



## Contenido:

Editorial	1
Jurisprudencia del Consejo de Estado al Día	
• Acciones Constitucionales	1 - 6
• Sección Primera	6 - 17
• Sección Segunda	17- 23
• Sección Tercera	23- 41
• Sección Cuarta	41 -47
• Sección Quinta	48 -52
• Sala de Consulta	52- 54
• Noticias Destacadas	55

## Noticias destacadas

**ESTE 5 DE DICIEMBRE SE ENTREGARÁN LAS DISTINCIONES “JOSÉ IGNACIO DE MÁRQUEZ” A LOS MEJORES JUECES Y MAGISTRADOS.**

**POR EL CONSEJO DE ESTADO RECIBIRÁN LAS CONDECORACIONES EL PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN, GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN, Y EL SECRETARIO GENERAL, JUAN ENRIQUE BEDOYA, COMO MEJOR FUNCIONARIO.**

## EDITORIAL

Los días 5 y 6 de diciembre, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado realizará el Seminario Internacional “El Derecho de las Minorías Étnicas a la Consulta previa”, con la participación de connotados juristas nacionales e internacionales.

El evento académico tiene como fin analizar los retos y perspectivas que tiene hoy Colombia para hacer efectivo el derecho a la consulta previa de las minorías étnicas y, en particular, el cumplimiento de normas internacionales y mandatos constitucionales sobre la materia.

**Gustavo Eduardo Gómez Aranguren**  
**Presidente**

## JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO AL DÍA

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

## ACCIONES CONSTITUCIONALES

### TUTELAS

**1. Se vulneró el debido proceso al ejecutar un acto administrativo que aún no se encontraba en firme.**

Al resolver la acción de tutela interpuesta por el ciudadano contra el Ministerio de Transporte por la desconexión del sistema RUNT de la empresa de su propiedad en virtud del acto administrativo que canceló la autorización para impartir capacitación a conductores, la Sala indicó que es palmaria la violación del derecho al debido proceso y en consecuencia del derecho al trabajo del actor, por parte del Ministerio de Transporte al haber desconectado el establecimiento Centro de Enseñanza Automovilística “Academia de Automovilismo Top Gear” del sistema RUNT y ejecutar en forma ilegal un acto administrativo que no estaba en firme, y por ende no podía producir efectos porque el recurso de apelación interpuesto en su contra aún no ha sido resuelto.

[Sentencia del 29 de octubre de 2012, Exp. 25000-23-37-000-2012-00191-01\(AC\), C.P ALBERTO YEPES BARREIRO](#)

## **2. Hay desconocimiento del derecho a la igualdad y el debido proceso cuando la presunción de existencia de perjuicios morales se aplica a caso diferente de los indicados en precedente judicial.**

Al resolver la acción de tutela promovida por el ICETEX contra la sentencia que reconoció a los demandantes, la suma de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes a título de perjuicios morales, dentro de la acción de reparación seguida en su contra, la Sala indicó que existe una afectación del debido proceso que hace procedente el amparo, por cuanto el Tribunal introdujo una nueva presunción de daño moral, desconociendo así el precedente judicial sentado por la Corporación de Cierre en la materia, que ha sido precisa en delimitar el campo de aplicación de dicha presunción. Para la Sala, la tesis adoptada por los falladores de instancia transgrede de manera flagrante el derecho a la igualdad de la entidad accionante, en cuanto le otorgó un trato similar a situaciones que desde ningún punto de vista pueden equipararse, pues presumió el daño moral antijurídico padecido por los accionantes por el hecho de verse obligados a rendir un examen de conocimientos adicional para optar al título de abogado, cuando lo cierto es que este tipo de daño sólo se ha presumido en los casos de muerte de personas, lesiones personales, privación injusta de la libertad y desaparición forzada con la sola demostración del parentesco, y no expresaron en el cuerpo de las sentencias las razones que los llevaron a separarse de la tesis adoptada por esta Corporación., conforme a la cual son muy específicos y delimitados los supuestos materiales sobre los cuales la jurisprudencia contenciosa ha estructurado y mantenido a lo largo de los últimos años, bien la presunción o bien el indicio respecto del daño moral, y con base en ello, ordenado su reconocimiento sin necesidad de prueba adicional a la del parentesco.

[Sentencia de 26 de septiembre de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2012-01461-00 \(AC\), C.P GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN](#)

## **3. El derecho a la tutela judicial efectiva se viola cuando las autoridades administrativas y judiciales asumen una conducta pasiva ante el incumplimiento de la orden de pagar las prestaciones sociales.**

Al conceder el amparo solicitado por un ciudadano en razón a que no le han cancelado prestaciones sociales reconocidas desde 2002 por la administración y desde 2007 mediante decisión judicial, la Sala resaltó que el derecho a la “tutela judicial efectiva” no es, por lo demás un derecho de libertad, sino un derecho de prestación, que exige que el Estado cree los instrumentos para que el derecho pueda ser ejercido y la administración de justicia prestada. Así, el valor real del derecho o el interés protegido cobra verdadera eficacia en el momento en el que se da cumplimiento a todos y cada uno de los elementos que componen el ya referido derecho fundamental. Por ello, señaló la Sala, la conducta pasiva de las autoridades administrativas y judiciales mencionadas, constituye una violación del derecho a la tutela judicial efectiva en su componente esencial del derecho de ejecución, el cual exige que el fallo judicial proferido se cumpla, y para el caso se cancelen las sumas adeudadas y ya reconocidas al señor Rafael Vicente Ricaurte Tesillo en el auto de 24 de agosto de 2007. Precisó la Sala que, la eficacia real de la Resolución No. 018 de 24 de enero de 2002 proferida por la administración y la orden judicial de 24 de agosto de 2007, las cuales han cobrado firmeza, no se satisfacen con la expedición de las órdenes mismas, sino que exige además, que los órganos administrativos y judiciales reaccionen frente a los obstáculos que puedan generarse encaminados al incumplimiento de las órdenes allí contenidas, por lo que no es de recibo la omisión de las autoridades administrativas y judiciales de hacer efectiva la decisión contenida en el auto de 24 de agosto de 2007 porque la obligación fue reconocida administrativamente por el ente territorial en enero de 2002, ante la ausencia del correspondiente pago se inició el proceso ejecutivo laboral que culminó con la orden judicial de pagar lo adeudado, y el proceso de reestructuración de la entidad territorial se inició ocho años después de que la administración reconociera deber al tutelante las cifras correspondientes a sus acreencias laborales y dos (2) años y ocho (8) meses después de que se ordenara judicialmente a aquella el pago de las acreencias laborales reclamadas y reconocidas al actor.

[Sentencia 28 de mayo de 2012. Exp. 08001-23-31-000-2011-01174-02, C.P GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN](#)

**4. No hay vulneración al debido proceso en decisión que negó el reconocimiento de emolumentos que fueron fijados en una normativa derogada.**

La accionante solicitó que se protegieran los derechos fundamentales invocados, se revoque el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en consecuencia, se ordene el reconocimiento y pago del sobresueldo del veinte por ciento, contenido en la Ordenanza 013 de 1947. Al respecto, la Sala aclaró que a un empleado vinculado antes de la reforma Constitucional de 1968 se le continuó aplicando el régimen que venía gozando o el nuevo, siempre que fuera igual o más favorable, sin que, en todo caso, pudiera darse una desmejora salarial, y, a los empleados vinculados con posterioridad a la reforma de 1968, se les somete a las regulaciones que señale el competente para fijar salarios o los factores que lo conforman, acorde a lo previsto por el legislador, es así como la Ley 4ª de 1992, señaló el marco en el que el Gobierno Nacional tenía la potestad de fijar los salarios, entre otros, del sector salud, y al hacer las regulaciones pertinentes, dejó por fuera normas territoriales como la de la Ordenanza 013 de 1947, salvo para quienes en esa fecha hubiesen adquirido el derecho. En relación con el régimen salarial del sector salud, el Gobierno ejerció esta potestad mediante el Decreto 439 de 1995. En este orden, señala la Sala, la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no vulneró los derechos fundamentales alegados porque a la demandante no se le pueden reconocer emolumentos con base en normas territoriales que regularon salarios antes del año de 1968, cuando ya fueron derogadas por el actualmente competente para fijar el régimen salarial.

[Sentencia de 27 de septiembre de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2012-00798-00\(AC\), C.P CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ](#)

**5.a. Se niega el amparo a conscripto que interpone acción por fuera de término razonable sin que existan razones que lo justifiquen.**

El actor interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Defensa y Ejército Nacional, porque Con le ha suministrado los medicamentos que requiere para la atención y tratamiento de su enfermedad mental, luego de exonerársele de continuar con el servicio militar dadas sus limitaciones físicas y sensoriales permanentes. Al respecto, la Sala advirtió que no procede la acción, por cuanto han pasado cerca de 15 años desde la ocurrencia de los hechos sin que hoy se pueda llegar a demostrar si existe justificación para conceder la protección que se solicita y no existen razones de peso constitucional que permitan justificar el retardo en acudir a la autoridad judicial y, con esto, la omisión o excepción al principio de inmediatez, por cuanto no se demuestra en el proceso una afectación de los derechos fundamentales a la salud y seguridad social del accionante, que justifique la intervención de la autoridad judicial hoy, y que dicha afectación le pueda resultar imputable a la entidad. No existe un elemento probatorio que justifique el retardo de aproximadamente 15 años por parte del accionante de dirigirse ante la administración, con lo que no se puede identificar un nexo causal entre el presunto hecho dañoso que puede afectar los derechos del accionante y una acción u omisión por parte de la accionada. Adicionalmente, indicó la Sala, quedó comprobado que el accionante padecía dichas limitaciones con anterioridad al ingreso al servicio militar. Entonces, bajo el juicio de ponderación en el que se balancea la relación entre las cargas que se exige al accionante para la interposición de la acción de tutela en un término razonable frente al posible estado de indefensión en el que se puede llegar a encontrar el accionante, no se hallan para la fecha razones que justifiquen la protección mediante la acción de tutela, ni factores objetivos que permitan verificar que existió una razón o carga que imposibilitó al accionante acudir ante el aparato de justicia para solicitar la protección de sus derechos mediante la acción de tutela.

**b. Reiteración jurisprudencial sobre prestación de servicios médico asistenciales a Soldado luego del desacuartelamiento.**

En la misma decisión, la Sala reiteró su posición frente a la protección de los derechos sociales fundamentales de los miembros de la Fuerza Pública que son retirados del servicio en razón a lesiones o patologías generadas en razón del cumplimiento del deber, con el fin de que se evite y prevenga, por parte de las autoridades correspondientes, el desconocimiento de los derechos fundamentales y la protección que estos merecen, en especial, tratándose de un grupo poblacional en estado de indefensión y vulnerabilidad, como lo son los miembros de la Fuerza Pública retirados de la institución y que resultan

desvinculados de la protección del subsistema de seguridad social en salud. Y, en consecuencia, ordenó a la Dirección de Sanidad Militar- Ejército de Colombia, a adoptar las medidas pertinentes para dar cumplimiento y aplicación a los precedentes judiciales que en materia de tutela se han expedido, tanto por esta Corporación como por la Corte Constitucional, en relación a la atención y prestación del servicio de salud, con el propósito constitucional de evitar un retroceso en la protección y efectividad de los derechos sociales fundamentales, en especial, para el caso de los miembros de la institución que en calidad de soldados profesionales o regulares, son retirados de la institución por patologías adquiridas previamente al ingreso.

**[Sentencia de 18 de octubre de 2012, Exp. 25000-23-24-000-2012-00836-01\(AC\), C.P MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO](#)**

**6. Se ampara el derecho de acceso a documentos públicos para conocer archivo relacionado con los policiales fallecidos durante el periodo comprendido entre los años 1988 a 1992, en cuanto no afecta el derecho la intimidad y se trata de información no sometida a reserva.**

El accionante manifiesta que se le ha vulnerado el derecho de petición por cuanto no se ha dado respuesta a la solicitud que elevara para poder conocer el archivo relacionado con los policiales fallecidos durante el periodo comprendido entre los años 1988 a 1992. Al respecto la Sala precisó que el mencionado archivo no parece estar cobijado, salvo circunstancias específicas, a reserva, y advirtió que en el oficio de contestación de la entidad accionada tampoco se esgrimió norma alguna en virtud de la cual se le impidiera a éste, por dicha circunstancia, acceder al mismo para su verificación. De otro lado, señaló la Sala, la muerte de una persona, hecho inescindible con su estado civil, tampoco hace parte intrínseca del derecho a la intimidad ajeno y reservado a la esfera particular del individuo, por lo que la información solicitada, por este aspecto, tampoco viola el derecho a la intimidad de la familia de los uniformados fallecidos. Así entonces, no le asiste razón a la accionada al afirmar que se le está vulnerando el derecho a la intimidad a la de las familias y terceros, pues no está demostrado siquiera sumariamente, que la consulta solicitada por el actor tenga la connotación de reservado y que de permitirse la consulta y expedición de copias de los registros se transgreda el derecho fundamental a la intimidad. Así las cosas, para la Sala, procede el amparo del derecho de acceso a los documentos públicos, por cuanto el actor no contó con otro mecanismo para la defensa de su derecho como lo es el recurso de insistencia.

**[Sentencia de 4 de octubre de 2012, Exp. N° 05001-23-31-000-2012-00787-01\(AC\), C.P VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA](#)**

**7. La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia debe adoptar acciones afirmativas que permitan al actor, quien por sus condiciones económicas y familiares, se encuentra en condición de debilidad manifiesta, acceder a la educación superior.**

El joven accionante solicitó la tutela de sus derechos la educación y a la igualdad, que estimó violados por la negativa de otorgar ayuda económica para estudiar, a pesar de acreditar su buen rendimiento académico y su escasez de recursos económicos. La Sala consideró que las especiales circunstancias familiares y económicas que rodean al joven accionante, esto es, que sea menor de edad, que su padre no haga parte de su núcleo familiar, que su madre sea una mujer discapacitada para desempeñarse laboralmente, que pertenezca al Nivel I del Sisben y que sea él quien tenga a su cargo la obligación de trabajar para proveerle a su madre y hermanos menores la satisfacción de sus necesidades básicas; lo ubican palmariamente en un plano de desigualdad, debilidad manifiesta y, por ende, en un escenario de protección reforzada, respecto de otros jóvenes de su misma edad, que por el contrario no tienen ni han tenido la necesidad u obligación de sostenerse a sí mismos o a sus familias, y que han contado con el apoyo económico de sus padres o acudientes para materializar sus deseos de estudiar una profesión en una institución de educación superior de carácter público o privado. Este contexto de vulnerabilidad en que se halla el actor, que no puede ser ajeno a la sensibilidad del juez constitucional y, que además era conocido por la UPTC desde antes de que aquel iniciara sus estudios superiores, debió ser atendido y analizado por el ente universitario, pues es claro que sí existía una razón constitucionalmente válida para que le prodigara un trato diferente o una discriminación positiva a este joven frente a los demás estudiantes, haciéndolo merecedor del solicitado *reconocimiento por extrema incapacidad económica*,

cuya finalidad es evitar la deserción universitaria en aquellos educandos que por su alto índice de pobreza se les hace difícil su continuación en los programas de pregrado. Por lo que, la omisión en que incurrió la UPTC con sede en la ciudad de Tunja, al no adjudicar al estudiante de primer semestre de derecho el beneficio de *reconocimiento por extrema incapacidad económica*, aún cuando tenía conocimiento de que superaba con creces los requisitos para ser exonerado del pago de su matrícula por tal concepto, no sólo implicó la violación del derecho a la igualdad del accionante, sino que además confluó en la transgresión de su derecho fundamental a la educación, pues le obstruyó la posibilidad de continuar normalmente sus estudios en la facultad derecho del citado ente universitario, que a propósito culminó satisfactoriamente.

[Sentencia de 24 de octubre de 2012, Exp. 15001-23-33-000-2012-00047-01\(AC\), C.P GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN](#)

**8. No hay vulneración del debido proceso cuando el ad quem al resolver la apelación de la sentencia, se pronuncia de fondo al encontrar no probada la excepción de caducidad de la acción declarada en primera instancia.**

Al decidir la acción de tutela interpuesta contra la decisión judicial del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró infundada la excepción de caducidad y se pronunció de fondo sobre el tema en litis, por el presunto quebrantamiento del derecho al debido proceso, pues en sentir del actor lo dejó sin la posibilidad de la segunda instancia, la Sala indicó que es ajustado a la ley que el fallador de primera instancia hubiera decidido sobre la excepción de caducidad de la acción en la sentencia, y también lo es que cuando el juez de segunda instancia conoce del proceso, en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, y encuentre que la excepción de caducidad no se encontraba probada, revoque la sentencia de primera instancia y decida de fondo, sin necesidad de devolver el proceso para que el ad quo lo conozca nuevamente. Puntualizó la Sala que proceder como lo pretende el actor, esto es, que se revoque la sentencia de primera instancia y se devuelva el proceso para fallar de fondo, sería darle más instancias que las establecidas para la acción contractual o darle efectos de un incidente de nulidad al trámite del recurso de apelación, lo cual resulta a todas luces contrario al ordenamiento jurídico vigente.

[Sentencia de 6 de septiembre de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2012-00624-00\(AC\), C.P MARCO ANTONIO VELILLA MORENO](#)

## ACCIONES POPULARES

**1.a. Por haberse concluido las obras antes de quedar en firme la medida cautelar se ordenó levantamiento de suspensión de las obras relacionadas con el Interceptor Tunjuelo Canoas Túnel de Emergencia.**

La Sala levantó la medida cautelar de suspensión inmediata, en el estado en que se encuentren, de las obras relacionadas con el interceptor Tunjuelo - Canoas - pozo ITC 12 - túnel de emergencia -, decretada el 26 de julio de 2012, al considerar que al haberse concluido las obras relativas con el ITC - TÚNEL DE EMERGENCIA antes de que quedara en firme la decisión de suspensión, toda vez que se interpusieron sendos recursos contra la misma, la medida cautelar decretada actualmente carece de objeto y razón de ser, por lo que dispuso su levantamiento en lo que tiene que ver con esa actividad.

**b. Se ordena a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. la entrega inmediata del predio “Invías” al Consorcio Canoas para que se adelanten las actividades contractuales pendientes.**

En la misma providencia, la Sala indicó que si bien es cierto se aclararon los aspectos dudosos de la obra “sistema de alcantarillado troncal Interceptor Tunjuelo Canoas - Túnel de Emergencia”, resultando procedente levantar la medida cautelar en lo que respecta al pozo ITC - 12, también lo es que en aras de evitar dilaciones injustificadas e incrementos en los costos, procede ordenar a la E.A.A.B. E.S.P. la entrega inmediata del predio “Invías” al Consorcio Canoas con el objeto de que se adelanten las actividades contractuales pendientes. Al respecto, destacó la Sala que la entrega del predio “Invías” es

urgente, por cuanto es el lugar por donde deben ser extraídas las tuneladoras, y a su vez se estaría evitando que el tiempo de stand by continúe en detrimento de los intereses de las partes y, por supuesto, de la comunidad. Igualmente, en lo relacionado con la construcción del pozo en las condiciones señaladas, la Sala ordenó que la E.A.A.B. E.S.P. conjuntamente con el Consorcio Canoas adopten la solución técnicamente viable de mínimo costo, especialmente, en lo que tiene que ver con la extracción de las máquinas que se encuentran a 63 y 69 metros de profundidad. De otro lado, se advertirá a las partes que no es posible realizar actividad alguna - *en especial en el ITC -12* - que pueda interferir, modificar y/o impedir la posible construcción de la estación elevadora, en caso que así sea decidido por esta Corporación en la sentencia que ponga fin al proceso.

**c. Se ordena a la E.A.A.B. E.S.P., cumpla con las exigencias de la CAR Cundinamarca, para que aquella pueda resolver sobre la expedición del permiso de ocupación de cause, requerido para construir la estructura de entrega del agua al Río Bogotá**

La Sala advirtió que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá no ha entregado a la CAR los estudios ecológicos y ambientales solicitados hace trece (13) meses, así, a dicha autoridad ambiental no le es posible expedir acto administrativo de conclusión de la actuación iniciada, toda vez que la empresa distrital no ha enviado todos y cada uno de los documentos exigidos. De igual forma, indicó la Sala, el Contratista - *Consortio Canoas* - no ha podido cumplir con su obligación contractual de construir la estructura de entrega del agua al Río Bogotá por la falta de permiso de ocupación de cauce ante la omisión de la E.A.A.B. E.S.P... De esta manera y en aras de evitar un posible incremento en el costo del contrato por la ampliación del plazo y mayor permanencia de maquinaria auxiliar, personal de operación, campamentos y otros, en lo que tiene que ver con las obras de la estructura de entrega en el sector denominado "*El Charquito*", la Sala ordenó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá que en un término no mayor a diez (10) días calendario cumpla con las exigencias de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; y a la Corporación Autónoma Regional que en el mismo término de respuesta de fondo a la solicitud.

[Providencia de 29 de octubre de 2012, Exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01\(AP\), Acumulados Nos. 2000-0428, 2001-0122 y 2001-0343, C.P MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.](#)

## SECCIÓN PRIMERA

### 1. a. Procedimiento sancionatorio por infracción al régimen de cambios internacionales

Para determinar posibles violaciones al régimen de cambios internacionales vigente (Decreto 444 de 1967), se colige que la actuación administrativa debía regirse por las disposiciones del Decreto Ley 444 de 1967, comoquiera que el procedimiento administrativo ya se había iniciado al entrar a regir el Decreto 1746 de 1o. de octubre de 1991.

**Extracto:** Debe primero la Sala determinar si el procedimiento sancionatorio que en este caso culminó con la expedición de los actos acusados se regía por el Decreto 444 de 1967 y la Ley 33 de 1975 o por el Decreto Ley 1746 de 1991, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 32 de la Ley 9ª de 1991. El artículo 35 de la Ley 9ª de 1991 señaló: "Vigencia.- La presente Ley rige desde la fecha de su publicación y deroga parcialmente la Ley 6ª de 1967 y el Decreto Extraordinario 444 de 1967 así como las disposiciones que lo modifican, adicionan o reforman, los artículos 1º a 5º y 7º a 10 de la Ley 74 de 1989, el artículo 19 de la Ley 25 de 1923, y todas las disposiciones que le sean contrarias. No obstante, sus efectos derogatorios solamente se producirán a medida que entren en vigencia las normas que se expidan en desarrollo de las disposiciones generales en ellas establecidas, y en todo caso, se producirán a más tardar un año contado a partir de la publicación". En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 32 de la Ley 9ª de 1991, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 1746 de 1991, que empezó a regir el 1º de octubre del mismo año, "Por medio del cual se establece el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Superintendencia de Cambios", cuyo artículo 27 dispuso: "Artículo 27 .Los

procedimientos administrativos ya iniciados a la fecha en que entre a regir el presente decreto, continuarán tramitándose hasta su culminación conforme a las disposiciones legales vigentes al momento de su iniciación, siempre y cuando se hubiere proferido acto de apertura de investigación, de acuerdo con la Ley 33 de 1975". Como quiera que en este caso el auto de apertura de la investigación se profirió el 21 de mayo de 1991, con fundamento en la Ley 33 de 1975, para determinar posibles violaciones al régimen de cambios internacionales vigente (Decreto 444 de 1967), se colige que la actuación administrativa debía regirse por las disposiciones del Decreto Ley 444 de 1967, comoquiera que el procedimiento administrativo ya se había iniciado al entrar a regir el Decreto 1746 de 1o. de octubre de 1991.

#### **b. Prescripción de la acción por infracciones cambiarias y forma como opera la interrupción**

La acción en las contravenciones al régimen de cambios internacionales y de comercio exterior prescribe en cuatro (4) años, y la sanción en ocho (8), la prescripción de la acción contravencional al Régimen de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior se interrumpe por el auto de apertura de investigación

**Extracto:** En cuanto a la caducidad de la acción cambiaria que alega la actora, se tiene que al tiempo de proferirse el auto de apertura de investigación, los artículos 1º y 2º de la Ley 33 de 1975, regulaban la prescripción de la acción por infracciones cambiarias, en los siguientes términos: "Artículo 1º.- La acción en las contravenciones al régimen de cambios internacionales y de comercio exterior prescribirá en cuatro (4) años, y la sanción en ocho (8). Artículo 2º.- La prescripción de la acción contravencional al Régimen de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior se interrumpirá por el auto de apertura de investigación, y principiará a correr de nuevo por el mismo término de cuatro (4) años, desde el día de tal interrupción". Como ya se dijo, la Administración dictó el acto de apertura de investigación el 21 de mayo de 1991, luego no habían transcurrido cuatro años desde que se cometieron las presuntas conductas irregulares. A partir de esta fecha la Administración tenía cuatro años para proferir la Resolución que imponía la sanción, o sea, hasta el 21 de mayo de 1995. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta, que como lo explica la Resolución núm. 4219 de 7 de julio de 1997, que confirmó la sanción (folio 112 del cuaderno principal), mediante las Resoluciones núms. 699 y 1883 de 5 de agosto y 21 de octubre de 1993, el Director de la DIAN, "dispuso la suspensión de los términos de caducidad de la acción por infracciones cambiarias para las investigaciones que estuviesen en curso, por un lapso que suman veintinueve (29) días hábiles, ampliándose la competencia temporal para definir de fondo la investigación adelantada en el expediente núm. 15.222 hasta el 6 de julio de 1995, debiendo dentro de este término notificarse dicha providencia a los interesados". Por lo anterior, si la entidad demandada tenía plazo hasta el 6 de julio de 1995 para expedir el acto sancionatorio, y este se produjo el 30 de junio de 1995 mediante la Resolución núm. 695, y notificado el 4 de julio del mismo año, no existe la caducidad alegada por la actora.

