el subsidio familiar, sin constituir factor salarial.

Los demandantes sostuvieron que la disposición desconocía el derecho a la igualdad y la protección constitucional de la familia, porque excluía al personal administrativo del INPEC de ese beneficio. A su juicio, ambos grupos pertenecían a la misma entidad y estaban sometidos a un régimen especial de carrera, por lo que no existía una justificación constitucional

para establecer un trato prestacional diferenciado.

La Sala negó las pretensiones de la demanda. Para resolver el cargo por violación del derecho a la igualdad, recordó que este principio no exige otorgar idéntico tratamiento a todos los servidores públicos. Por el contrario, admite diferencias cuando estas obedecen a criterios objetivos, razonables y proporcionales.

En el caso concreto, concluyó que los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC no se encontraban en la misma situación funcional que el personal administrativo. Aquellos desarrollan actividades calificadas por la ley como de alto riesgo y cumplen





sus labores en condiciones especiales de jornada, exposición y peligrosidad. Esa circunstancia justificaba que el Gobierno Nacional hubiera previsto un porcentaje adicional sobre el subsidio familiar exclusivamente para ese grupo de servidores.

La Sala también descartó la vulneración de los artículos 5 y 42 de la Constitución. Explicó que la disposición acusada no privaba al personal administrativo del subsidio familiar previsto en la ley, sino que reconocía un beneficio adicional a quienes desempeñaban funciones especialmente gravosas. En ese sentido, la medida no desconocía la protección constitucional de la familia, sino que constituía una forma de protección diferenciada, fundada en las particulares condiciones del servicio.

En consecuencia, concluyó que el aparte demandado no vulneraba los principios ni los derechos constitucionales invocados y negó las pretensiones de la demanda. Además, no impuso condena en costas, por tratarse de un proceso de simple nulidad en el que se debatía un asunto de interés público.

En la providencia se precisó el alcance del derecho a la igualdad en el empleo público. La Constitución no exige que todos los servidores reciban exactamente el mismo trato. Por el contrario, el principio de igualdad material permite establecer diferencias cuando

estas responden a circunstancias objetivas y constitucionalmente relevantes, como la naturaleza de las funciones, el nivel de riesgo o las condiciones en que se presta el servicio. En términos prácticos, la sentencia recuerda que el juicio de igualdad exige comparar situaciones realmente equivalentes.

Solo cuando personas que se encuentran en condiciones semejantes reciben un trato distinto sin una justificación suficiente puede afirmarse que existe una discriminación contraria a la Constitución.





SENTENCIA – Derecho fundamental de petición. Presentación de solicitudes únicamente a través de plataformas tecnológicas limita esta garantía constitucional.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2023 00327 00 (4899–2023)
Demandante: Ana María Rodríguez Arrieta y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional y Ministerio del Trabajo
Fecha: 26 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿La exigencia de que las solicitudes prestacionales se presenten exclusivamente a través de la herramienta tecnológica habilitada por FOMAG vulneran el derecho fundamental de petición?

Solución del caso concreto: La Sala conoció en única instancia de la demanda de nulidad parcial de varios apartes del Decreto 942 del 1.º de junio de 2022, que modificó algunos artículos del Decreto número 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación-, en cuanto establecieron que el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y económicas a cargo del FOMAG, se realizaría exclusivamente a través de una herramienta tecnológica.

La Sala en decisión de única instancia determinó que los medios tecnológicos por sí solos no constituyen canales suficientes para garantizar el pleno ejercicio del derecho de petición, pues si bien los avances en materia de las

TIC han sido amplios, no todas las personas disponen hoy en día de los recursos o herramientas necesarias -como un computador o tecnología- para lograr su plena efectividad, siendo imperativo que se mantengan aún las vías físicas, tal como lo establece la Ley 1755 de 2015.

Se precisó que para materializar el derecho de los ciudadanos y, en este caso, de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, es necesario que puedan estar en posición de escoger, de acuerdo con sus posibilidades de acceso a un computador u otras herramientas tecnológicas, el medio a utilizar (documento físico, verbal, o a través de la página web correspondiente).





La corporación consideró que, **si bien la Ley 2052 de 2020 implementó una serie de disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva para la racionalización de trámites, con el fin de facilitar, agilizar y garantizar el acceso al ejercicio de los derechos de las personas, el cumplimiento de sus obligaciones, combatir la corrupción y fomentar la competitividad, y en el artículo 6 estableció que los trámites debían realizarse «totalmente en línea, por parte de los ciudadanos», lo cierto es que no modificó la ley estatutaria en cuanto a las amplias opciones que tienen los ciudadanos para interponer sus solicitudes.**

Así, para la Sala, los apartes demandados desconocieron la regla general que implementó el legislador con miras a que los ciudadanos interpusieran sus peticiones por la vía que mejor se ajustara a su necesidades y posibilidades. Se destacó, que el uso e implementación de las tecnologías es una estrategia al servicio y garantía del derecho de petición, y no un mecanismo normativo para su limitación. En otras palabras, el núcleo esencial del derecho fundamental no puede ser restringido bajo el pretexto de la promoción de herramientas tecnológicas.

Por otro lado, frente a dispuesto de que, únicamente se generaría el radicado cuando el docente allega la totalidad de los requisitos para el

trámite requerido, se indicó que esta disposición transgrede lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1555 de 2015, en concordancia con el parágrafo del artículo 4 de la Ley 1071 de 2006, pues ninguna autoridad puede negarse a la recepción de solicitudes respetuosas; además, cuando la autoridad advierta que la petición está incompleta deberá informarle al solicitante los documentos que falten.

Con tales consideraciones, se declaró la nulidad de los apartes demandados contenidos en el Decreto 942 de 2022.





SENTENCIA – Prestaciones sociales y sanción moratoria cuando se reconoce pensión de invalidez.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 13001 23 33 000 2014 00290 01 (1082–2020)
Demandante: Claudia Vanessa Ruiz Vargas
Demandado: Distrito de Cartagena
Fecha: 26 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿Deben reconocerse prestaciones sociales, bonificación por servicios y sanción moratoria por la falta de consignación anual de cesantías cuando la empleada fue retirada formalmente después del reconocimiento de una pensión de invalidez, pero esta produjo efectos desde una fecha anterior?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda presentada contra los actos mediante los cuales el Distrito de Cartagena formalizó el retiro del servicio y liquidó sus prestaciones sociales definitivas de la demandante.

La Sala confirmó la sentencia que negó pretensiones, aunque por razones parcialmente distintas. En primer lugar, señaló que la discusión sobre la notificación del acto de retiro ya había sido resuelta en la audiencia inicial, cuando el tribunal tuvo como fecha de notificación el 2 de noviembre de 2013. Además, advirtió que la demandante conoció esa decisión por conducta concluyente.

En cuanto al fondo, precisó que la incapacidad médica no suspende por sí misma la relación de empleo. Durante

ese período, el servidor conserva su vínculo con la administración y, en principio, continúa causando los derechos derivados de este. Sin embargo, el reconocimiento de la pensión de invalidez produce un efecto jurídico distinto, pues sustituye la situación activa por la condición de pensionado. Desde ese momento cesa la obligación del empleador de reconocer nuevas acreencias originadas en el servicio y surge el derecho a percibir la correspondiente mesada.

Con base en esa distinción, concluyó que el acto formal de retiro, expedido con posterioridad, no podía extender artificialmente la causación de derechos laborales. Aunque la administración hubiera formalizado tardíamente la desvinculación, el reconocimiento de la pensión con efectos desde el 7 de





mayo de 2011 marcó el límite temporal para reclamar prestaciones derivadas del empleo. Por ello, no procedía reconocer salarios, prestaciones sociales, bonificación por servicios ni otros emolumentos causados después de esa fecha.

Tampoco prosperó la solicitud de sanción moratoria por la falta de consignación anual de cesantías. Explicó que no podía configurarse mora respecto de prestaciones que nunca llegaron a causarse. En cuanto a las cesantías generadas entre el 1.º de enero y el 7 de mayo de 2011, precisó que adquirieron carácter definitivo con ocasión del retiro asociado al reconocimiento pensional, de modo que no resultaba exigible su consignación anual en un fondo, sino su liquidación final.

La providencia ofrece una precisión útil para servidores públicos y entidades cuando concurren incapacidades prolongadas, pensión de invalidez y retiro formal. La incapacidad médica no pone fin a la relación de empleo, pero el reconocimiento de la pensión sí modifica la fuente del ingreso: la persona deja de estar en servicio activo para quedar amparada por una prestación pensional. Esa diferencia evita dos errores frecuentes. El primero consiste en asumir que toda incapacidad prolongada extingue

automáticamente los derechos derivados del empleo. El segundo, en considerar que estos continúan causándose hasta la expedición del acto formal de retiro, aunque la pensión haya sido reconocida con efectos anteriores.

