



REPUBLICA DE
COLOMBIA

BOLETÍN DE
JURISPRUDENCIA –
DICIEMBRE
DE 2021

CONTENIDO	Pág.
PRESENTACIÓN	1
EDICIÓN Y PUBLICACIÓN	2
SECCIÓN PRIMERA	<u>3</u>
SECCIÓN SEGUNDA	<u>10</u>
SECCIÓN TERCERA	<u>25</u>
SECCIÓN CUARTA	<u>33</u>
TUTELA	<u>43</u>
<u>ACCIONES DE CUMPLIMIENTO</u>	<u>48</u>

Publicación de providencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca 2021



Éste es un medio de difusión de las principales providencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cuyo objetivo es la divulgación institucional de la solución de controversias judiciales adoptadas por los magistrados de la Corporación en casos particulares. A

su vez, constituye una forma de rendición de cuentas de la función judicial a cargo del Tribunal, difundida con la finalidad de fortalecer la cultura de la legalidad, el conocimiento público de las decisiones, como facilitar su control social, visualizar los disensos y opiniones coincidentes o divergentes a través de los salvamentos y aclaraciones de voto, expresión democrática del Estado Social de Derecho; y reivindica la legitimidad de la administración de justicia en un proceso de construcción colectiva.

JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO
DE CUNDINAMARCA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CUNDINAMARCA

PRESIDENTE: DR. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN

VICEPRESIDENTE: DR. MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

SECCIÓN PRIMERA

PRESIDENTA: DRA. CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:

DRA. CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

DR. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

DR. FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:

DR. OSCAR ARMANDO DIMATÉ CARDENAS

DR. CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN

DR. MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

SECCION SEGUNDA

PRESIDENTE: DR. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA.

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:

DRA. CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO

DR. JOSÉ MARÍA ARMENTA FUENTES

DR. NÉSTOR JAVIER CALVO CHAVES

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:

DR. ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS

DR. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN

DR. JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN C:

DRA. AMPARO OVIEDO PINTO

DR. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL.

DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA.

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN D:

DRA. ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA

DR. CERVELEON PADILLA LINARES

DR. ISRAEL SOLER PEDROZA

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN E:

DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

DR. RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON

DR. JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN F:

DRA. BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

DRA. ETNA PATRICIA SALAMANCA GALLO

DR. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

SECCION TERCERA:

PRESIDENTA: DRA. CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:

DRA. BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA

DR. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ

DR. JAVIER TOBO RODRÍQUEZ

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:

DR. FRANKLIN PÉREZ CAMARGO

DR. HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN

DRA. CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN C:

DRA. MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

DR. FERNANDO IREGUI CAMELO

DR. JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

SECCIÓN CUARTA

PRESIDENTA: DRA. MERY CECILIA MORENO AMAYA.

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN A:

DRA. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ

DRA. AMPARO NAVARRO LÓPEZ

DR. LUIS ANTONIO RODRÍQUEZ MONTAÑO

MAGISTRADOS: SUBSECCIÓN B:

DRA. CARMEN AMPARO PONCE DELGADO

DRA. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

DRA. MERY CECILIA MORENO AMAYA



DIRECCIÓN, EDICIÓN Y PUBLICACIÓN

Dr. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN

Presidente T.A.C.

SALA DE GOBIERNO

- **Dr. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN**
Presidente
- **Dr. MOISES RODRIGO MAZABEL PINZÓN**
Vicepresidente
- **Dra. CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**
Presidenta Sección Primera
- **Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**
Presidente Sección Segunda
- **Dra. CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS**
Presidenta Sección Tercera
- **Dra. MERY CECILIA MORENO AMAYA**
Presidenta Sección Cuarta

RESEÑA DE PROVIDENCIAS

NAIRO ALFONSO AVENDAÑO CHAPARRO

Relator Sección Tercera

OLGA LUCIA JIMÉNEZ TORRES

Relatora Sección Primera y Cuarta

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ ALARCÓN

Relator Sección Segunda

-Auxiliares de Relatoría

Mery Helen Cifuentes Prieto

Juan David Roza Romero

Pedro Nelson Montenegro Santana

NOTAS:

- Para consultar la jurisprudencia del Tribunal Administrativo De Cundinamarca, haga clic [aquí](#)
- En caso de requerir mayor información, comuníquese al teléfono 4233390 extensiones 8205 al 8210 o correo: reltadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co
- La Relatoría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca como órgano de consulta de jurisprudencia de la Corporación, brinda información y suministra las providencias una vez estas han sido ejecutoriadas. La sistematización de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de descriptores, restrictores y la tesis, no exoneran al usuario de verificar la información con los textos de las providencias.

«cogito ergo sum», pienso, luego existo, siendo más precisa la traducción literal del latín «pienso, por lo tanto soy».
René Descartes.

SECCIÓN PRIMERA

MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO – Características – Configuración - Si el peticionario o recurrente en vez de cuestionar la legalidad del acto administrativo ficto negativo, opta por esperar la respuesta de la administración, en este caso se entiende que ha renunciado al beneficio y se atiene a lo decidido por la autoridad. En este orden, prevalece el acto administrativo expreso que sea expedido por la administración

Problema Jurídico: “Determinar, determinar, con fundamento en la demanda y la respectiva contestación, si hay lugar a declarar la configuración del silencio administrativo negativo, con ocasión a la petición de fecha 20 de mayo de 2011 y, en caso tal, si se debe declarar o no la nulidad del acto ficto. Para lo cual, se desarrollarán y analizarán los temas necesarios para resolver los cargos de nulidad propuestos.”

Tesis: “(...) De las disposiciones normativas y jurisprudencia citadas *supra* artículos 40 y 60 del C.C.A. y sentencias del Consejo de Estado del 1 de agosto de 2016, Exp. 08001-23-33-000-2013-00635-01(3403-14), C.P. Dr. William Hernández Gómez y del 7 de septiembre de 2018. Exp.: 08001-23-31-000-1998-00658-01(37570), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. Anota relatoría), la Sala debe destacar que en los términos del artículo 60 del C.C.A., es facultativo del administrado el invocar el silencio de la administración (no es una carga ni una obligación), motivo por el cual, si bien el silencio opera por ministerio de la ley, para su configuración se requiere el actuar del administrado (de cuya petición o recurso no fueron resueltos en término por la administración), para que cuestione el acto ficto negativo ante la administración mediante la interposición de los recursos de Ley, o acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para discutir la legalidad de tal acto ficto, caso último en el cual el silencio negativo surtirá plenos efectos desde el momento en que se haya notificado el auto admisorio de la demanda, momento en el cual la administración perderá competencia para decidir el respectivo recurso.

En caso contrario, si el peticionario o recurrente en vez de cuestionar la legalidad del acto administrativo ficto negativo, opta por esperar la respuesta de la administración, en este caso se entiende que ha renunciado al beneficio y se atiene a lo decidido por la autoridad. En este orden, prevalece el acto administrativo expreso que sea expedido por la administración (...)

(...)

(...) como al momento de notificarse el auto admisorio de la demanda ya existía un acto administrativo expreso, no da lugar a la configuración del silencio administrativo negativo, por cuanto no pueden coexistir un acto ficto y uno expreso y, por tanto, el accionante debió demandar el acto expreso contenido en la Resolución núm.

2012017544 de 26 de marzo de 2012 y no el supuesto acto ficto.

Ahora bien, llama la atención de la Sala que, si en gracia de discusión se aceptara la configuración del acto administrativo ficto, dicho acto no correspondería a un acto definitivo, demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que lo solicitado por el Departamento de Casanare, a través de la petición de fecha 20 de mayo de 2011, es que a partir de julio de 2010 y en lo sucesivo, fueran liquidadas las regalías del Departamento de conformidad con el artículo 39 de la Ley 726 de 2002 y no conforme a las condiciones derivadas del Contrato de Asociación de las Atalayas, situación está que no puede denotar en un acto administrativo definitivo, por cuanto, la respuesta a dicha petición definiría la forma de liquidación de las regalías -acto preparatorio-, más no sería el acto de liquidación como tal -acto definitivo- y, por tanto, lo que debió demandar la parte demandante fueron las liquidaciones de regalías que haya realizado el Ministerio de Minas y Energía una vez terminado el contrato de asociación, las cuales, de conformidad con el artículo 2.º del Decreto núm. 625 de 1996, se elaboran de forma periódica una vez causadas. Y en caso de aceptar que se demande la forma de liquidación, lo que debió la parte demandante fue demandar dentro del proceso contractual el acta de terminación del contrato de asociación que estableció la forma como se liquidarían los intereses de participación, a partir de la terminación del contrato.

En suma, al demandarse un acto ficto que no nació a la vida jurídica, por cuanto existe uno expreso, contenido en la Resolución núm. 2012017544 de 26 de marzo de 2012, la Sala declarará probada de oficio la excepción de inexistencia de acto administrativo susceptible de control de legalidad y se inhibirá de proferir pronunciamiento de fondo, por cuanto, no puede hacer control de legalidad respecto a un acto administrativo inexistente. (...)

[Providencia de 09 de diciembre de 2021, Sección Primera, Subsección “A”, Exp. 25000-23-24-000-2012-00882-00, M.P. Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno – Primera Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y LEGALIDAD – En materia sancionatoria – Desconocimiento / FALTA DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA O NO OPOSICIÓN A LAS PRETENSIONES COMO INDICIO GRAVE – No implica allanamiento a las pretensiones - La prueba indiciaria se

SECCIÓN PRIMERA

asimila a un hecho que, a pesar de ser agravante, tal como lo dispone la legislación procesal, debe ser comprobado

Problema jurídico: “Determinar si son nulos los Actos Administrativos demandados, esto es, la Resolución No. 20311 de 30 de marzo de 2012, mediante la cual se impuso sanción a CREDIVALORES CREDISERVICIOS S.A.S., por valor de \$5.667.000, la Resolución No. 43108 del 24 de julio de 2012, por el cual se resuelve recurso de reposición y se concede el de apelación, y la Resolución No. 60841 del 18 de octubre de 2012 que resuelve el recurso de apelación, proferidos por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Con el fin de absolver el problema jurídico planteado, la Sala pone de presente que el proceso gira en torno a verificar lo siguiente:

¿Los Actos Administrativos demandados, proferidos por la Superintendencia de Industria y Comercio, se profirieron con ausencia de tipicidad y legalidad e incurrieron en una indebida valoración probatoria?”