#### **c. Infracción cambiaria no aplica principio de favorabilidad**

Las infracciones cambiarias no tienen la naturaleza de infracciones penales, razón por la cual no le es aplicable el principio de favorabilidad

**Extracto:** Explicado lo anterior, debe la Sala pronunciarse sobre la aplicación del principio de favorabilidad, pues la actora insiste en que le era más favorable lo dispuesto en el Decreto Ley 1746 de 1991, que disponía un término de caducidad de dos años. Al respecto, cabe señalar que reiteradamente esta Corporación ha precisado que tal principio no es aplicable en las infracciones cambiarias. En efecto, en la pluricitada sentencia de 2 de octubre de 2003 (Expediente núm. 1998 00154 01 (7092)), la Sala sostuvo: "las infracciones cambiarias no tienen la naturaleza de infracciones penales, razón por la cual no le es aplicable el principio de favorabilidad, se ha reiterado en jurisprudencia del Consejo de Estado en fallos de 26 de junio de 1987 y de 28 de febrero de 1992.". "En ocasiones anteriores en que la Sala ha examinado este argumento, ha señalado que el principio de favorabilidad no opera en materia cambiaria. Así en sentencia de 16 de agosto de 2001 (C.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Radicación 6262), que reitera para el caso presente, sostuvo: «Sobre este aspecto la Sala reitera el punto de vista precisado en el fallo de 7 de diciembre de 2000 (Expediente 6434, Actores: Efraín de Jesús Vargas y otro, C.P. doctora Olga Inés Navarrete Barrero), en la cual se acogió el criterio de la Sección Cuarta de esta Corporación plasmado en sentencia de 8 de noviembre de 1996, con ponencia de la C.P. doctora Consuelo Sarria Olcos (Expediente 7855), en cuanto a que el principio de favorabilidad, solo tiene aplicación en el

ámbito del derecho penal. En efecto, se dijo en la precitada sentencia: «...Frente a la pretendida ilegalidad de los actos acusados por no aplicación de la ley posterior, es del caso recordar que en virtud de expresa disposición contenida en el artículo 29 de la Carta, sólo en materia penal procede la aplicación de la ley posterior al hecho imputado....»

#### d. Acción cambiaria - Tipificación de la falta

Las conductas irregulares sí estaban tipificadas y los actos acusados las identificaron o señalaron con claridad; dichas conductas fueron por el manejo de unas cuentas en moneda extranjera.

**Extracto:** Asegura la actora que no estaba clara la tipificación de la falta; que se le sancionó por la apertura de una cuenta corriente bancaria en moneda extranjera; que no se configuró, porque se trataba de una operación de mandato a los bancos para que se cobraran en el exterior los cheques en dólares procedentes de pagos por exportaciones y se hiciera el trámite para el reintegro correspondiente en pesos colombianos. De lo anterior se colige, sin mayor esfuerzo, que contrario a lo afirmado por la actora, las conductas irregulares sí estaban tipificadas y los actos acusados las identificaron o señalaron con claridad; dichas conductas fueron por el manejo de unas cuentas en moneda extranjera al margen de las autorizaciones legales y el ingreso y egreso de divisas que no se sujetaron a las disposiciones de control de cambios, independientemente del nombre que se le quiera dar. Como lo expresó el a quo, los argumentos de la actora pretenden denominar “mandato” a su relación con los bancos, cuando según las pruebas constituye una verdadera cuenta corriente de conformidad con el artículo 1245 del Código de Comercio.

#### e. Infracción cambiaria, graduación de acuerdo a las circunstancias

La cuantía de las multas se gradúa de acuerdo con las circunstancias dentro de las cuales fue cometida la infracción

**Extracto:** En cuanto a la graduación de la sanción, que la actora consideró desproporcionada pero no explicó razones, considera la Sala que por tratarse, precisamente, de conductas distintas, nada impedía que el porcentaje aplicable para efectos de tasar las multas sobre el monto de las divisas manejadas fuera en un caso del 20%, y en otros del 8% y 4% de la infracción cambiaria, los cuales, en todo caso, son notablemente inferiores al tope máximo previsto en el artículo 221 del Decreto Ley 444 de 1967, que dispone: “ARTICULO 221. La cuantía de las multas a que se refiere el Artículo anterior será hasta del 200% del monto de la operación comprobada, y se graduará de acuerdo con las circunstancias dentro de las cuales fue cometida la infracción”.

[Sentencia del 10 de octubre de 2012, Exp. 25000-23-24-000-1997-10054-01. M.P. MARIA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho](#)

#### 2. a. Procedencia del llamamiento en garantía en acción de nulidad y restablecimiento

La parte demandada puede denunciar el pleito, realizar el llamamiento en garantía o presentar demanda de reconvencción, siempre que ello sea compatible con la índole o naturaleza de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

**Extracto:** El llamamiento en garantía es una figura procesal que tiene por objeto exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir el demandado, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia. Sea lo primero advertir que la Sección Primera del Consejo de Estado, en un asunto similar al que aquí se examina, mediante sentencia de 24 de julio de 2008 (Expediente núm. 04710, Consejero Ponente Doctor Marco Antonio Velilla Moreno) sostuvo en relación con la figura del llamamiento en garantía que: «El artículo 217 del C.C.A, se encuentra ubicado en el Título XXVI, que regula todo lo relativo a los procesos especiales, específicamente los procesos referentes a las controversias contractuales y los de reparación directa, dicha norma prevé: “ARTICULO 217. DENUNCIA DEL PLEITO, LLAMAMIENTO EN GARANTÍA Y RECONVENCIÓN. <Subrogado por el artículo 54 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. En los procesos relativos a controversias contractuales y de reparación directa, la parte demandada podrá, en el término de fijación en lista, denunciar el pleito, realizar el



llamamiento en garantía o presentar demanda de reconvención, siempre que ello sea compatible con la índole o naturaleza de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.” Así las cosas, es claro, de acuerdo con el planteamiento jurisprudencial aludido, que procede el llamamiento en garantía en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

#### **b. Acción de repetición y llamamiento en garantía, remisión a normas del Código de Procedimiento Civil**

Quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

**Extracto:** La figura del llamamiento en garantía no cuenta con regulación especial en el Código Contencioso Administrativo, ni en la Ley 678 de 2001, por lo que en virtud de lo normado en el artículo 267 del C.C.A., es menester remitirse a las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil, en cuanto a su trámite y requisitos. El artículo 57 del C. de P.C., señala: “Llamamiento en garantía. Quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación. El llamamiento se sujetará a lo dispuesto en los dos artículos anteriores”. Por su parte, los artículos 55 y 56 ibídem, a los que se remite la norma transcrita, que regulan la figura denominada denuncia del pleito, prevén: “Artículo 55. Requisitos de la denuncia. El escrito de denuncia deberá contener: 1. El nombre del denunciado y el de su representante si aquél no puede comparecer por sí al proceso. 2. La indicación del domicilio del denunciado, o en su defecto, de su residencia, y la de su habitación u oficina y los de su representante, según fuere el caso, o la manifestación de que se ignoran, lo último bajo juramento, que se entiende prestado por la sola presentación el escrito. 3. Los hechos en que se basa la denuncia y los fundamentos de derecho que se invoquen. 4. La dirección de la oficina o habitación donde el denunciante y su apoderado recibirán notificaciones personales”. “Artículo 56. Trámites y efecto de la denuncia. Si el juez halla procedente la denuncia, ordenará citar al denunciado y señalará un término de cinco días para que intervenga en el proceso; si no residiere en la sede del juzgado, el término se aumentará hasta por diez días. El auto que acepte o niegue la denuncia es apelable.

#### **c. Prueba sumaria de la vinculación legal o contractual que debe aportarse en llamamiento en garantía**

El interesado en la vinculación del llamado en garantía debe aportar prueba siquiera sumaria del vínculo legal o contractual con éste, para que en esa medida, el juez pueda concluir que al existir tal relación

**Extracto:** Respecto a la vinculación legal o contractual entre el demandado y el llamado en garantía, la Sección Tercera, en sentencia de 12 de agosto de 1999, precisó que debe presentarse prueba siquiera sumaria del mencionado vínculo, pues dicha exigencia contemplada en el artículo 54 del C. de P.C., para la figura de la denuncia del pleito, es igualmente predicable a la del llamamiento en garantía. Es claro entonces que por disposición expresa de los artículos 54 a 57 del C. de P. C., el interesado en la vinculación del llamado en garantía debe aportar prueba siquiera sumaria del vínculo legal o contractual con éste, para que en esa medida, el juez pueda concluir que al existir tal relación, sea procedente para el llamante la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir con ocasión de una condena. Lo precedente permite apreciar que la demandada cumplió con el requisito aludido en el C. de P.C., en cuanto a la presentación de la prueba sumaria del vínculo contractual, en virtud del cual reclama de COMPAÑÍA SURAMERICANA DE SEGUROS S.A. la indemnización de los perjuicios que eventualmente llegare a sufrir si se profiere sentencia condenatoria.

[Auto del 30 de julio de 2012, Exp. 05001-23-31-000-2003-02968-01, M.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho](#)

#### **3. a. Procedencia de la acción de nulidad en acto Administrativo de contenido particular y concreto**

En principio, la acción de nulidad se predica de actos administrativos de contenido general, la Sala ha señalado reiteradamente que la misma acción procede contra actos particulares y concretos, siempre y cuando de su nulidad no se derive un restablecimiento automático del derecho

**Extracto:** Sea lo primero advertir que el actor demandó en acción de simple nulidad un acto administrativo llamado a generar efectos particulares y concretos, que para el caso bajo examen, y siguiendo lo expuesto por el demandante, consisten en la obligatoriedad a que fueron sometidos los noticieros que transmitieron la aludida alocución presidencial, de reconocer el derecho de réplica otorgado al Movimiento Alianza Democrática M-19, y por tanto a disponer del espacio televisivo para el efecto. Pues bien, cabe recordar que aun cuando, en principio, la acción de nulidad se predica de actos administrativos de contenido general, la Sala ha señalado reiteradamente que la misma acción procede contra actos particulares y concretos, siempre y cuando de su nulidad no se derive un restablecimiento automático del derecho. Así, en el presente caso, pese a que el demandante enfoca su argumentación en que la imposición de reconocer el derecho de réplica se efectuó de manera ilegal, no se visualiza que de la eventual nulidad de la Resolución demandada, se vea restablecido en derecho alguno, puesto que la correspondiente réplica ya fue difundida por CARACOL TELEVISIÓN S.A., en fecha 19 de abril de 2005. De este modo, es de anotar que si se extrajere del ordenamiento jurídico el acto demandado, la repercusión jurídica frente a la Sociedad demandante sería ninguna.

#### **b. Derecho de Réplica - Garantía constitucional a favor de la oposición**

El derecho de réplica se halla consagrado como garantía constitucional a favor de la oposición y en tal sentido, es al partido o movimiento político agraviado con declaraciones del Ejecutivo, y difundidas por los medios de comunicación, al que le concierne elevar la respectiva solicitud o querrela

**Extracto:** En lo que atañe a la violación al debido proceso, de que trata el artículo 29 de la C.N., por cuanto, según el demandante, no fue vinculado al procedimiento surtido ante el Consejo Nacional Electoral para conceder el cuestionado derecho de réplica y tampoco fue notificado de la Resolución 3192 de 2004, estima la Sala que tal vulneración no se configura, habida cuenta que la Sociedad demandante no tenía la vocación de constituirse en parte del proceso adelantado por la autoridad administrativa. En efecto, el derecho de réplica se halla consagrado como garantía constitucional a favor de la oposición y en tal sentido, es al partido o movimiento político agraviado con declaraciones del Ejecutivo, y difundidas por los medios de comunicación, al que le concierne elevar la respectiva solicitud o querrela ante el Consejo Nacional Electoral, aportando los elementos probatorios del caso, a fin de acceder al derecho. Así, en caso de ser éste concedido al solicitante, quien ha resultar notificado es el funcionario o dependencia del Gobierno que hubiere dado lugar al mismo, al ser la contraparte natural en el proceso, como bien dispone la Resolución 415 de 1997, en su artículo 6°, inciso 2°: "...En el evento de que la decisión conceda el derecho de réplica sólo procede una comunicación formal al peticionario y al funcionario que con su conducta dio lugar a la concesión del derecho". Ahora, en lo que respecta a la aplicación del artículo 14 del C.C.A., según el cual, la administración debe citar a los terceros que puedan estar directamente interesados en las resultas de una decisión administrativa, la Sala estima que el medio de comunicación no reviste la calidad de tercero interesado a ser llamado para efectos de que haga valer sus derechos en el caso bajo examen, puesto que, en el contenido del acto no se hace mención alguna de Caracol Televisión S.A. Por tanto, aunque es el medio de comunicación el que en últimas materializa el ejercicio del derecho de réplica vía concesión del espacio televisivo u otro, según el caso, ello no implica, se reitera, que deba hacerse parte en el respectivo proceso administrativo. Tal entendimiento estaría llamado a condicionar el reconocimiento del derecho de réplica a los planteamientos que a bien tenga formular un tercero en el proceso, como es el medio de comunicación, lo cual no es de recibo en un Estado democrático y pluralista, ni así se encuentra contemplado en la normativa que regula la materia.

#### **c. Término para presentar la solicitud de Derecho de Réplica**

El término con que se cuenta para presentar la solicitud del derecho de réplica es de setenta y dos (72) horas, a partir de la ocurrencia de la conducta

**Extracto:** Finalmente, en lo que respecta a la violación del artículo 3° de la Resolución 415 de 18 de septiembre de 1997, que señala que el término con que se cuenta para presentar la solicitud del derecho de réplica es de setenta y dos (72) horas, a partir de la ocurrencia de la conducta, habiéndose excedido el mismo, según el actor, en la medida que la declaración presidencial se realizó el 30 de septiembre y la respectiva solicitud se presentó el 06 de octubre del mismo año, es de señalar que la Sala comparte lo expuesto por el Ministerio Público, en el sentido que dentro del cómputo de ese término, no pueden incluirse las horas que no son hábiles. Ello, toda vez que mal podría oponerse al solicitante una eventual extemporaneidad, computando para el efecto, horarios en que la institución oficial no estaba recepcionando documentación o no se encontraba en horas de atención al público. Así las cosas, para la Sala es claro que si la declaración presidencial se efectuó el 30 de septiembre y se transmitió en esta misma fecha a las 7:00 p.m., y luego, por última vez, el 1° de octubre a las 7:00 a.m., el cómputo de las setenta y dos (72) horas principiaba el viernes 1° de octubre, a las 8:00 a.m., hasta las 5 pm, de ese día, con interrupción de una hora al mediodía, luego comenzaría a contarse nuevamente desde el lunes 1° de octubre, en el mismo horario de atención al público, y así sucesivamente, hasta terminar en el último minuto de la setenta y dos hora, lo que hace evidente que la solicitud se presentó dentro del término legal.

[Sentencia del 20 de junio de 2012, Exp. 11001-03-24-000-2005-00141-01. M.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Acción de nulidad](#)

#### **4. a. Pérdida de la investidura de concejal, se configura por violación del régimen de inhabilidades aunque la norma no lo contemple expresamente**

El artículo 48 de la Ley 617 de 2000 no reguló “íntegramente” lo relacionado con las causales de pérdida de investidura, por lo que no deben entenderse derogadas las demás disposiciones alusivas al punto.

**Extracto:** Sea lo primero advertir que, conforme lo precisó la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de 23 de julio de 2002, y ahora lo reitera, el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 no reguló “íntegramente” lo relacionado con las causales de pérdida de investidura, por lo que no deben entenderse derogadas las demás disposiciones alusivas al punto, pues, a simple vista, se advierte que tal norma no agotó en su totalidad el tema, ya que expresamente permitió que otras leyes también lo trataran, organizaran o definieran, cuando en el numeral 6 dispuso que se perdería la investidura: “por las demás causales expresamente previstas en la ley”; que tal regulación reconoce de manera expresa la vigencia, y por ende, la obligatoriedad de lo que otras leyes señalan al respecto; que la Ley 617 de 2000 sólo introdujo cambios parciales al Código de Régimen Municipal, pues no se trató de una derogatoria total ni de una “sustitución en bloque”, aspecto en el que resulta muy ilustrativo su título o encabezamiento en el que se precisa su alcance así: “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994...”; y además, que la Ley 617 de 2000 buscó, entre otras finalidades, el fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades mediante la ampliación de causales de pérdida de investidura para concejales y diputados.

#### **b. Pérdida de la investidura de Concejal, facultad del juez para interpretar la demanda**

La adecuación efectuada por el juez corresponde a su facultad de interpretar la demanda, la cual es consecuente con el deber de administrar justicia consagrado en la Constitución Política y con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre lo meramente adjetivo

**Extracto:** Como se advierte con claridad, la normativa invocada en la demanda inicialmente había sido modificada y posteriormente dicha modificación fue derogada expresamente por la Ley 617 de 2000. Por ende, contrario a lo que sostiene el apelante, resulta evidente que el Tribunal no podía resolver la cuestión planteada con sustento en una normativa no aplicable al asunto (primero por haber sido modificada, y luego, por haber sido derogada), sino con fundamento en la normativa legal vigente, en la que se señalara el supuesto de hecho invocado en la demanda como constitutivo de inhabilidad. Esa adecuación efectuada por el juez corresponde a su facultad de interpretar la demanda, la cual es consecuente con el deber de administrar justicia consagrado en la Constitución Política (artículos 113, 116 y 228) y con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre lo meramente adjetivo (artículo 228

de la C.P.), como también es correlativa al derecho de los particulares de acceder a la administración de justicia (artículo 229 de la C.P.). En ese orden de ideas, como en efecto se precisó en el fallo apelado, entre otras modificaciones introducidas por la Ley 617 de 2000 a la Ley 136 de 1994, se efectuó la de su artículo 43, relativo a las inhabilidades de los concejales municipales. Pues bien, tal como acertadamente lo pone de presente el señor agente del Ministerio Público en el concepto que rindió en este proceso, resulta inútil el debate planteado por el apelante en torno a los efectos de las decisiones proferidas por la justicia ordinaria laboral respecto a la situación del demandado como empleado público del municipio en el período anterior a su elección como concejal, toda vez que para la configuración de la causal de inhabilidad antes señalada, contenida en el numeral 2° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994 -con la modificación introducida por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000-, resulta necesario no solo acreditar la condición de empleado público del demandado sino, además, que en su desempeño como tal, aquel haya ejercido jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar en el respectivo municipio, o, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

#### **c. Pérdida de la investidura de Concejal por intervención en la celebración de contratos**

Es necesario que se reúnan los siguientes presupuestos, 1- celebrar contrato con una entidad pública de cualquier nivel, 2- haberlo celebrado durante el año anterior a la elección como concejal, 3- tener interés propio o de terceros, y 4- ejecutarlo en el mismo municipio

**Extracto:** En este orden, entonces, para la configuración de la causal de inhabilidad endilgada al demandado, establecida en el numeral 3° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, con la modificación introducida por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, es necesario que se reúnan los siguientes presupuestos, tal como lo ha precisado la Sala: “(i) celebrar contrato con una entidad pública de cualquier nivel, (ii) haberlo celebrado durante el año anterior a la elección como concejal, (iii) tener interés propio o de terceros, y (iv) ejecutarlo en el mismo municipio”. El demandante sostiene que de lo consignado en el acto administrativo antes aludido (Resolución núm. 1147-13-3-546 de fecha 22 de septiembre de 2011, expedida por la Secretaria de Desarrollo Institucional de Palmira), y de sendas comunicaciones dirigidas al Alcalde de Palmira (y de sus respuestas), se infiere irrefutablemente que el Señor JUAN CARLOS SUÁREZ SOTO celebró convenio (contrato de transacción, que -según la ley civil- es meramente consensual) con el municipio de Palmira para zanjar la controversia surgida con ocasión de su desvinculación de este ente territorial y su reintegro ordenado por la justicia ordinaria laboral, contrato que se celebró dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de su inscripción como candidato al concejo, quedando inmerso en la prohibición de que trata la norma antes referida. Lo anterior, tal como lo señaló el a quo, es claramente demostrativo de la inexistencia en el proceso de prueba alguna sobre la celebración del mencionado contrato de transacción, contrato éste que, contrario a lo afirmado por la parte actora, es un contrato solemne cuando es celebrado por entidades públicas, lo que supone que la ausencia del documento escrito conlleva a que se tengan como no celebrados, tal como lo ha precisado la Sección Tercera de esta Corporación.

#### **d. Pérdida de la investidura de Concejal, parentesco de consanguinidad debe demostrarse por cualquiera de los medios probatorios legales**

Cuando el parentesco no se aduce como fuente de derechos y de obligaciones sino para deducir consecuencias jurídicas distintas, como las concernientes a inhabilidades o incompatibilidades, el mismo puede demostrarse con la prueba del estado civil correspondiente, si lo hay, o mediante cualquiera de los demás medios probatorios legales

**Extracto:** Sobre lo primero, valga recordar, conforme se ha precisado en otras oportunidades, que cuando el parentesco no se aduce como fuente de derechos y de obligaciones sino para deducir consecuencias jurídicas distintas, como las concernientes a inhabilidades o incompatibilidades, el mismo puede demostrarse con la prueba del estado civil correspondiente, si lo hay, o mediante cualquiera de los demás medios probatorios legales previstos en el artículo 175 del C. de P.C. En este asunto, sin embargo, no existe medio de prueba alguno que acredite el parentesco de consanguinidad aducido en la demanda, y es evidente que no constituye “hecho indicador” del mismo el que dos personas compartan el mismo apellido, como lo sugiere el apelante. La Sala observa claramente que en esta disposición, contrario a lo que sostiene el demandante, sí se señala -como elemento de la prohibición en ella establecida- que el

nombramiento o la designación se produzcan dentro del mismo período para el cual fueron elegidos los servidores públicos en ella mencionados. Es decir, de acuerdo con la norma, si tales actos se efectúan luego de tal periodo, no se incurriría en la citada prohibición. En este caso, como se dijo en el fallo apelado, el señor VICTOR HUGO OSORIO SOTO fue elegido como Contralor Municipal de Palmira para el periodo 2008-2011, en tanto que el demandado fue elegido popularmente como concejal del municipio de Palmira para el periodo 2012-2015, de modo tal que no se configura uno de los supuestos de la prohibición legal comentada. En consecuencia, tampoco este cargo tiene mérito, pues, se reitera, no existe prueba alguna en el expediente del vínculo de consanguinidad aducido en la demanda y, en todo caso, si éste se hubiese acreditado, tampoco podría afirmarse que se vulneró la prohibición establecida en la ley, al no presentarse uno de sus supuestos, como ya se dijo.

[Sentencia del 10 de octubre de 2012, Exp. 76001-23-31-000-2011-01769-01 \(PI\). M.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO \(E\). Pérdida de la investidura de Concejal](#)

**5. a. Acto administrativo, órgano competente - Principio de Legalidad**

La competencia significa que todo funcionario público, en el desempeño de su cargo, sólo puede hacer lo que le está permitido

**Extracto:** La doctrina nacional, al estudiar la competencia u órgano competente como elemento de validez del acto administrativo, esto es, como presupuesto de regularidad jurídica de dicha manifestación estatal, la ha definido desde dos puntos de vista: uno activo y otro pasivo. Según el punto de vista activo, la competencia es la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo dentro de ellas. Desde una perspectiva pasiva, es el conjunto de asuntos que a toda autoridad pública le está atribuido por la Constitución, la ley o el reglamento, para que actúe o provea en orden a la atención de los mismos. La competencia significa que todo funcionario público, en el desempeño de su cargo, sólo puede hacer lo que le está permitido. Es la situación inversa de la capacidad propia de los particulares, en cuanto estos pueden hacer todo lo que no les está jurídicamente prohibido. Es una consecuencia de la limitación del poder público que surgió con el Estado de Derecho, es decir, del principio de legalidad, y una forma de llevar tal limitación a toda persona que ejerza dicho poder. La competencia, como regla última para la distribución y delimitación material de la autoridad estatal y de la consecuente responsabilidad, está implícita en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política y, en lo que tiene que ver con las actuaciones administrativas, en los artículos 31, 33 y 84 del C.C.A., principalmente.

**b. Competencia Alcalde Municipal para expedir normas sobre uso de espacio público**

El alcalde municipal, como autoridad estatal, tiene el deber de proteger el espacio público de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales, pero en cumplimiento de dicha obligación, no puede arrogarse el ejercicio de funciones que no le han sido asignadas expresamente por el ordenamiento jurídico.