Para el ciudadano, la decisión aclara que la fecha relevante no siempre coincide con la del retiro administrativo, sino con aquella desde la cual la prestación pensional comenzó a cubrir el riesgo de invalidez. También recuerda que la sanción moratoria por cesantías exige una obligación realmente causada y exigible; no procede cuando el derecho reclamado ya no surge de la relación de empleo, sino de la condición de pensionado.





SENTENCIA – Nulidad de los actos administrativos por falsa motivación y violación del debido proceso. Restablecimiento del derecho. Condiciones para el reintegro. Pago de salarios dejados de percibir.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2017 02320 01 (6775–2023)
Demandante: Juan David Parra Naranjo
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional
Fecha: 5 de marzo de 2026

Problema Jurídico: ¿Resulta procedente anular la Orden Administrativa de Personal (OAP) mediante la cual el demandante fue retirado del servicio por inasistencia injustificada superior a 10 días? En caso afirmativo, ¿Qué medidas de restablecimiento del derecho se deben adoptar?

Solución del caso concreto: La Sala conoció, en segunda instancia, de la solicitud de nulidad de la OAP 1774, que retiró del servicio al demandante, quien manifestó que la autoridad no tuvo en cuenta que para el periodo calificado como de ausencia injustificada contaba con incapacidad médica, que tuvo como causa un «trastorno depresivo recurrente – trastorno de estrés postraumático». Además, nunca fue notificado de la actuación administrativa ni se le dio la oportunidad de defenderse. Que el acto se expidió sin tener en cuenta hechos debidamente probados.

En decisión de segunda instancia, **se determinó que la demandada**

desconoció la perspectiva sustancial del derecho fundamental al debido proceso y, por esa vía, en la expedición del acto se incurrió en falsa motivación, pues no fueron tenidos en cuenta hechos que se encontraban debidamente soportados y cuya valoración habría llevado a una decisión sustancialmente diferente.

Existían suficientes elementos para determinar que la ausencia del entonces soldado profesional fue justificada, porque, en virtud de su situación clínica, que era plenamente conocida por el Ejército Nacional, a la entidad le correspondía desplegar las actuaciones necesarias para llegar a la certeza respecto





de las razones para que el servidor no asistiera al lugar de servicio.

El demandante tenía diagnósticos asociados a depresión y estrés postraumático e, inclusive, el médico tratante había recomendado que se evaluara el impacto de los síntomas, se le reubicara laboralmente y se le ampliara el periodo de incapacidad; y, en concepto psicológico, se indicó que el soldado exhibía un rasgo ansioso asociado al contexto militar, que funcionaba como estresor. Pese a todo ello, la demandada se limitó a dejar constancia de una comunicación telefónica en la cual el servidor le dijo «no querer regresar», lo que a todas luces resultaba lesivo de su derecho fundamental al debido proceso, porque esa manifestación debía analizarse en función de su contexto clínico, del cual la entidad tenía plena prueba.

Con tales consideraciones, la Sala revocó la sentencia apelada y, en su lugar, declaró la nulidad de la OAP. Se dispuso el reintegro del demandante, con una precisión, pues en virtud de su tratamiento por la especialidad de psiquiatría, era necesario adoptar medidas que garantizaran su derecho a la salud, de manera que esta decisión se acompañó de la orden de reactivar la continuidad de su tratamiento por la especialidad de psiquiatría y se determinó que a la entidad le correspondía adelantar las actuaciones necesarias para evaluar la posibilidad de

reubicar al demandante, en los términos de las recomendaciones de los médicos tratantes.

Adicionalmente, se ordenó el pago de los salarios y prestaciones sociales que el demandante dejó de percibir desde la fecha de retiro y hasta que se reintegrara o se consolidara una situación que imposibilitara vincularlo nuevamente, con el respectivo descuento de lo que le hubiese correspondido aportar a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.





SENTENCIA – Renuncia a empleo en provisionalidad. Reintegro por vicio del consentimiento. Deber constitucional de protección reforzada hacia personas con afectaciones de salud mental.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 05001 23 33 000 2019 01516 01 (1131–2025)
Demandante: Lina Marcela Ramos Amaya
Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Fecha: 22 de mayo de 2026

Problema Jurídico: Los actos administrativos demandados, por medio de los cuales se le negó el reintegro a la demandante al cargo de gestor I, código 301, grado 1, de la DIAN, Seccional Medellín, ¿se encuentran viciados de falsa motivación?

Solución del caso concreto: La demandante solicitó que se declarara la nulidad del acto por el cual la DIAN le aceptó la renuncia al cargo, y aquellos por los cuales le negó la solicitud de reintegro. A título de restablecimiento del derecho solicitó el reintegro al cargo que desempeñaba al momento de su desvinculación o uno de igual o superior jerarquía, el pago de los salarios causados y prestaciones sociales desde el momento del retiro hasta que ocurra el reintegro.

El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en que el acto que le había aceptado la renuncia era legal. Y que la demandante no informó sobre los padecimientos de salud alegados en el proceso, pues aunque para el

momento de la renuncia atravesaba una crisis de salud mental, lo cierto era que, ante la falta de comunicación de dicha situación, la DIAN no podía inferir ni le era exigible presumir que la renuncia presentada no fuera libre y voluntaria. La Sala de Subsección revocó esa decisión, con fundamento en lo siguiente:

Aunque ya no era posible revisar la legalidad de la renuncia porque el plazo para demandarla había vencido, sí era necesario analizar si la entidad valoró adecuadamente la información médica que la actora aportó después de su retiro. La renuncia en el sector público debe ser libre, consciente y voluntaria, y también es cierto que la salud mental es un derecho fundamental que exige protección especial cuando una





persona se encuentra en situación de vulnerabilidad.

La ley y la jurisprudencia ordenan a los empleadores identificar y atender riesgos psicosociales, actuar coordinadamente con la ARL y adoptar medidas de protección cuando un trabajador presenta afectaciones mentales.

En el expediente quedó demostrado que la demandante padecía un trastorno mental severo que afectaba su capacidad para tomar decisiones libres por la fecha en la que presentó la renuncia. Aunque la DIAN no conoció esta situación al aceptarla, sí tuvo acceso a la historia clínica y al dictamen psiquiátrico cuando ella solicitó el reintegro. A pesar de ello, la entidad se limitó a responder que la renuncia era irrevocable, sin analizar la información médica ni considerar su situación de debilidad manifiesta. La administración tampoco evaluó alternativas de reincorporación, reubicación o acompañamiento ocupacional, ni activó mecanismos de salud ocupacional o coordinación con la ARL, como exige la normativa de salud mental y riesgos laborales.

La sala resaltó que una persona con un trastorno mental severo puede tener un juicio debilitado y no medir las consecuencias de sus actos, lo que hace especialmente relevante que la administración adopte un

enfoque de protección reforzada. Advirtió que la pérdida del empleo agravó el estado emocional de la demandante, situación que la DIAN pudo advertir al revisar la historia clínica. La entidad debió analizar integralmente la información recibida y considerar medidas razonables para proteger sus derechos fundamentales, en lugar de limitarse a una respuesta formal.

En conclusión, los actos que negaron el reintegro desconocieron el deber constitucional de protección reforzada hacia personas con afectaciones de salud mental. Por ello, la Sala declaró la nulidad de esos actos y ordenó a la entidad evaluar alternativas de incorporación laboral acordes con el estado de salud de la demandante.





Eco nómi CO







SENTENCIA – Improcedencia del reconocimiento de la pensión gracia post mortem. Cambio jurisprudencial de la Sección Segunda.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 68001 23 33 000 2012 00350 01 (2113–2014)
Demandante: Polidoro Gross Buitrago
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
Fecha: 9 de julio de 2024

Problema Jurídico: ¿El demandante tiene derecho a que la UGPP reconozca a su favor la pensión gracia *post mortem*, según lo regulado en el artículo 7.º del Decreto 224 de 1972, ello por su calidad de cónyuge supérstite, pese a que esta no acreditó el requisito de 20 años de servicio como docente territorial o nacionalizada?

Solución del caso concreto: La Sala conoció, en segunda instancia, de la solicitud de nulidad de las Resoluciones: (i) UGM 047360 del 23 de mayo de 2012; y (ii) UGM 051822 del 12 de julio de 2012, por medio de las cuales se negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia *post mortem* a favor del accionante en calidad de cónyuge supérstite de su esposa.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se condene a reconocer y pagar la pensión gracia *post mortem* en favor de la mencionada causante conforme a lo dispuesto en el Decreto 224 de 1972, y que posteriormente se decrete la sustitución de esta prestación en cabeza del actor como beneficiario directo.

Como cambio jurisprudencial, la Sala en decisión de segunda instancia determinó que la línea jurisprudencial mayoritaria de esta Corporación ha sido considerar procedente la «sustituibilidad o transmisibilidad» de la pensión gracia por la muerte del docente oficial, incluso al margen de la falta de norma expresa que habilite lo propio.