Tesis: “(...) En ese sentido, dada la interpretación conjunta de los principios de tipicidad y legalidad, para que la administración proceda a imponer una sanción, claramente deberá determinar cuales es la norma en la cual se basa la infracción y los hechos que constituyen la falta sancionable, para que éstos sean objeto del procedimiento administrativo sancionatorio, por lo que el desconocimiento de estos principios se presenta cuando la conducta investigada no encuadra con la falta dispuesta en la ley, lo que afecta directamente el debido proceso de los administrados y perjudica la seguridad jurídica.

(...)

En ese sentido, la Sala se permite referenciar lo señalado por el H. Consejo de Estado en providencia No. 25000-23-24-000-2010-00642-02(20718) del 18 de mayo de 2018, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, en donde se dijo que “*teniendo en cuenta lo previsto en los artículos 144 del CCA y 95 del CPC, aplicable en virtud del artículo 267 del CCA, se reitera que «la falta de contestación de la demanda o de oposición a las pretensiones, puede ser apreciada por el juez, solo como indicio grave, no como allanamiento a las pretensiones»*” (negritas de la Sala).

(...)

Se debe decir que, de conformidad con lo señalado por el H. Consejo de Estado, el indicio grave no implica un allanamiento a las pretensiones, por lo que no se puede aceptar que la no contestación del acto que inició la investigación, haya relevado la obligación de la Superintendencia demandada en su deber de demostrar los hechos objeto de estudio, puesto que, ante la falta de pruebas que demuestren los supuestos de hecho que sustentan la investigación, esta contaba con la facultad de solicitar pruebas de oficio y con ello encontrar los elementos de juicio necesarios que conlleven a la imposición de una sanción, lo que también se necesitaría para relacionar las normas infringidas y los hechos probados.

(...)

Bajo los anteriores argumentos, la conducta por la cual se sancionó a CREDIVALORES no se ajustó a la norma objeto del proceso administrativo sancionatorio porque no se lograron demostrar los supuestos de hecho que conllevaron a la imposición de la multa por ausencia de material probatorio que le hubiera permitido a la Superintendencia sustentar la afirmación de que la referida sociedad efectivamente expidió un estado de cuenta con inconsistencias, faltando a su deber de cumplir con las condiciones de calidad e idoneidad frente al consumidor del servicio de financiación.

(...)

(...) concordante con lo expuesto por el H. Consejo de Estado, la prueba indiciaria se asimila a un hecho que, a pesar de ser agravante, tal como lo dispone la legislación procesal, debe ser comprobado.

Así las cosas, en primera instancia se mencionó que la Superintendencia impuso sanción por las inconsistencias en los estados de cuenta de CREDIVALORES a BISON TRUCKS sin que se haya realizado la valoración de los estados financiados, tomando el indicio como prueba inequívoca y objetiva; y que la entidad demandada no demostró las presuntas inconsistencias en el estado de cuenta correspondiente en el año 2011 a la sociedad quejosa y no se decretó ninguna prueba que permitiera corroborar la comisión de la conducta reprochada. (...)

[Providencia de 09 de diciembre de 2021, Sección Primera, Subsección “A”, Exp. 11001-33-34-006-2013-00197-01, M.P. Dr. Felipe Alirio Solarte Maya – Segunda Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL – Nulidad electoral / NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO – Por infracción a las normas en que debe fundarse – Por desconocimiento del debido proceso – Por desviación de poder – Por falsa motivación – Por falta de motivación / PROCEDIMIENTO ELECTORAL DE ESCRUTINIO EN ELECCIONES POPULARES – Fases – Reclamaciones y solicitudes de saneamiento / CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – Funciones / RECLAMACIONES EN LOS ESCRUTINIOS – Causales y procedimiento para resolverlas - Garantías del debido proceso para las

SECCIÓN PRIMERA

reclamaciones / ELECCIONES – Momentos o medios de contradicción / NULIDAD ELECTORAL – Causales de nulidad específicas / FALSEDAD IDEOLÓGICA – Diferencia injustificada entre los datos consignados en los formularios E-14 y E-24 / MAYOR NÚMERO DE VOTOS COMPARADO CON EL NÚMERO DE SUFRAGANTES – Puede dar lugar a la anulación del acto de elección – La situación puede ser corregida en la etapa de escrutinios / SUPLANTACIÓN DE ELECTORES – Corresponde a los jurados verificar los datos de los electores – Configuración – Modalidades / VOTACIÓN CON CÉDULA QUE NO ESTA REGISTRADA EN LOS FORMULARIOS E-10 Y E-11 – Se configura una irregularidad que puede alterar la elección y presentar falsedad en las actas de escrutinio – TRASHUMANCIA ELECTORAL - Configuración – Presunción de residencia electoral - Prueba

Problema jurídico: “El problema jurídico principal, consiste en determinar si se debe decretar o no la nulidad de la elección contenida en el Formulario de Resultado de Escrutinio E – 26 ALC emitida el 13 de octubre de 2019 proferida por la Comisión Escrutadora General del Departamento de Cundinamarca, mediante la cual se declaró como alcalde electo al señor (***) , así como también de las solicitudes, reclamaciones y decisiones que resolvieron los recursos presentados, relacionadas en auto admisorio de la demanda, de conformidad con los cargos referidos.

Así las cosas, los problemas jurídicos asociados sugieren, establecer a la luz de la normatividad vigente:

i) Si con las resoluciones y autos proferidos por las comisiones escrutadoras y el CNE, relacionados en la demanda, se incurrió en infracción a las normas en que debían fundarse, violación del debido proceso, desviación de poder y falsa motivación;

ii) Si se presentaron datos contrarios a la verdad o alteraciones para modificar los resultados electorales (mayor número de votos respecto a número de sufragantes inscritos; suplantación de electores; votación indebida de personas que no podían ejercer su derecho en las mesas indicadas por el demandante; existencia de votantes ficticios que no están en el censo electoral) y de acreditarse, si su incidencia es o no de tal magnitud que afecte de forma directa el sentido de la elección acusada

iii) Si se presentó trashumancia electoral

iv) En caso de prosperar alguno de los cargos, se analizará la incidencia de estos en la elección del alcalde municipal de Cota para el periodo 2020-2023

Lo anterior, precisando que los cargos alegados se circunscriben únicamente a la verificación de las irregularidades detalladas y enunciadas en las zonas, puestos y mesas referidos por el demandante a folios 85 a 99 del Cuaderno No. 1, y no a la totalidad de zonas, puestos y mesas de votación asignados al municipio de Cota.”

Tesis: “(...) Es así que en el marco del proceso poselectoral, el Código Electoral regula el procedimiento de escrutinio que debe adelantarse para declarar una elección por voto popular, señalando cada una de sus fases, las autoridades que las dirigen, los derechos y deberes de quienes intervienen en ellas, el marco funcional de sus actuaciones, las reclamaciones y recursos que proceden, los términos procesales para esas etapas, entre otros aspectos que buscan garantizar la soberanía popular expresada en el voto y la transparencia e igualdad entre los candidatos en la contienda electoral.

(...)

Cuando sean apeladas las decisiones sobre reclamos que por primera vez se formulen en ese escrutinio general, o se presenten desacuerdos entre los miembros de las comisiones distrital o municipal, estas se abstendrán de expedir las credenciales para que sean los delegados del Consejo Nacional Electoral quienes resuelvan el caso y expidan tales credenciales.

(...)

En ese sentido, es claro que no se aceptarán reclamos o apelaciones que no sean formulados por escrito en el acto mismo del escrutinio y que no estén fundadas en alguna de las causales establecidas en el artículo 192 *ibidem*.

(...)

Así pues, se concluye que el procedimiento de escrutinio es adelantado por varias autoridades electorales y se rige por los principios y garantías del debido proceso, en tanto que estas actúan como escrutadoras y, simultáneamente, como superior jerárquico de las comisiones del nivel que le precede, siendo el CNE el órgano de cierre, como máxima autoridad de este procedimiento, cuya competencia se despliega por diversas vías, según se trate de una elección del orden nacional o departamental.

En suma, el Consejo Nacional Electoral circunscribe su competencia como autoridad electoral de cierre, en los niveles territoriales correspondientes a las apelaciones que se formulen en contra de las decisiones de las comisiones escrutadoras distritales y municipales.

(...)

SECCIÓN PRIMERA

(...) debe recordarse que en materia electoral existen tres momentos o medios de contradicción de las elecciones, siendo estas: i) las solicitudes de recuento de votos, cuyas causales se encuentran consagradas en el artículo 164 del Código Electoral, y se deben formular ante los jurados de votación o las comisiones escrutadoras de primer nivel (zonales, auxiliares, municipales o distritales) hasta antes de finalizar la audiencia de escrutinio correspondiente; ii) Las reclamaciones por cualquiera de las causales enumeradas en el artículo 192 del mismo estatuto, que se interponen en la misma etapa del escrutinio en que se presenta ante la autoridad electoral a cargo de la respectiva audiencia (arts. 167 y 193 *ibidem*; y iii) las solicitudes de saneamiento, procedentes por cualquiera de las causales del artículo 275 del CPACA y se pueden elevar ante cualquiera de las autoridades electorales en el ámbito de sus competencias dentro del escrutinio hasta antes de que se declare la elección de que se trate (art. 238, párrafo de la Constitución Política).

Esas autoridades electorales tienen el deber de interpretar los medios de defensa que le presentan, dando prevalencia a la sustancia sobre la forma, para darles el trámite y decisión que legalmente les corresponde de acuerdo con la causa petendi, es decir, con la consecuencia jurídica perseguida y las razones de hecho y derecho en que se sustenta *«más allá del rótulo con el que sean presentados y sin que resulte aceptable revivir, por vía de solicitud de saneamiento, oportunidades para presentar solicitudes de recuento o reclamaciones ya fenecidas»*, como garantes de la verdad electoral y el debido proceso.