**Extracto:** En primer lugar, es evidente que a efectos de atribuir la competencia del Alcalde Municipal de Chía en el asunto mencionado no se pueden leer aisladamente los numerales 1 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política que se refieren a las atribuciones del Alcalde Municipal consistentes en “[c]umplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo” y “[d]irigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente”, como tampoco el numeral 1 del literal D del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que prevé que “[l]os alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo” y que “[a]demás de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán...[e]n relación con la Administración Municipal” las de “[d]irigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo [...]”, pues, ciertamente, se trata de normas de tipo abierto, cuya concreción debe hacerse a partir de otras normas constitucionales, legales y reglamentarias que le atribuyen funciones específicas a

dicha autoridad. - En segundo lugar, aunque es cierto que conforme al artículo 82 de la C.P. es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, deber que por supuesto se cumple a través de las distintas autoridades del Estado competentes en la materia, es claro que esta norma, por sí sola, tampoco permite establecer la competencia del Alcalde Municipal de Chía para disponer, en aras de la protección del espacio público, la subterranización de las redes de las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios en dicha municipalidad. En efecto, no puede pretenderse que para cumplir tal propósito [velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común] dicha autoridad local pueda adoptar cualquier tipo de medida, pues, en esta materia, el ordenamiento jurídico prevé distintas competencias, asignadas igualmente a diferentes autoridades, cuya esfera de atribuciones no puede ser desconocida. Además, como antes se dijo, la competencia es taxativa, esto es, aparece señalada de manera expresa y precisa, tanto en su objeto como en las circunstancias que la determinan, de modo tal que no puede deducirse o inferirse de un mandato constitucional como el comentado, cuyo alcance, se insiste, debe ser determinado a la luz de otras disposiciones normativas. - En tercer lugar, es cierto que el artículo 26 de la Ley 142 de 1998 prevé que “[e]n cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen” y que “[l]os municipios deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público”. No obstante, en esta disposición tampoco aparece en forma expresa la competencia del alcalde municipal para mediante un decreto disponer la subterranización de las redes de distribución de las empresas de servicios públicos domiciliarios, no siendo claro igualmente en esta norma que el mandatario local sea la autoridad a quien le corresponde expedir las “normas generales sobre...el uso del espacio público”, pues nada se dice al respecto. En este orden de ideas, entonces, debe precisarse que si bien el alcalde municipal, como autoridad estatal, tiene el deber de proteger el espacio público de acuerdo con los mencionados mandatos constitucionales y legales, es claro que, en cumplimiento de dicha obligación, no puede arrogarse el ejercicio de funciones que no le han sido asignadas expresamente por el ordenamiento jurídico, menos aún, cuando ellas, como se examinará seguidamente, han sido atribuidas a otras autoridades del municipio.

### c. Función pública del ordenamiento del territorio

Para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, la Ley 388 de 1997 prevé un instrumento básico denominado Plan de Ordenamiento Territorial, el cual consiste en un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo

**Extracto:** La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: - clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana; - localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social; - determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas; y - dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes (art. 8 ibídem). Para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, la Ley 388 de 1997 prevé un instrumento básico denominado Plan de Ordenamiento Territorial, el cual consiste en un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (art. 9). Este Plan debe contemplar tres componentes: i) el componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; ii) el componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y iii) el componente rural, el cual estará

constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo (art. 11).

#### **d. Ordenamiento territorial municipios, Competencia Concejo y Alcalde Municipal**

Por ser una cuestión de orden urbanístico y de ordenamiento territorial, el Alcalde Municipal de Chía carecía de competencia para expedirlo, pues ésta le corresponde principalmente, por mandato legal, al concejo de dicha municipalidad

**Extracto:** De la anterior normativa se advierte claramente que el espacio público es uno de los principales elementos estructurantes del ordenamiento territorial de los municipios y del Plan de Ordenamiento Territorial, instrumento básico que la ley prevé para desarrollar dicho proceso de ordenamiento, en el cual también ocupa papel importante y relacionado directamente con el espacio público el tema de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios. Así mismo, se advierte que en esta materia están expresamente definidas las competencias entre las distintas autoridades y órganos de los municipios y distritos, correspondiendo en efecto al alcalde municipal o distrital, de un lado, presentar a consideración del concejo municipal el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial y, de otro, adoptar mediante decreto los planes parciales, que son los instrumentos que desarrollan y complementan las disposiciones de dicho plan para áreas determinadas del suelo urbano y para áreas incluidas en el suelo de expansión urbana. Al concejo municipal, por su parte, le compete principalmente la aprobación, mediante acuerdo, del mencionado Plan de Ordenamiento Territorial (solo en caso de que no cumpla con este deber, deberá adoptar dicho Plan el alcalde municipal). Entre el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo del Municipio, adoptado también por el concejo municipal, debe haber armonía. En este orden de ideas, como quiera que el asunto de que trata el acto parcialmente acusado corresponde a una cuestión de orden urbanístico y de ordenamiento territorial, lo que se confirma precisamente con la normativa invocada en él (artículos 1° y 7° del Decreto 1504 de 1998), es claro que el Alcalde Municipal de Chía carecía de competencia para expedirlo, pues ésta le corresponde principalmente, por mandato legal, al concejo de dicha municipalidad, por lo cual es clara la violación de lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Política, conforme al cual ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Al alcalde municipal, como antes se dijo, le corresponde en esta materia una competencia subordinada, ejercida en desarrollo o ejecución de lo dispuesto en los actos locales expedidos por el concejo municipal, esto es, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial. No obstante, como se observará seguidamente, en este caso la competencia no fue ejercida de esa manera, puesto que no desarrolla mediante el decreto acusado ningún proyecto o programa que haya sido previamente definido en los respectivos Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Municipio de Chía. Las demás disposiciones de los mencionados actos municipales tampoco hacen relación al proyecto que se dice desarrollar a través del decreto municipal parcialmente demandado, por lo cual es clara la configuración en este caso del vicio de incompetencia, así como el de falsa motivación, cuyo sustento radica.

[Sentencia del 18 de julio de 2012, Exp. 25000-23-24-000-2007-00345-01. M.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO \(E\). Acción de nulidad](#)

#### **6. a. Contribuciones parafiscales. Carácter parafiscal de los recursos administrados**

Sobre organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, son objeto de dicho control las entidades que administran o manejan contribuciones parafiscales

**Extracto:** De acuerdo con el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Cali que obra a folios 3 a 5 del cuaderno principal, la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia, -ASOCAÑA-, es una de entidad de naturaleza privada sin ánimo de lucro. Además, en los términos de la Ley 101 de 1993 y del Decreto 569 de 2000, tiene la condición de administrador del Fondo de Estabilización de precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar, por virtud del contrato de administración de 12 de mayo de 2000 que, en cumplimiento de lo dispuesto en esa normativa, celebró el Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural con la agremiación demandante. La Ley 101 de 1993 autorizó al Gobierno Nacional para que, cuando lo considerara necesario organizará Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, a lo cual en efecto procedió, entre otros, a través del Decreto 569 de 2000, por el cual se organiza el Fondo de Estabilización de precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar. Conforme a lo anterior, es claro que la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia, ASOCAÑA, es un particular que maneja bienes o fondos públicos (contribuciones parafiscales y otros recursos públicos) y, como tal, es sujeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. En efecto, el artículo 267 de la Carta Política de 1991 determinó como función pública a cargo de la Contraloría General de la República el control fiscal de la gestión de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación. Por su parte, la Ley 42 de 1993, sobre organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, estableció en el artículo 28 que serían objeto de dicho control “las entidades que administren o manejen contribuciones parafiscales”. Además, el artículo 4° del Decreto 267 de 2000 establece que son sujetos de dicho control los particulares que manejen bienes o recursos de la Nación. En ese contexto, al ser sujeto de control fiscal, es claro que las personas que administran contribuciones parafiscales tienen el deber de pagar a la Contraloría General de la República la tarifa de control fiscal de que trata el artículo 4° de la Ley 106 de 1993. Esta disposición, ciertamente, autoriza a dicho organismo para cobrar una tarifa de control fiscal “a los organismos y entidades fiscalizadas”, sin excluir de modo expreso a las personas encargadas de administrar las contribuciones parafiscales de los sectores agropecuarios y pesqueros.

#### **b. Destinación de las contribuciones parafiscales por razón del pago de la tarifa de control fiscal**

Las entidades que administran recursos parafiscales, deben contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado en las mismas condiciones que las demás personas dentro de los conceptos de justicia y equidad por lo tanto deben pagar la tarifa de control fiscal establecida por la Ley

**Extracto:** Frente a la argumentación que en este aspecto expone la parte actora, observa la Sala cierta contradicción. En efecto, aunque inicialmente se aduce que por la alegada destinación específica de las contribuciones parafiscales éstas no pueden gravarse con la tarifa de control fiscal, luego parece reconocerse por la agremiación demandante que dicha tarifa sí puede cobrarse pero no en la magnitud que se pretende en los actos demandados, puesto que con ella se desconocerían los objetivos de estabilización que tienen los recursos del Fondo que administra ASOCAÑA. Pues bien, la Sala en sentencia proferida el 9 de junio de 2011 precisó que las entidades que administran recursos parafiscales, como es el caso de la aquí demandante, deben contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado en las mismas condiciones que las demás personas dentro de los conceptos de justicia y equidad y, en tal sentido, deben pagar la tarifa de control fiscal establecida en el artículo 4° de la Ley 106 de 1993, de la cual solo se encuentran exentas, por disposición constitucional y legal, las entidades que administran recursos de la seguridad social en salud, no propiamente por el hecho de que los recursos que administran sean de naturaleza parafiscal sino porque esos recursos están destinados a financiar servicios públicos a cargo del Estado, relacionados con la salud y la seguridad social. Con fundamento en las citadas consideraciones, debe concluirse que el pago de la tarifa de control fiscal que le corresponde a la demandante, en su condición de sujeto de control fiscal, no desconoce el principio de especificidad de la destinación de los recursos parafiscales. Ahora bien, se argumenta por la parte actora que la tarifa de control fiscal establecida en los actos acusados, dada su magnitud, afectará e incluso impedirá que el Fondo pueda cumplir los propósitos de estabilización previstos en la Ley 101 de 1993 y en el Decreto 569 de 2000, ya que los recursos quedarían afectados severamente al pago de la tarifa de control fiscal de la Contraloría General de la República. Esta censura, para la Sala, no es un argumento que, per se, permita concluir que las personas jurídicas de derecho privado que administren contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero no deben asumir el deber de pagar la mencionada tarifa de control fiscal, pues, como quedó dicho, el mismo es un deber de origen legal, del cual no están exentas tales personas. En efecto, la conclusión a la que arriba la demandante, de ser cierta, sería el resultado del examen acerca del cargo relativo a la supuesta liquidación indebida de la tarifa de control fiscal, pero no del referido al deber de pagar dicha tarifa.

#### **c. Contraloría General de la República, cobro de tarifa de control fiscal**



La tarifa de control fiscal debe fijarse individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República y el valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento de la Contraloría General de la República

**Extracto:** De conformidad con lo establecido en el artículo 4° de la Ley 106 de 1993, la tarifa de control fiscal que se cobra por la Contraloría General de la República a los organismos y entidades fiscalizadas, es “equivalente a la de aplicar el factor, resultante de la fórmula de dividir el presupuesto de funcionamiento de la Contraloría sobre la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada”. Agrega esta disposición que: “[l]a tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República” y que “[e]l valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento de la Contraloría General de la República”. Así las cosas, el cálculo de la tarifa de control fiscal se realiza de acuerdo con el siguiente procedimiento: - determinar el factor de fiscalización como resultado de dividir el presupuesto de gastos funcionamiento de la CGR entre la sumatoria de la ejecución presupuestal de gastos de los organismos y entidades vigilados; y - calcular la tarifa de control fiscal individual multiplicando el factor de fiscalización por la ejecución presupuestal de gastos de cada uno de los organismos y entidades vigilados; - expedir la Resolución individual por medio de la cual se fija la tarifa de control fiscal a los sujetos pasivos de esta obligación fiscal y posteriormente notificarla al respectivo representante legal del organismo o entidad vigilada. En este asunto, la persona jurídica de derecho privado que maneja fondos o bienes de la Nación es la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia - Asocaña, quien administra el Fondo de Estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar, fondo éste cuyos recursos, en su mayoría, son públicos. Pues bien, no advierte la Sala que en el análisis sobre la liquidación de la tarifa de control fiscal que se hace en la sentencia impugnada se incluyan bienes o recursos de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia - Asocaña que pertenezcan a ésta en su condición de persona jurídica de derecho privado. Ese examen se limita a los bienes o fondos públicos que la demandante administra. En todo caso -se advierte- no se dice en la apelación cuáles son esos bienes o recursos privados de Asocaña que indebidamente se incorporaron en el cálculo de la tarifa de control fiscal y cuál fue el alcance o la incidencia de éstos en el mismo.

[Sentencia del 18 de julio de 2012, Exp. 25000-23-27-000-2006-90783-01, M.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO \(E\). Acción de nulidad y restablecimiento del derecho](#)

## SECCIÓN SEGUNDA

**1. Al violar un deber funcional como es “*formular denuncia penal cuando advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito*”, se confirma la sanción de destitución a la Defensora de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.**

Si bien la indagación preliminar se aborda con el Oficio 060413 de 24 de septiembre de 2009 remitido por la Delegada de la Procuraduría para la Infancia y la Adolescencia en donde pone de relieve a raíz de la muerte de Brenda Melisa Vanegas, tres puntos y uno de ellos toca con la Defensora Mateus por la falta de denuncia, esta buscó “verificar la ocurrencia de las conductas, determinar si estas son constitutivas de faltas disciplinarias e identificar e individualizar a los servidores públicos que han intervenido en ellas”. Y precisamente el resultado de la anterior pesquisa dio lugar al inicio del proceso disciplinario por omisión de denuncia en contra de la Defensora de Familia Clara Piedad Mateus con el resultado que ya se conoce. Encuentra la Sala, que si bien todas las circunstancias que rodearon el triste y lamentable hecho de la muerte de Brenda Melisa Vanegas fueron ventiladas por el programa 7° día y que ello generó que la Procuraduría pusiera en alerta a la Institución y esta a su vez iniciara la investigación disciplinaria en contra de la Defensora Mateus, hay un hecho objetivo y real que refleja que efectivamente esta funcionaria omitió la denuncia a que estaba obligada -por las normas ya citadas- por el posible maltrato

infantil de que era objeto la menor y que fue resaltado en las pruebas que se relacionaron como soporte del auto de cargos y luego en las decisiones disciplinarias. Ello indica que no hubo desviación de poder, sino efectivamente la violación de un deber funcional, no obstante, que la defensora cuestionada hubiera adelantado todo el proceso administrativo conforme a la ley de Infancia y Adolescencia para decretar la adaptabilidad de la niña Vanegas y que ello hubiera sido homologado por el Juez 15 de Familia en la decisión de junio 3 de 2009. Tampoco es indicativo de tal causal, que el Instituto no haya iniciado otros procesos disciplinarios por la misma razón a otros funcionarios como lo aseveró la actora, porque las responsabilidades son individuales y particulares frente a los deberes y si se falla en uno de ellos se convierte en sujeto disciplinable.

[Sentencia de 26 de septiembre de 2012, Exp. 11001-03-25-000-2011-00025-00\(0055-11\), M.P. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

**2. Por suscribir un pacto político en el que se comprometió a dar participación en la administración y presupuesto a sus contrincantes, se evidencia el palmario uso arbitrario de su poder con un fin totalmente distinto de aquel para el cual le fue conferido a el Alcalde de Miranda - Cauca, por lo cual se declara la nulidad del acto de insubsistente del actor en el cargo de almacenista**

Pues bien, infiere la Sala luego del análisis del material probatorio obrante en el expediente, que los señalamientos del demandante encuentran asidero más que suficiente, que habilita la configuración del vicio en estudio. En efecto, los elementos de juicio aportados acreditan, que el nombramiento del actor se produjo en agosto de 1997 por el entonces Alcalde Municipal de Miranda - Cauca, en el cargo de Almacenista Municipal, que era de libre nombramiento y remoción. Además, que el nuevo alcalde electo para el período 2001 - 2003, de consuno con sus entonces contrincantes en aquellos comicios electorales efectivamente, el 25 de octubre de 2000, suscribió un acuerdo en el que se comprometió a darles “participación en la administración y presupuesto”, aunque en su testimonio, no aceptó de manera expresa, que a la sazón del referido convenio se había comprometido con sus oponentes a concederles la aludida participación. Y en efecto, fue así como el 1° de marzo de 2001, declaró insubsistente no solo el nombramiento del actor sino además el de varios de los empleados de la Administración, en el mismo mes y en los meses de enero y febrero, para en su lugar nombrar a sus reemplazos. Con todo lo anterior, se torna evidente el hecho de que aunque el alcalde no lo admita explícitamente, la documental - copia del texto del acuerdo -, demuestra fehacientemente, que la declaratoria de insubsistencia de varias personas que laboraban para la municipalidad, entre ellas, el ahora actuante, obedeció al compromiso político adquirido en anterior oportunidad y no a la facultad discrecional que le asistía en aras del mejoramiento del servicio, en un palmario uso arbitrario de su poder con un fin totalmente distinto de aquel para el cual le fue conferido. En la misma comprensión, si bien es cierto, el demandante contaba con estudios de bachillerato, sin concluir los universitarios, al igual que varios cursos y experiencia laboral de varios años en la labor como almacenista, mientras que quien lo reemplazó obtuvo el título de profesional en Ingeniería de Sistemas con experiencia de 3 años y 9 meses; no lo es menos, que la finalidad del pacto, aunque pública, se tornó en totalmente ajena o diversa de aquella que el acto debió proveer según la ley, que necesariamente debió estar impulsada por las razones del buen servicio y no por el cumplimiento de un convenio de orden político que obedeció a intereses netamente partidistas. Refuerza lo anterior, que tal como lo establece el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, en la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa; por manera entonces, que la discrecionalidad de la administración de ninguna manera puede tornarse en arbitrariedad ni en hermenéutica de los fines de la administración, por el contrario, debe ajustarse a los postulados de la proporcionalidad. Al punto que una decisión, que como en este caso es palmariamente inoportuna e inconveniente para el interés general, en consideración a su tinte eminentemente burocrático, se convierte en una manera de negar la vigencia del orden pre establecido, en razón de que resulta ser desproporcionada. Y es que no puede ser de otra manera, porque aunque la facultad de libre nombramiento y remoción respecto de los funcionarios públicos no inscritos en carrera administrativa, otorga al nominador la prerrogativa de su desvinculación en cualquier momento, la misma no puede ser desproporcionada hasta el punto de nombrar reemplazos para satisfacer intereses políticos previamente pactados.

[Sentencia de 26 de septiembre de 2012, Exp. 19001-23-31-000-2001-01047-01\(0407-10\), M.P. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

3. El comandante de Policía de Belalcázar, Cauca, al abandonar la unidad en traje de civil junto con su familia, incurrió en la falta gravísima establecida en el numeral 27 del artículo 36 de la Ley 1015 de 2006.

La Sala observa, que ni en los alegatos de conclusión ni en el recurso de apelación instaurado contra el fallo de primera instancia, el apoderado del demandante se mostró inconforme frente a la notificación que se realizó a una persona distinta, y tampoco señaló que dentro de la diligencia en la que los testigos rindieron declaración, haya faltado alguna pregunta que fuera determinante para el esclarecimiento de los hechos, al contrario, se refirió a lo allí expresado dándole plena validez, razón por la cual, no le asiste razón al invocar ante esta instancia que no se le informó debidamente la práctica de una prueba, que él mismo solicitó y que posteriormente conoció y tuvo en cuenta para establecer la defensa de su cliente. Sumado a lo anterior, la parte actora señaló que el 16 de abril de 2010 se le comunicó, de manera telefónica, que el día 20 del mismo mes y año se enviaría comisorio a la Oficina de Control Disciplinario Interno de la MECAL, con el fin de escuchar la declaración del Patrullero Wilmer Espinosa Rosas y que el 23 de abril de 2010, se escucharía la declaración del agente Fabio Cano Lozada. Por lo anterior, señaló que se vulneró el debido proceso, toda vez que una llamada telefónica no es un medio idóneo para notificar la práctica de una prueba. Es ese sentido, observa la Sala, que en la parte resolutive del pliego de cargos, se le señaló al actor la posibilidad de presentar descargos, solicitar o aportar pruebas, o debatir las existentes de ser necesario. A pesar de lo anterior, en los descargos presentados por el accionante y en el fallo de primera instancia, éste no se pronunció sobre la indebida notificación de los testimonios citados. En el *sub-lite*, se encuentra probado que mediante los actos acusados, la Policía Nacional sancionó disciplinariamente al actor por incurrir en una falta gravísima que, después de una valoración probatoria, encontró demostrada. De esta manera, sin entrar en el debate que sobre la responsabilidad disciplinaria se surtió en sede administrativa, es claro que la entidad demandada no desconoció la presunción de inocencia, pues en las providencias sancionatorias explicó las razones por las cuáles el señor José Antonio Paganquiza Paucar debía ser sancionado y dejó consignada la valoración probatoria que para el efecto llevó a cabo, como es el caso de los testimonios practicados y de las anotaciones realizadas en los libros de guardia.

[Sentencia de 6 de septiembre de 2012, Exp. 11001-03-25-000-2011-00317-00\(1214-11\), M.P. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

4. Las investigaciones disciplinarias en contra de los miembros de la Policía Nacional, deben seguir los lineamientos contemplados en la Ley 1015 de 2006 y los principios y pautas de la Ley 734 de 2002.

Sobre el particular, cabe precisar que además del régimen disciplinario general de los servidores públicos, existen unos especiales que no excluyen la aplicación del primero. En efecto, con el propósito de asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos, el legislador Colombiano expidió el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), el cual determina qué conductas se consideran faltas disciplinarias, las sanciones en las que se puede incurrir y el procedimiento que debe seguirse para determinar la responsabilidad disciplinaria. Con la expedición de este Código se buscó la instauración de un estatuto uniforme y comprensivo de todo el régimen disciplinario aplicable a los servidores del Estado. No obstante, en razón a la naturaleza específica de sus funciones, la propia Constitución otorgó al legislador la facultad para establecer regímenes especiales de carácter disciplinario aplicables a los miembros de la fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional). En este sentido, el inciso 2º del artículo 217 de la Carta prescribe que “*la ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera prestacional y disciplinario, que les es propio*” (subrayas fuera de texto). En relación con los miembros de la Policía Nacional, el inciso primero del artículo 218 *ibidem* señala que “*La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario*”. Así las cosas, la Policía Nacional está facultada para investigar disciplinariamente a los uniformados que pertenecen a esa institución del siguiente modo: en lo sustancial de acuerdo con su régimen especial, contenido en la Ley 1015 de 2006, y,

en lo procesal, siguiendo no solo las disposiciones de la citada Ley sino también los principios y las pautas del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002).

[Sentencia de 30 de agosto de 2012, Exp. 11001-03-25-000-2011-00473-00\(1852-11\), M.P. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

5. El Gobierno Nacional tiene la competencia para dictar el Decreto 4868 de 30 de diciembre de 2008 “por el cual se fija el salario mínimo legal para el año 2009”, dado que la Ley 278 de 1996 le da la atribución de carácter subsidiario al no llegar a un consenso la Comisión Permanente de Conciliación de Políticas Salariales y Laborales.

Cuando no exista consenso al interior de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales para la fijación del aumento del salario mínimo, a más tardar el 30 de diciembre de cada año, será el Gobierno Nacional quien lo decreta de manera unilateral y motivada, atendiendo criterios tales como la inflación real del año que culmina según el índice de precios al consumidor (IPC), productividad acordada por la Comisión tripartita, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB), la necesidad de mantener una remuneración mínima, vital y móvil para asegurar el acceso a los bienes y servicios básicos. La norma en cuestión dispone que la facultad residual del Gobierno Nacional para la fijación del aumento del salario mínimo surge si llegado el 30 de diciembre la Comisión no ha llegado a un consenso, tal y como sucedió en el asunto bajo estudio. Con la expedición de la Ley 278 de 1996 el legislador pretendió favorecer espacios para a determinación de manera concertada de un aspecto de vital interés para los ciudadanos cual es el aumento del salario mínimo, sin embargo previó un instrumento ante la falta de acuerdo, esto es, conferir la competencia al gobierno para no extender de manera indefinida la incertidumbre generada con la falta de consenso, competencia que surgiría tras cumplirse la condición objetiva de llegar el 30 de diciembre sin una concertación. Lo anterior dada la importancia de establecer el aumento del salario mínimo para el 1° de enero del año inmediatamente siguiente y la necesidad apremiante que no quede indeterminado el aumento puesto que es preciso hacer que el *“salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen”*. De los medios probatorios aportados al plenario, se concluye que las oportunidades para arribar a una concertación fueron propiciadas, pues se celebraron varias reuniones sin lograr un acuerdo, hasta el 15 de diciembre de 2008, y la parte en desacuerdo, esto es los representantes expusieron por escrito las razones de sus salvedades, motivo por el cual el Presidente de la República procedió a expedir el Decreto 4868 de 30 de diciembre 2008, fijando el porcentaje de incremento.