Sin embargo, se consideró que, si bien para el caso de las pensiones ordinarias financiadas directamente con aportes del trabajador y el empleador, tanto el Decreto 224 de 1972 como la Ley 100 de 1993 se contempló la posibilidad de que los beneficiarios de un causante fallecido que no logró acreditar todos los requisitos para adquirir la prestación,





puedan acceder a un derecho autónomo a su favor como lo sería la pensión de sobrevivientes, lo cierto es que, para el mismo supuesto, pero en el marco de la pensión gracia que es gratuita y meritoria, el legislador nunca previó dicha consecuencia, ya que solo estableció una forma de adquirir esta prerrogativa, la cual no es otra que cumpliendo todas las exigencias para el efecto.

Se indicó que **la naturaleza jurídica de la pensión gracia siempre ha sido gratuita, honorífica y sin más respaldo financiero que el tesoro nacional, tanto así que para su adquisición deben reunirse una serie de condiciones que solo puede demostrar una persona, sin que se haya pensado en que tal beneficio pueda sustituirse a sus familiares, pues estos no colmarían las mismas exigencias ni acreditarían idéntica causa para su reconocimiento, más aún cuando esta gracia fue concebida como un premio exclusivamente para el educador en razón a su labor, mas no por sus cotizaciones.**

Frente a la aplicación extensiva del Decreto 224 de 1972 y de la Ley 100 de 1993 para reconocer esta prestación post mortem, la sala estimó que, debido a que la normativa propia de la pensión gracia no contempló ningún postulado que habilite su reconocimiento cuando el titular principal no hubiera colmado

todas las exigencias, sería inadecuado extender el régimen pensional general de manera absoluta y definitiva para todos los casos en los que se formule este tipo de pretensiones, porque se desnaturalizaría la dádiva como fue ideada, e incluso iría en contra de su esencia gratuita, meritoria y personal (*intuitu personae*), la cual no ha cambiado a pesar del paso del tiempo.

Con tales consideraciones, la Sala revocó la sentencia apelada y en su lugar negó las pretensiones.





SENTENCIA – Cesantías definitivas y reliquidación de las prestaciones sociales del empleado público en carrera administrativa.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2017 02467 01 (6348–2022)
Demandante: María Adalgisa Cáceres Rayo
Demandado: Contraloría de Bogotá D.C.
Fecha: 6 de noviembre de 2025

Problema Jurídico: ¿Las cesantías anualizadas de la demandante deben ser liquidadas teniendo en cuenta el procedimiento matemático establecido en artículo 6 del Decreto 1160 de 1947, previsto para régimen retroactivo?

Solución del caso concreto: La demandante pretende la reliquidación de las cesantías definitivas por haber desconocido lo dispuesto en el Decreto 1045 de 1978, que, si bien estableció los factores salariales a tener en cuenta para el cálculo de la prestación para el régimen anualizado, no previó que estos debían ser reconocidos en una doceava parte, pues esto solo está en el artículo 6 del Decreto 1160 de 1947, aplicable al régimen retroactivo.

En primera instancia, el tribunal negó las pretensiones de la demanda por concluir que las cesantías de la actora se calcularon de acuerdo con la normativa aplicable, incluyendo, el artículo 6 del Decreto 1160 de 1947. Contra la decisión, la interesada interpuso el recurso de apelación.

La sentencia anterior fue confirmada por la Sala de Subsección, pues en este caso sí es aplicable artículo 6 del Decreto 1160 de 1947, dado que el artículo 13 de la Ley 344 de 1996, que implementó el régimen anualizado en el sector público, permite emplear en lo no regulado las normas vigentes que no contradigan dicho régimen, entre ellas, el comentado artículo 6 que estableció el procedimiento matemático para liquidar las cesantías, aspecto no reglamentado por el Decreto 1045 de 1978, ya que, en materia de auxilio de cesantías, este solo se limitó a los factores que hacen parte de base de liquidación.

En conclusión, se determinó que las cesantías anualizadas del sector público deben liquidarse aplicando el procedimiento matemático del régimen





retroactivo (artículo 6 del Decreto 1160 de 1947).

Esta providencia es jurídicamente relevante porque resuelve un vacío regulatorio mediante la integración normativa: como el Decreto 1045 de 1978 solo definió los factores salariales, es válido acudir a normas previas complementarias. Esto garantiza la seguridad jurídica al ratificar que el cálculo en doceavas partes es la fórmula legal correcta, evitando interpretaciones dispares frente a las omisiones del régimen anualizado.





SENTENCIA – Conducta descrita como violencia intrafamiliar y sanción disciplinaria a patrullero de la Policía Nacional.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000 23 42 000 2013 00611 01 (5852–2023)
Demandante:
Demandado: Unidad Nacional de Protección – UNP
Fecha: 13 de noviembre de 2025

Problema Jurídico: ¿Entre las partes existió un vínculo laboral derivado de la prestación de servicios?, ¿cómo consecuencia, el actor tiene derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones dejadas de percibir con ocasión de esa relación?

En caso de que se encuentre probada la relación laboral, se estudiará el argumento relativo a la prescripción de los derechos reclamados, a la legitimación en la causa por pasiva de la UNP y, finalmente, se analizará lo correspondiente a la condena en costas en segunda instancia.

Solución del caso concreto: La Sala encontró probada la relación laboral encubierta entre las partes, pero modificó los periodos encontrados por la primera instancia. Se tuvo por probado el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2002 y el 15 de noviembre de 2011, pues no obran pruebas que permitan establecer unos extremos diferentes.

Frente a las prestaciones a reconocer, se modificó la orden del Tribunal de pagar las prestaciones sociales comunes devengadas por los empleados vinculados a dicha

entidad, pues para la Sala, esa decisión planteaba serias dificultades de ejecución y generaba incertidumbres respecto de su alcance.

En efecto, no resulta claro cuál sería el servidor público con el que debe equipararse el contratista para cancelarle las mismas prestaciones que a este; además, si se delega esto en la entidad, surgen inmediatamente unos interrogantes relevantes: ¿deberá acudir al contrato y, a partir de allí, revisar el manual de funciones para establecer cuál servidor cumplía funciones similares?, ¿La comparación debe





hacerse conforme al perfil profesional del demandante?

prestacional aplicable a los empleados públicos.

Debe destacarse que, aun en los escenarios en que la posible equivalencia se encontrase acreditada, la orden impartida en ese sentido implicaría que se superó el análisis pormenorizado de la estructura de los cargos de que dispone la entidad.



Esto genera falta de claridad en la sentencia y al no ser clara, la administración tiene muchas opciones para escoger ese equivalente en su planta y de no ser compartida esa elección por el demandante, debe acudir al proceso ejecutivo y solicitar el mandamiento de pago realizando en la demanda el análisis de a cuál cargo debe asimilarse, convirtiendo el ejecutivo en un trámite ordinario para completar la sentencia.

En consecuencia, para corregir estas situaciones y garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia en condiciones de igualdad para ambas partes, la Sala modificó la sentencia de manera que solucione definitivamente el conflicto y preste verdadero mérito ejecutivo, para lo cual las prestaciones sociales a que haya lugar será conforme lo dispuesto en los Decreto 1042 y 1045 de 1978 que regulan el régimen





AUTO – Medida cautelar de urgencia – Suspende de manera provisional el Decreto 415 de 2026.

Consejero Ponente: Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2026 00253 00 (1023–2026)
Demandante: Jesús Hernando Baena Álvarez
Demandado: Nación, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Fecha: 11 de mayo de 2026

Problema Jurídico: ¿Es procedente decretar como medida cautelar de urgencia la suspensión provisional de los apartes no suspendidos del Decreto 415 del 20 de abril de 2026, en razón de su posible expedición con extralimitación de la potestad reglamentaria?

Solución del caso concreto: El Decreto 415 de 2026 excedió la potestad reglamentaria del gobierno nacional y, por ello, se suspendió provisionalmente.

El despacho recordó que la Corte Constitucional, mediante el Auto 841 de 2025, suspendió la entrada en vigencia de gran parte de la Ley 2381 de 2024, aunque exceptuó, entre otras normas, el artículo 76 relativo a la oportunidad excepcional de traslado entre regímenes pensionales para determinados afiliados. En desarrollo de dicha disposición, el gobierno expidió el Decreto 415 de 2026, mediante el cual ordenó trasladar a Colpensiones los recursos provenientes de las cuentas de ahorro individual de quienes ejercieron esa oportunidad excepcional.

Se enfatizó que, conforme a los artículos 4, 150 y 189 numeral 11 de la Constitución, la potestad reglamentaria del Ejecutivo está subordinada a la ley y, por lo tanto, no puede modificar, ampliar o contrariar su contenido material.

A partir de una interpretación sistemática de la Ley 2381 de 2024, la providencia concluyó que el legislador ya había definido el destino de los recursos derivados de la oportunidad de traslado. Aunque el artículo 24 de la ley contenía errores de remisión interna —pues menciona equivocadamente los artículos 76 y 77—, del contexto normativo se desprendía claramente que esos recursos debían ingresar al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, creado para garantizar la sostenibilidad





financiera del sistema pensional, que debía ser administrado por el Banco de la República.