De este modo, es necesario tener en cuenta que cada etapa tiene su preclusividad según la cual, una vez concluye cada una de las etapas que, de forma escalonada y sucesiva, integran esta fase post electoral cesa la oportunidad para controvertir sus resultados parciales, en cuanto no es posible volver atrás para reabrir el debate sobre las irregularidades en que pudieron incurrir las autoridades electorales, por tanto, rige frente a las peticiones de recuento y reclamaciones, más no para las solicitudes de saneamiento que se pueden interponer mientras no haya fenecido dicho procedimiento, dentro de los límites temporales señalados, a fin de precaver la declaratoria de nulidad del acto de elección.

(...)

En ese orden de ideas, ninguno de los cargos generales de nulidad se encuentran acreditados, como quiera que no existen fundamentos para observar un abuso de poder, ya que no desconoce las irregularidades presentadas, sino que se ciñó a lo presentado y aportado por el reclamante, además no omitió verificar los datos y advertencias hechas, pues estas fueron consideradas en las etapas electorales correspondientes y, al elevarse las reclamaciones, la carga de la prueba en cabeza del demandante no permitió avizorar esas irregularidades en los escrutinios y la jornada de votación en Cota, y por demás, lo que se acredita es que se dio aplicación al Código Electoral, pues las decisiones adoptadas como rechazos por improcedencia de las reclamaciones y recursos, obedeció a lo allegado con las reclamaciones y el acervo que se les puso de presente, que era insuficiente o que implicaban de alguna manera un recuento sobre un recuento ya efectuado.

Ahora en cuanto a la revisión de oficio que a criterio del demandante debió hacer la autoridad electoral, es necesario tener en cuenta que, tal y como se expuso in extenso, cada etapa electoral tiene previstas sus etapas de revisión, de contradicción e incluso de saneamiento, y pretender que la autoridad electoral, sin encontrar fundamentos probatorios o razones justificadas, proceda a evaluar, controvertir o revisar los escrutinios que se realizan por los jurados de votación en cada zona, puesto y mesa, que cualquiera aduzca o crea que contiene errores, implicaría ir en contra de la eficacia de procedimiento electoral, el debido proceso y las garantías de sufragio de la ciudadanía, pues para ese control precisamente desde los jurados de votación, delegados y las autoridades que participan en el proceso de escrutinios, van resolviendo sobre las irregularidades que se presentan, en el momento en que les corresponde y bajo los fundamentos claros, precisos y razonados que se invoquen, no con base en conjeturas o generalidades abstractas.

(...)

Así pues, la causal establecida en el numeral 3 del artículo 275 del CPACA se materializa en aquellos eventos en los cuales la información contenida en los distintos formularios electorales no corresponden con la realidad de la votación y el resultado del procedimiento de escrutinio y, en ese orden, distingue entre dos tipos de falsedades que la configuran: la ideológica y la material; la primera, referida a diferencias en la información consignada en diferentes actas de escrutinio que guardan una relación de conexidad entre sí, cuando las autoridades electorales omiten dejar constancia de las razones que justifican tales inconsistencias; y la segunda, referida a las alteraciones deliberadas en los resultados del escrutinio, mediante la manipulación de los documentos electorales, con el ánimo de modificar los resultados de la elección .

De este modo, la hipótesis más recurrente de falsedad ideológica en los procesos de nulidad electoral se configura cuando se presenta una diferencia injustificada entre los datos consignados en los formularios E-14 y E-24, esto es, cuando las cifras del escrutinio practicado por los jurados de votación, no corresponden con las consignados por la comisión escrutadora zonal, auxiliar o municipal (en la segunda), aumentando o disminuyendo los resultados de los comicios en la respectiva mesa, lo que configura un fraude electoral en la medida en que los guarismos contenidos en uno y otro documento, en principio, deben ser idénticos. Por tanto, cualquier inconsistencia entre sus datos debe estar mediada por algunas de las razones legales que lo autorizan, como por ejemplo una solicitud de recuento de votos, de las que se debe dejar constancia en las actas generales de escrutinio

(...)

SECCIÓN PRIMERA

En este sentido, se precisa entonces que para la configuración de esta causal de nulidad de carácter objetivo es necesario demostrar no solo la falsedad ideológica en los documentos electorales que se invoca, esto es, la existencia de diferencias entre los formularios E-14 y E-24 de una misma mesa, sin que medie observación en estos ni anotación en el Acta General de Escrutinio que las justifique, sino también que esa irregularidad incida significativamente en el resultado de la elección, de modo tal que “... *de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos*”, en los términos del artículo 287 del CPACA y en virtud del principio de eficacia del voto.

(...)

3.4.2.1. Mayor número de votos comparado con el número de sufragantes

(...)

A su turno, el artículo 192 le otorga plena y total competencia al CNE o a sus Delegados, para apreciar cuestiones de hecho o de derecho y ante reclamaciones escritas que les presenten durante los escrutinios respectivos, los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos, para lo cual analizando únicamente los documentos electorales, podrán decidir las reclamaciones que se les formulen con base en las causales que contempla la misma norma, dentro de la que se encuentra la referente a que “(...) *el número de sufragantes de una mesa exceda al número de ciudadanos que podían votar en ella*”.

En virtud de lo anterior, la jurisprudencia ha sido clara en considerar que cuando en las actas de escrutinio de los jurados (E-14) se consignen más votos que los sufragantes registrados en el formulario E-11, se produce una alteración de la verdad electoral que puede dar lugar a la anulación del acto de elección, ya que cada ciudadano está habilitado para depositar un solo voto en la respectiva mesa, por lo que, en consecuencia, solo podrá existir un número de sufragios consecuente con el de sufragantes y los excedentes que se contabilicen más allá del de votantes estarán incluidos en forma irregular, pues cada ciudadano tiene derecho a un solo voto.

Sin embargo, esta situación puede ser corregida en la etapa de escrutinios, por lo que deberá revisarse además si existen manifestaciones o aclaraciones por parte del CNE o sus delegados para las mesas concretamente cuestionadas por el demandante y así verificar si hubo correcciones, modificaciones u observaciones que deban tenerse en cuenta.

(...)

3.4.2.2. Suplantación de electores

Para esta modalidad dentro de la causal tercera de nulidad electoral, se ha considerado que implica la falsedad de las actas de escrutinio, porque en éstas se contabilizan votos ilegalmente depositados para obtener un resultado electoral distinto al que corresponde a la voluntad legítima del electorado.

No obstante, no toda incongruencia presentada en torno a la suplantación de electores permite deducir una irregularidad, toda vez que esta situación fáctica puede tener su origen en errores cometidos por los jurados de votación en el diligenciamiento del formulario E-11, como lo es registrar el nombre del votante en la casilla que no corresponde, debido a factores que pudieron ser involuntarios, equivocarse al momento de escribir el nombre, entre otros; en esos eventos no se configura la suplantación de electores y, en consecuencia, no son falsos ni apócrifos los sufragios depositados; ello, además, aunado a la presunción de validez que reposa sobre los sufragios y de actuación de buena fe de los jurados de votación, en cumplimiento de su deber legal.

(...)

En ese orden de ideas, se ha consolidado un procedimiento para la validación de identidad de los electores que establece en cabeza de los jurados de votación la obligación de validar que el ciudadano que llega a las urnas está habilitado para sufragar y se le debe exigir la exhibición de su documento de identidad, cédula de ciudadanía en su mayoría, y constatar que sus nombres y apellidos se encuentren inscritos en la lista de votantes. Una vez verificado esto, se transcriben estos datos personales frente al número de identificación impreso previamente en el formulario E-11 y su inobservancia puede conllevar a la suplantación de electores.

(...)

Así pues, conforme la definición que se ha ido construyendo jurisprudencialmente del fenómeno de suplantación de electores, se tiene que no toda irregularidad o equivocación implica suplantación de electores como lo es la equivocación de casilla al diligenciar; modificar el orden de votantes por error, confundir el número de cedula con otro o incluso escribir dos veces a la misma persona; pero dejando en todo caso la salvedad del error en que se incurre y además indicar la solución dada en ese momento.

Al respecto, se ha facultado a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que realice un control sobre la lista de sufragantes una vez culminen los escrutinios, con el propósito de establecer casos de doble o múltiple votación y formular entonces las quejas y denuncias correspondientes ante las autoridades, por tratarse de una conducta fraudulenta tendiente a alterar indebidamente el resultado de la elección, la cual se configura bajo dos supuestos de hecho específicos, a saber,

SECCIÓN PRIMERA

cuando “i) los jurados ejercen su derecho al sufragio tanto en la mesa donde fueron designados para cumplir su función y a su vez en el lugar donde se encuentra inscrita su cédula en el censo electoral o, ii) cuando permiten el ejercicio múltiple del derecho al voto de un ciudadano, afectándose con ello el equilibrio del proceso electoral, dado que se transgrede el principio según el cual los ciudadanos ejercen su derecho en igualdad de condiciones, esto es, un ciudadano un voto” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por tanto, se configura una suplantación de electores cuando i) una persona deposita su voto en nombre de otra, ii) los jurados de votación diligencian las casillas del E-11 simulando que la persona allí registrada se acercó a ejercer su derecho al voto, o, iii) cuando en el formulario E-11 se registra como votante a una persona cuyo cupo numérico no se encuentra vigente por haber pertenecido a una persona fallecida.

(...)

Conforme lo anterior (sentencia del Consejo de Estado del 6 de julio de 2009, Exp. 11001-03-28-000-2006-00115-00 (4056-4084), C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia. Anota relatoría), en el presente caso se acredita que la información relacionada con cuatro personas dista de la realidad, constituyéndose como contrarios a la verdad, pues se ejerce el derecho al voto en dos ocasiones y además se vota a nombre de una persona que no es la titular del documento de identificación que aparece preimpreso en el formulario E-11, materializándose así la alteración de los resultados debido a que en el escrutinio se contabilizarán votos que no fueron depositados en las urnas por el titular del derecho, o fueron depositados dos veces bajo el mismo titular, lo cual se traduce en marcaciones espurias que van a ser sumadas en el acta E-14 y posteriormente en los formularios E-24 y E-26, siendo éste último en el que consta la declaratoria de la elección.