[Sentencia de 26 de septiembre de 2012, Exp. 11001-03-25-000-2009-00010-00 \(0291-09\), M.P. ALFONSO VARGAS RINCÓN. Acción de nulidad.](#)

6. El señor Jorge Miguel Garavito al prestar al Municipio de Tibasosa Boyacá el servicio de perifoneo para una campaña de sanidad animal, dentro del año anterior a ser elegido como Concejal del Municipio, constituyó una falta gravísima sancionable con destitución del cargo.

La prueba relacionada no deja duda sobre el hecho de que el actor el 7 de diciembre de 2002 prestó al Municipio de Tibasosa el servicio de perifoneo para el anuncio de una campaña de sanidad animal, de acuerdo con la orden de prestación de servicios 742 sin fecha. De conformidad con el artículo 43 numeral 3 de la Ley 136 de 1994, es causal de inhabilidad: **INHABILIDADES**. Modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital: Quien dentro del año anterior a la elección: Haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital. O en celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, Siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito...”No obstante la previsión anterior y a pesar de encontrarse dentro de la circunstancia prevista en la norma tomó posesión del cargo de Concejal y ejerció como tal, lo cual constituye falta gravísima sancionable con destitución del cargo. En consecuencia quedo demostrado que el actor celebró contrato con el municipio dentro del año anterior a su elección es decir que no le asiste razón en su afirmación, según la cual, la Procuraduría sacó conclusiones a priori o dedujo la fecha, pues de las diligencias adelantadas se estableció con certeza que el 7 de diciembre de 2002, Miguel Garavito

Galán, contrató ejecutivo y recibió contraprestación económica, fecha que se encuentra dentro del año inmediatamente anterior a la elección como Concejal de Tibasosa, actuación con la cual incurrió en falta disciplinaria establecida en el numeral 17 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, por la que fue sancionado.

[Sentencia de 28 de junio de 2012, Exp. 11001-03-25-000-2011-00092-00 \(0321-11\), M.P. ALFONSO VARGAS RINCÓN. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

7. Se niega nulidad de la Resolución 278 1999, proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, por medio de la cual se definió la vigencia de las convocatorias públicas de los años 1994 y 1997, para la provisión de empleos en la Secretaría de Salud del municipio de Duitama, por cuanto, la decisión de declarar vigentes los concursos realizados en el año 1994 no se contraponen con la decisión de declarar que no existe mérito para dejar sin efectos las convocatorias de 1997, ya que el mismo acto demandado dispuso que con relación a las convocatorias realizadas el 14 y 15 de agosto de 1997, sólo podían realizarse nombramientos en periodo de prueba, respecto de aquellos cargos que se encontraran vacantes con carácter definitivo y no correspondieran a empleos relacionados con las convocatorias del año 1994

La Resolución No 278 de 09 de julio de 1999, fue proferida en desarrollo de la facultad constitucionalmente atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil de administrar y vigilar la carrera administrativa; por medio de dicho acto se definió la vigencia de las convocatorias públicas realizadas por el Municipio de Duitama durante los años 1994 y 1997, cumpliendo de esta forma con el deber estatal que la Carta fundamental le impone a dicho ente público, por lo tanto, no se avizoran elementos de los cuales se pueda deducir que dicho acto se hubiera apartado de los fines estatales. Siendo así, el cargo no está llamado a prosperar. Por parte de la entidad accionada, por cuanto la decisión de declarar vigentes los concursos realizados en el año 1994 no se contraponen con la decisión de declarar que no existe mérito para dejar sin efectos las convocatorias de 1997, ya que el mismo acto demandado dispuso en sus considerandos que, con relación a las convocatorias realizadas el 14 y 15 de agosto de 1997, sólo podían realizarse nombramientos en periodo de prueba, respecto de aquellos cargos que se encontraran vacantes con carácter definitivo y siempre y cuando no correspondieran a empleos relacionados con las convocatorias del año 1994, previsión con la cual se pretendió evitar nombramientos en aquellos empleos que ya se encontraran provistos por el sistema de méritos, como consecuencia del proceso de selección realizado en 1994

[Sentencia de 25 de octubre de 2012, Exp. 11001-03-25-000-2007-00096-00\(1811-07\), M.P. GERARDO ARENAS MONSALVE. Acción de nulidad](#)

8. Se niega nulidad del acto de insubsistencia, por cuanto, exceder los requisitos mínimos del cargo no confiere un mejor derecho frente al reemplazo

Para la Sala que el hecho de que la demandante excediera los requisitos mínimos para acceder al empleo de Directora de la Academia Superior de Artes Plásticas de Bogotá, ASAB, no le confería *per se* un mejor derecho para permanecer en el cargo de Directora de la Academia Superior de Artes de Bogotá, ASAB, toda vez que una interpretación en contrario llevaría en la práctica al extremo de fijar, en primer lugar, una exigencia mayor a la prevista en el manual de requisitos para desempeñar un empleo público, que como en el caso concreto, de acuerdo a lo previsto en la Resolución No. 456 de 1998, manual específico de requisitos y funciones de la entidad sólo exigía uno cualquiera de los títulos universitarios relacionados en él, entre los que se cuentan los de artes plásticas o artes escénicas, filosofía y humanidades y, en segundo lugar, porque dicha circunstancia impediría el acceso a los empleos público de quienes, a pesar de contar con la idoneidad para desempeñarse en un empleo, no excedía los requisitos mínimos exigidos para tal efecto. Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, estima la Sala que el hecho de que la accionante hubiera excedido los requisitos mínimos exigidos por el Manual Específico de Funciones y Requisitos, de la entidad demandada, no enervaba la facultad discrecional con que contaba el nominador para disponer su retiro del servicio del empleo de Director Operativo, código 022, grado 03, esto es, Directora de la Academia Superior de Artes de Bogotá, ASAB, cuando las necesidades del servicio así lo hubieran exigido, razón por la cual el presente cargo no está llamado a prosperar.

[Sentencia 8 de agosto de 2012, Exp. 25000-23-25-000-2000-07920-01\(2446-07\), M.P. GERARDO ARENAS MONSALVE, Acción de nulidad y restablecimiento.](#)

9. Se declaró la nulidad de acto de supresión de cargo de empleada en estado de embarazo por vulnerar el fuero de maternidad, por no motivar la imposibilidad de reubicar a la demandante en otro cargo, aunque haya sufragado la entidad los derechos correspondientes a la licencia de maternidad

Se encuentra demostrado en el proceso que la actora fue retirada del servicio por supresión del cargo, el 28 de marzo de 2001 cuando se encontraba en estado de embarazo; y que la entidad demandada no respetó el fuero de maternidad, ni motivó expresamente el retiro, limitándose a argumentar la facultad que existe para reestructurar las entidades del Estado. Es entonces evidente que se infringió la ley, pues no podía válidamente ejercerse la facultad de supresión del empleo para retirarla del servicio, pues debía motivar la providencia precisamente exponiendo la justa causa que obligaba al retiro. El retiro de la actora en los términos ya indicados, es contrario al mandato contenido en el artículo 43 de la Constitución Política que ordena que la mujer no puede ser sometida a ninguna clase de discriminación, y “durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviera desempleada o desamparada”, mandato que encuentra cabal cumplimiento en las disposiciones legales que consagran una especial protección para la mujer en estado de embarazo. De igual manera, se incurrió en violación del precepto consagrado en el artículo 21 del decreto 3135 de 1968 el cual dispone que durante el embarazo y los tres meses posteriores al parto sólo podrá efectuarse el retiro por justa causa comprobada por resolución motivada. Sin tales formalidades, se presume que el retiro se ha efectuado por motivo del embarazo. En el caso sub lite si bien la administración sufragó los derechos que le asistían a la demandante por el lapso correspondiente a la licencia de maternidad, omitió el deber de motivar la imposibilidad jurídica de reubicarla en un cargo de igual o de superior jerarquía al que ocupaba en la anterior planta de personal, lo que implicó el quebranto de su fuero especial y de sus derechos de carrera administrativa.

[Sentencia de 26 de septiembre de 2012, Exp. 41001-23-31-000-2001-00842-01\(0880-09\), M.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Acción de nulidad y restablecimiento](#)

10. Se declaró la nulidad Decreto 0511 de 1975, expedido por el Gobernador del Departamento del Chocó, por el cual se reglamentó el Acuerdo de 6 de 1975, que creó la prima especial de servicios docentes, por expedirse por funcionario incompetente, ya que, la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos a nivel territorial es una competencia compartida del legislador y el Gobierno Nacional

En la Carta Fundamental vigente se conserva la competencia compartida entre el Legislador y el Ejecutivo para la fijación del régimen salarial, solo que en la actualidad es el Legislador quien por medio de la Ley -tal como lo hizo con la Ley 4ª de 1992- le determina al Gobierno los principios y parámetros que debe tener en cuenta para el establecimiento de dicho régimen. Y se resalta que dentro de esos parámetros, tal como lo prescribe el Parágrafo del artículo 12 de dicha Ley Marco, el Gobierno se encuentra facultado para señalar los límites máximos en los salarios de los servidores. Las Asambleas Departamentales dentro del sistema de remuneración de los cargos territoriales, gozan por virtud de la preceptiva constitucional, de autonomía para fijar los sueldos correspondientes a cada una de las diferentes categorías ocupacionales, pero siempre dentro del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional y los Gobernadores deben sujetar su actuación a tales parámetros, en el sentido de determinar el sueldo concreto asignado a cada una de ellas. En consecuencia, no cabe duda de que ni a la luz de la Constitución de 1886 ni de la Constitución de 1991, ninguna autoridad diferente al Congreso de la República o al Gobierno Nacional, tenían competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. En las anteriores condiciones, se concluye que el Decreto demandado fue dictado por el Gobernador del Departamento sin competencia para el efecto, razón por la cual habrá de confirmarse la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó que declaró la nulidad del Decreto 0511 del 28 de octubre de 1975.

[Sentencia de 5 de septiembre de 2012, Exp. 27001-23-31-000-2005-00658-01\(1964-07\), M.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Acción de nulidad](#)

**11. El retiro del servicio por reconocimiento de pensión, no es aplicable a quienes dentro del régimen de transición son beneficiarios de permanecer hasta la edad de retiro forzoso**

En el sub lite se encuentra acreditado que Capresub reconoció una pensión de vejez a favor del actor mediante Resolución No. 019 de 26 de enero de 2005. Por tal razón, la Superintendencia Bancaria ordenó el retiro definitivo acudiendo a la causal dispuesta en el parágrafo 3 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003. Lo anterior evidencia que si bien es cierto el reconocimiento pensional fue expedido con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003, 29 de enero, también lo es que por ser el demandante beneficiario del régimen de transición dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, su derecho pensional se reconoció con normas anteriores y por tal razón no le era aplicable la causal de retiro por pensión. En este orden de ideas, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 100 de 1993, que le permite al actor continuar laborando hasta cumplir la edad de retiro forzoso con el fin de obtener la reliquidación del ingreso base para calcular la pensión, incluyendo los sueldos devengados con posterioridad a la fecha de notificación de la resolución.

[Sentencia de 30 de agosto de 2012, Exp. 25000-23-25-000-2005-05713-02\(2308-07\), M.P. BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ. Acción de nulidad y restablecimiento](#)

**12. La suspensión del proceso por prejudicialidad, no puede ser resuelto en la sentencia, por vulnerar el derecho de defensa y violación al debido proceso al no dar oportunidad de interponer recursos contra el auto que lo resuelve**

La solicitud de suspensión del proceso debe ser resuelta mediante providencia contra la cual procede el recurso de apelación. Si bien es cierto, que dicha solicitud debe ser resuelta “en estado de dictar sentencia”, no lo es, que pueda interpretarse que se resuelva en ella, porque contra el auto que la decide proceden recursos. No obstante, en el presente asunto, una vez presentada la solicitud de prejudicialidad, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca procedió a dictar sentencia en cuyo pronunciamiento resolvió la petición. En esas condiciones, el demandado no tuvo la oportunidad de interponer el recurso que de acuerdo con el artículo 171 del C. de P.C, procede contra esa decisión. Situación que se constituye en una violación del derecho de defensa y con ello el debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política), pues el Juez está en la obligación de decidir la solicitud antes de dictar la respectiva sentencia pero no en ella, como lo hizo el A-quo.

[Auto de 18 de octubre de 201, Exp. 25000-23-25-000-2008-00174-03\(1867-12\), M.P. BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ. Acción de nulidad y restablecimiento.](#)

### SECCIÓN TERCERA

**1. El Consejo de Estado decidió no condenar al municipio de Armenia y las Empresas Públicas de Armenia, E.P.A., por la demolición de un inmueble donde funcionaba la Plaza de Mercado del municipio de Armenia, donde había sido declarada una situación de desastre nacional en varios municipios como consecuencia del terremoto ocurrido en el Departamento del Quindío el 25 de enero de 1995, la expedición y ejecución del acto administrativo que ordenó la demolición se profirió conforme a la Ley**

**Síntesis del caso:** El 25 de enero de 1999, se presentó un movimiento telúrico en el departamento de Quindío y municipios vecinos, ante la grave situación el Presidente de la República expidió el Decreto 182 del 26 de enero de 1999, mediante el cual declaró la existencia de una situación de desastre nacional en varios municipios del Departamento del Quindío y dispuso la aplicación del régimen normativo especial para situaciones de desastre. A raíz de las facultades conferidas el Alcalde del Municipio de Armenia expidió el Decreto 016 del 26 de enero de 1999, por medio del cual ordenó la demolición inmediata de

toda edificación o construcción que amenazara ruina o que, por su estado de deterioro, pusiera en peligro la seguridad y la tranquilidad públicas, por tal razón ordenó la demolición de la plaza de mercado municipal de Armenia.

**a. Ante la declaración de existencia de una situación de desastre, como consecuencia de un terremoto, se hace necesaria la demolición inmediata de toda edificación o construcción que amenace ruina o ponga en peligro la seguridad y salubridad públicas**

**Extracto:** “en virtud de los hechos acaecidos en la ciudad de Armenia el 25 de enero de 1999, el Presidente de la República expidió el Decreto 182 del 26 de los mismos mes y año, por medio del cual declaró la existencia de una situación de desastre nacional en varios municipios del Departamento del Quindío y dispuso, en el artículo segundo, que se aplicara el régimen normativo especial para situaciones de desastre. A raíz de las facultades conferidas en los decretos mencionados, el Alcalde del Municipio de Armenia expidió el Decreto 016 del 26 de enero de 1999, por medio del cual ordenó la demolición inmediata de toda edificación o construcción que amenazara ruina o que, por su estado de deterioro, pusiera en peligro la seguridad y la tranquilidad públicas, de acuerdo con el inventario y concepto técnico rendido por la Comisión Técnica creada para tal propósito; además, a través de este mismo decreto, el Alcalde delegó en los Inspectores de Policía la facultad de ordenar las demoliciones a que hubiere lugar, mientras que su ejecución fue delegada al Secretario de Infraestructura y Valorización Municipal”

**b. Los actos administrativos que ordenaron la demolición del inmueble donde funcionaba la plaza de mercado central de Armenia, afectada seriamente por el terremoto, se expidieron conforme a la ley, por lo tanto no se configuró una operación administrativa ilegal. No resulta procedente la aplicación del régimen de notificaciones en casos de especial urgencia (cuando el inmueble afectado amenaza ruina)**

**Extracto:** “Para la Sala es claro que los actos administrativos que ordenaron la demolición del inmueble afectado con el terremoto se profirieron con estricto apego a la ley y, por lo mismo, no se configuró una operación administrativa ilegal, por el hecho de que se hubiera prescindido del régimen de notificaciones, como lo asegura infundadamente el demandante, pues, como se vio, el ordenamiento legal no solo autorizaba sino que, además, exigía que en casos de “especial urgencia”, esto es, cuando el inmueble afectado amenazara ruina o, por su estado de deterioro, pusiera en peligro la seguridad de los habitantes -artículo 32 del Decreto 919 del 1 de mayo de 1989-, se ordenara su demolición, señalando expresamente que dicha medida se adoptaría en forma inmediata, caso en el cual no resultaba procedente notificación alguna y bastaba con que la resolución permaneciera fijada durante 10 días hábiles en el despacho de la alcaldía respectiva, como en efecto ocurrió con las resoluciones que ordenaron la demolición del inmueble”

**c. Las copias simples de los contratos de arrendamiento no pueden ser valorados (artículo 254 del C. de P.C), dichos documentos no fueron allegados con la prueba trasladada**

**Extracto:** “los documentos que obran a folios 53 a 62 y 67 a 70 del cuaderno 1, aportados con la demanda, a través de los cuales la parte actora pretende acreditar los citados contratos de arrendamiento, obran en copia simple y, por lo mismo, conforme al artículo 254 del C. de P.C. carecen de valor probatorio, máxime cuando no fueron allegados con la prueba trasladada. En todo caso, es dable señalar que la demolición justificada del inmueble mencionado implicó no sólo la desaparición de la “Plaza de Mercado Central de Armenia”, sino la del local 12016 que la actora habría arrendado a “Cooplazas Ltda.”, en el que ella desarrollaba su actividad comercial y, por lo mismo, ninguna responsabilidad cabe en este caso a las Empresas Públicas de Armenia, E.P.A.”

**[Sentencia de 12 de septiembre de 2012. Exp. 63001-23-31-000-2001-00369-01\(25877\). M.P. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO. Acción de Reparación Directa](#)**

**2. El Consejo de Estado declaró patrimonialmente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa por los perjuicios ocasionados a los demandantes con ocasión de una ejecución extrajudicial ocurrida el 14 de octubre de 1997, en la vereda Chirajara en el municipio de Guayabetal, donde fueron**



### **torturados y asesinados dos campesinos a manos de miembros del Ejército Nacional quienes los acusaron de ser subversivos**

La Sala determinará si en el presente caso el daño antijurídico debidamente probado le es imputable o no a la Nación-Ministerio de Defensa por haber incurrido en la falla del servicio que se predica en la demanda, con fundamento en que fueron agentes suyos quienes de manera injustificada ocasionaron la muerte de las víctimas.

**Síntesis del caso:** El 14 de octubre de 1997, miembros de contraguerrilla del Ejército Nacional le causaron la muerte a los señores Luis Adriano y Gabriel Castillo, tío y sobrino, en zona rural del municipio de Guayabetal, alegando que eran guerrilleros que les habían hecho una emboscada; sin embargo el análisis de las pruebas aportadas al proceso permite concluir que se trató de una ejecución extrajudicial y que por lo tanto, comprometió la responsabilidad de la entidad demandada por falla del servicio.

#### **a. Configuración de una falla del servicio por la tortura y muerte de dos campesinos ocasionada por miembros del Ejército Nacional, en razón a que no se produjo un enfrentamiento armado**

**Extracto:** “En relación con la imputabilidad del daño a la entidad demandada, encuentra la Sala que existen suficientes elementos de juicio que permiten efectuarla a título de falla del servicio tal y como se adujo en la demanda, por cuanto está probado que el deceso violento de las víctimas, fue producto de las heridas de arma de fuego que injustificadamente les propinaron miembros del Ejército Nacional cuando se hallaban desarrollando actividades propias del servicio (...) la muerte de las víctimas no se produjo como consecuencia de un enfrentamiento armado, como trataron de hacerlo ver en su momento los miembros del Ejército Nacional que les causaron la muerte, puesto que de un lado, resulta llamativo, por decir lo menos, el hecho de que a pesar de haber sido los uniformados víctimas, supuestamente, de una emboscada, la cual implicaba, obviamente, que fueran sorprendidos por personas escondidas o atrincheradas que los acechaban para efectuar un ataque sorpresivo y sobre seguro, ninguno de ellos hubiera resultado ni siquiera herido; y de otro lado, consta en el plenario que tanto Luis Adriano como Gabriel, recibieron los disparos de arma de fuego por la espalda, y al menos a uno de ellos, le dispararon a muy corta distancia, tanto que en su cuerpo quedaron las huellas que así lo comprueban -anillo de humo-. Básicamente, esta circunstancia fue la que dio pie para que la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos abriera procesos disciplinarios a los uniformados que participaron en tales hechos, los cuales constituyeron, a su juicio, un homicidio que se quiso disfrazar de muerte en combate con subversivos, procesos que culminaron con la declaratoria de responsabilidad disciplinaria de los militares investigados, por su participación en los hechos objeto de la presente controversia. Aunado a lo anterior, llama la atención de la Sala el hecho de que en los informes de necropsia de ambas víctimas se registran otras lesiones diferentes a las producidas con proyectiles de arma de fuego tales como hematomas, escoriaciones, torcedura de nariz, etc., que denotan maltrato y evidencian que los señores Castillo fueron agredidos y golpeados antes de ser ultimados.”

#### **b. Configuración de una ejecución extrajudicial por la muerte violenta de dos campesinos, supuestamente pertenecientes a grupo armado al margen de la ley, y a quienes se les plantaron armas y municiones por parte de miembros del Ejército Nacional. La condición de subversivo debe quedar plenamente demostrada**

**Extracto:** “En relación con los elementos -armamento, municiones, radios, pertrechos, etc.- que supuestamente fueron encontrados en poder de los occisos y que los identificaría como pertenecientes a un grupo armado al margen de la ley, específicamente a un movimiento subversivo como las FARC, encuentra la Sala, en primer lugar, que la circunstancia de que los cadáveres hubieran sido movidos por miembros del Ejército Nacional del sitio en donde cayeron, sin la participación de ninguna otra autoridad, para trasladarlos a otro lado en donde se efectuaría su reconocimiento, no permite tener certeza sobre la veracidad de sus afirmaciones, sobre la forma como fueron hallados los cadáveres y lo que con ellos se encontró; el traslado de los cuerpos lo efectuaron precisamente los mismos miembros del Ejército que participaron en los hechos en los que los señores Castillo perdieron la vida, lo que hace aún menos confiables los datos que hubieran podido brindar sobre la forma como fueron encontrados los cuerpos sin vida de las víctimas. (...) Observa la Sala que no se halló en el plenario ninguna otra prueba que

corroborara la pertenencia de los señores Luis Adriano y Gabriel Castillo a algún movimiento armado y ni siquiera sobre cualquier clase de antecedentes penales o delincuenciales, que conduzcan a reforzar las afirmaciones de los uniformados que apuntan a sostener que eran personas armadas, que efectivamente atacaron al destacamento militar y provocaron de esta forma su reacción, cayendo en medio del combate. (...) Considera la Sala que no se demostró en el plenario la condición de subversivos que se predicó de las víctimas y tampoco que las mismas hubieran fallecido en un enfrentamiento armado con miembros del Ejército Nacional, y más bien obran medios de prueba suficientes que demuestran que se trataba de personas inocentes, sanas, ajenas al conflicto, que fueron injustamente privadas de su vida.”

**c. Aún presentándose la condición de subversivo no resulta admisible la tortura ni el homicidio, las víctimas se hallaban en estado de indefensión y fueron asesinadas por la espalda**

**Extracto:** “Se advierte que, aún en el evento en el que se admitiera la condición de subversivos de las víctimas, es decir, aún si hipotéticamente se aceptara que se probó que los señores Castillo portaban las armas y dotaciones que supuestamente fueron encontradas al momento de efectuar el levantamiento de los cadáveres, incluso en el caso en el que existiera -que no la hay- plena prueba de que se trataba de miembros activos de un grupo subversivo, tal circunstancia no conduciría a una conclusión distinta en relación con la responsabilidad de la entidad demandada, ya que ni siquiera tratándose de guerrilleros, alzados en armas contra el Estado, resulta admisible su homicidio en la forma en la que se presentó en el caso bajo examen, en donde las víctimas fueron ultimadas hallándose en estado de indefensión y por la espalda, lo que desvirtúa que su muerte haya sido consecuencia de un combate típico con las fuerzas armadas.”

**d. Reconocimiento de perjuicios morales a menor recién nacido**

**Extracto:** “Cabe hacer una aclaración en relación con los perjuicios inmateriales sufridos por el menor Diego Gabriel Castillo Castillo, hijo del occiso Gabriel Castillo Chingaté, para quien también se pidió la indemnización de perjuicios morales, no obstante que, para la fecha de los hechos, apenas contaba con 2 meses de nacido. Al respecto, considera la Sala procedente el reconocimiento de este perjuicio a favor del menor, toda vez que precisamente a tan corta edad, fue privado de la posibilidad de crecer al lado de su padre y de gozar, por lo tanto, de su cariño, su compañía, su protección y ejemplo, carencias que sin duda alterarán su esfera afectiva; “(...) no se puede desconocer, como lo enseña la vida social y la experiencia humana, que el suceso de muerte del progenitor priva al menor de las condiciones fundamentales de crecimiento, desarrollo personal y sentimental, en tanto carecerá, a lo largo de su vida, de la figura paterna para recibir de él afecto y la dirección necesarios para el normal desenvolvimiento de un ser humano”. En consecuencia, se reconocerá a favor del menor Diego Gabriel como indemnización por este perjuicio, el equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

[Sentencia de 29 de agosto de 2012. Exp. 25000-23-26-000-1998-02489-01\(19913\)A M.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH. Acción de reparación directa](#)

**3. El Consejo de Estado negó las pretensiones formuladas por los herederos del señor Mirocletes Durango Ruíz, quienes pretendían una indemnización por daños y perjuicios equivalente a \$591'714'668.547.331 y \$2'522.817.686.419, por el desconocimiento del plazo razonable para adoptar una decisión final en el procedimiento de extinción de dominio del fundo denominado “Tierras del Oriente Antioqueño” y del subsuelo íntegro de los yacimientos carboníferos ubicados en el municipio de Venecia (Antioquia), respectivamente.**

**Síntesis del caso:** El señor Mirocletes Durango Ruíz, fue el legítimo titular del derecho de dominio del fundo denominado “Tierras del Oriente Antioqueño”, de igual forma, lo fue del subsuelo íntegro de los yacimientos carboníferos, como consecuencia del fallecimiento del señor Durango Ruíz, se inició el proceso de sucesión intestada. El INCORA inició proceso de extinción del dominio, mediante la Resolución No. 11555 del 24 de agosto de 1967, conforme a lo establecido en la ley 4 de 1973, se debió registrar en los folios de matrícula inmobiliaria la iniciación del procedimiento administrativo de extinción del dominio en aras de dar publicidad de la decisión adoptada; el INCORA sólo cumplió esta obligación el 15 de julio de 1978, el artículo 23 de la ley 135 de 1961, modificado por el artículo 12 de la ley 4 de 1973, estableció

que el término para adoptar la decisión final sobre la extinción de dominio se vencía a los 20 días siguientes. El Ministerio de Minas y Energía mediante la Resolución No. 002148 del 14 de noviembre de 1978 se abstuvo de reconocer propiedad privada, comoquiera que la familia Durango Restrepo no acreditó la existencia del fallo que declare el derecho invocado y los linderos correspondientes. El motivo por el cual la familia Durango Restrepo no pudo obtener el reconocimiento de la propiedad privada, se debió a que se carecía de un título real, el proceso de extinción de dominio culminó el 23 de mayo de 2001.