En consecuencia, el Gobierno no podía disponer, mediante decreto, que tales recursos fueran trasladados a Colpensiones, porque ello alteraba la destinación legal previamente definida por el Congreso. La providencia aclaró que la suspensión parcial de la Ley 2381 no generaba un vacío normativo que habilitara al Ejecutivo para redefinir el destino de los recursos. Incluso si se aceptara la existencia de dicho vacío, la determinación del uso de recursos del sistema pensional constituía un aspecto esencial del régimen de seguridad social sometido a reserva de ley, por su incidencia directa en la sostenibilidad financiera y en la estructura del sistema.

Así, el Decreto 415 de 2026 no se limitó a ejecutar la ley, sino que introdujo una modificación sustancial de su contenido al asignar los recursos a una entidad distinta de la prevista por el legislador. Esto implicó una invasión de competencias propias del Congreso y un desconocimiento de la voluntad legislativa.

Finalmente, la providencia concluyó, de manera preliminar, que mientras la Corte Constitucional decidía definitivamente sobre la constitucionalidad de la Ley

2381 de 2024 o el Congreso adoptaba una regulación sustitutiva, los recursos correspondientes a la oportunidad excepcional de traslado debían permanecer en las cuentas de ahorro individual. Por ello, se decretó la suspensión provisional del Decreto 415 de 2026, salvo los apartes que ya habían sido suspendidos previamente.





Gé nero





Gé
nero





SENTENCIA – Sustitución pensional cónyuge supérstite. Disolución de sociedad conyugal y separación de cuerpos.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 68001 23 33 000 2014 00559 02 (5658–2023)
Demandante: María Amparo Chaparro de Castellanos
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Fecha: 9 de mayo de 2024

Problema Jurídico: La Sala debe determinar si la cónyuge supérstite del causante tiene derecho al reconocimiento y pago de la sustitución pensional pese a la disolución la sociedad conyugal.

Solución del caso concreto: El caso analizado gira en torno a la pretensión del reconocimiento de la sustitución pensional en calidad de cónyuge supérstite, a pesar de no haber convivido con el causante durante los últimos cinco años previos a su fallecimiento.

de infidelidad y una deficiente administración del patrimonio familiar, lo que incluso puso en riesgo los bienes del hogar, motivo por el cual acordaron liquidar la sociedad conyugal a fin de asegurar la integridad del patrimonio familiar.

En el proceso se logró demostrar que mantuvo una relación matrimonial con el señor Gonzalo Castellanos Martínez durante más de tres décadas, específicamente entre 1967 y 2001, período en el cual compartieron vida en común, familia y responsabilidades económicas. No obstante, según los hechos de la demanda y los testimonios practicados en el proceso, la convivencia se interrumpió en el año 2001 debido a circunstancias atribuibles al comportamiento del causante, tales como el alcoholismo crónico, episodios

Estas situaciones generaron una ruptura de la vida en común, aunque no implicaron la terminación del vínculo matrimonial, ya que este se mantuvo vigente hasta el fallecimiento del señor Castellanos.

A partir de dicha separación, el causante inició una relación de convivencia con otra persona, quien fue reconocida como compañera permanente y con quien compartió los últimos 9 años de su vida. Sin embargo, también se evidenció que la demandante continuó





manteniendo cierto grado de cercanía y apoyo con el fallecido, lo que reflejaba que, aunque la cohabitación había cesado, no existía una desvinculación absoluta en términos afectivos y familiares.

Al analizar el caso, se determinó que, si bien la demandante no cumplía estrictamente con el requisito legal de convivencia continua durante los cinco años anteriores al fallecimiento, resultaba procedente aplicar excepcionalmente una interpretación flexible de dicha exigencia. Esto se debió a que la interrupción de la convivencia no obedeció a la voluntad de la cónyuge, sino a factores externos derivados de la conducta del causante, los cuales generaron afectaciones significativas en el entorno familiar, incluyendo situaciones que fueron calificadas como manifestaciones de violencia psicológica y económica.

En ese sentido, teniendo en cuenta las particularidades del caso, se concluyó que exigir el cumplimiento estricto del requisito de convivencia en estas condiciones implicaría desconocer principios de equidad y justicia, e incluso podría traducirse en una forma de revictimización para la cónyuge afectada, al obligarla a soportar situaciones adversas para no perder derechos prestacionales. Por ello, se consideró que existía una justa causa ante la separación

y que permitía tener por cumplido el requisito de convivencia bajo un enfoque más garantista.

En consecuencia, la Sala decidió reconocer el derecho a la sustitución pensional a la demandante, destacando que su relación con el causante fue extensa y significativa, y que la interrupción de la convivencia no le era imputable. Finalmente, la decisión dispuso la distribución de la prestación en partes iguales entre la cónyuge superviviente y la compañera permanente, reconociendo así la coexistencia de ambas situaciones y garantizando una solución equitativa frente a los hechos probados en el proceso.





Fallo – La imparcialidad y la flexibilización de cargas probatorias en la aplicación del enfoque de género.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Acción de tutela
Radicación: 11001 03 15 000 2024 01460 01
Accionante: Darly Viviana Chávez Ortega
Accionado: Tribunal Administrativo del Cauca
Fecha: 29 de agosto de 2024

Problema Jurídico: Establecer si en la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca el 14 de septiembre de 2023, se incurrió en el defecto fáctico o en el desconocimiento del precedente.

Solución del caso concreto: La accionante presentó demanda de reparación directa en contra de la Policía Nacional, con la que solicitó la indemnización de perjuicios a raíz de unas lesiones causadas por unos uniformados durante un procedimiento en un establecimiento de comercio. En primera instancia, se accedió parcialmente a las pretensiones, sin embargo, en segunda instancia el Tribunal Administrativo del Cauca resolvió revocar y negar lo reclamado.

En acción de tutela, la actora estimó que la sentencia del Tribunal vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, acceso a la administración de justicia, debido proceso, dignidad humana, reparación integral y defensa. Al respecto, argumentó que la providencia atacada incurrió en defecto fáctico y desconocimiento del precedente, razón

por la cual solicitó que se ordenara a la autoridad judicial accionada que dictara una sentencia de reemplazo accediendo a las pretensiones.

Frente al primer defecto, argumentó que se realizó una valoración arbitraria de las pruebas testimoniales y documentales, además, que no se abordó el estudio bajo una perspectiva de género.

En primera instancia, la Subsección A de la Sección Tercera de la Corporación negó las pretensiones de la acción constitucional al considerar que el Tribunal Administrativo del Cauca realizó un adecuado estudio del material probatorio y al determinar que las sentencias invocadas como precedente no aplicaban al caso concreto de la actora. En cuanto al enfoque de género, manifestó que no se aterrizó las implicaciones de este en el caso





concreto y que, si bien en la contienda estaba involucrada una mujer, ello no significaba que las pruebas emanadas de ella fueran irrefutables y se tuviera por cierta su versión.

En segunda instancia, esta Subsección confirmó la decisión, al considerar que el análisis probatorio realizado por el Tribunal Administrativo del Cauca no resultaba contraevidente, caprichoso o incompleto. Para el efecto, se resaltó que el análisis del juez de tutela es diferente al que realiza el de instancia, y no se puede reemplazar a este, porque con ello se vulneraría el principio de juez natural, por lo que solo en los eventos en los que se advierta una evidente falencia, que contrarie los mínimos de razonabilidad, hay lugar a tutelar los derechos invocados.

En cuanto al argumento de enfoque de género, se consideró que la aplicación de este no implica que el juez pierda su imparcialidad en la valoración de los hechos, sino que se tenga en cuenta toda aquella circunstancia que pueda implicar una discriminación en razón a este criterio. Adicionalmente se precisó que, en ciertas ocasiones, se deben flexibilizar las cargas probatorias y analizar todas las barreras de acceso a la administración de justicia de las mujeres debido a esta condición.

Sin embargo, al analizar el caso concreto se advirtió que no existía ninguna razón

que permitiera al juzgador pensar que las lesiones ocasionadas a la actora se presentaron por el hecho de que se tratara de una mujer, por el contrario, existía abundante material probatorio para permitirle a la autoridad judicial llegar a una conclusión respecto de la característica del daño antijurídico, por lo que no se consideró que el Tribunal Administrativo del Cauca haya faltado a su deber de analizar el caso desde una perspectiva de género.





SENTENCIA – Valor probatorio de las entrevistas rendidas por niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual en procesos disciplinarios y alcance del derecho de contradicción frente al deber de evitar la revictimización.

Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 08001 23 31 000 2012 00318 01 (2700–2013)
Demandante:
Demandado: Procuraduría General de la Nación
Fecha: 29 de noviembre de 2024

Problema Jurídico: ¿Procede declarar la nulidad de los fallos disciplinarios que sancionaron con destitución e inhabilidad general por 15 años a un docente investigado por actos de acoso sexual y tocamientos indebidos contra varias estudiantes menores de edad?