En consecuencia, debe atenderse a los derechos políticos establecidos en una democracia, como lo es que cada ciudadano tiene derecho a depositar un solo voto bajo su documento de identidad que es único e irrepetible

(...)

3.4.2.3. Votación indebida de personas: votaron con cédulas que no estaban registradas en los formularios E-10 y E- 11

(...)

Esta causal presenta dos excepciones para i) las personas que cumplen función publican de jurados, quienes en virtud del artículo 101 del Código Electoral, votan en la mesa que se les asigna sin importar que allí no sea su lugar habilitado por el censo electoral y ii) la autorización de los delgados de la RNEC a través del formulario E- 12, cuando el censo electoral o la relación de cédulas que pueden votar en una mesa tiene deficiencias como que no representan el estado de los derechos políticos del ciudadano (exclusión por muerte o por interdicción sin que se haya configurado) o por necesidad debe habilitarse extraordinariamente a alguien para que ejerza el citado derecho.

Solo así se permite el derecho al voto de esas personas que no están inicialmente habilitadas pero que, con autorización legal, administrativa o incluso judicial, se les permite votar en un lugar diferente; en los demás casos, se configura una irregularidad que puede alterar la elección y presentar falsedad en las actas de escrutinio.

(...)

Ahora, para las demás personas se evidencia que votaron en un lugar diferente al asignado con ocasión a situaciones administrativas concretas, relacionadas con trashumancia, es decir, si bien se les había excluido del censo electoral de Cota inicialmente (BAJA), posteriormente se verificó que fueron nuevamente incluidos (ALTA), sin que exista prueba de su notificación o de que esas personas conocieran la zona y puesto que allí se les informa, por lo que ejercen su derecho al voto en la zona y puesto designado pero en la última mesa, al no tener certeza de la asignada. Además, no se logra acreditar que ejercieran su voto en dos ocasiones, esto es, en la mesa asignada y en la que efectivamente votaron, por lo que tampoco se genera irregularidad en ese aspecto.

Situación ésta que no presenta irregularidad alguna, pues la misma Registraduría Nacional del Estado Civil esclarece las particulares situaciones administrativas por las que esas personas no votaron en las mesas asignadas, por lo que, se encuentran dentro de las causales eximentes para no votar en su lugar asignado en el censo electoral. Es decir, existen actos administrativos que autorizaron previamente su inclusión para ejercer su derecho a votar en esa municipalidad, que justifican la diferencia entre el momento inicial en el que se encuentran las bases de datos que sirven para imprimir los listados de votantes, y el momento posterior, en el que se realizó la votación, y cuya anotación quedó también en el acta respectiva.

(...)

3.4.3 Análisis del tercer cargo: Trashumancia electoral

La trashumancia electoral, consagrada en la causal del numeral 7 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, se configura cuando, en las elecciones por voto popular por circunscripciones territorial, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción, esto es, que votan aquellas personas que no viven en el lugar en el que ejercen su derecho.

SECCIÓN PRIMERA

(...)

Es así que, como quiera que la trashumancia da lugar a la anulación del acto de elección, es importante que la presunción de residencia electoral se desvirtúe mediante prueba convincente de que los sufragantes acusados moran en otro municipio, pues de lo contrario esa presunción se mantiene incólume.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la residencia no solo se establece por el lugar en el que se habita, sino también en el que de manera regular tenga asiento, ejerza su profesión u oficio o posea un negocio o empleo, por lo que desvirtuar este aspecto también implica demostrar que en la dirección que suministró al momento de inscribir su cédula de ciudadanía para ejercer el derecho al voto no tiene alguna de esas relaciones.

(...)

De este modo, debe demostrarse que el inscrito no está en una de esas situaciones que permiten establecer la residencia electoral a partir de los vínculos territoriales mencionados. (...)

(...)

En suma, se materializa la causal de nulidad electoral por trashumancia cuando un ciudadano que no se encuentra habilitado para ejercer su derecho al voto en la circunscripción electoral en la cual pretende hacerlo, procede a depositar su voto, presunción que debe ser desvirtuada y se debe demostrar su incidencia en el resultado para determinar la legalidad del acto demandado.

(...)

Es así que, en el caso hipotético en que todos los votos presuntamente trashumantes, de doble votación y de suplantadores, se le restaran al candidato que obtuvo la credencial de alcalde, éste mantendría el primer lugar en las votaciones del municipio de Cota, dado que se mantendría una diferencia en la votación de 159 en favor del candidato electo.

De tal manera que, en el presente caso, los cargos que prosperaron, y sus votantes allí referidos, no inciden en el resultado de la elección, razón por la cual debe primar la voluntad legítima mayoritaria, el efecto útil del voto a la luz del artículo 287 de la Ley 1437 de 2011, que impone salvaguardar la manifestación popular soberana sobre la irregularidad, por cuanto no logra tener la trascendencia exigida de incidir, de alterar o cambiar el resultado final en la medida que si bien hubo unas elecciones muy reñidas donde los dos candidatos alcanzaron un respaldo de más de seis mil votos, cada uno, a su favor, el margen que le permitió ser proclamado como ganador de la votación, y por tanto elegido popularmente, continúa sobrepasando en ciento cincuenta y nueve votos a quien siguió en votación, y en consecuencia se dejará incólume la elección acusada. (...)"

[Providencia de 02 de diciembre de 2021, Sección Primera, Subsección "B", Exp. 25000-23-41-000-2020-00068-00, M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón – Primera Instancia.](#)

SECCIÓN SEGUNDA

MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / PENSIÓN GRACIA – Reconocimiento y pago / PENSIÓN GRACIA – Requisitos para su reconocimiento / PENSIÓN GRACIA – Cómputo de tiempo de servicios como docente en planta cofinanciada con recursos del tesoro nacional / PENSIÓN GRACIA – Ingreso base de liquidación

Problema jurídico: “(...) Le corresponde a la Sala determinar si el demandante cumple o no los requisitos establecidos por la Ley 114 de 1913 para el reconocimiento de la pensión gracia. (...)”

Tesis: “(...) Teniendo en cuenta lo anterior, está probado que por Decreto 236 del 17 de marzo de 1994, el Departamento de Cundinamarca – Alcaldía de Anapoima, nombra a la docente (...) como docente en la Escuela General Santander del Municipio de Anapoima en plaza docente cofinanciada entre la Nación, Ministerio de Educación y el Municipio de Anapoima, por lo que se considera que los tiempos laborados por la docente son del orden territorial. La Sala establece que para el 31 de diciembre de 1980, la docente tenía un vínculo laboral vigente, tal y como lo exige la norma y que correspondió a una vinculación del orden territorial, considerando la naturaleza del ente nominador y del establecimiento educativo, nombramientos que fueron efectuados por la Gobernación del Tolima y la Gobernación del Norte de Santander, por lo que resulta imperativo concluir que este tiempo de servicio prestado por la demandante tuvo la condición de ser en el nivel territorial y el cual es hábil para acceder al reconocimiento de la pensión gracia que la demandante está pretendiendo. (...) es claro para la Sala que la señora (...) reúne los requisitos necesarios para el reconocimiento y pago de la pensión gracia, esto es, se encontraba vinculada como docente con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y acreditó más de 20 años de servicio en instituciones del orden territorial (sin incluir los tiempos de servicios certificados a folios 7 a 13 del expediente) motivo por el cual se accederá a las pretensiones de la demanda, al cumplirse todos los requisitos que exige la ley para su reconocimiento. (...) la señora (...) adquirió su status pensional el 20 de noviembre de 2006, por cuanto nació el 25 de julio de 1949, cumplió 50 años de edad el 25 de julio de 1999 y, los 20 años de servicio los acreditó el 20 de noviembre de 2006 como docente del orden Territorial – Nacionalizada y no se observa prueba que desacredite buena conducta de la parte actora. (...) la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes se calcula sobre el 75% del promedio mensual de todos los factores salariales legales devengados en el año anterior al status pensional, esto es, cuando el docente cumple con los requisitos legales de tiempos de servicio y edad, entiéndase para el caso en estudio del 20 de noviembre de 2005 al 20 de noviembre de 2006. (...)”

[Providencia de 9 de diciembre de 2021. Sección Segunda Subsección “A” Exp. 25000234200020150003100. M.P. Dr. José María Armenta Fuentes](#)

MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / SENTENCIA ANTICIPADA – Primera instancia / EJECUTIVO – Por intereses moratorios derivados del cumplimiento de fallos judiciales / PROCESO EJECUTIVO – Finalidad / TITULO EJECUTIVO COMPLEJO / CADUCIDAD – No probada / CADUCIDAD – Cómputo del término cuando se ejecutan sentencias proferidas en vigencia del Código Contencioso Administrativo / PAGO DE LA OBLIGACIÓN – Probada parcialmente / CONDENA EN COSTAS – En vigencia de la ley 2080 de 2021

Problemas jurídicos: “(...) examinar si en el presente caso se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad, al encontrarse dentro de las excepciones previstas en el artículo 442 del C. G. del P. también denominada como prescripción. (...) verificar nuevamente si la entidad dio o no cabal cumplimiento a las sentencias base de recaudo ejecutivo. (...)”