**a. El ejercicio de la posesión efectiva de la herencia y la legitimación en la causa por activa**

**Extracto:** “Yerra el Tribunal de primera instancia al señalar que los demandantes no cuentan con legitimación en la causa, en la medida que, al margen de que no hubieran demostrado la propiedad o la posesión material sobre los bienes inmuebles herenciales, lo cierto es que sí están favorecidos por un decreto de posesión efectiva sobre la herencia, decisión judicial que se encuentra inscrita en todos los folios de matrícula inmobiliaria antes señalados.”

**b. Responsabilidad del Incora (hoy Incoder). La configuración de una falla del servicio por vulneración al debido proceso no fue la que generó o desencadenó el daño antijurídico**

**Extracto:** “Del acervo probatorio se tiene que el INCORA (hoy INCODER), incumplió de manera grave y ostensible con la carga obligacional que le era propia. En otros términos, el organismo estatal encargado del procedimiento administrativo decidió adelantar un trámite de extinción del dominio agrario por falta de explotación económica lo que desencadenó la inscripción de esas decisiones en los folios de matrícula inmobiliaria. En efecto, con la decisión del 24 de agosto de 1967 se ordenó iniciar las diligencias administrativas para determinar si era procedente o no la extinción del dominio agrario sobre el inmueble intitulado “Tierras del Oriente Antioqueño”. La referida actuación fue revocada el 23 de mayo de 2001, por consiguiente, los demandantes consideran que a partir de esta fecha se materializó el daño -pérdida material del bien- por la demora o retardo de la administración en la adopción de una decisión definitiva. A diferencia de lo sostenido por la parte demandante, considera la Sala que si bien se demostró la configuración de una flagrante y desconcertante falla del servicio por parte del INCORA (hoy INCODER) al haber vulnerado el derecho al debido proceso como consecuencia del desconocimiento del plazo razonable para adoptar una decisión final en el procedimiento administrativo de extinción del dominio, lo cierto es que esa irregularidad no fue la que generó o desencadenó el daño antijurídico que se reclama, esto es, la pérdida material de las tierras que integraban el bien de mayor extensión heredado. En otras palabras, no existe imputación fáctica (imputatio facti) entre el daño deprecado y la falla del servicio acreditada en el plenario.”

**c. Al margen de que se encuentre totalmente acreditada la omisión o el retardo generado por el INCORA hoy INCODER en relación con la decisión de revocar el acto de apertura del proceso de extinción del dominio agrario -luego de más de treinta y tres años los demandantes no demostraron la imputación del daño antijurídico en cabeza de la administración pública, por lo tanto, en el caso concreto no está establecida la imputación fáctica, esto es, la relación material entre el daño y el comportamiento activo o pasivo de la administración pública.**

**Extracto:** “Es perfectamente posible que exista una falla del servicio de una entidad pública sin que la misma genere responsabilidad de la organización estatal; lo anterior, toda vez que es requisito sine qua non que se haya demostrado y constatado que ese comportamiento irregular de la administración -activo u omisivo- fue el factor determinante en la producción del daño antijurídico (imputatio facti). En el asunto sub examine, resulta incontestable que la administración pública desconoció -sin haber justificado de manera razonable y suficiente- el derecho al debido proceso, ya que transgredió de manera crasa el plazo razonable fijado en la ley para adoptar la decisión administrativa correspondiente; no obstante, esa monumental falla del servicio no fue la desencadenante de la pérdida de los derechos de propiedad o posesión que se deprecian en la demanda. En esa línea de pensamiento, carecen de fundamento o apoyatura las pretensiones indemnizatorias orientadas a que el Estado indemnice el valor comercial de las hectáreas que integraban el predio denominado “Tierras del Oriente Antioqueño”, y que se encuentran fijadas en el libelo demandatorio, comoquiera que la pérdida de la posesión, tenencia y, eventualmente, la propiedad -por el fenómeno de la prescripción adquisitiva- no es imputable o endilgable al INCORA (hoy

INCODER). En otros términos, la sola constatación de una falla del servicio como quebrantamiento de una obligación administrativa y del daño antijurídico no es suficiente para la declaratoria de responsabilidad, en tanto que para su procedencia es necesaria la verificación de la imputación fáctica del daño en cabeza de la administración pública.”

**d. Debe demostrarse que la pérdida de propiedad, tenencia o posesión sobre inmuebles, se produjo por el procedimiento de extinción de dominio a cargo de la entidad competente**

**Extracto:** “En el caso concreto, dista mucho de poder enrostrarle al INCODER la pérdida de la propiedad, tenencia o posesión sobre los inmuebles cuya posesión real invocan los demandantes. A contrario sensu, del análisis del acervo probatorio se concluye de manera inexorable e inexpugnable que los herederos - demandantes perdieron la posesión y tenencia sobre los terrenos que en otrora integraron las Tierras del Oriente Antioqueño, inclusive, desde antes de que se iniciara el trámite de extinción del dominio agrario. En esa perspectiva, mal haría esta Corporación en ordenar que el Estado repare un daño que se produjo debido a circunstancias múltiples, pero todas ajenas al procedimiento administrativo a cargo del INCORA (hoy INCODER) (...) Los demandantes se equivocan al pretender que el Estado repare un daño que no irrogó, puesto que con su demora injustificada en la adopción de una decisión administrativa no permitió, facilitó o produjo la pérdida de la propiedad, posesión o tenencia material de los herederos del señor Mirocletes Durango. A contrario sensu, la lesión se produjo -según se desprende del proceso y de los medios de convicción que obran en el mismo- por la imposibilidad que se ha generado de finiquitar o terminar la sucesión judicial del señor Durango, al grado tal que al año 2001 la misma se encontraba inconclusa, circunstancia que tampoco está relacionada con la actuación administrativa de extinción del dominio.”

**e. Las dilaciones injustificadas en una decisión administrativa. La vulneración del plazo razonable configura una falla del servicio en virtud del principio res ipsa loquitur. Violación del derecho al debido proceso sin que pueda llegar a establecerse la responsabilidad del Estado.**

**Extracto:** “Se tiene que la grosera y crasa falla del servicio -que en el asunto sub examine se advierte al rompe o de manera palmaria, en virtud del principio res ipsa loquitur- no originó la pérdida de la propiedad, posesión o tenencia de los demandantes respecto del bien denominado “Tierras del Oriente Antioqueño”, que fue por lo que se demandó. Por consiguiente, la falla del servicio del INCORA (hoy INCODER) sí produjo una violación del derecho al debido proceso de los demandantes, sin que pueda llegar a declararse por esa sola razón la responsabilidad patrimonial del Estado, comoquiera que, se insiste, de llegar a reconocerse una indemnización por ese concepto se estaría modificando la causa petendi de la demanda, toda vez que la misma se orientó y circunscribió a deprecar el daño antijurídico consistente en la pérdida de la propiedad, posesión y tenencia sobre el fundo denominado “Tierras del Oriente Antioqueño.”, sin que se hubiere solicitado en las súplicas del libelo demandatorio condena alguna por la violación al plazo razonable.”

**[Sentencia de noviembre 7 de 2012. Exp. 05001-23-31-000-2003-02308-01\(37046\) M.P ENRIQUE GIL BOTERO. Acción de Reparación Directa](#)**

**4. Se negaron las pretensiones de la demanda al Consorcio conformado por los Ingenieros Eduardo Arias Cruz y Jorge A. Duarte Ojeda, quienes solicitaron ante esta jurisdicción, declarar la nulidad de la Resolución 5998 de 14 de diciembre de 1994, mediante la cual el Fondo Nacional de Caminos Vecinales adjudicó contrato a la firma Oscar Fernández T y Fahesa Asesorar y Construir Limitada, para la construcción del camino de San José - San Juanito en los Municipios de Fómeque y San Juanito, al considerar que la escogencia de la propuesta que la entidad demandada realizó, obedeció a un estudio jurídico y técnico de las tres propuestas presentadas, descartándose la del consorcio, en razón a que la misma no cumplía con el lleno de todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones.**

**Síntesis del caso:** En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consorcio que participó en proceso de licitación pública nacional 60-94 por parte del Fondo Nacional de Caminos

Vecinales, impugnó acto administrativo que adjudicó contrato para la construcción de un camino, al considerar que presentaron la propuesta por el valor más bajo de todos los proponentes, que no incurrieron en ninguna desviación ni acción descalificante y que ocupaban el primer puesto, por lo que debió adjudicárseles a ellos el contrato y no a quienes resultaron beneficiarios, dado que la firma Oscar Fernández T y Fahesa Asesorar y Construir Limitada ocupaban el segundo lugar.

**a. La propuesta de los demandantes fue inverosímil e inviable técnicamente en razón a que los precios que ofrecieron para la ejecución del objeto del contrato no eran reales**

**Extracto:** “Encuentra la Sala que: La propuesta de los demandantes, en la licitación que dan cuenta los autos, por su contenido, es inverosímil e inviable técnicamente, porque los precios que ofreció para la ejecución del objeto contractual no se ajustaban a la realidad y señalaron unos precios, que los mismos demandantes reconocieron, que procedieron a “llenar el cuadro de relación de ítems, cantidades y precios, a cambio de colocar un valor elevado a sabiendas que no es factible a cualquier costo”, lo cual cambiaba las reglas fijadas por la Administración en el pliego de condiciones, en caso de adjudicársele, y que influían decisivamente en la determinación del referido ítems. Lo anterior, fue lo que llevó a la entidad demandada a rechazar la propuesta de los demandantes, fundamentada en un concepto técnico de la Subdirección de Ingeniería, hecho que es reconocido por los mismos actores y que conllevó a su eliminación del proceso licitatorio, tal como lo determinaba el pliego de licitaciones. Las consideraciones expuestas atenta contra los principios básicos que rigen la contratación estatal, tales como legalidad, igualdad, libre concurrencia, buena fe, imparcialidad, economía, celeridad, eficacia, moralidad administrativa, transparencia, prevalencia del interés general etc.; y es evidente que una propuesta en esas condiciones debe tenerse como no presentada y debe ser rechazada por la administración, pues actuar de manera diferente sería patrocinar la mala fe y va contra toda lógica que se proceda a adjudicar una licitación por parte de la administración, cuando de entrada se observa que la oferta presentada por los demandantes y a fin de cumplir con uno de los “documentos básicos de la propuesta”, hubiesen procedido a incluir dentro de la misma unas condiciones técnicas - financieras de imposible cumplimiento”.

**b. La oferta más económica no asegura la adjudicación de la licitación**

**Extracto:** “Si bien pudo acontecer que la oferta presentada por los demandantes fuese la más barata o la más económica, lo anterior no implicaba per se que tuviesen asegurada la adjudicación de la licitación. En absoluto. Lo que la Sala cuestiona es la mala fe en la presentación de la propuesta, y es lo que no se puede prohiar, porque no es acertado que so pretexto de cumplir con un requisito de la licitación, se acuda a conductas que atentan contra la lealtad, y a los principios que deben reinar en este tipo de trámites, como el de transparencia, economía y responsabilidad. El mencionado principio de transparencia, “entre otros requerimientos exige que en los pliegos de condiciones o términos de referencia se indiquen los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección, y se definan reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva (...). Es evidente que la entidad estatal está facultada para rechazar las ofertas, cuando de conformidad con la información a su alcance la entidad estime que el valor de una oferta resulta artificialmente bajo”.

**c. El valor de las ofertas no puede ser irrisorio, para no poner en riesgo el proceso y cumplimiento de las obligaciones contractuales, debe incluirse valores de costos y gastos reales para ejecutar las obras.**

**Extracto:** “No es lógico que los mismos actores al ser requeridos por la administración para que explicaran las razones que sustentan los valores dados en uno de los ítems preponderantes de la oferta, aquellos contestan diciendo que llenaron “el cuadro de relación de ítems, cantidades y precios, a cambio de colocar un valor elevado a sabiendas que no es factible a cualquier costo”, sin que lo anterior responda a circunstancias objetivas de los proponentes y su oferta, lo que pone en grave riesgo el proceso y el cumplimiento de las obligaciones contractuales en caso de que los demandantes se les hubiese adjudicado el contrato. Lo antes expuesto debe conducir indefectiblemente a la Administración a tener como no presentados en debida forma los documentos allegados por los demandantes y consecuentemente aplicar

la sanción establecida en el mismo pliego de condiciones, en el sentido de que la no presentación de cualquiera de ellos en los términos relacionados, “impediría tenerlos en cuenta para su evaluación y posterior adjudicación.”(...) La Sala entiende que, el establecimiento de dicho criterio, cumplió la función en el caso concreto, de evitar que los precios ofertados no consultaran la realidad de una de las ofertas presentadas, amén de servir de criterio de depuración de las varias ofertas en lo que al precio corresponde, criterios estos que se consideran razonables y que consultan en un todo el principio de selección objetiva y de igualdad de todos los oferentes. De conformidad con lo anterior, se tiene que la propuesta de los demandantes, fue rechazada por razones técnicas jurídicas, al incluir un precio artificialmente bajo, no acorde con la realidad, pues como lo dijo la entidad demandada, al contestar la demanda, “las propuestas deben ser viables y la formulada por la parte actora posiblemente era la más económica, pero se encontraba viciada en la viabilidad, ya que no contemplaba una serie de costos como era el transporte aéreo de la maquinaria lo cual era indispensable para la ejecución de la obras por adjudicar. Sería absurdo pretender que una junta de adjudicación se reuniera a estudiar propuestas exclusivamente sobre la base del menor valor sin entrar a realizar un análisis de la viabilidad de la misma respecto a los valores de costos y gastos que la ejecución de las obras demandan para el cumplimiento del contrato”.

[Sentencia de 5 de julio de 2012, Exp. 25000-23-26-000-1995-00881-01 \(23087\) M.P. OLGA MÉLIDA VALLE DE LA HOZ. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

**5. Se declaró patrimonialmente responsable a la Nación Rama Judicial - Fiscalía General, por la privación injusta de la libertad de señora sindicada de homicidio de su cónyuge, condenada por juez penal de primera instancia, con fundamento en indicios graves y análisis de estereotipos de género por un delito que no cometió. Se exhortó por esta Corporación a los jueces de la república como guardianes del orden jurídico, al deber de garantizar en las decisiones judiciales con perspectivas de género, los criterios de equidad, con miras a combatir la discriminación y marginamiento de personas o sectores de la población que han sufrido las inclemencias de la desigualdad.**

**Síntesis del caso:** La Señora Hermelinda Díaz López fue capturada el 18 de noviembre de 1996 por orden de la Fiscalía General de la Nación, entidad que le impuso medida de aseguramiento de detención preventiva por la presunta participación en la muerte de su esposo. Luego de ser condenada por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Valledupar por homicidio, la Sala de Decisión del Tribunal Superior Valledupar la absolvió al considerar que la encartada no cometió el delito que se le imputó, recuperando su libertad el día 11 de marzo de 1998.

**a. Responsabilidad del Estado por perjuicios causados a señora privada injustamente de la libertad por la muerte de su esposo, delito que no cometió**

**Extracto:** “La Sala encuentra que, con independencia de las consideraciones expuestas por las autoridades competentes en las actuaciones judiciales adelantadas contra la señora Hermelinda Díaz López, por el homicidio del señor Álvaro Antonio Ochoa, lo cierto es que la encartada penalmente no cometió el delito que se le imputó y por el que se le privó de la libertad, lo que hace responsable al Estado por los perjuicios causados. Efectivamente no le asiste razón al tribunal ad quem cuando desestima la responsabilidad estatal, fundado en que “la absolución de la señora HERMELINDA DÍAZ LÓPEZ no obedeció a causal alguna de las señaladas en el artículo 414 del Código de Procedimiento Penal, sino a que no había prueba suficiente para condenarla, debiéndose aplicar el principio del in dubio pro reo”. A contrario sensu, está demostrado que la absolución de la procesada se dio por no encontrar, en el acervo probatorio, elementos que llevaran a concluir su autoría en el homicidio del señor Álvaro Antonio Ochoa. (...) Dado que en el proceso penal no se demostró que la demandante cometió el homicidio del señor Álvaro Antonio Ochoa, la Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de la Nación deberá responder por los perjuicios ocasionados en cuanto privó, injustamente, a la accionante de su libertad. (...) En esta medida, se impone la revocatoria de la sentencia apelada para, en su lugar, declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por la privación injusta de la libertad que sufrió la demandante desde el 18 de noviembre de 1996 hasta el 11 de marzo de 1998, fechas acreditadas con la certificación del centro carcelario donde estuvo recluida”.

**b. Juez penal condenó a mujer por homicidio de su cónyuge, dando crédito a indicios graves con análisis discriminatorios de género.**

**Extracto:** “La sentencia absolutoria, la sana crítica bastaba para no dar crédito a los mal llamados “indicios graves”, alejados de las reglas de la lógica y de la seriedad que comporta esta clase de pruebas indirectas. A lo que debe agregarse que se echa de menos un análisis probatorio desprovisto de estereotipos de género que, de haber existido, no habría conducido a considerar que la sindicada atentó contra su cónyuge en razón de su propia infidelidad, dado que esta fue conocida por terceros y para hacerse al control económico de la sociedad familiar. Lo anterior porque sólo un análisis discriminatorio, cargado de prejuicios de género, explica que se haya concebido como indicios graves del homicidio del cónyuge la infidelidad de la mujer sindicada, falta que se conoció y el manejo de la sociedad familiar, a cargo de la víctima, pues de haber fallado el hombre no cabría la misma deducción. Esto en cuanto (i) las reglas de la experiencia indican que el agraviado suele atacar contra la vida del infiel y no éste contra el inocente, (ii) culturalmente se considera mayor el compromiso de la mujer con el matrimonio y así mismo la dificultad para el rompimiento, lo que conduciría a imaginar -en lógica perversa- que para la mujer, y no para el hombre, el homicidio es la única salida ante una situación conyugal adversa, (iii) históricamente la mujer estuvo subordinada al hombre, especialmente en el campo matrimonial, lo que conllevaría a considerar -sin fundamento alguno en el sub lite- el homicidio como medio de emancipación, (iv) es la mujer y no el hombre quien, cuidando las apariencias, deberá parecer virtuosa y (v) persiste la infundada creencia de que la mujer no es capaz de forjarse un futuro económico propio”.

**c. Se exhorta a los Jueces de la República para que contribuyan en las decisiones judiciales a que garanticen los criterios de equidad y a combatir la discriminación de género y marginamiento de personas que han sufrido las durezas de la desigualdad.**

**Extracto:** “Los casos de discriminación, por razón de género, bien pueden tener origen en actuaciones judiciales que coloquen en posición desfavorable a la mujer por el hecho de serlo, lo que desconoce el principio de igualdad y, en suma, la axiología que irradia los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos y la propia Constitución. Sin duda alguna, se resquebraja el valor de la igualdad real ante la ley cuando, en el escenario de un proceso judicial, se analiza sesgadamente el material probatorio y, como en el caso de autos, se detiene a una mujer y se le imponen 42 años de prisión, por el homicidio de su cónyuge o compañero, con fundamento en que ella le era infiel, que esto se llegó a conocer y que la víctima administraba un capital. Argumentos que, de suyo, no permiten concluir la responsabilidad penal y que, como lo anotó el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, no constituyen indicios que revistan la seriedad exigida en un juicio de tal naturaleza. (...) Se privó injustamente de la libertad a la señora Hermelinda Díaz López y todo indica que lo acontecido se explica por la valoración discriminatoria de las pruebas allegadas, pues no se entiende de otra manera cómo, aduciendo que la sindicada era infiel, que se conoció de su infidelidad y que la víctima contaba con un patrimonio, se concluyó que todo indicaba que la antes nombrada ordenó la muerte de su esposo. Se han definido criterios de equidad para garantizar decisiones judiciales con perspectiva de género y, para el efecto, se acude a preguntas claves que ayudan a identificar si se está ante una situación de discriminación de género. Lo primero consiste en constatar si, en el caso a resolver, está de por medio una mujer, supuesto que se cumple en autos, para luego analizar si la vinculada actúa como sujeto activo o pasivo; si la decisión la favorece o perjudica y, en últimas, si lo resuelto habría sido diferente de tratarse de un integrante del sexo opuesto. (...) observando el contexto sub examine, las respuestas que surgen de los interrogantes -enunciados al pie de página- dejan claro que la actora fungió como sindicada de la muerte de su esposo y que fue privada de la libertad con base en una valoración indiciaria que habría sido diferente, de tratarse del homicidio de la mujer, pues en este último caso se habría concluido que el hombre infiel no requiere del homicidio para romper el compromiso matrimonial; ni se sentiría presionado hasta atacar contra la vida de su esposa, porque se conoció su propia infidelidad y no trataría de hacerse al patrimonio de ésta, en cuanto cuenta con las capacidades para forjar el suyo. De dónde afirmar entonces, sino con base en el estereotipo acorde con el cual la mujer adquiere un compromiso particular y un estatus social y económico propio y permanente por el hecho del matrimonio, para así vincularla con el homicidio de su esposo. (...) Los jueces, como cultores de la justicia y guardianes del orden jurídico, están llamados a contribuir a la realización de los fines esenciales del Estado y, entre ellos, a combatir la discriminación y el marginamiento. No en vano, la sociedad actual se interesa, cada vez más, en superar las injusticias

seculares y promocionar a las personas o sectores de la población que, tradicionalmente, han sufrido las inclemencias de la desigualdad y la discriminación. (...) Es un hecho notorio que, aún en ciertos contextos, nuestra sociedad, sin atender a criterios razonables de distinción, asigna, según el sexo, los roles y funciones que deben cumplir unas y otras personas -por ejemplo el trabajo doméstico, asumido exclusivamente por las mujeres y las labores mejor remuneradas, desempeñadas generalmente por los hombres-. No obstante, es una realidad incontrovertible que las mujeres avanzan, cada día más, en el camino hacia la igualdad sustancial, de manera que tendría que haberse considerado por parte del juez (i) que la sindicada bien podía ponerle fin a su relación conyugal, de haber sido éste su deseo, (ii) que el conocimiento de su infidelidad no comportaba para la mujer, en sí mismo, un marginamiento social y (iii) que la sindicada tenía una profesión independiente que le permitía solventar sus necesidades y gozar de un bienestar, sin aguardar a hacerse, por cualquier medio, al patrimonio conyugal. En este sentido, la Sala exhorta a los jueces de la república para que contribuyan, activamente y en el marco de sus competencias, a la materialización de la igualdad y, por tanto, a la construcción de una nación justa, respetuosa de la dignidad humana y de los derechos de todos los asociados. Sólo en esa medida es posible alcanzar la convivencia pacífica y los fines constitucionales”.

[Sentencia de 29 de agosto de 2012, Exp. 2001-23-31-000-2000-00567-01 \(24093\) M.P. STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO . Acción de reparación directa.](#)

**6. Se declaró administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación Policía Nacional y Fiscalía General de los perjuicios materiales causados a la Sociedad Aerolíneas Andinas S.A por retener aeronave, en virtud de decisión de la Unidad Investigativa de Policía Judicial de la Dirección de la Policía Antinarcóticos cuando adelantó un operativo en el Aeropuerto Vanguardia de Villavicencio, resaltando que el motivo de la inmovilización obedeció al deterioro en la plaqueta de identificación, lo que no constituía prueba sumaria de la vinculación del bien inmueble a la comisión de un delito.**

**Síntesis del caso:** La Empresa Aerolíneas Andinas S.A solicitó el pago de perjuicios ocasionados injustamente por la incautación de aeronave de su propiedad, la que ocurrió por no encontrar la administración en debida forma las plaquetas de identificación de la aeronave, pero que finalmente resultó vinculada por estupefacientes.