Solución del caso concreto: La Subsección negó las pretensiones de la demanda y mantuvo la legalidad de los actos disciplinarios mediante los cuales la Procuraduría General de la Nación sancionó al demandante con destitución e inhabilidad general por 15 años, al concluir que no se configuró vulneración alguna del debido proceso ni del derecho de defensa.

La Sala precisó que, **en los procesos disciplinarios relacionados con violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, las autoridades deben actuar conforme al estándar de debida diligencia reforzada desarrollado por la jurisprudencia constitucional, el cual impone la obligación de adoptar medidas**

orientadas a proteger a las víctimas, evitar su revictimización y garantizar una investigación seria, exhaustiva y efectiva. Dicho estándar resulta aplicable también al procedimiento disciplinario dada su naturaleza sancionatoria.

Explicó que las reglas previstas en el Código de la Infancia y la Adolescencia y en la Ley 1652 de 2013 reflejan una política jurídica de protección reforzada de las menores víctimas de delitos sexuales, dirigida a impedir que sean sometidos de manera reiterada a interrogatorios, confrontaciones o diligencias que reproduzcan el daño sufrido. En consecuencia, la negativa de la Procuraduría a convocar nuevamente a las menores para ser interrogadas





por la defensa no constituyó una irregularidad sustancial, sino una medida legítima de protección de sus derechos fundamentales.

La Corporación destacó que el derecho de contradicción no implica necesariamente la posibilidad de confrontar directamente a las víctimas menores de edad ni de someterlas a nuevos interrogatorios. Por el contrario, dicho derecho debe armonizarse con el interés superior del niño y con la obligación estatal de evitar la revictimización de quienes denuncian conductas de violencia sexual. En ese contexto, las entrevistas practicadas con intervención de autoridades especializadas y bajo garantías de protección conservan aptitud probatoria y pueden ser valoradas dentro del proceso disciplinario.

Asimismo, la Sala reiteró que las conductas de acoso y violencia sexual suelen ejecutarse en escenarios de intimididad, clandestinidad y ausencia de testigos, razón por la cual no siempre es posible contar con pruebas directas o irrefutables. En estos eventos, el operador disciplinario debe valorar integralmente el contexto, los relatos de las víctimas, los testimonios corroborativos y los demás elementos de convicción conforme a las reglas de la sana crítica, sin exigir estándares probatorios imposibles de satisfacer.

Bajo esa perspectiva, se concluyó que la sanción disciplinaria no estuvo sustentada exclusivamente en testimonios de referencia ni en pruebas aisladas, sino en un conjunto convergente de elementos probatorios, entre ellos las entrevistas de las menores, las manifestaciones de padres de familia, los testimonios de docentes, funcionarios públicos y demás actuaciones adelantadas desde que fueron conocidas las denuncias.





Fallo – Prevalencia del principio de mérito para acceder a cargo público en consideración a la lista de elegibles de un concurso de carrera. Inexistencia de la violación de la estabilidad laboral reforzada por lactancia.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Acción de tutela
Radicación: 52001 23 33 000 2025 00017 01
Accionante: Ayde Marcela Cabrera Lossa
Accionado: Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto y otro
Fecha: 17 de marzo de 2025

Problema Jurídico: Establecer si el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto y el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad al continuar el trámite de provisión en propiedad del cargo de escribiente que ocupaba en provisionalidad, pese a que alegaba una protección especial por su condición de madre lactante y madre cabeza de familia.

Solución del caso concreto: La accionante solicitó el amparo al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad.

Expuso que se desempeñaba como escribiente nominada en provisionalidad y que, pese a encontrarse en período de lactancia y ostentar la condición de madre cabeza de familia, las autoridades accionadas continuaron el trámite para proveer el cargo en propiedad mediante una lista de elegibles derivada del concurso de méritos.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Nariño negó el

amparo al considerar que la protección derivada del fuero de maternidad y lactancia previsto en el artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo se extiende durante el embarazo y las dieciocho semanas posteriores al parto, término que ya se encontraba vencido para la fecha en que se adelantó el nombramiento. Igualmente, concluyó que no se acreditaron los requisitos jurisprudenciales para reconocer a la accionante como madre cabeza de familia.

Al resolver la impugnación, esta Subsección confirmó la decisión del a quo. Al respecto, la Sala recordó que los servidores públicos que ocupan cargos





de carrera en provisionalidad gozan de estabilidad laboral relativa, de modo que pueden ser desvinculados cuando el cargo deba ser provisto por quien superó un concurso de méritos. Indicó que, aunque la jurisprudencia constitucional ha reconocido una protección reforzada para determinados sujetos de especial protección constitucional, entre ellos las mujeres embarazadas o lactantes, dicha garantía no implica la permanencia indefinida en el cargo ni el desconocimiento del principio del mérito.

La Subsección precisó que la protección especial por lactancia invocada por la accionante no resultaba aplicable, toda vez que las dieciocho semanas posteriores al parto previstas en la legislación laboral ya habían transcurrido.

Asimismo, aclaró que la ampliación legal de los descansos para lactancia hasta que el menor cumpla dos años, no comporta una extensión equivalente de la estabilidad laboral reforzada. Por ello, concluyó que no era procedente aplicar las reglas jurisprudenciales contenidas en las sentencias SU-070 de 2013 y SU-075 de 2018.

De igual manera, la corporación descartó que la accionante hubiera demostrado su condición de madre cabeza de familia, pues no aportó elementos de juicio que permitieran establecer la ausencia de apoyo

efectivo por parte de su cónyuge o el cumplimiento de los demás requisitos fijados por la Corte Constitucional para el reconocimiento de esa calidad.

Finalmente, concluyó que las autoridades accionadas no vulneraron los derechos fundamentales invocados, pues la accionante no acreditó una circunstancia que justificara desplazar el derecho preferente de quien obtuvo el cargo mediante concurso de méritos. En consecuencia, confirmó la sentencia de primera instancia que negó el amparo constitucional solicitado.





AUTO – Legitimación de la víctima de acoso laboral y violencia sexual para demandar la nulidad del acto administrativo que absolvió disciplinariamente al presunto victimario.

Consejero Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2019 00004 00 (0064–2019)
Demandante:
Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación
Fecha: 14 de mayo de 2025

Problema Jurídico: ¿Tiene derecho y legitimación la víctima de acoso laboral y violencia sexual, para demandar la nulidad de un fallo disciplinario que absuelve al presunto victimario?

Solución del caso concreto: Como pretensión principal, la demandante pidió anular un fallo disciplinario, por medio del cual se absolvió a su jefe inmediato, un subteniente de la Policía Nacional.

En una primera decisión, el despacho sustanciador rechazó la demanda al considerar que los fallos disciplinarios que absuelven a un funcionario no tienen control judicial a petición de terceros, pues buscar su nulidad afectaría de forma automática los derechos de la persona absuelta. En contra de esta decisión, la demandante interpuso un recurso de súplica.

En el auto de la referencia, la Sala de Subsección resolvió el caso a favor de la demandante en consideración a lo siguiente:

Si bien la parte interesada no ostenta la calidad de sujeto procesal, de conformidad con el artículo 89 de la Ley 734 de 2002, sí tiene la condición la víctima de una falta disciplinaria que vulnere el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, por ejemplo, la violencia sexual contra las mujeres, es decir, aquellas conductas que generen daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, así como las amenazas de tales actos y la coacción, ya sea que ocurran en la vida pública o privada.

En ese sentido, se puso de presente que la violencia contra la mujer atenta contra su dignidad e incluye el acoso sexual en el lugar de trabajo, el cual puede ser verbal, no verbal o físico. Algunas modalidades son: a) chantaje,





es decir, cuando el acosador aprovecha su posición para pedir favores sexuales a cambio; y b) acoso sexual generador de un ambiente laboral hostil, ofensivo, intimidatorio, humillante, amenazante o perturbador para el destinatario.

absolvió a su presunto victimario para que sean estudiadas en sede judicial.



Por tanto, la Sala recordó que para proteger a la mujer víctima de violencia, todas las autoridades deben actuar con perspectiva de género que implica: a) erradicar cualquier tipo de violencia en contra de la mujer; b) garantizar el acceso a la justicia; c) comprender adecuadamente el fenómeno y contexto generalizado de esa violencia; d) identificar patrones de poder desiguales entre hombres y mujeres; e) rechazar esas situaciones como una práctica estatal; f) aplicar la normativa interna y los estándares internacionales de protección a la mujer; g) demostrar especial sensibilidad y empatía con las circunstancias que rodean a las víctimas.

Finalmente, se llegó a la conclusión de que al tener la demandante la condición de víctima dentro del proceso disciplinario cuestionado en sede judicial, pues se investigó a su jefe inmediato por presuntamente haber incurrido en conductas de acoso y violencia sexual contra la mujer, le asiste el derecho de cuestionar las decisiones disciplinarias por medio de las cuales se





FALLO – Valoración probatoria desde la perspectiva de género. Pensión de sobreviviente.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Edison Portocarrero Banguera

Referencia: Acción de Tutela
Radicación: 11001 03 15 000 2025 01301 01
Accionante:
Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Fecha: 10 de junio de 2025

Problema Jurídico: ¿El Tribunal demandado vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso efectivo a la administración de justicia y a una vida libre de violencia?