Tesis: “(...) observa la Sala que las sentencias base de ejecución fueron proferidas por esta Sala el 14 de junio de 2012 confirmada en segunda instancia por la Subsección “A” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 14 de junio de 2012 (...), las cuales quedaron ejecutoriadas el 30 de mayo de 2014 (...). Por lo tanto, de conformidad con lo previsto en el artículo 177 del C.C.A., la sentencia se hizo exigible el 30 de mayo de 2015, es decir, 18 meses después de la ejecutoria y la demanda ejecutiva fue radicada en los Juzgados Administrativos de Bogotá el 1o de febrero de 2017 (...) concluye la Sala que entre la fecha de exigibilidad de la obligación (30 de mayo de 2015) y la presentación de la demanda (1o de febrero de 2017), transcurrieron menos de 5 años (1 año, 2 meses y 3 días), previstos en el numeral 2 literal k) del artículo 164 del CPACA, es decir, la demanda fue instaurada dentro del término legal. (...) La parte ejecutante en el hecho 9 de la demanda ejecutiva señala que la ejecutada en agosto de 2015 le canceló la suma de \$2.700.000 por concepto de intereses moratorios (...). Por su parte, la parte ejecutada en el escrito de excepciones aduce que al ejecutante le canceló la suma de \$2.742.187 por concepto de intereses moratorios (...), monto que fue acreditado que fue cancelado al ejecutante con dicho escrito. Posteriormente, la ejecutada el 15 de septiembre de 2021, allegó copia de la Resolución No RDP 023008 del 3 de septiembre de 2021, por medio de la cual la UGPP, ordena pagarle al ejecutante la suma de \$13.827.278,96, por concepto de intereses moratorios (...). No obstante, no allegó prueba que le haya pagado dicha suma al ejecutante. De conformidad con lo

SECCIÓN SEGUNDA

anterior, la Sala encuentra que al momento de realizar la liquidación de los intereses moratorios en el mandamiento de pago no se tuvo en cuenta la suma cancelada por la ejecutada por \$2.742.187, razón por la cual se deberá declarar probada parcialmente la excepción de pago de la obligación, ordenando seguir adelante la ejecución por la suma de \$13.827.279,54 por concepto de saldo insoluto de intereses moratorios causados desde el 31 de mayo hasta el 30 de noviembre de 2014. (...) De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, mediante la cual se adicionó un inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, al no verificarse que la intervención de la entidad demandada fue realizada con manifiesta carencia de fundamento legal, la Sala no condenará en costas. (...)"

[Providencia de 9 de diciembre de 2021. Sección Segunda Subsección "A" Exp. 25000234200020170371500. M.P. Dr. Néstor Javier Calvo Chaves](#)

MEDIO DE CONTROL – Pérdida de investidura / PÉRDIDA DE INVESTIDURA – En contra de concejal del Municipio de Guaduas / PÉRDIDA DE INVESTIDURA - Juicio de responsabilidad subjetiva / ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Naturaleza y finalidad / PÉRDIDA DE INVESTIDURA - De concejales / PROCESO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – El análisis debe circunscribirse a la causal puntualmente endilgada

Problema jurídico: "(...) establecer si procede la sanción de pérdida de investidura en contra del Concejal del Municipio de Guaduas (Cund.), señor (...), quien fuera elegido para el período comprendido entre el 1o de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2023, tal como se constata con Credencial Electoral expedida por los Miembros de la Comisión Escrutadora Municipal el 30 de octubre de 2019, por haber violado el régimen de inhabilidades. (...)"

Tesis: "(...) el accionante invocó como causal de pérdida de investidura del Concejal Olaya Murillo, la violación del régimen de inhabilidades señalado en el numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con el numeral 6° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, por cuanto su hijastro celebró contrato de prestación de servicios con el ente territorial donde ejerce como Concejal; lo cual encuadra, según se dice, dentro de la inhabilidad prescrita en el literal a) numeral 1° del artículo 8° de la Ley 80 de 1993 y en la prohibición del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, modificado por la Ley 1296 de 2009. (...) Como logró acreditarse resulta evidente que la situación planteada por el demandante es cierta y no se discute por el demandado. Sin embargo, se advierte que la conducta se atribuye al señor (...), siendo que la prohibición radicaba en cabeza del contratista, como se determinó en el numeral 1° del artículo 8° de la Ley 80 de 1993. Frente al encartado se hubiera podido aducir un tráfico de influencias en el evento que hubiera incidido realmente en la contratación; pero ni la acusación se formuló en tal sentido, ni tampoco existe prueba que lo conduzca a aseverar. De todas formas, como se sabe el proceso de pérdida de investidura debe circunscribirse a la causal puntualmente endilgada, ya que lo contrario conllevaría a un desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso. (...) El hecho de que el señor (...) hubiese tomado posesión como Concejal del Municipio de Guaduas (Cund.), constituye una prohibición para que su cónyuge o compañera permanente y sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y único civil sean empleados o contratistas del municipio, pero no, una inhabilidad sobreviniente para el Concejal, que conlleve a la pérdida de su investidura, como al parecer se entendió. (...) En conclusión, como no se está enjuiciado en esta acción el actuar del señor (...) contratar con el municipio de Guaduas (Cund.), siendo hijastro del Concejal (...), las prohibiciones contenidas en el artículo 49 de la Ley 617 de 2000, como las inhabilidades de que trata el numeral 1° del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, no resultan aplicables al Concejal, a quien no se le acusa de celebrar contrato alguno, ni de incidir en la celebración del que suscribió su hijastro el 25 de enero de 2021 –un año después de su posesión- seriado bajo el número 046 del mismo año. (...)"

[Providencia de 6 de diciembre de 2021. Sección Segunda Subsección "A" Exp. 25000231500020210142600. M.P. Dra. Carmen Alicia Rengifo Sanguino](#)

PROCESO EJECUTIVO – Colpensiones / RELIQUIDACIÓN PENSIÓN EX EMPLEADO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES – La entidad ejecutada a este momento no adeuda valor alguno a favor de la parte ejecutante, el valor de la mesada calculada en la resolución del 13 de octubre de 2015, por la cual se dio cumplimiento a la condena impuesta en las sentencias objeto de recaudo, es superior al que corresponde según la liquidación efectuada, siguiendo los parámetros expresamente indicados en el fallo condenatorio / EXCEPCIÓN DE PAGO TOTAL DE LA OBLIGACIÓN – Declaró probada la excepción de pago total de la obligación y dio por terminado el proceso.

Problema jurídico: ¿Determinar si la sentencia proferida en audiencia el 31 de octubre de 2018 por el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá debe o no mantenerse a partir de verificar si está demostrada la excepción

SECCIÓN SEGUNDA

de pago total de la obligación, que llevaría a dar por terminado el proceso, o si, por el contrario, resulta pertinente continuar con la ejecución de la obligación?

Tesis: “(...) Inicialmente la entidad, en cumplimiento de las sentencias judiciales reliquidó la pensión a través de la resolución GNR 34528 de 6 de diciembre de 2013, en una cuantía de \$4.943.784, a partir de 30 de enero de 2003. (...) Posteriormente, profirió la resolución GNR 313692 del 13 de octubre de 2015 y a través de ella elevó la cuantía pensional a la suma de \$7.379.662, a partir de 1º de febrero de 2003. (...) Verificado el salario mínimo para las vigencias 2002 y 2003, anualidades en las que prestó su último año de servicios el demandante, se conoce que ascendía a \$309.000 y \$332.000 respectivamente, que multiplicados por 25 SMLMV alcanzan las sumas de \$7.725.000 y \$8.300.000, los cuales constituyen el tope de Ingreso Base de Cotización para esas vigencias y sobre ellas debía calcularse la pensión del demandante. (...) Sin embargo, la entidad realizó los cálculos de la reliquidación pensional con base en el promedio salarial devengado por el ejecutante, que superaba los topes citados (...) Lo mismo ocurrió con la liquidación efectuada por la Contadora de la Sección Segunda de este Tribunal, quien al realizar los cálculos lo hizo con un Ingreso Base de Cotización superior al permitido, de hecho, el monto pensional (\$7.379.661) superó también el IBC (\$7.725.000), cuando como viene de explicarse indudablemente debía ser inferior atendiendo a que corresponde a un 75% como tasa de reemplazo. (...) En ese orden de ideas, corresponde remitirse a la liquidación elaborada por el Grupo de Liquidaciones, Conciliaciones, Notificaciones y Depósitos Judiciales de los Juzgados Administrativos de Bogotá (...) Por tanto, el cálculo de la pensión debió realizarse en los siguientes términos (...) Así las cosas, para el 30 de enero de 2003 la pensión de jubilación del ejecutante debió ascender a la suma de \$6.201.069,35 y no a \$7.379.662, como lo calculó erróneamente la entidad, pues solo así se respetaban los topes legales de ingreso base de cotización (25 SMLMV), lo considerado por la Corte Constitucional y lo ordenado por el Consejo de Estado en el título ejecutivo de 17 de mayo de 2012, especialmente porque respecto de esta la entidad excedió la orden. (...) En consecuencia, se tiene que, como los valores (diferencia de mesadas pensionales, intereses moratorios e indexación) pretendidos por la parte ejecutante fueron calculados sobre la suma de \$7.379.662, cuando el valor correcto era de \$6.201.069,35, resulta evidente que no existen saldos por pagar por la entidad demandada y a favor de la parte ejecutante. En ello se encuentra plena razón jurídica y fáctica a la providencia de primera instancia, que se comparte y se confirma. (...) Tras las consideraciones expuestas, la Sala arriba a la conclusión de que la entidad ejecutada a este momento no adeuda valor alguno a favor de la parte ejecutante, como quiera que, se itera, el valor de la mesada calculada en la resolución GNR 313692 del 13 de octubre de 2015, por la cual se dio cumplimiento a la condena impuesta en las sentencias objeto de recaudo, es superior al que corresponde según la liquidación efectuada, siguiendo los parámetros expresamente indicados en el fallo condenatorio, tal como lo estimó y sustentó matemática el *a quo*. (...) En este orden de ideas, se procederá a confirmar la decisión de primera instancia que declaró probada la excepción de pago total de la obligación y dio por terminado el proceso. (...) El artículo 188 de la ley 1437 de 2011 en cuanto a la condena en costas determinó (...) Por su parte, el artículo 361 del CGP establece (...) De la lectura de las normas se tiene que, solo habrá lugar a condenar en costas cuando se halle probada su causación dentro del proceso. De ahí que, el juez debe verificar la conducta de la parte vencida, haciendo un juicio de valoración de su actuar, deliberar y determinar si existió una conducta sancionable a ese título, para imponer dicha condena, siempre que, se encuentren demostradas todas las costas del proceso. (...) De otra parte, el análisis en estos casos no puede partir de la apreciación subjetiva del juzgador de instancia, basado en su conocimiento de los argumentos que soportan la decisión, sino en un análisis objetivo de la posición de la parte en el proceso, a quien le fracasan sus pretensiones. Cuando dicha actuación sea temeraria o desleal con el proceso, bien puede acarrear la condena en costas, pero tal condena debe analizarse a partir de la presunción de la buena fe de la parte, como derecho constitucional que le asiste que, por supuesto admite prueba en contrario, y tan solo si se destruye esa presunción habrá lugar a tal condena. (...) Si, por el contrario, el juez encuentra demostrado algún comportamiento dilatorio o indicativo de mala fe, puede optar por sancionar a la parte con la imposición de las costas (expensas y/o agencias en derecho), siempre y cuando en el expediente aparezca demostrado que se causaron. (...) En el *sub examine*, no se observa conducta fraudulenta o temeraria que haya obstaculizado el proceso ante esta jurisdicción, no existe prueba que desvirtuó la presunción de buena fe, ni es posible afirmar que haya incurrido en conductas temerarias o dilatorias dentro del trámite procesal. No se condenará en costas en esta instancia. (...)”.