**a. Injusta retención de aeronave investigada por presunto delito de porte de estupefacientes**

**Extracto:** “Del Acta de la “Inspección Judicial” allegada al expediente se tiene que la razón fundamental para ordenar la inmovilización de la aeronave radicó en que el Técnico en identificación de aeronaves señaló: “Al confrontar la documentación presentada ante el libro de vuelo de la aeronave con la plaqueta original de la misma se pudo determinar que la plaqueta impuesta por la fábrica del avión se encuentra en estado de deterioro y no presenta impregnación de dicha plaqueta legible de la misma por cuanto se le imprimió en forma desordenada dicha serialización, en el libro figura el número de serie 43-49745 y la fabricación y designación de Douglas C-47D”, motivo éste que aun cuando no se señaló expresamente por la funcionaria encargada de adelantar la diligencia, lo cierto es que se constituyó en la razón fundamental para ordenar la inmovilización y la imposición de cuarenta sellos en la aeronave a través de los cuales se identificó como objeto de una investigación por la Dirección Nacional de Estupefacientes. Para la Sala, el hecho de que las plaquetas de identificación de la aeronave parecieran adulteradas, lo que hubiere podido llevar a tener dudas respecto de su matrícula, no constituye prueba sumaria de la vinculación del bien inmueble a la comisión de un delito de aquellos señalados en el artículo 9º del Decreto-ley 99 de 1991, entre los cuales se encuentran los consagrados en la Ley 30 de 1986. (...) En el mismo sentido, en el curso de la diligencia de Inspección Judicial el Técnico en identificación de aeronaves afirmó: “En su forma exterior se le tomaron improntas en el motor derecho de fabricación Pratt-Whitney de manufactura numéri[ca] 41-16654. No presentando modificación alguna en la misma; de la misma forma se hizo la impronta del lado izquierdo de manufactura Nro. 70422 no presentando remoción ni adulteración de la misma”. Es decir, aparte del carácter ilegible de las plaquetas de identificación, la aeronave no presentaba signos de alteración alguna”.

**b. La falta de pericia de técnico que participó en diligencia de inspección judicial originó ocurrencia del daño reclamado.**



**Extracto:** “La Sala debe resaltar que el técnico en identificación de aeronaves que participó en la diligencia de Inspección Judicial debía conocer las especificaciones técnicas y particularidades de la aeronave que le correspondía inspeccionar, sin embargo su falta de pericia en el área del conocimiento que debía manejar constituyó un factor determinante para la ocurrencia del daño. Para la Sala si bien es cierto que la realización de Inspecciones a bienes, como la que se debate en el presente proceso, constituye una carga pública que debe ser soportada por los ciudadanos, no lo es menos que esas diligencias deben practicarse de manera idónea, adecuada, con el respeto de los derechos de los administrados y por funcionarios suficientemente capacitados para identificar las posibles irregularidades de identificación u otras que presenten los bienes objeto de análisis. (...) Se debe reiterar, en todo caso, que en el acta correspondiente a la Inspección que realizó la Policía Nacional el 19 de diciembre de 1995 no se encuentran los elementos argumentativos suficientes y necesarios para que las diferentes autoridades administrativas y judiciales llamadas a intervenir posteriormente en procesos de esta naturaleza puedan cumplir de manera adecuada sus funciones, lo cual adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que la orden de inmovilización de aeronaves o automotores constituye una grave limitación a los derechos fundamentales de propiedad y de libertad de empresa de los propietarios de los bienes objeto de esas medidas”.

**c. Por falta de pruebas, no se reconocen perjuicios materiales por daños causados al buen nombre o good will de persona jurídica.**

**Extracto:** “De manera general los daños al buen nombre o good will deben incluirse en el concepto de perjuicios materiales, por cuanto dichos derechos aunque pertenezcan a la órbita de lo intangible constituyen parte del acervo patrimonial de la persona jurídica, por lo tanto, si el daño producido por la entidad demandada generó un detrimento en aquellos bienes inmateriales que constituyen la noción de establecimiento de comercio, la condena deberá resarcir tanto el daño emergente, cuya tasación depende de los gastos en los que haya incurrido la persona jurídica para restablecer su buen nombre o good will, como el lucro cesante, enmarcado en lo que la persona jurídica afectada por la actuación de la entidad demandada haya dejado de percibir por el hecho dañino. Lo anterior no obsta, se reitera, para que el Juez reconozca la existencia de perjuicios morales a favor de personas jurídicas, siempre y cuando, como es lógico, dichos perjuicios encuentren su fundamento en el acervo probatorio obrante en el expediente. Descendiendo al caso concreto, la Sala encuentra que la empresa Aerolíneas Andinas S.A. ALIANSA, alegó la ocurrencia de un perjuicio moral por cuanto consideró que la actuación de las entidades demandadas le habría generado “un perjuicio al buen nombre (good will) de la sociedad demandante, la cual se vio afectada en su prestigio comercial por la retención ilegal de la aeronave”. La Sala no accederá a esta pretensión propuesta por ALIANSA, por cuanto: i) en el expediente no existen pruebas que permitan acreditar la ocurrencia del referido perjuicio, es decir, no se encuentran elementos probatorios que permitan inferir alguna afectación del buen nombre comercial que le hubiere generado una pérdida de su clientela o una desventaja en el mercado, perjuicios que, se reitera, son de carácter material y no moral; y, ii) si bien es cierto que la aeronave HK-2581 tenía a la vista 40 sellos, los cuales indicaban que el bien se encontraba sometido a una investigación por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, lo cierto es que en el expediente se acreditó que el bien permaneció aparcado en el hhangar de la empresa demandante ubicado en el Aeropuerto Vanguardia de la ciudad de Villavicencio (de lo cual da cuenta el acta de entrega de la aeronave, razón por la cual la actuación de las entidades demandadas no pudieron generar la pérdida o merma del buen nombre comercial alegada por la parte actora”.

**[Sentencia de 16 de agosto de 2012, Exp. 50001-23-31-000-1997-06359-01 \(24991\) M.P. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Acción de reparación directa.](#)**

**7. El Consejo de Estado declaró administrativa y patrimonialmente responsable al Municipio de Popayán (Cauca) por la muerte de una ciudadana y las lesiones sufridas por otro, quienes se dedicaban a la labor de reciclaje en el relleno sanitario del municipio al demostrarse la omisión en el deber de control y vigilancia del servicio público a cargo de la entidad demandada.**

**Síntesis del caso:** El 16 de enero de 1997, los señores Reiler Vásquez Valencia y María Argenis Montenegro Gutiérrez, cuando realizaban labores de reciclaje en el Relleno Sanitario del Municipio de Popayán, fueron

impactados por un artefacto explosivo que le causó lesiones graves al señor Vásquez Valencia, y la muerte a la señora María Argenis.

**La omisión en el deber de control y vigilancia del servicio público de aseo, en la recolección, tratamiento y disposición final de las basuras genera responsabilidad patrimonial o extracontractual del Estado por el título de imputación de Falla del Servicio**

**Extracto:** “[L]os recicladores son personas que se encuentran indudablemente en una situación de debilidad manifiesta, sin seguridad social, sin un salario fijo, incluso, sin los elementos mínimos de seguridad que les permita enfrentar muchas de las contingencias que implica su labor, razón por la cual, el Estado se encuentra -como destaca la H. Corte Constitucional- en la obligación de llevar a cabo acciones afirmativas para su protección y dignificación como seres humanos y, dentro de dicha perspectiva, considera la Sala que el espectro de tales medidas cobija también el campo de la responsabilidad por los daños que llegaren a sufrir en el ejercicio de su actividad, en el entendido que resultaría contrario a los mandatos de justicia y equidad pretender que el Estado disfrute únicamente de los favores que representa su actividad pero los abandone en cuanto a los perjuicios que su labor les pueda ocasionar. (...) siendo responsabilidad del Municipio de Popayán el manejo de los residuos sólidos transportados en los carros recolectores de basura para ser depositados en el Relleno Sanitario, al permitir que los recicladores realizaran labores de selección de los elementos que se podían reutilizar, si bien es cierto les facilitó el cumplimiento de una labor que, como ya se anotó, les posibilitaba derivar ingresos, también lo es que la entidad territorial y la comunidad toda, obtuvieron con ello una ganancia en materia de protección y conservación del medio ambiente, quedando - quienes tal labor cumplían- sometidos a un riesgo mayor que el resto de la colectividad, de tal manera que, pese a no existir ninguna clase de vinculación laboral entre el Municipio y las personas que ejercían la labor de reciclar, se debe asumir por parte del ente territorial la responsabilidad por los daños antijurídicos que se les causaron, en aras de restablecer el principio de igualdad frente a las cargas públicas que se vio resquebrajado en este caso concreto, como una específica medida afirmativa de aquellas a las que se ha hecho referencia con anterioridad”.

[Sentencia de Sala Plena de la Sección Tercera de 1º de noviembre de 2012. Exp. 19001-23-31-000-1998-09000-01\(20773\). MP. HERNÁN ANDRADE RINCÓN. Acción de Reparación Directa](#)

\* Con aclaración de voto de los consejeros: Stella Conto Díaz del Castillo, Enrique Gil Botero y Jaime Orlando Santofimio Gamboa, y con salvamento de voto del consejero Carlos Alberto Zambrano Barrera

**8. El Consejo de Estado declaró patrimonialmente responsable al municipio de Medellín por los perjuicios ocasionados a un ciudadano por la reducción del número de pasajeros que transportaba con su vehículo de transporte público, toda vez que la demandada incurrió en una omisión en el deber de vigilancia y control de las rutas ante el fenómeno de transporte informal**

**En este fallo se reitera posición jurisprudencial de la Sala con relación al tratamiento del servicio público y medidas adoptadas por el Municipio de Medellín en lo referente a transporte informal**

**Síntesis del caso:** Durante el lapso de 1993 a 1996, en el Municipio de Medellín proliferaron rutas de transporte urbano informal que generó disminución en la movilización de pasajeros diarios en los vehículos de transporte público.

**La obligación del control del transporte público a cargo de la Secretaría de Tránsito Municipal o Distrital es una obligación de medio y no de resultado. El incumplimiento de este deber genera responsabilidad patrimonial o extracontractual del Estado**

**Extracto:** “[S]e imputa responsabilidad al municipio de Medellín - Secretaría de Tránsito y Transporte, por el incumplimiento del deber de controlar el servicio de transporte público “informal” que afectaba las rutas asignadas a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. “COOPETRANSA” a la cual estaba afiliada el demandante, de manera que conviene precisar el tema de la configuración de la responsabilidad del Estado en los casos en los que la misma se deriva de una omisión en la observancia de

las obligaciones que le han sido impuestas por las normas respectivas.(...) de conformidad con los artículos 1 y 3 del Decreto 1787 de 1990, por el cual el gobierno nacional expidió el estatuto nacional de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto, para el ejercicio de las funciones asignadas al Distrito de Bogotá y a los municipios por el Decreto 80 de 1987, es a los distritos y municipios a quienes les corresponde la inspección y vigilancia del transporte “informal”. La autoridad municipal competente es la encargada de regular la prestación del servicio y en ese orden es quien realiza la autorización o reconocimiento, mediante una licencia de funcionamiento, a la empresa que cumpla con los requisitos definidos por mencionado estatuto (arts. 8, 17, 56, 68, 69, 74 y ss.). (...) los artículos 111 y 112 del estatuto, dotan de facultades a los organismos municipales encargados del control del transporte informal, para la imposición de sanciones consistentes en multas a los particulares que presten servicio público de transporte y a los de servicio público que no estén vinculados legalmente a una empresa. (...) Específicamente en el caso del municipio de Medellín, la obligación relativa al control vigilancia y organización del transporte de la ciudad, fue desarrollada en el acuerdo número 12 de 6 de septiembre de 1971 (f 263-264 c. 1) expedidos por el concejo municipal, mediante el cual en su artículo 3° creó la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio del Medellín, (...) Conviene precisar que sobre el alcance de la obligación en cabeza de la secretaria de tránsito del municipio de Medellín, su ejecución material en realidad supone el control del transporte “informal” mediante la imposición de las sanciones a las que se hizo referencia, razón por la cual la misma es de medio, y no de resultado; con lo cual la prestación debida se satisface cuando el obligado dispone de los instrumentos que tiene a su alcance para la satisfacción del derecho respectivo, toda vez que dicho fenómeno por la magnitud y la forma en que se desenvolvía, dado el número de vehículos particulares y de transporte público no afiliados a cooperativas autorizadas que ejercían su actividad en las diferentes rutas, hacía materialmente imposible garantizar el resultado esperado, esto es que cesara en su totalidad la actividad ejercida desde la “informalidad”.

**[Sentencia de 29 de agosto de 2012. Exp. 05001-23-31-000-1996-00409-01\(25041\). MP. DANILO ROJAS BETANCOURTH \( E\). Acción de Reparación Directa](#)**

**9. El Consejo de Estado declaró administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional por los daños y perjuicios sufridos por pobladores del municipio de San José de Alban (Nariño) con ocasión de un atentado terrorista sufrido, toda vez que se demostró el incumplimiento en las obligaciones del Estado en su posición de garante**

**En este fallo se da cumplimiento a las obligaciones y derechos establecidos por el Bloque de constitucionalidad y para ello se analiza: i) Control de Convencionalidad; ii) Principio de distinción en el conflicto armado; iii) Hecho del tercero como excepción y no como regla en el marco del conflicto armado, y también, iv) se da alcance al contenido del fallo de Unificación de Sala Plena de Sección de 23 de agosto de 2012, exp. 24392, en lo referente a los criterios para la determinación de la indemnización de los perjuicios morales.**

**Síntesis del caso:** El 27 de agosto de 1999 se presentó una explosión en la plaza central del municipio de San José de Alban (Nariño) por ataque de grupo armado guerrillero; hecho al cual le sucedió enfrentamientos entre el grupo armado ilegal y el Ejército Nacional (Tercer Distrito) presente en la zona. Como consecuencia de estos hechos se dio la muerte de varios pobladores y la destrucción de bienes.

**a. Régimen de responsabilidad aplicable en los casos que se produce muerte y lesiones a miembros de la población civil durante ataque armado y enfrentamiento entre el Estado y un grupo armado insurgente, por: acción, omisión o inactividad en los deberes de protección, seguridad y ejercicio de la soberanía, o, bien por ruptura del equilibrio de las cargas públicas de los miembros de la población civil afectados**

**Extracto:** “Se hace necesario valorar la imputación en una doble perspectiva: en primer lugar, desde la producción del daño antijurídico ocurrido durante un ataque armado y el enfrentamiento entre el Estado y un grupo armado insurgente, bien sea como consecuencia de la acción, omisión o inactividad en los deberes de protección, seguridad y ejercicio de la soberanía en las que hayan podido incurrir las entidades demandadas, y que representen, también, la vulneración de los derechos reconocidos a la vida e integridad, dentro del marco de la dignidad humana, y los derechos humanos que por el mismo bloque

merecen ser objeto de protección en cabeza de las fallecidas y los lesionados en los hechos acaecidos el 27 de agosto de 1999, como miembros de la población civil. De tal manera, cabe observar la atribución jurídica del daño antijurídico, en principio, a las entidades demandadas por falla en el servicio consistente en el incumplimiento e inobservancia de los deberes positivos derivados de exigencias constitucionales, legales, y del bloque ampliado de constitucionalidad (artículo 93), esto es, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, que pueden ser constitutivos de una falla en el servicio. (...) En clave constitucional, de acuerdo con lo consagrado en la Constitución Política, es claro que la obligación positiva que asume el Estado de asegurar a todas las personas residentes en Colombia la preservación de sus derechos a la vida y a la integridad física, como manifestación expresa de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y a la seguridad personal, no se encuentra dentro de la clasificación moderna de las obligaciones como una obligación de resultado sino de medio, por virtud de la cual son llamadas las distintas autoridades públicas a establecer las medidas de salvaguarda que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes, a fin de evitar la lesión o amenaza de los citados derechos fundamentales. Desde la perspectiva del derecho internacional humanitario, debe observarse lo consagrado en el Convenio IV de Ginebra del 12 de agosto de 1949, “relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra” (ratificado por Colombia el 8 de noviembre de 1961), y en el Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, “relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional”.

#### b. Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado

**Extracto:** “Tratándose de situaciones ocurridos en el marco del conflicto armado interno, el Estado debe orientar su accionar no sólo a cumplir los mandatos constitucionales (artículo 2, especialmente, de la Carta Política) y legales, sino también a dar cabal aplicación y respetar lo consagrado en el Protocolo II a los Convenios de Ginebra, en especial los siguientes mandatos positivos: i) es aplicable a los conflictos armados “que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo” (artículo 1); ii) será aplicable “a todas las personas afectadas por un conflicto armado” (artículo 2); iii) la invocación de este Protocolo, en los términos del artículo 3.1, no puede hacerse con el objeto de “menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos” (respeto del principio de soberanía en sus dimensiones positiva y negativa); iv) como garantía fundamental se establece que todas “las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor (...) Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes” (artículo 4.1); y, v) se prohíben los “atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio (...) o toda forma de pena corporal” (artículo 4.2). (...) cabe afirmar que “ante la inevitabilidad de los conflictos, se hace perentorio garantizar, por las vías que sean -internacionales o internas-, el respeto de las reglas básicas de humanidad aplicables en cualquiera situaciones de violencia bélica; situaciones que al día de hoy se presentan en su mayor parte como conflictos armados sin carácter internacional”.

#### c. El principio de distinción como garantía que es exigible al Estado en el marco del conflicto armado interno

**Extracto:** “Dentro del catálogo de principios reconocidos por los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario está previsto el principio de distinción, según el cual “las partes dentro de un conflicto armado deberán distinguir entre población civil y combatientes y entre bienes civiles y objetivos militares”. Dicho principio se justifica en la necesidad de que “las hostilidades se libren entre combatientes y contra objetivos militares para que en ninguna circunstancia afecten a los no combatientes y a los bienes civiles”. (...) tal como lo ha señalado la Corte Internacional de Justicia, el principio de distinción pretende “la protección de la población civil y de objetos civiles, y establece la distinción entre combatientes y no combatientes; los Estados nunca pueden hacer a los civiles objeto de

ataques, y en consecuencia nunca pueden utilizar armas que sean incapaces de diferenciar entre objetivos civiles y militares”. (...) según la jurisprudencia constitucional tales normas convencionales y consuetudinarias de Derecho Internacional Humanitario integran el denominado bloque de constitucionalidad. (...) Al respecto, la propia Corte Constitucional ha señalado que “[e]l hecho de que las normas que integran el bloque de constitucionalidad tengan jerarquía constitucional hace de ellas verdaderas fuentes de derecho, lo que significa que los jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones. Así como el preámbulo, los principios, valores y reglas constitucionales son obligatorios y de forzoso cumplimiento en el orden interno, las normas del bloque de constitucionalidad son fuente de derecho obligatoria para todos los asociados. (...) El hecho de compartir la jerarquía del texto formal de la Carta convierte a los dispositivos del bloque en “eje y factor de unidad y cohesión de la sociedad”, y la condición de ocupar con ellos el máximo peldaño en la escala normativa obliga a que toda la legislación interna acondicione su contenido y ajuste sus preceptos a los estatutos por aquellas adoptados, pues éstos irradian su potestad sobre todo el ordenamiento normativo.” (...) Por último, resulta pertinente resaltar que en pretéritas ocasiones la Sección Tercera ha establecido que las vulneraciones a principios del Derecho 50 Internacional Humanitario constituyen supuesto suficiente para declarar la responsabilidad del Estado con fundamento en el título de imputación “falla del servicio”.

#### d. El hecho del tercero como excepción y no como regla en el marco del conflicto armado

**Extracto:** “El hecho del tercero no es una causal que permita al juez crear una regla general como máxima, sino que, por el contrario, lo invita a analizar, teniendo en cuenta las especiales condiciones del Estado colombiano, cuándo, en qué medida, y bajo qué proporcionalidad el Estado estaría llamado a responder, o con otras palabras, le sería atribuible (fáctica y jurídicamente) un daño antijurídico producido por un tercero, sin acudir a verificar los vínculos o relaciones de este con la administración pública, sino a partir de la exigencia máxima de la tutela de la víctima como premisa de la responsabilidad extracontractual del Estado en la visión moderna y humanista. (...) Sin duda, el tratamiento que se pueda dar la hecho del tercero en la visión propia a los tiempos que corren, no permite que sigamos anclados en el modelo clásico causalista, y nos centremos en la vocación que el instituto de la responsabilidad debe atender: herramienta complementaria para tutela de los derechos de los administrados, especialmente de los derechos humanos; factor de convivencia y del logro de la paz, y; instrumento que permita la aplicación de una justicia redistributiva donde sea el principio de solidaridad el que opere, no la visión individualista propia a los orígenes del mismo instituto. (...) El hecho del tercero debe convertirse en una excepción a la regla general de la primacía de la víctima en la determinación de la responsabilidad extracontractual del Estado, como criterio garantístico, finalístico y principal para dotar al Estado de una herramienta con vocación preventiva, no simplemente como verificación de hechos que sistemáticamente se producen y no tienen eco en la actividad del Estado para procurar tratarlos, superarlos y, así alcanzar la reconciliación nacional.”

#### e. Motivación para la tasación de los perjuicios morales

**Extracto:** “La reciente sentencia de la Sala Plena de la Sección Tercera de 23 de agosto de 2012, sostiene claramente que el “Juez Contencioso al momento de decidir se encuentra en la obligación de hacer explícitos los razonamientos que lo llevan a tomar dicha decisión, en el entendido que la ausencia de tales argumentaciones conlleva una violación al derecho fundamental del debido proceso” (citando la sentencia T-212 de 2012 de la Corte Constitucional). A lo que se agregó, en la misma sentencia de Sala Plena de Sección Tercera, una serie de criterios o motivaciones razonadas que debían tenerse en cuenta para tasar el perjuicio moral, partiendo de afirmar que “teniendo en cuenta las particularidades subjetivas que comporta este tipo de padecimiento que gravitan en la órbita interna de cada individuo, sin que necesariamente su existencia corresponda con la exteriorización de su presencia, ha entendido esta Corporación que es posible presumirlos para la caso de los familiares más cercanos, dada la naturaleza misma afincada en el amor, la solidaridad y el afecto que es inherente al común de las relaciones familiares, presunción de hombre que, desde luego, es susceptible de ser desvirtuada dentro del proceso”. (...) Y se concluyó, en la citada sentencia (...) que “no puede perderse de vista que de tiempo atrás la jurisprudencia de esta Sala -y de la Corte Suprema de Justicia también-, ha soportado la procedencia de reconocimiento de este tipo de perjuicios y su valoración no solamente

con fundamento en la presunción de afecto y solidaridad que surge del mero parentesco, sino que, acudiendo al arbitrium iudicis, ha utilizado como criterios o referentes objetivos para su cuantificación la (sic) características mismas del daño, su gravedad y extensión, el grado de afectación en el caso a cada persona, vale decir el conjunto de elementos o circunstancias de hecho que enmarcan la situación del demandante afectado, para, por vía del análisis de conjunto, debidamente razonado, llegar a concretar un monto indemnizatorio determinado que de ninguna manera puede asumirse como algo gracioso, nacido de la mera liberalidad del juez” (subrayado fuera de texto). (...) En la misma línea ésta Sub-sección desde junio de 2011 viene afirmando la necesidad de motivar razonadamente la tasación de los perjuicios morales, con fundamento no solamente en la presunción de aflicción derivada de la mera constatación del parentesco, sino considerando de las pruebas allegadas una serie de criterios o referentes objetivos que permitan la cuantificación del perjuicio moral de una manera razonada, proporcional y, especialmente, ponderadamente en consideración a cada caso, y no como una regla en abstracto.”

#### f. Criterios o variables a tener en cuenta para la tasación y liquidación de los perjuicios morales

**Extracto:** “Con base en las anteriores premisas, el juez contencioso administrativo está llamado a considerar, dentro de su discrecionalidad judicial, en su apreciación criterios como i) el dolor sufrido, ii) la intensidad de la congoja; iii) la cercanía con el ser perdido, iv) derecho (s) vulnerado (s) -considerar, especialmente, la vulneración de derechos humanos, o del derecho internacional humanitario-, v) la conformación del núcleo familiar, vi) las diversas relaciones y vii) la valoración ponderada de lo que representa moralmente la angustia, la tristeza y la aflicción (de verse con el fallecimiento de sus familiares; o por la pérdida de bienes muebles o inmuebles). Se trata de criterios objetivos, si cabe, fundados en los principios de equidad, razonabilidad, reparación integral y proporcionalidad, que deben permitir al juez determinar con justicia (distributiva) la tasación del “quantum” indemnizatorio de los perjuicios morales reclamados en cada caso en concreto, y que no pueden generalizarse aplicando las reglas de la experiencia como si se tratara de variables unívocas y uniformes, sino que debe considerarse las circunstancias de cada caso en concreto, las singularidades de los sujetos, de los grupos familiares y la aplicación de los anteriores criterios. Sin embargo, una vez definidos los criterios o referentes objetivos (como lo señala la sentencia de Sala Plena de Sección Tercera de 23 de agosto de 2012, expediente 23492), cabe determinar el “quantum” indemnizatorio, para lo que cada juez en el ejercicio de su razonado arbitrio puede emplear el método, o metodología, que permita una ponderada dosificación, siendo para este caso procedente la aplicación de la metodología del “test de proporcionalidad”, como expresión de la debida continuidad de las sentencias de Sala Plena de Sección Tercera de 6 de septiembre de 2001 y de 23 de agosto de 2012.”