Solución del caso concreto: La Sala conoció en segunda instancia, una acción de tutela contra una decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la que negó la sustitución pensional en favor de una cónyuge supérstite, pues, indicó que, la demandante no probó el requisito de convivencia exigido por la Ley 100 de 1993, concretado en el ánimo de conformar una familia y asistencia mutua.

En la acción de tutela la demandante afirmó que, desde niña fue víctima de una relación desigual y abusiva con un hombre mucho mayor, con poder económico y político, lo cual, constituía una forma violencia estructural que, fue invisibilizada en la decisión atacada. Además, sostuvo que, la ruptura en la relación conyugal obedeció a actuaciones de los hijos del causante,

quienes incluso lo retiraron del lugar en que ellos cohabitaban; circunstancias desconocidas en la providencia proferida en el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, las cuales, justificaban la interrupción del requisito de cohabitación.

Al confirmar la sentencia de tutela de primera instancia, la Sala sostuvo que, el Tribunal demandado valoró indebidamente los medios de prueba que, se presentaron en el medio de control, porque no realizó un análisis integral de los mismos, su estudio se limitó a los hechos que motivaron la separación física de los cónyuges, desconoció la relación de poder y control que la demandante debió soportar, desatendió el entorno socio cultural en que se desarrollaron los hechos y revictimizando a la demandante.





En concreto, se estableció que, los medios de prueba que demostraban la filiación de uno de los hijos de la pareja y el reconocimiento posterior de un hijo de la demandante, el desarrollo de la enfermedad de demencia por multiinfarto padecido por el causante y el deterioro de la salud de este, permitieron evidenciar la existencia y ánimo de vida marital.

Además, la brecha de edad existente para la oportunidad en que inició la relación, cuando la demandante tenía trece años y el causante cuarenta y dos, sugerían la existencia de un vínculo de dominación, con base en el cual, se probó que, la relación inició de forma clandestina, el causante impidió que la demandante continuara con sus estudios- limitándola hasta séptimo grado- e incluso, fue confinada en la finca en que vivían.

En suma, factores como la diferencia de edad, nivel educativo, subordinación, la falta de autonomía económica y los actos de violencia física y psicológica, constituían circunstancias que, debía integrar el Tribunal demandado en el análisis probatorio sobre el reconocimiento pensional, pues, en la situación de la demandante, las mujeres enfrentan barreras para acceder a derechos como la pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional, cuyo reconocimiento debe analizarse a partir de las dinámicas que

afectan a las mujeres en escenarios de violencia y dependencia.

Así las cosas, se resaltó el deber del juez de aplicar el enfoque diferencial con perspectiva de género en el análisis probatorio, cuando se identifican escenarios constitutivos de violencia contra la mujer con origen en situaciones de poder, subordinación, violencia física o psicológica; el cual exige perseguir la interpretación más favorable a la mujer víctima, privilegiar la prueba indiciaria, interpretar las normas jurídicas a efectos de la protección de personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad y alejar del análisis probatorio estereotipos basados en razones de género.





SENTENCIA – El requisito de convivencia para acceder a la pensión de sobrevivientes de forma temporal no resulta aplicable por muerte del pensionado y del afiliado. Aplicación del enfoque de género.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 05001 23 33 000 2017 02388 01 (3607–2024)
Demandante: Leidy Milena Hernández Gallego
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones
Fecha: 14 de agosto de 2025

Problema Jurídico: Se estudiará si ante el reclamo de la pensión de sobrevivientes en forma temporal, correspondía a la actora acreditar el requisito de la convivencia con el causante durante los últimos 5 años anteriores al fallecimiento o si este presupuesto únicamente es exigible para los beneficiarios del pensionado o del afiliado que pretendan el derecho en forma vitalicia.

Solución del caso concreto: El caso analizado gira en torno a la demanda interpuesta por la señora Leidy Milena Hernández Gallego, en la cual pretendía el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de carácter temporal por ser menor de 30 años, petición que fue negada por el tribunal de primera instancia al no acreditar el requisito de la convivencia durante los últimos 5 años anteriores al fallecimiento.

El Tribunal de primera instancia al analizar el asunto, aplicó las reglas de la pensión de sobrevivientes vitalicia, cuando la actora había solicitado expresamente una pensión de carácter temporal. Esta indebida aproximación

llevó a exigirle un requisito que no correspondía al supuesto jurídico planteado, configurándose una falta de congruencia entre la demanda y lo decidido.

A partir de ello, la Subsección revisó el fundamento central de la negativa del derecho: la supuesta falta de convivencia durante los cinco años anteriores al fallecimiento del causante y concluyó que conforme al literal b del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, aplicable a la pensión temporal, el legislador no contempló la convivencia como requisito. En ese sentido, la exigencia de este presupuesto por parte de la administración y del Tribunal





constituyó una interpretación errada de la norma y la imposición de una carga no prevista legalmente.

Se advirtió que el A quo confundió los requisitos aplicables a dos figuras distintas —la pensión vitalicia y la temporal— lo cual afectó injustificadamente los derechos de la demandante y que dadas las circunstancias del caso, exigir cinco años de convivencia implicaría asumir que la relación comenzó cuando la actora era menor de edad, lo cual resulta contrario a la legislación civil sobre la edad mínima para contraer matrimonio y vulnera la protección constitucional de niños, niñas y adolescentes.

temporal, a partir del día siguiente al fallecimiento de su esposo, en su calidad de cónyuge superviviente. Prestación que tendrá una duración máxima de veinte años y su monto se determinará conforme a la ley, partiendo del 45% del ingreso base de liquidación, con incrementos según las semanas cotizadas y sin que supere el 75% ni sea inferior al salario mínimo. Asimismo, ordena la actualización de las sumas adeudadas, y a que se efectúen los descuentos correspondientes a cotización para la futura pensión de la demandante y que se consolide su historia laboral, destacando que estos aportes son imprescriptibles.

La Sala incorporó un enfoque de género y de derechos humanos, indicando que la negativa del derecho basada en un requisito inexistente generó una situación de desigualdad y de violencia económica o patrimonial contra la demandante, al privarla injustificadamente de una prestación destinada a garantizar su subsistencia. Por ello, no compartió la interpretación adoptada en primera instancia y enfatizó que no pueden imponerse requisitos adicionales a los establecidos por el legislador.



En consecuencia, se ordenó reconocer y pagar a favor de la demandante la pensión de sobrevivientes de carácter





SENTENCIA – Derecho a la sustitución pensional de la cónyuge separada de hecho. Acreditación de cinco años de convivencia en cualquier tiempo y aplicación del enfoque de género.



Consejera Ponente: Dra. Elizabeth Becerra Cornejo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001 23 33 000 2015 00445 01 (0809–2023)
Demandante: Gladys Padilla de Figueroa
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Fecha: 21 de agosto de 2025

Problema Jurídico: ¿Tiene derecho a la sustitución pensional la cónyuge supérstite que se encontraba separada de hecho del pensionado al momento de su fallecimiento, pero mantuvo vigente la sociedad conyugal y acreditó que convivió con él durante cinco años en cualquier tiempo?

Solución del caso concreto: La demandante solicitó la nulidad del acto administrativo mediante el cual se le negó el reconocimiento de la sustitución pensional causada por el fallecimiento de su cónyuge.

pensional. La UGPP interpuso recurso de apelación al estimar que la demandante no demostró la convivencia efectiva con el causante durante los últimos años de vida ni su dependencia económica.

La entidad consideró que la reclamación se había presentado ocho años después de la muerte del pensionado y que no se acreditó la convivencia durante los cinco años inmediatamente anteriores al deceso.

La Sala precisó que el derecho pensional se rige por la norma vigente al momento del fallecimiento del causante, esto es el 7 de junio de 2003, por lo que resultaban aplicables los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993, modificados por la Ley 797 de 2003.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó reconocer la sustitución

Estas disposiciones establecen que el cónyuge supérstite debe acreditar una





convivencia de al menos cinco años con el pensionado. Sin embargo, la Sala recordó que cuando existe una separación de hecho, pero la sociedad conyugal permanece vigente, la convivencia durante cinco años puede haberse presentado en cualquier tiempo y no necesariamente durante el periodo inmediatamente anterior al fallecimiento.

Esta interpretación se fundamenta en que la separación de hecho no elimina los efectos patrimoniales del matrimonio. Además, permite proteger a las mujeres que dedicaron una parte importante de su vida al cuidado del hogar y de sus hijos, contribuyendo de manera directa o indirecta a la consolidación del derecho pensional de su cónyuge, pese a que posteriormente hubiera ocurrido una separación.