[Providencia de 01 de diciembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “C”, Exp.110013335021201500918-02 M.P. Dra. AMPARO OVIEDO PINTO – Segunda Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – UGPP / RECONOCIMIENTO PENSIÓN GRACIA – Por cumplir los requisitos de ley, esta Sala ordenará a la UGPP reconocer una pensión gracia en favor de la señora (...) en cuantía equivalente al 75% del salario promedio mensual devengado en el año anterior a la adquisición de su estatus pensional del 29 de julio de 2006 a 28 de julio de 2007, con inclusión de los factores denominados sueldo, prima de alimentación 1/12 y prima de vacaciones 1/12 / PRIMA ESPECIAL – Es del todo improcedente incluir la prima especial en el reconocimiento pensional efectuado, en

SECCIÓN SEGUNDA

tanto no es permitido a las entidades territoriales el reconocimiento de emolumentos salariales, incrementos y en general prestaciones sociales creadas mediante acuerdos, ordenanzas o decretos / **PRESCRIPCIÓN** – Se configura prescripción trienal, entre la fecha de adquisición del status (28 de julio de 2007) y la fecha de presentación de la solicitud 31 de enero de 2011, por la cual se interrumpió por una sola vez el término prescriptivo, transcurrieron más de los 3 años.

Problema jurídico: *¿Se contrae a i) Determinar si le asiste derecho a la señora (...), a que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, le reconozca y pague la pensión de jubilación gracia prevista en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las mismas? ii) ¿En caso de que se cumplan los presupuestos legales, debe determinarse, el monto de la pensión pretendida y la fecha a partir de la cual procedería su pago?*

Tesis: “(...) el 28 de julio de 2007, la demandante cumplió 50 años de edad, pues nació el 28 de julio de 1957. (...) con anterioridad a 1980, la actora prestó sus servicios como docente interina en el centro educativo José María Córdoba desde el **17 de agosto de 1979 a 17 de septiembre de 1979**, (...) por un lapso de 30 días, según consta en formato único para la expedición de certificado de historia laboral visible en cd anexo a folio 329 del expediente. (...) se acreditó un reconocimiento de tiempo laborado antes de posesión que va desde el **17 de marzo de 1981 al 21 de mayo del mismo año**. (...) la actora, se vinculó como docente en propiedad, desde el **22 de mayo de 1981 al 2 de julio de 2018**, fecha en la cual se efectuó su retiro por renuncia al cargo, con un tiempo de interrupción de 22 días por licencia no remunerada. (...) la señora (...) presentó un tipo de vinculación **Nacionalizado**, sin precisar que alguno de los tiempos en especial el prestado en interinidad tuviese un carácter distinto. (...) si bien, en el ordenamiento jurídico colombiano no se define expresamente la naturaleza de la interinidad, como una forma de proveer cargos docentes; el H. Consejo de Estado (...) ha sostenido que dicha figura debe entenderse como el mecanismo mediante el cual la administración, ante la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designa con carácter transitorio a personas instruidas en el ejercicio de la referida actividad, en atención a la necesidad y urgencia de garantizar la efectiva prestación de los servicios educativos. (...) aunque en algunos casos, tal circunstancia constituye una forma de vinculación a la administración, en cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, esto es, a través de la toma de posesión de un cargo docente, dando lugar, a la configuración de una relación legal y reglamentaria con carácter autónomo, en otros casos, ha sucedido que la vinculación se **ha efectuado a través de contratos de prestación de servicios** (...) por lo que el argumento expuesto por la entidad demandada no está llamado a prosperar. (...) la actora cumple con los requisitos de ley para acceder a la pensión gracia, toda vez que, tiene vinculación anterior a 1980, cuenta con más de 37 años de servicio docente de carácter nacionalizado. (...) En cuanto al desempeño del servicio con honradez consagración y buena conducta, la UGPP aduce que, en el expediente administrativo no reposan los certificados que acrediten el cumplimiento de dicho requisito para poder acceder a la pensión gracia pretendida por la actora. (...) en el expediente administrativo sí reposa una declaración rendida por la señora (...) ante la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal -UGPP-, en la que manifiesta bajo la gravedad de juramento que ha desempeñado su cargo como docente con honradez, idoneidad, consagración y buena conducta (...) aunado a ello se observa que, en su hoja de vida no existen anotaciones negativas sobre su desempeño, pues por el contrario, del formato único para expedición de certificado de historia laboral se avizora que la señora (...) fue ascendida en el escalafón docente en seis oportunidades y la parte demandada no aportó pruebas tendientes a demostrar lo contrario. (...) Así las cosas y una vez analizado la documental allegada como prueba, se tiene que, la actora se vinculó al servicio docente **desde el 17 de agosto de 1979 al 2 de julio de 2018**, con algunas interrupciones; no obstante, **el status jurídico lo adquirió al momento de cumplir los 50 años de edad (28 de julio de 2007)**, ya que para entonces contaba con más de 20 años de servicio. (...) por cumplir los requisitos de ley, esta Sala ordenará a la UGPP reconocer una pensión gracia en favor de la señora (...) en cuantía equivalente al 75% del salario promedio mensual devengado en el año anterior a la adquisición de su estatus pensional (28 de julio de 2007), es decir del 29 de julio de 2006 a 28 de julio de 2007, con inclusión de los factores denominados **sueldo, prima de alimentación (1/12) y prima de vacaciones (1/12)**. (...) específicamente sobre el factor denominado “**prima especial**”, se advierte que el mismo, es un factor creado por el Distrito en el artículo 7° -parágrafo 1- del Decreto 1242 de 1977, disposición que precisó que dicho emolumento ascendería a la suma de \$150,00 mensuales y se cancelaría durante los 12 meses del año, dicha prestación sin perjuicio de que hubiese sido devengada en la relación laboral, no fue creada por Ley, constituyéndose en una prima extralegal, sin que los entes territoriales tengan tal facultad para ello. (...) no es procedente ordenar el pago de la prima especial reclamada por la actora, por cuanto no existe derecho adquirido alguno, además, porque ello conllevaría una vulneración y trasgresión de la Constitución anterior y de la actual, que expresamente señalan que quien tiene atribuida la facultad de fijar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es el Congreso de la República. (...) la Sala encuentra que es del todo improcedente incluir la prima especial en el reconocimiento pensional efectuado, en tanto no es permitido a las entidades territoriales el reconocimiento de emolumentos salariales, incrementos y en general prestaciones sociales creadas mediante acuerdos, ordenanzas o decretos. (...) Finalmente debe precisar la sala que, según lo probado en el proceso, si bien es cierto, mediante **Resolución UGM 020965 del 19 de diciembre de 2011**,

SECCIÓN SEGUNDA

se negó a la actora el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación Gracia (...) no lo es menos que, mediante **Resolución No. UGM 033165 del 15 de febrero de 2012**, se dejó sin efectos la Resolución No.UGM 020965 del 19 de diciembre de 2011 (...) por presentar duplicidad con la Resolución No. UGM 021979 del 23 de diciembre de 2011; en consecuencia, sobre aquellos actos administrativos no hay lugar a declarar la nulidad deprecada por la parte actora. (...) se configura prescripción trienal, toda vez que, entre la fecha de adquisición del status (28 de julio de 2007) y la fecha de presentación de la solicitud (31 de enero de 2011 (...)) por la cual se interrumpió por una sola vez el término prescriptivo, transcurrieron más de los tres años que establece el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969; por lo tanto, el reconocimiento pensional a que tiene derecho la demandante, se dispondrá a partir del día **20 de agosto de 2016** como quiera que la demanda fue presentada el **20 de agosto de 2019**, cuando ya se había configurado el término prescriptivo. (...) Las sumas de dinero que deberá cancelar la entidad accionada cuyo reconocimiento y pago se ordena en esta sentencia, se deben indexar conforme lo dispone el artículo 187 del C.P.A.C.A. (...) Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada incremento pensional comenzando por el primero que se dejó de devengar y para los demás incrementos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de causación de cada una de ellas. (...)

[Providencia de 10 de noviembre de 2021, Sección Segunda, Subsección "C", Exp. 250002342000201901220-00 M.P. Dr. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL – Primera Instancia](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – UGPP / RECONOCIMIENTO PENSIÓN GRACIA / SALVAMENTO DE VOTO – Por cumplir los requisitos de ley, esta Sala ordenará a la UGPP reconocer una pensión gracia en favor de la señora (...) en cuantía equivalente al 75% del salario promedio mensual devengado en el año anterior a la adquisición de su estatus pensional del 29 de julio de 2006 a 28 de julio de 2007, con inclusión de los factores denominados sueldo, prima de alimentación 1/12 y prima de vacaciones 1/12 / PRIMA ESPECIAL – Es del todo improcedente incluir la prima especial en el reconocimiento pensional efectuado, en tanto no es permitido a las entidades territoriales el reconocimiento de emolumentos salariales, incrementos y en general prestaciones sociales creadas mediante acuerdos, ordenanzas o decretos / PRESCRIPCIÓN – Se configura prescripción trienal, entre la fecha de adquisición del status (28 de julio de 2007) y la fecha de presentación de la solicitud 31 de enero de 2011, por la cual se interrumpió por una sola vez el término prescriptivo, transcurrieron más de los 3 años.