[Sentencia de 22 de octubre de 2012. Exp. 52001-23-31-000-2000-00240-01\(24070\). MP. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Acción de Reparación Directa](#)

\* Con aclaración de voto de los consejeros: Enrique Gil Botero y Olga Mélida Valle de De la Hoz

10. El Consejo de Estado denegó las pretensiones de una acción de controversias contractuales impetrada contra el Municipio de Melgar (Tolima), por cuanto, no se demostraron los presupuestos para su configuración

En esta sentencia se recogen los criterios de unificación jurisprudencial en relación con la *Actio de in Rem Verso*.

**Síntesis del caso:** El 2 de abril de 1998, el Municipio de Melgar (Tolima) y Manuel Ricardo Pérez Posada, suscribieron el contrato de obra pública No. 008, para ejecutar obras de ampliación de la calle 7ª entre las carreras 19 y 18 de ese municipio. Este contrato fue objeto de 3 adiciones (acuerdos verbales). El contratista ejecutó las obras contratadas. Las partes suscribieron acta de conciliación (13 de enero y 15 de marzo de 1999), donde se pactó el valor total a pagar al contratista y el monto por intereses moratorios.

**a. Procedencia de la *Actio de in Rem Verso*. Regla general: Esta acción versa sobre relaciones contractuales conformes a las solemnidades legales**

**Extracto:** “[L]a Sala empieza por precisar que, **por regla general**, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la *actio de in rem verso*, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8° de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la *actio de in rem verso* requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente. (...) de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4°). En los demás casos de urgencia manifiesta, que no queden comprendidos en ésta hipótesis, la solemnidad del escrito se sujeta a la regla general expuesta. No se olvide que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas, y por lo tanto inmodificables e inderogables por el querer de sus destinatarios. En consecuencia, sus destinatarios, es decir todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.”

**b. La *Actio de in rem verso* y la buena fe (objetiva y subjetiva)**

**Extracto:** “[S]i se invoca la buena fe para justificar la procedencia de la *actio de in rem verso* en los casos en que se han ejecutado obras o prestado servicios al margen de una relación contractual, como lo hace la tesis intermedia, tal justificación se derrumba con sólo percatarse de que la buena fe que debe guiar y que debe campear en todo el iter contractual, es decir antes, durante y después del contrato, es la buena fe objetiva y no la subjetiva. Y es que esta buena fe objetiva que debe imperar en el contrato tiene sus fundamentos en un régimen jurídico que no es estrictamente positivo, sino que se funda también en los principios y valores que se derivan del ordenamiento jurídico superior ya que persiguen preservar el interés general, los recursos públicos, el sistema democrático y participativo, la libertad de empresa y la iniciativa privada mediante la observancia de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva, entre otros, de tal manera que todo se traduzca en seguridad jurídica para los asociados. (...) la creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley para edificar una justificación para su elusión y mucho menos cuando la misma ley dispone que un error en materia de derecho *“constituye una presunción de mala fe que, no admite prueba en contrario.”* Pero por supuesto en manera alguna se está afirmando que el enriquecimiento sin causa no proceda en otros eventos diferentes al aquí contemplado, lo que ahora se está sosteniendo es que la *actio de in rem verso* no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito, y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador.”

**c. Procedencia excepcional de la *Actio de in Rem Verso*. Eventos reconocidos por la jurisprudencia y su aplicación restrictiva**

**Extracto:** “[L]a Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó. Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la *actio de in rem verso* a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes (...).”

#### d. Diferenciación entre Enriquecimiento sin justa causa y *Actio de In Rem Verso*

**Extracto:** “[S]i se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la *actio de in rem verso* se relaciona con la causa del enriquecimiento y no con la vía procesal adecuada para enrutarla, fácilmente se concluye que en materia de lo contencioso administrativo a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la acción de reparación directa.”

#### e. La autonomía de la *Actio de in Rem Verso*

**Extracto:** “[L]a autonomía de la *actio de in rem verso* se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere. Emerge por consiguiente que la *actio de in rem verso*, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro. (...) lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental. Así el asunto resulta claro que mediante la llamada acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente, puesto que esta acción está prevista precisamente para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración. (...) Pero, se reitera, lo único que podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más y esta circunstancia en manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental.

#### f. Procedimiento aplicable a la *Actio de In Rem Verso*: Competencia y término de caducidad de la acción

##### Aplicación del principio de la doble instancia

**Extracto:** “[T]odo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad en los casos de enriquecimiento sin causa se rigen por los de la reparación directa porque esa pretensión se hace valer mediante esta acción. Así las cosas, cuando se formulen demandas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en ejercicio de la *actio de in rem verso*, el proceso tendrá doble instancia de acuerdo con lo establecido en los artículos 132 y 134B del C.C.A., el procedimiento aplicable será el ordinario de conformidad con el 206 ibídem y la competencia en razón del territorio se regirá por la regla de la letra f del artículo 134D de ese ordenamiento. Por consiguiente, de la *actio de in rem verso*, cuya cuantía no exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales, conocerán en primera instancia los jueces administrativos y en la segunda instancia los Tribunales Administrativos. Ahora, de aquella cuya cuantía exceda los 500 SLMLM conocerán en primera instancia los Tribunales Administrativos y en segunda instancia la Sección Tercera del Consejo de Estado, con la salvedad que las decisiones serán adoptadas por las respectivas subsecciones.”

[Sentencia Unificación Jurisprudencial proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera el 19 de noviembre de 2012. Exp. 73001-23-31-000-2000-03075-01\(24897\). MP. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Acción de Controversias ContractualesMP. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Acción de Controversias Contractuales](#)

\* Con salvamento de voto de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo y salvamento parcial de voto de los consejeros Enrique Gil Botero y Carlos Alberto Zambrano Barrera.

*Salvamento de voto de la Consejera Stella Conto Díaz del Castillo*

La decisión de unificación convierte la figura del enriquecimiento sin causa en una figura inoperante



**Extracto:** “La manera como la Sala unificó su jurisprudencia en la providencia de la que me aparto convierte al enriquecimiento sin causa en una figura inoperante en el campo de lo contencioso administrativo, de suerte que, si se presenta un desplazamiento patrimonial -sin mediar causa o motivo alguno que lo justifique-, que enriquece a una parte y empobrece correlativamente a la otra, a partir de la decisión de la que me aparto no existe vía posible para contrarrestar tal situación de inequidad. Ello por cuanto, además de quedar descartada de plano la ruta que ofrece la *actio de in rem verso*, la acción de reparación directa aplicada excepcionalmente a los supuestos previstos por los literales a) y b) del proveído del que me aparto -ajenos por completo a los presupuestos del enriquecimiento sin causa-, impide materializar el principio de equidad que se ve desconocido cuando tiene lugar o se presenta un enriquecimiento sin causa. (...) Al contrario de lo resuelto en la providencia de la que me aparto, considero que en el caso concreto se configuraron los supuestos para la existencia de un enriquecimiento sin causa, toda vez que se presentó: i) enriquecimiento; ii) empobrecimiento correlativo; iii) conocimiento por parte de la entidad pública aunque no consentimiento, porque éste es reglado y iv) buena fe, por cuanto no fue desvirtuada. Así las cosas, estimo que el resultado ajustado a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, observado en su conjunto, habría sido acceder a las pretensiones de la parte actora. (...) en mi parecer la Sala en ejercicio de su tarea de unificación jurisprudencial sobre la procedencia del enriquecimiento sin causa “*en la ejecución de actividades en favor de una entidad estatal sin que medie un contrato entre ésta y el ejecutor*”, resolvió reemplazar al legislador y desconocer al constituyente con el propósito discutible, por cierto, de defender a ultranza la sujeción a las normas imperativas que rigen la actividad contractual de la administración para lo cual prescindió de una regla milenaria acorde con la cual no es lícito que alguien se enriquezca a costa de otro injustamente. No sólo descartó la decisión mayoritaria la posibilidad de acudir, con el propósito de hacer valer la pretensión de enriquecimiento sin causa, a la *actio de in rem verso*, sino que para el efecto modificó -vía jurisprudencial-, lo dispuesto por el legislador en el C.C.A. así como en la Ley 100 de 1993 y varió el entendimiento del artículo 83 constitucional al sostener que en materia de contratación estatal no opera la buena fe subjetiva y que, aquella que en este campo opera, esto es, la buena fe objetiva, no se presume. Adicionalmente -fl. 61 literal b)-, pasó por alto la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho constitucional fundamental a la salud -sentencia C-760 de 2008- mediante la cual se reafirmó el carácter fundamental autónomo de ese derecho -posición ésta adoptada por la Corte Constitucional de manera expresa en la sentencia T-016 de 2007-.”

## SECCIÓN CUARTA

### 1. La naturaleza o realidad de los hechos económicos o negocios de un comerciante no dependen de la denominación que de ellos se haga en un registro contable o del registro en sí mismo

Se analiza si son procedentes las deducciones por depreciación, seguros, intereses y arrendamientos generados en contratos de Leasing; los gastos por Sodexho Pass canasta, gasolina y comisiones, asistencia técnica, mantenimiento de vehículos e impuestos y honorarios y parqueaderos. Finalmente, se estudiará la procedencia de la sanción por inexactitud.

**Extracto:** No es válido afirmar, como lo hace la actora, que la decisión de la DIAN, para rechazar algunas partidas, se basó en indicios y que, por lo tanto, violó el artículo 742 del Estatuto Tributario, que señala que la determinación de tributos debe fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el respectivo expediente, pues la DIAN bien podía, válidamente, tomar en cuenta tales documentos y valorarlos individual o conjuntamente con los demás elementos probatorios recaudados en el proceso para llegar a la respectiva decisión. De otra parte, si bien en virtud del artículo 772 del Estatuto Tributario, la contabilidad del contribuyente es prueba a su favor, si se lleva en debida forma, no debe perderse de vista que el objeto de la contabilidad de todo comerciante es suministrar una historia clara, completa y fidedigna de sus negocios (artículo 50 Código de Comercio), y si tal propósito no se cumple o se desvirtúa por otros medios probatorios, la Administración puede basarse en estos para tomar una decisión conforme a los hechos probados. Como lo ha señalado la Sala en otras oportunidades, la naturaleza o realidad de los hechos económicos o negocios de un comerciante no depende de la denominación que de ellos se haga

en un registro contable o del registro en sí mismo, de manera que si la realidad de esos hechos o negocios se demuestra por otros medios, esa realidad puede desplazar la que emana de la contabilidad del contribuyente, máxime, cuando el revisor fiscal de la compañía advirtió sobre las inconsistencias e imprecisiones en los registros contables de determinadas operaciones. Así las cosas, no existe motivo para modificar la decisión del Tribunal que en este punto consideró ajustado a derecho el acto acusado. Por otra parte, no se observa en el plenario que sobre tales pagos la actora hubiera pactado con sus empleados el carácter no salarial, pues no hay prueba de los acuerdos suscritos en tal sentido por la sociedad y los empleados, de manera que, conforme con el artículo 108 del Estatuto Tributario, para tener derecho a la deducción debió acreditar el pago de los aportes parafiscales. Finalmente, no se puede analizar la procedencia de la deducción con base en el artículo 107 del Estatuto Tributario, pues según la doctrina judicial de la Sala, se acude a esta disposición cuando se trata de partidas que existen dentro del marco de remuneración de un trabajador, que no constituyen factor salarial o prestacional, pero que, sin embargo, están inmersas dentro del concepto de pagos de índole laboral, y no cuando los pagos sí son de índole salarial, pues en estos casos, para determinar su procedencia como deducción, debe cumplirse con el presupuesto del artículo 108 del Estatuto Tributario. Así las cosas, el cargo no está llamado a prosperar.

[Sentencia de 21 de junio de 2012. Exp. 25000232700020070016201 \(17548\) M.P. WILLIAM GIRALDO GIRALDO. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho](#)

**2. a. Los contratos celebrados por las entidades u organismos públicos del orden nacional, que se encuentren en supresión, fusión, transformación, son actos sin cuantía y no están sujetos a ningún gravamen de carácter nacional**

Se resuelve si TELEARMENIA, empresa pública del orden nacional, por el periodo en cuestión, debía declarar los ingresos percibidos del contrato de explotación suscrito en el proceso de liquidación y si son procedentes las deducciones solicitadas.

**Extracto:** Conforme al artículo 73 de la Ley 633 de 2002, en los casos de liquidación de entidades del orden nacional, como el presente, los contratos que éstas deban extender u otorgar con tal motivo “se consideran actos sin cuantía y no generarán impuestos ni contribuciones de carácter nacional”. El texto de la norma es claro, expresamente hace referencia a “los actos o contratos” y son estos instrumentos los que el legislador señaló deben tenerse como “actos sin cuantía”, por ende, cuando las entidades públicas nacionales en liquidación celebren actos o contratos, con motivo de la liquidación, no serán objeto de ningún impuesto o contribución de carácter nacional, es decir, que tales documentos no se rigen por la normativa general, sino que por expresa disposición legal no son objeto de gravamen. El legislador se refirió a los “actos o contratos” no a los ingresos que pudieran derivarse de éstos, por lo que la interpretación de la actora va más allá de la disposición legal y desconoce el ordenamiento que regula la determinación de la renta líquida gravable.

**b. Los ingresos generados por los contratos celebrados por entidades públicas del orden nacional en liquidación, son ingresos no constitutivos de renta**

Para efectos fiscales el administrado debe tener en cuenta el total de los ingresos que incrementaron su patrimonio en el periodo; tratándose de obligados a llevar contabilidad, serán todos aquellos que estén registrados, y luego, a ese total se restarán los conceptos indicados en el artículo 26 del Estatuto Tributario para efectos de depurar la renta y, así obtener la renta gravable a la que se aplicarán las tarifas que señale la ley. Es en este proceso de depuración de la renta en el que debió la demandante, primero, incluir en el total de los ingresos del año el valor que percibió del contrato de explotación y registró en la contabilidad; y, segundo, restarlo, pues como lo afirma la demandada, no son objeto del gravamen. En efecto, la Administración, en los actos demandados, se refirió a la interpretación que del artículo 73 de la Ley 633 de 2000 hizo la DIAN en el Concepto N° 025612 del 27 de marzo de 2006 en el que concluyó que, los ingresos obtenidos por las entidades u organismos del orden nacional, en desarrollo de los contratos que deban celebrar, para efecto de los procesos de supresión, fusión, transformación, cesión de activos, pasivos y contratos, liquidación o modificación de estructura, son ingresos no constitutivos de renta. Se aclara que a esta conclusión llega la Sala de la interpretación de la norma no de la simple

aplicación del concepto, igualmente, lo hizo la Administración en los actos acusados y el Tribunal en la sentencia apelada. En el caso, la misma demandante reconoce que los ingresos discutidos fueron reales, pues registró en la contabilidad los ingresos derivados del contrato de explotación, cuyo monto fue determinado en los actos acusados y no fue discutido, y que no los incluyó en la declaración por la interpretación que hizo del artículo 73 de la Ley 633 de 2000, que, como se indicó, es equivocada. De lo anterior, la Sala concluye que los actos acusados se ajustan a derecho, pues, sin razón jurídica válida, la actora omitió, en la declaración, los ingresos que obtuvo en el periodo del contrato de explotación suscrito con motivo de la liquidación y con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de telecomunicaciones.

**c. No procede la deducción por pérdidas por exposición a la inflación para entidades en liquidación**

En cuanto a la deducción por pérdida por exposición a la inflación en cuantía de \$2.645.098.000, afirma la parte demandante que es procedente al tenor de los artículos 345 y 350 del Estatuto Tributario. El artículo 345 del E.T. preveía el ajuste al patrimonio líquido con base en el PAAG (Porcentaje de Ajuste del Año Gravable), su contabilización en la cuenta de revalorización del patrimonio y las condiciones para distribuirlo. El artículo 350 ib., indicaba que los movimientos débito y crédito de la cuenta de corrección monetaria daban como resultado la utilidad o pérdida por exposición a la inflación, partidas que debían reflejarse en el estado de pérdidas y ganancias. Las pérdidas registradas al finalizar el periodo gravable podían ser compensadas con las utilidades de los ejercicios siguientes, según lo disponía el artículo 351 ib., en los términos allí señalados. Las disposiciones citadas permiten inferir que la normativa autorizaba la compensación por pérdidas por exposición a la inflación, pero Telearmenia no podía cumplir las reglas para la compensación de esa pérdida porque en su situación de liquidación no podía ejercer la actividad productora de renta y, por ende, no podía obtener utilidades derivadas de ésta. Así, no es procedente la deducción por este concepto.

[Sentencia de 26 de julio de 2012. Exp. 63001233100020080005801\(18582\) M.P. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Con salvamento de voto del doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas](#)

**3. La sanción impuesta como consecuencia del no pago de un tributo tiene carácter tributario, por lo que no es susceptible de conciliación extrajudicial**

Se determina si el asunto sometido a discusión, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es de aquellos que deben cumplir con el requisito de conciliación extrajudicial antes de acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal como lo estimó el *a quo*, en aplicación del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009

**Extracto:** Así los actos administrativos demandados se refieren a la imposición de una sanción, considerada como inherente a la obligación sustancial de declarar, pues es precisamente el incumplimiento del deber formal que tienen los contribuyentes lo que origina la determinación de la sanción. Debe entenderse que la sanción está directamente ligada a la inobservancia de los deberes y obligaciones de carácter tributario, razón por la cual su naturaleza es también tributaria. Significa que la sanción impuesta como consecuencia del no pago de un tributo tiene carácter tributario, por lo que el presente asunto no es susceptible de conciliación y no puede tenerse como requisito de procedibilidad para admitir la demanda la celebración de la conciliación extrajudicial, como lo consideró el *a quo*.

[Auto de 14 de junio de 2012. Exp. 08001-23-31-000-2011-00086-01 \(19172\) M.P. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho](#)

**4. a. Las actas de visita expedidas en cumplimiento de los autos de verificación o cruce no son actos previos de formulación de cargos, sino medios de prueba**

Se resuelve si se desconoció el derecho al debido proceso de la parte actora y, si era procedente rechazar los costos y deducciones por falta de pruebas.

**Extracto:** Los artículos 560 y 688 del Estatuto Tributario fijan en el jefe de la Unidad de Fiscalización de la Administración Tributaria la competencia para proferir los actos de trámite en los procesos de determinación de impuestos, y en los funcionarios de esa unidad la facultad de adelantar las actuaciones preparatorias. También tienen facultades de fiscalización tributaria los jefes de las divisiones y dependencias, así como los profesionales de la misma entidad en quienes se deleguen tales funciones. Entre los actos de trámite que puede proferir la Administración Tributaria están los autos de verificación o cruce de información, cuya finalidad es la de obtener la información o las pruebas necesarias para corroborar la información declarada por el contribuyente. Esta Sala ha sido enfática en señalar que las actas de visita expedidas en cumplimiento de los autos de verificación o cruce no son actos previos de formulación de cargos, sino medios de prueba que dan fe de los hechos verificados directamente por la Administración en desarrollo de las amplias facultades de fiscalización e investigación que le asisten, y de los hechos acontecidos en el transcurso de la diligencia. Sin embargo, cuando se trata de simples cruces de información o autos de verificación, no resultan aplicables los artículos que fijan las formalidades para la inspección contable y para la inspección tributaria. Y, en consecuencia, tampoco puede asimilarse el “acta de visita”, producto de los cruces de información o del auto de verificación, a un “acta de inspección contable” o a un “acta de inspección tributaria”, por lo tanto, no sujeta a las formalidades de estas últimas

**b. La factura es un medio de prueba de los costos y las deducciones, pero no es un reconocimiento per se de las mismas**

cuando el contribuyente aporta la factura con el lleno de los requisitos legales, esa factura, como documento probatorio, no supedita a la administración tributaria o al juez a reconocer el costo, gasto o deducción. Por el contrario, esa prueba le permite a la autoridad tributaria, o al juez, comprobar la veracidad de los hechos contenidos en la factura, tales como la existencia del proveedor y, por ende, la existencia de la transacción económica incorporada en el título y, para el efecto, hay absoluta libertad probatoria. Lo que realmente establece el artículo 771-2 es que la factura, como documento, es un medio de prueba para la procedencia de los costos y deducciones. En consecuencia, es un documento *ad probationem* que se exige por ley como prueba necesaria, puesto que las facturas que cumplen los requisitos previstos en los artículos 617 y 618 E.T. son pruebas que, por ley, deben cumplir ciertas formalidades. Cumplidas tales formalidades, las facturas son prueba de la cuantía que los contribuyentes declaran en el denuncia tributario como costos y deducciones. Si se llega a probar que las facturas son falsas, porque el negocio jurídico que les da origen no existió, por ejemplo, es claro que tales pruebas, apreciadas en sana crítica, no tendrán la virtud de probar los costos y las deducciones que pretenda hacer valer el contribuyente.

**c. Para la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables no se exige que la factura tenga fecha cierta de expedición para los obligados a llevar contabilidad**

Con respecto a que las facturas debieron contener “fecha cierta” de expedición, la Sala pone de presente que el artículo 771-2 del E.T. no alude a dicho requisito para la procedencia de los costos y deducciones que en ellas se soportan. En el ámbito tributario, la exigencia de fecha cierta para ciertos documentos se encuentra prevista en el artículo 770 del Estatuto Tributario, para el caso de los contribuyentes no obligados a llevar contabilidad, pues éstos solo podrán solicitar pasivos que estén debidamente respaldados por documentos de fecha cierta. Y se entiende que un documento privado tiene fecha cierta o auténtica desde cuando ha sido registrado o presentado ante un notario, juez o autoridad administrativa, siempre que lleve la constancia y fecha de tal registro o presentación (artículo 767 del E.T.). De manera tal que al no estar contemplada en el artículo 771-2 E.T. la exigencia de fecha cierta como requisito de las facturas o documentos equivalentes para la aceptación de costos y deducciones, no resulta procedente su rechazo con fundamento en dicho argumento.

[Sentencia de 1 de noviembre 2012. Exp. 230012331000200800227-01\(18106\) M.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

**5. a. Para dirimir conflictos tributarios, los contribuyentes que alegan el derecho a la deducción**

### tributaria de expensas que no son salario deben probar que en efecto éstas no tienen carácter salarial

Se determina si son procedentes las deducciones que declaró la demandante. Por lo tanto, en los términos del recurso de apelación interpuesto por las partes, procede a analizar cada una de las deducciones, sin limitación [artículo 357 C.P.C.].

**Extracto:** Se advierte la gran dificultad que tiene la definición de salario, ora para efectos laborales ora para efectos tributarios. Pero como, precisamente, la discusión puede darse para uno u otro efecto, tanto las autoridades tributarias, cuando inician las actuaciones administrativas encaminadas a formular liquidaciones oficiales de revisión de impuestos, como la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuando controla esas actuaciones, tienen competencia para valorar si determinada erogación laboral tiene o no el carácter de salario, y sin perjuicio de la competencia que le corresponde a la jurisdicción ordinaria. Esto no significa que determinadas erogaciones laborales puedan tener un carácter distinto dependiendo de la autoridad administrativa o judicial que analice la naturaleza de la expensa, pues, por seguridad jurídica, cualquiera de las citadas autoridades está conminada a valorar los casos concretos, atendiendo los principios constitucionales que, como se vio, orientan la definición del salario, y aquellas reglas o criterios que haya trazado el legislador para los mismos fines. Le corresponde, entonces, a las partes en litigio, suministrar los elementos probatorios y de juicio que permitan a las autoridades judiciales aplicar, en cada caso concreto, los mentados principios, reglas y criterios constitucionales y legales. Esto implica que, para dirimir conflictos tributarios, los contribuyentes que alegan el derecho a la deducción tributaria de expensas que no son salario deben probar que la expensa, en efecto, no tiene carácter salarial. Y, por lo tanto, no basta con que se limite a afirmar que son expensas que otorga por mera liberalidad. De la misma manera, la motivación de las liquidaciones oficiales de revisión de impuestos no se puede limitar a manifestar que una expensa constituye salario porque retribuye el trabajo, sin comprobarlo. De manera que, las dos partes tienen la carga de probar su dicho tanto en la actuación administrativa como en el proceso judicial. No debe perderse de vista que la autoridad tributaria está facultada para adelantar la investigación correspondiente y propiciar el debate probatorio pertinente, a efectos de fundamentar las decisiones que adopta.

#### **b. Es precedente judicial que no procede la deducción por concepto de afiliación a gremios a clubes y a publicaciones por no ser expensas necesarias para la actividad productora de renta**

Sobre la deducción por concepto de afiliación a gremios, a clubes y a publicaciones, así como las erogaciones hechas para atender a los empleados mediante la realización de eventos empresariales, el precedente judicial de la Sección Cuarta ha reiterado que tales deducciones no son necesarias. Que si bien tales gastos pueden redundar en beneficios para la empresa, no necesariamente contribuyen a incrementar la productividad de la empresa y, por lo mismo, no tienen el carácter de gasto obligatorio indispensable para obtener la renta. En esa medida, la Sala confirma el rechazo de la deducción por concepto de afiliaciones a Automóvil club, revistas y publicaciones, Afidro, ANDI, Avanzar y Cámara de Comercio Colombo Americana.