En el caso concreto, la demandante y el pensionado contrajeron matrimonio en 1963. Aunque la actora manifestó que tuvieron diez hijos, en el expediente se aportaron los registros civiles de siete de ellos. También se acreditó que la demandante figuraba como beneficiaria del servicio de salud del causante y se recibieron declaraciones acerca de la convivencia de la pareja y del apoyo económico que él le brindó durante algunos periodos.

La Sala destacó que las autoridades judiciales deben valorar las pruebas con perspectiva de género, teniendo en cuenta el contexto histórico y social en el que se desarrollaron las relaciones

familiares. Por ello, no resulta adecuado exigir a una mujer adulta mayor una carga probatoria desproporcionada ni desconocer el trabajo de cuidado que realizó durante años dentro del hogar.

Asimismo, aclaró que la dependencia económica no es un requisito legal exigible al cónyuge superviviente para obtener la sustitución pensional. Esta condición se exige expresamente a otros beneficiarios, como los padres, los hijos inválidos o los hermanos en condición de invalidez. Sin perjuicio de ello, el apoyo económico puede constituir un indicio relevante para acreditar los lazos de solidaridad y ayuda mutua entre la pareja.

Finalmente, la Subsección concluyó que la demandante tiene derecho a la sustitución pensional, debido a que mantuvo vigente la sociedad conyugal y acreditó haber convivido con el causante durante más de cinco años, aunque no hubiera compartido con él los últimos años de su vida. En consecuencia, confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda.



Dra. Elizabeth Becerra Cornejo





SENTENCIA – Conducta descrita como violencia intrafamiliar y sanción disciplinaria a patrullero de la Policía Nacional.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 68001 23 33 000 2023 00003 01 (7680–2023)
Demandante:
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional
Fecha: 12 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿Resulta procedente anular las decisiones disciplinarias que sancionaron con destitución e inhabilidad general por diez años a un patrullero de la Policía Nacional por incurrir en una conducta descrita penalmente como violencia intrafamiliar, si la denunciante presentó manifestaciones posteriores para restarle gravedad a los hechos y la Fiscalía archivó la investigación penal?

Solución del caso concreto: El caso se originó en la demanda presentada por un patrullero de la Policía Nacional, quien solicitó la nulidad de las decisiones disciplinarias que lo sancionaron con destitución e inhabilidad general por diez años. Argumentó que la conducta imputada no estaba probada, porque su compañera sentimental presentó manifestaciones posteriores en las que se retractó de la existencia de la agresión y explicó que la denuncia obedeció a razones personales, que correspondió a un accidente. También afirmó que la Fiscalía archivó la investigación y que, al tratarse de hechos de su vida privada, no se afectó el deber funcional ni los fines de la actividad policial.

La Sala confirmó la sentencia que negó las pretensiones, porque encontró que las decisiones disciplinarias estuvieron debidamente motivadas, se apoyaron en una valoración integral de las pruebas y aplicaron correctamente el régimen disciplinario de la Policía Nacional.

Se precisó que la autoridad disciplinaria y el Tribunal Administrativo de Santander no se limitaron a valorar la denuncia inicial presentada por la compañera sentimental del patrullero. Por el contrario, apreciaron conjuntamente varios elementos de prueba: la denuncia formulada el día de los hechos, la atención médica recibida por la denunciante, el informe del Instituto Nacional de Medicina Legal, las lesiones





visibles verificadas por expertos, los chats entre la pareja, el certificado psicológico y las declaraciones posteriores de la denunciante.

A partir de ese material, la Sala consideró que existían elementos suficientes para tener por acreditada la conducta atribuida. Las valoraciones médicas daban cuenta de lesiones compatibles con un mecanismo traumático contundente y de una incapacidad de cinco días. Además, el relato inicial de la denunciante fue reiterado en momentos cercanos a los hechos, tanto ante las autoridades como durante la atención médica.

En asuntos relacionados con violencia contra la mujer, la valoración probatoria exige aplicar enfoque de género, pues las víctimas pueden cambiar la narración de los hechos, negarse a declarar o intentar proteger a su pareja por razones emocionales, familiares, económicas, de reconciliación o de normalización de la violencia.

En este caso, la denunciante afirmó que no quería perjudicar al patrullero y que la situación se había superado, pero esas expresiones no demostraban que los hechos no hubieran ocurrido.

La Sala también señaló que el archivo de la investigación penal no impedía mantener la sanción disciplinaria.

El procedimiento disciplinario y el proceso penal tienen finalidades, reglas y estándares distintos. Por eso, la decisión de la Fiscalía no vinculaba automáticamente a la autoridad disciplinaria ni al juez administrativo. En cuanto a la falta disciplinaria, la Sala concluyó que la conducta encajaba en el artículo 34, numeral 10, de la Ley 1015 de 2006, pues se trató de una conducta descrita como delito, cometida por un uniformado en situación administrativa de franquicia.

Además, la violencia intrafamiliar no puede considerarse un asunto privado cuando compromete derechos fundamentales, afecta la disciplina policial y desconoce los deberes especiales de los integrantes de la Policía Nacional.





SENTENCIA – Sustitución de pensión gracia. Enfoque de género respecto de la situación de la cónyuge por maltrato físico que impidió continuar el vínculo matrimonial.

Consejero Ponente: Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 68001 23 33 000 2022 00065 02 (6118–2024)
Demandante:
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
Fecha: 19 de febrero de 2026

Problema Jurídico: ¿La demandante y la tercera vinculada, o solo una de ellas, acreditaron las exigencias legales para ser consideradas beneficiarias del causante, a fin de que les sea concedida la sustitución de la pensión gracia que este último tenía reconocida en vida, bien sea de manera exclusiva o compartida?

Solución del caso concreto: La Sala conoció, en segunda instancia, de la demanda de nulidad de las resoluciones por medio de las cuales la entidad demandada le suspendió a la actora el pago de una sustitución pensional; por lo que, a título de restablecimiento del derecho solicitó que se ordenara nuevamente reconocer y pagar dicha prestación.

La Sala en decisión de segunda instancia determinó que con base en el material probatorio y contrario al argumento de apelación de la UGPP resultó acreditado con suficiencia que la demandante cumplió con este requisito al haber comprobado una comunión de vida con el causante con todos los elementos que le son propios, al menos

a lo largo de 34 años previos al deceso de este último.

Frente a la situación de la cónyuge se aseguró que, en virtud de un análisis con enfoque de género, los medios de convicción revelan que fue el comportamiento negativo del causante lo que impidió que luego del año 1972 se consolidara la cohabitación con esta reclamante, por lo que se considera que tales factores en el presente asunto constituyen una justa causa para aplicar la excepción de los requisitos de los 5 años de convivencia continua antes del fallecimiento del causante.

Acerca del porcentaje de reconocimiento de la pensión sustitutiva para ambas reclamantes,





el juez de primera instancia concedió este derecho tanto a la demandante como a la tercera vinculada en un monto del 50% para cada una sin haber especificado el criterio específico por el cual se adoptada esta decisión.

Se señaló que, contrario a la posición del tribunal de origen, se estima que la pensión sustitutiva en este caso no puede ser compartida en partes iguales, ya que de esta forma se desconocería el mencionado criterio de proporcionalidad previsto en la norma aplicable, el cual se sustenta en el principio de justicia e igualdad material que implica verificar las condiciones particulares de cada reclamante en relación con la convivencia, dado que este elemento es el requisito fundamental y estructurante del derecho a la sustitución pensional en litigio, lo que hace que resulte apenas coherente que entre mayor tiempo de permanencia con el causante, mayor sea el porcentaje a percibir de la prestación.

En consecuencia, la distribución de la pensión sustitutiva debe ser proporcional al tiempo de convivencia acreditado respectivamente por la cónyuge y la compañera permanente sobrevivientes, debido a la suma total de los años de unión de vida de ambas con el causante como criterio fijo para determinar el porcentaje de cada una de ellas,

esto en aplicación de la siguiente fórmula: $PR = (TCI \times 100) / TTC$

Donde PR es igual al porcentaje de reconocimiento pensional individual, TCI equivale al tiempo de convivencia individual, y TTC corresponde a la sumatoria del tiempo total de convivencia de las reclamantes con el causante.

Con tales consideraciones, la Sala modificó la orden de restablecimiento de la sentencia apelada y en su lugar ordenó reconocera partir de la ejecutoria de esta providencia la sustitución de la pensión gracia que en vida gozaba el causante, de manera compartida a la compañera permanente en un 87,18%, y a la cónyuge en un 12,82% del total de la prestación.





SENTENCIA – Pensión de sobrevivientes, enfoque de género y protección reforzada de niñas y adolescentes.

Consejero Ponente: Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 50001 23 33 000 2017 00045 01 (2299–2020)
Demandante: Andreina Moyano Bermúdez y otra
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa, Fuerza Aérea Colombiana
Fecha: 26 de marzo de 2026

Problema Jurídico: ¿Debe reconocerse la pensión de sobrevivientes a la compañera permanente de un soldado regular fallecido en misión del servicio, cuando la solicitante era menor de edad al momento del deceso y la exigencia de cinco años de convivencia previa resulta desproporcionada a la luz del enfoque de género y de la protección reforzada de niñas y adolescentes?