Problema jurídico: *¿Se contrae a i) Determinar si le asiste derecho a la señora (...), a que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, le reconozca y pague la pensión de jubilación gracia prevista en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las mismas? ii) ¿En caso de que se cumplan los presupuestos legales, debe determinarse, el monto de la pensión pretendida y la fecha a partir de la cual procedería su pago?*

Tesis: "(...) con anterioridad a 1980, la actora prestó servicios como docente interina desde el 17 de agosto de 1979 a 17 de septiembre de 1979, esto es, por el lapso de **30 días solamente. Y pretende que ese breve lapso se tengo como motivo de desigualdad frente a los docentes nacionales que amerite una pensión de jubilación graciosa.** (...) el verdadero problema jurídico a resolver consiste en determinar si por una vinculación de un mes antes de 1980, se adquiere el derecho a recibir una pensión gracia, que como es sabido se justifica en la desigualdad salarial entre docentes territoriales y nacionales. (...) En el sub lite, se trata de establecer si la actora cumple en su totalidad con los requisitos necesarios para acceder a la pensión gracia, para lo cual, se recuerda que estos son: -cincuenta (50) años de edad, -haber cumplido veinte años de servicios como docentes públicos con vinculación municipal, departamental, distrital o nacionalizada, con buena conducta, -que su vinculación se haya producido con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, y **-siempre y cuando que exista una desigualdad salarial frente a los maestros nacionales;** esto último, acatando la interpretación de la jurisprudencia constitucional. (...) la Corte Constitucional en la sentencia C-479 de 1998, dijo (...) Así lo ha dicho también el Consejo de Estado, en muchas providencias, por ejemplo: "La pensión gracia, fue concebida como una compensación o retribución en favor de los docentes territoriales **que tenían una diferencia salarial frente a los maestros de carácter nacional.** Es una prestación de carácter especial y autónoma y fue instituida en virtud de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, los beneficiarios de dicha prestación son los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 y que cumplan los demás requisitos exigidos en las referidas normas (...) De lo anterior se sigue, que no solo basta tener cincuenta años edad y veinte de servicios como educador territorial, sino, que en efecto haya existido una diferencia o desigualdad salarial entre ese docente y sus pares nacionales. (...) Ello, puesto que, de otra forma, no se justifica la pensión graciosa sin cotización, ya que crearía una desigualdad frente a los profesores nacionales. Dicho de otro modo, si por el mero hecho de ser docente territorial se otorgase una pensión, PESE A HABER PERCIBIDO LOS MISMOS INGRESOS del docente nacional, se estaría generando una situación desventajosa, injustificada y discriminatoria para estos últimos. (...) En este caso, el término de UN MES antes de 1980, donde **no se ha demostrado**

SECCIÓN SEGUNDA

que hubiese tenido desigualdad salarial – que es el hecho que activa el reconocimiento de la pensión gracia-, y además, es un tiempo muy breve que no genera un motivo verdadero para tal indemnización, hace que no se cumplan los requisitos para el otorgamiento de dicha prestación. (...) Conviene precisar, que con este criterio NO se está desconociendo la sentencia de unificación del Consejo de Estado (...) en primer lugar, el requisito de existencia de desigualdad salarial **no fue tratado** en la Sentencia de unificación del Consejo de Estado, **ni figura dentro de las reglas de unificación**, pues lo que allí se estudió y decidió fue sobre el origen y naturaleza de los recursos girados a las entidades territoriales (provenientes en su momento, del situado fiscal y, posteriormente, del sistema general de participaciones y a la incidencia de los fondos educativos regionales (FER) en el nombramiento de algunos docentes oficiales); y no podría ser de otro modo, pues la razón de ser de la pensión gracia como retribución cuando exista desigualdad salarial, está dentro de la *ratio decidendi* del fallo de constitucionalidad citado en precedencia. (...) **NO EXISTE un régimen de transición en la pensión gracia, debido a que solo cuando se cotiza**, es decir se aporta y construye una prestación, se está ante un derecho adquirido que deba ser protegido en un cambio de legislación. (...) En suma, no debió acceder a conceder la pensión gracia, por falta de los requisitos para acceder a la misma. (...).

[Salvamento de voto de 10 de noviembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “C”, Exp. 250002342000201901220-00 M.P. Dr. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA – Primera Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Ministerio de Educación Nacional y Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG / RELIQUIDACIÓN PENSIONAL – Para efectos de la liquidación de la mesada pensional todas aquellas primas que se causen anualmente deberán liquidarse con el 75% de sus doceavas partes – En cuanto a los nuevos factores a tenerse en cuenta, es del caso decir que no hay lugar a descuento por aportes sobre los referidos conceptos habida cuenta, que dentro del expediente se probó la carga por parte de la accionante de realizar aportes sobre los emolumentos para pensión / PRESCRIPCIÓN – La señora (...) adquirió su estatus de pensionada el 18 de noviembre de 2017 y radicó petición de reliquidación pensional el día 24 de abril de 2018, por lo que para esa fecha interrumpió el fenómeno jurídico de la prescripción únicamente por un lapso de 3 años y como la Radicación de la demanda data de 28 de mayo de 2019, no se configuró la prescripción.

Problema jurídico: *Se contrae a i) Corresponde determinar si los actos administrativos demandados se encuentran incursos en las violaciones de nulidad indicados en la demanda y si a la señora (...), le asiste derecho a que la entidad demandada, le reliquide la pensión que le fue concedida, pero de conformidad con las normas especiales de los docentes y con la totalidad de factores salariales de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985 que devengó en su último año de servicios desde el 08 de febrero de 2009 al 07 de febrero de 2010, ii) En caso de tener derecho a lo anterior, establecer con total precisión, cuál sería la forma de reliquidar dicha prestación y de efectuar el pago correspondiente, junto con la indexación y pago de intereses moratorios?*

Tesis: “(...) durante el tiempo durante en el cual la docente demandante estuvo en comisión para el ejercicio de cargos de libre nombramiento y remoción, **no ocasiona la pérdida de los derechos salariales y prestacionales que la cobijaron como docente de carrera administrativa**. (...) concluye que, si resulta procedente incluirse en la liquidación de la pensión por aportes de la demandante, los factores salariales que devengó mientras estuvo comisionada a un cargo de libre nombramiento y remoción durante el periodo del 08 de febrero de 2009 al 19 de noviembre del mismo año. (...) la filosofía de la liquidación de las pensiones reconocidas bajo los estatutos contemplados en la Ley 33 de 1985 y 71 de 1988, se encuentra entorno al soporte de las cotizaciones realizadas por el trabajador, para este caso el docente, que salvaguardan los principios de universalidad, eficiencia y sostenibilidad financiera del sistema, que a su vez fueron destacados en los lineamientos jurisprudenciales del H. Consejo de Estado sobre la materia. (...) en Sentencia SUJ-014 -CE-S2 -2019 de 25 de abril de 2019, el Órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sentó jurisprudencia sobre la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes oficiales afiliados al FOMAG, donde acogió principalmente el criterio expuesto por la misma Corporación en sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, para precisar que en las pensiones solo se pueden incluir los factores sobre los cuales se haya realizado aporte a pensión. (...) si bien es cierto se definió textualmente en la sentencia del 25 de abril de 2019, que los conceptos a incluir en el ingreso base de liquidación de la prestación corresponden a los cuales hayan sido tenido en cuenta para realizar cotizaciones de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, no es menos cierto, que la extensión hecha por el Consejo de Estado se encuentra sujeta principalmente a la condición de realizar aportes a pensión para financiar la prestación pensional. Por ende, permite para esta Sala de decisión, realizar un estudio finalista de la prestación y acoger como emolumentos a tener en cuenta en la liquidación de la pensión de jubilación todos los conceptos sobre los cuales se probó que se realizó cotizaciones para el sistema pensional del docente. (...) la anterior regla de unificación permite al operador judicial la interpretación para cada caso en específico, bajo los diferentes postulados que benefician al trabajador en virtud del artículo 53 de la Constitución Política, respetando los preceptos de sostenibilidad financiera y

SECCIÓN SEGUNDA

los establecidos en el artículo 48 de la Constitución Política, los cuales se hizo referencia en párrafos anteriores. (...) el último año de servicios de la demandante transcurrió desde el 08 de febrero de 2009 al 07 de febrero de 2010 y que dentro de dicho periodo, prestó sus servicios inicialmente comisionada a un cargo de libre nombramiento y remoción desde el 08 de febrero de 2009 al 19 de noviembre del mismo año como Subsecretario de Despacho y seguidamente en calidad de docente, desde el 20 de noviembre de 2009 hasta el 07 de febrero de 2010. (...) se **declarará la nulidad parcial de la Resolución No.9742 del 24 de septiembre de 2018**, mediante la cual la Secretaría de Educación de Bogotá concedió la prestación pensional de la señora (...) efectiva a partir de la fecha de estatus pensional que adquirió con la edad desde el 19 de noviembre de 2017 **y la nulidad de la Resolución No.3816 de 06 de mayo de 2019**, que resolvió un recurso de reposición contra la anterior decisión, confirmándola en todas sus partes. (...) se ordenará a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reliquidar la pensión de jubilación por aportes de la cual es beneficiaria la demandante, con el 75% de los factores sobre los cuales realizó aportes a pensión durante el último año de servicio «08 de febrero de 2009 hasta el 07 de febrero de 2010», incluyéndose los factores salariales de: **i)** asignación básica, **ii)** gastos de representación, **iii)** prima técnica, prima de antigüedad ascensional y de capacitación, **iv)** remuneración por servicios prestados, **v)** sueldo, **vii)** sobresueldo y **vii)** prima de alimentación, a partir del 19 de noviembre de 2017. (...) La Corporación advierte que para efectos de la liquidación de la mesada pensional **todas aquellas** primas que se causen anualmente deberán liquidarse con el 75% de sus **doceavas partes**. (...) En cuanto a los nuevos factores a tenerse en cuenta, es del caso decir que no hay lugar a descuento por aportes sobre los referidos conceptos habida cuenta, que dentro del expediente se probó la carga por parte de la accionante de realizar aportes sobre los emolumentos para pensión. (...) la demandante en los periodos en que estuvo comisionada ante en cargos distintos al de docentes entre el 24 de marzo de 2004 al 19 de noviembre de 2009, realizó sus aportes para pensión con destino al Fondo de Pensiones Porvenir, lo cual no se podía porque ella tenía la titularidad de un cargo de docente, ya que no se había desvinculado del mismo, sin embargo, como ella devenga una pensión de jubilación por aportes de acuerdo con la Ley 71 de 1988, se indica que dicha entidad conforme al artículo (...) 11 del Decreto 2709 del 13 de diciembre de 1994, al tener los aportes para pensión de tal periodo, debe asumir su cuota parte que le corresponde, el FOMAG deberá notificar a Porvenir sobre la mencionada cuota parte. (...) la señora (...) adquirió su estatus de pensionada el 18 de noviembre de 2017 y radicó (...) petición de reliquidación pensional el día 24 de abril de 2018, por lo que para esa fecha interrumpió el fenómeno jurídico de la prescripción únicamente por un lapso de 3 años y como la Radicación (...) de la demanda data de 28 de mayo de 2019, es evidente que no se configuró el fenómeno jurídico de prescripción. (...) Las sumas que resulten a favor de la demandante se deben indexar conforme lo dispone el artículo 187 del C.P.A.C.A. (...) En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la accionante desde el momento en que se surgió el derecho, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago. (...) Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada mesada pensional comenzando por la primera mesada pensional y para las demás mesadas teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas. (...).”