[Sentencia del 1 de noviembre de 2012. Exp. 250002327000200501323-01\(17786\) M.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho](#)

#### **6. Las certificaciones de deuda no son actos administrativos notificables**

Se determinar la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales se resolvió la solicitud de devolución del pago en exceso resultante en la declaración de retención en la fuente del mes de septiembre de 2004

**Extracto:** Acerca de la naturaleza de la certificación de la deuda, comparte la Sala la apreciación de la DIAN. En efecto, tal certificación constituye un documento informativo de orden interno de la administración tributaria, en el que no se adopta una decisión en relación con las solicitudes de devolución y/o compensación. La Sala ha considerado que los certificados de deuda no tienen la connotación de actos administrativos notificables bajo las formas especiales que establece la legislación tributaria, pero sí la de documento soporte del acto que ordena la compensación, éste sí, pasible de

notificación, de manera que al momento de realizarse tal diligencia el contribuyente puede conocer el certificado y atacar su contenido a través del recurso de reconsideración contra la orden misma, en cuanto, se repite, es el soporte fáctico que la fundamenta. (...), el certificado de deuda relaciona los saldos insolutos objeto de compensación, precisamente por ser ese el objeto de su información (...). En ese contexto es claro que no era necesaria la notificación de la certificación de deuda.

[Sentencia del 13 de septiembre de 2012. Exp. 25000232700020080001201\(18009\) M.P. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

#### **7. a. Cuando existe una diferencia patrimonial la carga de la prueba la tiene el contribuyente**

Se estudia la legalidad de los actos por los cuales se determinó el impuesto de renta y complementarios del año gravable 2002

**Extracto:** De la cita se desprende que evidentemente cobija esta presunción a las declaraciones tributarias, pero se trata de una presunción con dos características: la primera, es presunción legal y por ende desvirtuable; y la segunda, establece una carga de la prueba para la Administración que se invierte automáticamente, a cargo del contribuyente, una vez se de por lo menos una de dos condiciones: que se haya solicitado una comprobación especial, o que la ley la exija. En el caso presente se dan ambas condiciones para la inversión automática de la carga de la prueba: Primero, se ha iniciado y terminado un proceso de cuestionamiento administrativo de la liquidación privada contenida en las declaraciones de renta del contribuyente por el año 2002. El renglón esencialmente controvertido por la administración es el referente a la disminución patrimonial reflejada en la segunda corrección de la declaración de la sociedad, sobre el cual se pidieron explicaciones a la sociedad y por ende, correspondía a ésta, la demostración de su procedencia. Segundo, el artículo 789 del Estatuto Tributario, ubicado en el Capítulo III "Circunstancias especiales que deben ser probadas por los contribuyentes", del Título VI "Régimen Probatorio", expresamente exige una comprobación especial en este caso: Debe advertirse que esta certeza ya no cubre la declaración pues ha sido cuestionada administrativamente. Igualmente, el artículo 236 ib., al cual nos referiremos más adelante, confirma la exigencia de esta comprobación especial a cargo del contribuyente siempre que se dé la condición de la existencia de una diferencia patrimonial entre los dos períodos anuales consecutivos, como es el caso presente según se verá en su momento. En consecuencia, no sólo se ha pedido en el caso presente una comprobación especial de las partidas cuestionadas sino que además exige la ley una comprobación especial a cargo del contribuyente. Esto determina que la declaración rentística ya no estaba cobijada con la presunción de veracidad a que hace referencia la apelante y por tanto no recaía sobre la Administración sino sobre la contribuyente la carga de la prueba a fin de desvirtuar las glosas planteadas.

#### **b. La renta por comparación patrimonial no es una sanción para el contribuyente**

No acepta la Sala el carácter sancionatorio de la comparación patrimonial. Esta es, según el artículo 236 ya citado, un sistema especial de determinación de la renta líquida gravable basado en la presunción legal de que toda diferencia positiva entre el patrimonio líquido del período gravable y de aquél inmediatamente anterior no explicado por las rentas (gravables y exentas) y las ganancias ocasionales es capitalización de rentas, por lo que debe tomarse como tal y servir de base para liquidar el correspondiente impuesto. Es un sistema especial, paralelo al de depuración ordinaria descrito en el artículo 26 del Estatuto Tributario o al de renta presuntiva contenido en el artículo 188 ib. para efectos de fijar el tope inferior de la renta líquida. No sanciona sino permite al Estado contar con un procedimiento de reajuste de los factores de cálculo del impuesto de renta a fin de acercar las bases gravables de recaudación a la realidad financiera y de operaciones de los contribuyentes. En consecuencia no existe incompatibilidad alguna entre la aplicación de esta sanción y la comparación patrimonial ni viola los derechos consagrados en el artículo 29 de la Carta Política

[Sentencia del 1 de noviembre de 2012. Exp. 05001233100020060295001\(18329\) M.P. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.](#)

**8. La consignación de recursos para cubrir el sobregiro no configura el hecho generador del GMF; el hecho generador del GMF es el cruce que hace la entidad financiera para cubrir el sobregiro**

Se decide sobre la nulidad parcial del concepto 087042 del 25 de octubre de 2007, mediante el cual la DIAN consideró que: (i) Los giros o retiros que haga el beneficiario de la cuenta corriente cuando se hacen en descubierto se encuentran gravados con el GMF por existir una disposición de recursos que comporta un hecho generador del gravamen aludido y (ii) El depósito de recursos en una cuenta corriente que presenta sobregiro y el cruce de dichos depósitos contra el sobregiro acumulado, no comporta una sola operación, por cuanto dicho cruce, que hace la entidad financiera para cubrir el sobregiro, constituye un hecho generador del gravamen a los movimientos financieros diferente del depósito.

**Extracto:** Partiendo de que el sobregiro se constituye en un crédito, se debe precisar que la exención en comento se refiere de manera específica a los desembolsos de crédito mediante abono a la cuenta o mediante expedición de cheques que realicen los establecimientos de crédito, las cooperativas con actividad financiera o las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria respectivamente. Ahora, acudiendo al método histórico de interpretación normativa, que consulte la voluntad real del Legislador, se encuentra que en la exposición de motivos de la Ley 633 de 2000 en relación con las exenciones al GMF. De este criterio hermenéutico se sigue la taxatividad de las exenciones al GMF, razón por la cual la interpretación más acorde para este caso es la meramente literal, que nos indica que cuando la norma se refiere al desembolso del crédito, debe entenderse que solo se refirió a la entrega de los recursos por parte de la entidad crediticia al beneficiario del crédito, sin incluir la disposición de éstos (giros o retiros) que haga el beneficiario de la cuenta corriente. Además, es importante precisar que en materia de beneficios tributarios, la interpretación de la ley es restrictiva, lo que impide extender el beneficio a operaciones que no están expresamente señaladas en la ley. La Corte concluyó que el Gravamen a los Movimientos Financieros está vinculado a la disposición de recursos provenientes de cuentas corrientes, de ahorro, o de depósito y, en general, a los movimientos contables en los que se configure el pago de obligaciones o el traslado de bienes, recursos o derechos a cualquier título. Es decir, que el concepto se refirió a que el cruce que hace la entidad financiera para cubrir el sobregiro constituye hecho generador del gravamen a los movimientos financieros, no indicó que la consignación de recursos para cubrir el sobregiro configure ese hecho generador. En este orden de ideas, se debe recabar en que uno de los hechos generadores del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras mediante las cuales se disponga de los recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, y que según lo dispuesto en el párrafo del artículo 871 del E.T., se entiende por transacción financiera los movimientos contables en los que se configure el pago de obligaciones. Por lo tanto, el concepto demandado no creó un nuevo hecho generador al GMF al definir el cruce que hace la entidad financiera para cubrir el sobregiro como uno de los presupuestos con los que éste se configura, y tampoco existe aplicación indebida del inciso 5° del artículo 871 del E.T. toda vez que, como ya se dijo, la operación está gravada según lo dispuesto en el párrafo de esa misma disposición. La Sala precisa que, al desarrollar el cargo anterior, se sostuvo que el concepto parcialmente acusado no dijo que la consignación de recursos para cubrir el sobregiro configure el hecho generador al GMF. Se aclaró que el hecho generador del GMF es el cruce que hace la entidad financiera para cubrir el sobregiro. En este orden de ideas, debe indicarse que, para dar aplicación al inciso 2° del artículo 3° del Decreto Reglamentario 449 de 2003, debe partirse del reconocimiento de una exención y, según se precisó, el cruce que hace la entidad financiera para cubrir el sobregiro constituye hecho generador del gravamen a los movimientos financieros, conforme con lo dispuesto en el párrafo del artículo 871 del E.T., por lo tanto, no resulta vulnerada dicha norma reglamentaria por falta de aplicación.

[Sentencia del 26 de julio de 2012. Exp. 110010327000200800020 00\(17191\) M.P. WILLIAM GIRALDO GIRALDO. Acción de nulidad. Con salvamento de la doctora Martha Teresa Briceño de Valencia.](#)

**SECCIÓN QUINTA**

Se reexaminó el alcance la prohibición constitucional de doble militancia con ocasión de las modificaciones de la figura en virtud de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2009 y de la Ley 1475 de 2011.

La Sala confirmó sentencia dictada por el tribunal Administrativo del Quindío que negó la nulidad del acto que declaró la elección de la Gobernadora de ese departamento al considerar que la demandada el 29 de abril de 2011 presentó renuncia a su curul de diputada a la Asamblea Departamental del Quindío y el 13 de julio de 2011 se inscribió como candidata a la Gobernación por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme”, no le era aplicable la Ley 1475 de 2011 porque dicha entró en vigencia con posterioridad a esta actuación.

**a. De las modificaciones a la prohibición por doble militancia realizadas por el legislador estatutario en la Ley 1475 de 2011**

**Extracto:** “En acatamiento del mandato otorgado por el párrafo transitorio 2° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2009, se profirió la Ley Estatutaria 1475 de 14 de julio 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones” En el artículo 2° de la Ley se definió la doble militancia, se adicionaron otras conductas prohibitivas para los directivos de los partidos y movimientos políticos y, finalmente, se previó la forma como sería sancionada la transgresión de la norma. Es trascendental advertir que el texto de la Constitución Política [artículo 107], desde el Acto Legislativo 01 de 2003, previó la prohibición dirigida a los ciudadanos en los siguientes términos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica” y el legislador estatutario, en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, extendió el ámbito de aplicación de la norma al eliminar el presupuesto referido a que el partido o movimiento político debía contar “con personería jurídica” y prever que “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.” Entonces, con la vigencia de la Ley 1475 de 2011, las conductas descritas como constitutivas de doble militancia, previstas por el legislador estatutario, son aplicables a todas las organizaciones políticas, indistintamente de que cuenten o no con personería jurídica. Lo anterior es de la mayor importancia, porque antes de la vigencia de la Ley 1475 de 2011 y con ello, de la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, la figura de la doble militancia, según el texto constitucional y para la jurisprudencia de esta Corporación, comportaba únicamente la prohibición de “pertenecer a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”, de suerte que si la organización política carecía de personería jurídica, no podría configurarse doble militancia política. No sobra agregar que a los ciudadanos y candidatos antes del 14 de julio de 2011 -cuando entró en vigencia la Ley 1475- no se les puede exigir que interpretaran la doble militancia con el criterio de la Corte Constitucional, pues el texto literal de la Constitución Política restringía el derecho a quienes se inscribieran por un nuevo partido o movimiento político con personería jurídica.”

**b. Las modalidades de la prohibición de doble militancia política y los sujetos hacia quienes está dirigida.**

**Extracto:** La figura de “doble militancia” tiene cinco modalidades, las tres primeras previstas por el artículo 107 de la Constitución Política y las dos subsiguientes por el legislador estatutario en la Ley 1475 de 2011. Están dirigidas a: i) Los ciudadanos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.” (Inciso 2° del artículo 107 de la Constitución Política) ii) Quienes participen en consultas: “Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.” (Inciso 5° del artículo 107 de la Constitución Política) iii) Miembros de una corporación pública: “Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política) iv) Miembros de organizaciones



políticas para apoyar candidatos de otra organización: “Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.” (Inciso 2° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011) v) Directivos de organizaciones políticas: “Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos” (Inciso 3° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011)”

### c. Las causales de inhabilidad constituyen limitaciones al derecho fundamental de ser elegido

**Extracto:** ” En el caso en estudio el asunto jurídico por resolver, se centra en determinar si la demandada está incurso en la prohibición de doble militancia política y, si en razón de ello, se encontraba en una situación de ilegitimidad o de inhabilidad que implique la nulidad de su elección. Considera el recurrente que la prohibición de doble militancia comporta una sanción desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009, razón por la cual la demandada cuando renunció a la curul que ocupaba en nombre del Partido Liberal en la Asamblea Departamental del Quindío estaba en circunstancia de inelegibilidad, concretamente inhabilitada porque no habían transcurrido los 12 meses previstos por la norma. La demandada renunció a la curul en la Asamblea Departamental del Quindío el 29 de abril de 2011 e inscribió su candidatura a la Gobernación por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme” el 13 de julio de 2011, es decir, antes de que entrara en vigencia la Ley 1475 de 2011. El hecho de que la inscripción de su candidatura se cumplió cuando no había entrado en vigencia la referida ley comporta la siguiente situación fáctica y jurídica: i) no existía desarrollo legal alguno de la doble militancia, por ello la norma aplicable era únicamente el artículo 107 Constitucional que prevé un mandato sin consecuencia respecto de su posible incumplimiento, con excepción de lo explicado en lo referente a quienes participen en consultas y; ii) la prohibición constitucional se circunscribía en su texto literal únicamente a partidos; no aludió a grupos significativos de ciudadanos como es “Quindío Firme” por el cual se inscribió la demandada. Al artículo 107 de la Constitución Política debe asignársele el sentido que, a juicio de la Sala, resulta de su literalidad, porque las causales de inhabilidad constituyen limitaciones al derecho fundamental a ser elegido, garantizado por el artículo 40 de la Constitución. La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha establecido que las normas que establecen derechos y libertades constitucionales deben interpretarse siempre de la manera que garantice su más amplio ejercicio, en tanto que aquellas normas que los limiten mediante el señalamiento de inhabilidades, incompatibilidades y calidades para el desempeño de cargos públicos, deben estar consagradas expresamente en Constitución o en la ley y no pueden interpretarse en forma extensiva sino siempre, con la finalidad enunciada, en forma restrictiva. Es el principio pro libertatis. No sobra señalar que el imperativo de interpretar restrictivamente las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado Liberal de Derecho establecido en el artículo 6° de la Constitución Política, según el cual “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido, de donde se infiere, como regla general, que todos los ciudadanos pueden postularse a cargos de elección popular y que, excepcionalmente, no podrán hacerlo aquellos a quienes se los prohíbe expresamente la ley. Y el ordenamiento para ese momento [13 de julio de 2011] no previó que la doble militancia fuera causal de inhabilidad, ni que se configurara cuando el candidato deja un partido o movimiento político para inscribir su candidatura por un grupo significativo de ciudadanos, que como se sabe, carece de personería jurídica. De lo anterior, resulta evidente que no se puede desconocer los precisos términos en que está redactado el artículo 107 de la Constitución Política, so pena de vulnerar el derecho a ser elegido de la demandada y el derecho a elegir de quienes votaron por ella, pues ninguno de ellos tuvo la posibilidad de prever que la elección podría ser cuestionada por hechos que no son causal de inhabilidad que se imputa al demandado. De lo expuesto se concluye que, en el caso concreto, la

demandada no era inelegible como Gobernadora del departamento del Quindío para el período 2012-2015 y; por consiguiente, se impone confirmar la sentencia apelada.”

[Sentencia de 1 de noviembre de 2012, Exp. 63001233100020110031101 MP. MAURICIO TORRES CUERVO](#)

## SALA DE CONSULTA

1.- Con el acto legislativo 01 de 2005, no habrá regímenes especiales ni exceptuados en materia pensional, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública.

Así lo estableció la Sala al absolver la Consulta elevada por el señor Ministro del Trabajo sobre la vigencia del artículo 147 de la ley 100 de 1993 que garantiza una pensión mínima a los colombianos que acogidos a procesos de paz, se desmovilicen.

Extracto: Esta Sala ha dicho que una de las características del régimen de prima media con prestación definida es la obligación de efectuar los aportes establecidos por la ley y que el reconocimiento de las pensiones se efectúa con base en las semanas cotizadas, dando cumplimiento al principio de “obligatoriedad de cotizaciones”, contemplado por el artículo 17 de la ley 100 de 1993, modificado por la ley 797 de 2003, que prevé: “Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.” La jurisprudencia constitucional ha precisado que la base económica y jurídica para que el sistema general de pensiones funcione la constituyen las cotizaciones, cuyo monto, a cargo de empleadores y de trabajadores, se encuentra especificado en la ley 100 de 1993. No debe olvidarse como lo ha advertido la Sala, que el Acto Legislativo No. 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”, introdujo significativas modificaciones en materia pensional, con la finalidad principal de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones establecido por la ley 100 de 1993. En consecuencia, el artículo 147 de la ley 100 de 1993, en la medida que hace beneficiarios de pensión a los desmovilizados que estén en las edades establecidas en la Ley, pero con una cotización de sólo 500 semanas, claramente constituye un régimen especial, pues prevé beneficios mayores a los establecidos en el régimen general, lo que rompe con el equilibrio financiero que surge de las cotizaciones, y lo coloca en contradicción con el “principio de sostenibilidad financiera”. Por otra parte, se observa que el artículo 48 de la Constitución con la modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 2005, perentoriamente dispone que “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.” En suma, esta Sala estima que el artículo 147 de la ley 100 de 1993 es contrario al artículo 48 de la Constitución modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, lo cual implica que fue derogado por el nuevo ordenamiento constitucional, de conformidad con el artículo 9 de la ley 153 de 1887 que dice: “La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra ó a su espíritu, se desechará como insubsistente.”

[Concepto 2121 de 18 de octubre de 2012. Exp. 11001-03-06-000-2012-00075-00\(2121\) M.P. LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO. Levantamiento de reserva mediante oficio No. 172896 del 7 de noviembre de 2012.](#)

2. El liquidador de una cooperativa vigilada por la Superintendencia de Economía Solidaria, y por esta designada para adelantar el procedimiento de liquidación, es un particular que ejerce funciones públicas o administrativas transitorias y es sujeto disciplinable por la Procuraduría General de la Nación por no tener la calidad de auxiliar de la justicia.

Así lo estableció la Sala al definir el Conflicto de Competencias Administrativas suscitado entre el Consejo Seccional de la Judicatura del Quindío y la Procuraduría Provincial de Armenia al considerar que en un proceso liquidatorio que no se desarrolle dentro de un proceso judicial, ni por determinación de una autoridad de la Rama Judicial, como tampoco por decisión de autoridad administrativa en ejercicio de funciones jurisdiccionales, el liquidador no tiene la calidad de auxiliar de la justicia.

**Extracto:** Define la Sala el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Disciplinaria del Quindío y la Procuraduría Provincial de Armenia con el objeto de determinar cuál es la entidad competente para adelantar el proceso disciplinario en contra del liquidador de la organización COOPERATIVA NACIONAL DE CAFETEROS CALARCA LTDA, "COOCAFÉ CALARCÁ LTDA". En su argumentación las dos partes citan la ley 1116 de 2006, "*Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones*", para coincidir en que, por regla general, los liquidadores son auxiliares de la justicia. Esta es una afirmación demasiado genérica que amerita algunas precisiones. Ciertamente es que en la ley 1116 de 2006 se indica que los liquidadores son auxiliares de la justicia. Pero ha de tenerse en cuenta que esta ley regula un procedimiento de naturaleza rigurosamente judicial, y que es dentro de este contexto que el artículo 67 de dicho estatuto atribuye a los liquidadores la calidad de auxiliares de la justicia, puesto que para que actúen como tales dentro del proceso judicial son designados por el juez del concurso. En este mismo sentido, el Código de Procedimiento Civil ha reservado la categoría de auxiliares de la justicia para las personas que presten servicios de apoyo dentro de un proceso judicial, por designación de una autoridad jurisdiccional y de conformidad con las orientaciones e instrucciones que esta le imparta para el desarrollo de su labor. En cuanto a la condición jurídica de los liquidadores designados por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en ejercicio de sus competencias de inspección, vigilancia y control del sector solidario, es necesario hacer una importante precisión. Ciertamente es que en el numeral 6 del artículo 295 del Estatuto Orgánico Financiero se lee que "*El liquidador y el contralor continuarán siendo auxiliares de la justicia y, por tanto, para ningún efecto podrán reputarse trabajadores o empleados de la entidad en liquidación o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras*". Sin embargo, en la medida en que el proceso liquidatorio no sea de naturaleza judicial, por no desarrollarse dentro de un proceso judicial ni por determinación de una autoridad de la rama judicial, como tampoco por decisión de autoridad administrativa en ejercicio de funciones jurisdiccionales, mal podría entenderse que el liquidador allí designado sea un "auxiliar de la justicia". La norma vale, por tanto, únicamente para el liquidador que sea nombrado por autoridad jurisdiccional, a la cual ciertamente auxilia, en beneficio de un proceso de liquidación de naturaleza igualmente jurisdiccional. De ahí que la caracterización del liquidador como auxiliar de la justicia no sea aplicable al caso que se estudia. En relación con este último aspecto observa la Sala que el legislador no confirió a la Superintendencia de Economía Solidaria funciones jurisdiccionales para adelantar la liquidación forzosa de las personas jurídicas bajo su vigilancia y que, por tanto, los liquidadores que esta designe ejercen funciones de naturaleza administrativa. En efecto, según lo ya expuesto, los procesos liquidatorios que adelanta la Superintendencia de Economía Solidaria se regulan por las normas del Estatuto Orgánico Financiero, y en el artículo 293 de este estatuto se establece que dichos procesos son de naturaleza administrativa. Las razones expuestas permiten concluir que el liquidador de una cooperativa, diferente de las cooperativas con sección de ahorro y crédito y de las multiactivas o integral con sección de ahorro y crédito, vigilada por la Superintendencia de Economía Solidaria, y por esta designada para adelantar el procedimiento de liquidación, es un particular que ejerce funciones públicas o administrativas transitorias, en congruencia con lo previsto en los artículos 123 y 210 de la Constitución Política. Concluye la Sala que el liquidador designado mediante acto administrativo de la Superintendencia de Economía Solidaria, en ejercicio de las facultades de supervisión, vigilancia y control que le asigna la ley, para adelantar el proceso de liquidación, que tiene carácter administrativo y no judicial, es un particular con funciones públicas transitorias y, por ende, es un sujeto disciplinable por la Procuraduría General de la Nación.

[Decisión de 12 de junio de 2012. Exp. 11001-03-06-000-2012-00043-00 M.P. AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA.](#)

## NOTICIAS DESTACADAS

El próximo 4 de diciembre se llevará a cabo el lanzamiento de las memorias del XVIII Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que se realizó en Neiva el pasado mes de septiembre.

Durante el evento también se hará la presentación de varias publicaciones como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, una guía normativa de procesos judiciales y administrativos por medios electrónicos y la jurisprudencia del Consejo de Estado de 1914 al 2012, entre otros.

El lanzamiento de las memorias tendrá lugar en la nueva sede de la Contraloría y contará con la presencia de la Ministra de Justicia, Ruth Stella Correa y del Ministro de Tecnologías de la Información, Diego Molano.

-----

La Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Magdalena obtuvo un nuevo reconocimiento en el Premio Nacional a la Excelencia. La magistrada María Victoria Quiñones y su equipo de trabajo recibieron la distinción por su propuesta denominada "*En el Magdalena lideramos el servicio eficiente y concentrado de la justicia*", el cual obtuvo el segundo lugar entre 27 proyectos que se presentaron.

El premio es promovido por la Corporación Excelencia en la Justicia y es entregado cada dos años como un reconocimiento al interés y compromiso de sus promotores en la prestación del servicio de justicia en términos de eficiencia, simplificación, modernización y recuperación de la confianza ciudadana en el sistema.

## CONSEJO EDITORIAL

**GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN**  
Presidente

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**  
Vicepresidente

## Sala de Gobierno

**María Elizabeth García González**  
Presidenta Sección Primera

**Gerardo Arenas Monsalve**  
Presidente Sección Segunda

**Stella Conto Díaz Del Castillo**  
Presidenta Sección Tercera

**Hugo Bastidas Bárcenas**  
Presidente Sección Cuarta

**Susana Buitrago Valencia**  
Presidenta Sección Quinta

**Augusto Hernández Becerra**  
Presidente Sala de Consulta

## Reseña fallos

Relatoría Consejo de Estado

## Coordinación General

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

## Jefe de Prensa

- **Nancy Torres Leal**

Teléfono: (1) 3506700 Ext. 2117

Si desea obtener las sentencias a las que se hace referencia en cada número del BOLETÍN DEL CONSEJO DE ESTADO, ingrese a la página Web de la Corporación [www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co), opción **BOLETINES**, opción **CONSULTAR**, opción **2011**, abra el boletín y descárguelas haciendo clic sobre los datos del expediente que aparecen al final de cada reseña.

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