Solución del caso concreto: El caso tuvo origen en la demanda presentada contra el acto mediante el cual la Fuerza Aérea Colombiana negó la pensión de sobrevivientes derivada del fallecimiento del soldado regular muerto en misión del servicio.

La Sala revocó parcialmente la sentencia que accedió a pretensiones. Aunque reiteró que la convivencia constituye un elemento relevante para acceder a la pensión de sobrevivientes, advirtió que el caso exigía una interpretación conforme con la Constitución, con enfoque de género y especial consideración por la protección reforzada de niñas y adolescentes.

La demandante tenía quince años cuando ocurrió el fallecimiento del causante. En esas condiciones, exigirle acreditar cinco años de convivencia equivalía a imponerle la carga de demostrar una unión iniciada cuando apenas contaba con diez años. Para la Sala, esa consecuencia resultaba desproporcionada e incompatible con los mandatos constitucionales de protección integral de la niñez.

Precisó que esa conclusión no implicaba legitimar ni incentivar las uniones tempranas. Por el contrario, reconoció que el ordenamiento jurídico debe prevenirlas. Sin embargo, también advirtió que una aplicación puramente literal del requisito temporal





terminaba desconociendo la realidad del caso y privando de protección a una adolescente que acreditó la existencia de una familia y quedó a cargo de una hija menor de edad.

A partir de las pruebas documentales y testimoniales, concluyó que la demandante demostró su condición de compañera permanente. En particular, encontró acreditadas la convivencia, la existencia de una hija en común y el cumplimiento de deberes de asistencia y apoyo económico por parte del soldado fallecido.

En consecuencia, declaró la nulidad total del acto acusado y ordenó reconocer la pensión de sobrevivientes a favor de la demandante y su hija, en proporción del cincuenta por ciento (50 %) para cada una. El derecho de la compañera permanente fue reconocido en forma vitalicia y el de la hija hasta los dieciocho años o, de acreditar su condición de estudiante, hasta los veinticinco.

En este caso, exigir cinco años de convivencia previa suponía reclamar a la demandante la prueba de una unión iniciada cuando apenas tenía diez años de edad. Para el ciudadano, la decisión muestra que el enfoque de género y la protección reforzada de niñas y adolescentes no eliminan los requisitos previstos en la ley, sino que orientan su interpretación para evitar que una aplicación meramente formal termine desconociendo la realidad familiar acreditada en el proceso y produzca una situación de desprotección económica contraria a los mandatos constitucionales.



La providencia ofrece una precisión relevante sobre la aplicación de los requisitos pensionales cuando están comprometidos los derechos de sujetos de especial protección constitucional. El juez no puede aplicar de manera automática una exigencia legal si ello conduce a resultados incompatibles con la Constitución.





Sentencias de Unificación Jurisprudencial SECCIÓN SEGUNDA

Identificador: SUJ-019-CE-S2-19
Radicación: 25000 23 42 000 2016 04235 01 (0901–2018)
Fecha: 12 de diciembre de 2019
Tema: Régimen salarial y prestacional del personal civil del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares que fue incorporado a la planta global de empleados públicos del Ministerio de Defensa – Dirección General de Sanidad Militar.

Identificador: CE-SUJ-SII-020-2020
Radicación: 05001 23 33 000 2012 00572 01 (1882–2014)
Fecha: 11 de junio de 2020
Tema: Ingreso base de liquidación. Régimen pensional del Decreto 929 de 1976 a quienes son beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

Identificador: CE-SUJ-S2-021-2020
Radicación: 15001 23 33 000 2016 00630 01 (4083–2017)
Fecha: 11 de junio de 2020
Tema: Régimen especial de pensión de jubilación de la Rama Judicial y del Ministerio Público/ Beneficiarios de la transición normativa de la Ley 100 de 1993. Ingreso Base de Liquidación.

Identificador: CE-SUJSII-022-2020
Radicación: 08001 23 33 000 2013 00666 01 (0833–2016)
Fecha: 6 de agosto de 2020
Tema: Prescripción para reclamar la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990, por la no consignación de cesantías anualizadas.





Identificador: CE-SUJ2-018-2020
Radicación: 25000 23 42 000 2013 05893 01 (0815–2015)
Fecha: 8 de octubre de 2020
Tema: Régimen especial de pensión de jubilación de los congresistas. Régimen del congresista pensionado vuelto a elegir. Régimen de transición de los congresistas.

Identificador: CE-SUJ-024-2021
Radicación: 66001 33 33 000 2015 00309 01 (0632–2018)
Fecha: 3 de junio de 2021
Tema: Procedencia de los descuentos de aportes a salud de las mesadas adicionales de junio y diciembre que reciben los docentes pensionados afiliados al FOMAG.

Identificador: SUJ-025-CE-S2-2021
Radicación: 05001 23 33 000 2013 01143 01 (1317–2016)
Fecha: 9 de septiembre de 2021
Tema: Contrato de prestación de servicios, relación laboral encubierta o subyacente, temporalidad, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales, aportes al sistema de Seguridad Social en salud.

Identificador: CE-SUJ-SII-26-2022
Radicación: 52001 23 31 000 2009 00349 01 (4288–2016)
Fecha: 7 de abril de 2022
Tema: Retiro del servicio por voluntad del Gobierno Nacional o discrecional.

Identificador: SUJ-027-CE-S2-2022
Radicación: 05001 33 33 000 2013 01009 01 (2263–2018)
Fecha: 12 de mayo de 2022
Tema: Prima de riesgo como factor de liquidación de prestaciones sociales de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS.





Identificador: UJ-028-CE-S2-2022
Radicación: 25000 23 42 000 2013 02380 01 (2656–2014)
Fecha: 28 de julio de 2022
Tema: Pensión de jubilación, régimen especial de los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS.

Identificador: SUJ-029- CE-S2 de 2022
Radicación: 23001 23 33 000 2014 00444 01 (1655–2017)
Fecha: 11 de agosto de 2022
Tema: Requisito de convivencia para el cónyuge supérstite o el compañero permanente en materia de sustitución de pensión gracia.

Identificador: SUJ-030-CE-S2-2021
Radicación: 15001 23 33 000 2016 00278 01 (3018–2017)
Fecha: 11 de agosto de 2022
Tema: Interpretación del artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 para el reconocimiento de la pensión gracia establecida por la Ley 114 de 1913 y demás normas que la hubieren desarrollado o modificado.

Identificador: SUJ-031-CE-S2-2023
Radicación: 25000 23 42 000 2013 00545 01 (1798–2015)
Fecha: 28 de septiembre de 2023
Tema: Vigencia del artículo 147 de la Ley 100 de 1993. Garantía de pensión mínima para desmovilizados.

Identificador: SUJ-032-CE-S2-2023
Radicación: 66001 33 33 001 2022 00016 01 (5746–2022)
Fecha: 11 de octubre de 2023
Tema: Sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990. Indemnización de la Ley 52 de 1975. Régimen de cesantías docentes oficiales Ley 91 de 1989.





Identificador: SUJ-033-CE-S2-2023
Radicación: 08001 23 33 000 2018 00529 01 (3071–2019)
Fecha: 2 de noviembre de 2023
Tema: Fijación del régimen salarial y prestacional en la Rama Judicial. Reconocimiento y pago de diferencias salariales.

Identificador: SUJ-034-CE-S2-2023
Radicación: 08001 23 33 000 2012 00200 02 (2459–2014)
Fecha: 2 de noviembre de 2023
Tema: Causación, exigibilidad y prescripción de la sanción moratoria por pago tardío o no pago de cesantías definitivas.





Sentencias de Unificación de
Contenido Laboral – Sala Plena y
Sección Segunda del Consejo de
Estado: Recolección jurisprudencial
de trascendencia de 2023



Selección de Providencias de la
Sección Segunda del Consejo de
Estado 2017-2023





La impresión de esta publicación fue realizada por la Imprenta Nacional de Colombia utilizando tintas formuladas con base en aceite de soya, consideradas más respetuosas con el medio ambiente. Los papeles utilizados están fabricados a partir de fibras alternativas (no maderables), como el bagazo de caña de azúcar, los cuales son biodegradables, reciclables, inodoros e inocuos. Además, se emplearon planchas para la impresión offset destacadas por su capacidad para reducir el consumo de agua y productos químicos durante el proceso. Estas decisiones reflejan el firme compromiso de la Imprenta Nacional con la adopción de prácticas responsables y ecológicas en la industria de la impresión en Colombia, contribuyendo activamente a la preservación del medio ambiente.



www.imprenta.gov.co

PBX (0571) 457 80 00

Carrera 66 No. 24-09

Bogotá, D. C., Colombia





Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

www.ramajudicial.gov.co



Consulta la versión
digital de esta
publicación