[Providencia de 01 de diciembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “C”, Exp. 250002342000201900884-00 M.P. Dr. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL – Primera Instancia](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Ministerio de Educación Nacional y Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduprevisora / RECONOCIMIENTO DE MESADA ADICIONAL DE MITAD DE AÑO – La Sala concluye que si bien el Acto Legislativo 01 de 2005, mantuvo vigente el régimen pensional especial de los docentes, tal prerrogativa no incluye el derecho a devengar la mesada 14 para ese grupo de servidores / DECISIÓN – Por consiguiente, no hay duda, entonces, de que a la demandante no le asiste el derecho reclamado y, por tanto, se confirmará la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

Problema jurídico: *¿Determinar si la señora (...) tiene derecho o no al reconocimiento y pago de la mesada pensional adicional de junio consagrada en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989?*

Tesis: “(...) Se encuentra demostrado en el plenario que la accionante laboró en calidad de docente al servicio de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C. (...) Mediante Resolución No. 5017 de 25 de septiembre de 2013, la Secretaría de Educación de Bogotá D.C. -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG, reconoció la pensión de jubilación a favor de la demandante, a partir del **13 de noviembre de 2013**, en cuantía de **\$1.692.894**, en los siguientes términos: (...) El 15 de octubre de 2019, a través de petición, la accionante solicitó a la entidad demandada el reconocimiento y pago de la mesada pensional adicional del mes de junio (...) La entidad no dio respuesta de fondo a la petición. (...) De conformidad a lo anterior y del recuento normativo realizado con anterioridad, recuerda la Sala que

SECCIÓN SEGUNDA

tienen derecho a la mesada catorce quienes devenguen una pensión igual o inferior a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre y cuando la misma se cause antes del 31 de julio de 2011. (...) De las documentales aportadas al expediente, para la Sala es claro que el derecho pensional de la señora (...) se causó con posterioridad al 25 de julio de 2005, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, que eliminó la mesada catorce, y a la fecha límite **-31 de julio de 2011-** no logró cumplir con los requisitos para causar la pensión, pues, como se señaló el estatus pensional lo adquirió el **12 de noviembre de 2011**, fecha que no está en discusión en el *sub examine*. (...) En ese orden de ideas no son de recibo los argumentos de la apelante, según los cuales, los docentes vinculados con anterioridad a la expedición de la Ley 812 de 2003, tienen derecho al reconocimiento y pago de la mesada 14; en la medida que, el Acto Legislativo 01 de 2005, determinó que las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia de dicho acto, no podían recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año, y en criterio de esta Sala, se refirió a **todas las personas**, sin hacer salvedad alguna, de manera que esta norma de rango constitucional eliminó del mundo jurídico toda mesada adicional, sea que estuviese regulada en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993 o en cualquier régimen especial y solo dejó a salvo a aquellas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011. (...) Por consiguiente, quienes adquieran el derecho a pensionarse a partir del 25 de julio del 2005, indistintamente del régimen pensional al que pertenezcan, únicamente percibirán trece (13) mesadas pensionales, pues así lo previó el parágrafo transitorio 6º del Acto Legislativo 01 de 2005. (...) Resulta claro entonces, que el Acto Legislativo eliminó la mesada adicional de junio o mesada 14, por lo que, de ninguna manera se puede interpretar que la sentencia de unificación No. SUJ-014-CE-S2 del 25 de abril de 2019, proferida por el Consejo de Estado, le dio vigencia a la norma que establecía la mesada adicional, como lo pretende hacer ver la apelante. (...) Aunado a lo anterior, de la simple lectura de la disposición constitucional -inciso 8º del Acto Legislativo 01 de 2005- se advierte que no se especifica si se excluía de su aplicación a las personas que hacían parte del régimen pensional previsto en este caso para los docentes, pues, no se señaló a ningún sector de pensionados. Contrario a ello, observa la presente instancia que la disposición fue contundente en señalar que “...Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año...”, lo que significa, que la prohibición se hizo extensiva para todos aquellos que cumplan con los requisitos legales para acceder al reconocimiento de una pensión. (...) Por lo anterior, la Sala concluye que si bien el Acto Legislativo 01 de 2005, mantuvo vigente el régimen pensional especial de los docentes, tal prerrogativa no incluye el derecho a devengar la mesada 14 para ese grupo de servidores, por consiguiente, no hay duda, entonces, de que a la demandante no le asiste el derecho reclamado y, por tanto, se confirmará la sentencia que negó las pretensiones de la demanda. (...) En cuanto a la condena en costas, entendidas estas como la erogación económica que debe pagar la parte que resulte vencida en un proceso judicial, las cuales están conformadas por, i) Las expensas, que corresponde a los gastos surgidos con ocasión del proceso y ii) Las agencias en derecho, que (...) no son más que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte contraria, se tiene que, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 (...) dispuso un cambio en su regulación, al determinar que únicamente habrá condena en costas cuando se establezca que la demanda fue presentada con manifiesta carencia de fundamento legal. Acorde con lo anterior, la Sala no condenará en costas. (...).”

[Providencia de 12 de noviembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp.110013342052202000297-01 M.P. Dra. ALBA LUCIA BECERRA AVELLA – Segunda Instancia.](#)

PROCESO EJECUTIVO – Colpensiones / RELIQUIDACIÓN PENSIÓN EX EMPLEADO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES / SALVAMENTO DE VOTO – La entidad ejecutada a este momento no adeuda valor alguno a favor de la parte ejecutante, el valor de la mesada calculada en la resolución del 13 de octubre de 2015, por la cual se dio cumplimiento a la condena impuesta en las sentencias objeto de recaudo, es superior al que corresponde según la liquidación efectuada, siguiendo los parámetros expresamente indicados en el fallo condenatorio / EXCEPCIÓN DE PAGO TOTAL DE LA OBLIGACIÓN – Declaró probada la excepción de pago total de la obligación y dio por terminado el proceso.

Problema jurídico: *¿Determinar si la sentencia proferida en audiencia el 31 de octubre de 2018 por el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá debe o no mantenerse a partir de verificar si está demostrada la excepción de pago total de la obligación, que llevaría a dar por terminado el proceso, o si, por el contrario, resulta pertinente continuar con la ejecución de la obligación?*

Tesis: “(...) me permito formular **salvamento de voto**, inicialmente para precisar que, en el presente asunto las sentencias título ejecutivo, no fueron expresas en indicar que el tope pensional de los 25 SMLMV se debía liquidar con el ingreso base de liquidación como se señala en la providencia. (...) Adicionalmente, como se concluyó en la sentencia que la mesada pensional en favor del ejecutante corresponde a una suma bastante inferior a la determinada por Colpensiones en los actos administrativos de ejecución, se ha debido instar a dicha entidad con el fin de que iniciara la acción judicial correspondiente, o analice el asunto con el fin de que no se siga cancelando el excedente

SECCIÓN SEGUNDA

al cual se dijo que no tiene derecho el ejecutante. (...) Por último, habida cuenta que el apoderado del ejecutante tanto en el recurso de apelación que interpuso frente a la sentencia de primera instancia, como en el escrito de alegatos de conclusión insiste en que la entidad ejecutada le adeuda a su representado sumas de dinero por diferencias de intereses moratorios, por lo tanto, consideró que se ha debido realizar un análisis más profundo sobre ese aspecto, aclarándose si existen saldos adeudados o no. (...) De esta forma, expongo mis consideraciones respecto de la decisión adoptada por la Sala mayoritaria. (...)

Salvamento de voto de 02 de diciembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp.110013335026202100310-01 M.P. Dr. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL – Segunda Instancia.

PROCESO EJECUTIVO – Colpensiones / MANDAMIENTO DE PAGO POR DIFERENCIAS DE LAS MESADAS PENSIONALES – Alcance / INTERESES MORATORIOS – Libra mandamiento de pago a favor de la señora (...) en contra de Colpensiones, por las siguientes sumas de dinero: i) ciento noventa y nueve millones novecientos setenta y tres mil ochocientos setenta y nueve pesos con cuarenta y nueve centavos (\$ 199.973.879,49) por el retroactivo de la diferencias de mesadas pensionales y la indexación no reconocidas, y ii) doscientos noventa y un millones ciento sesenta mil novecientos noventa y dos pesos con catorce centavos (\$ 291.160.992,14), por concepto de intereses moratorios.

Problema jurídico: *¿Determinar si habrá lugar a revocar, modificar o confirmar el auto del 19 de junio de 2019, por medio del cual el Juzgado Cincuenta y Dos (52) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá libró parcialmente el mandamiento de pago pretendido por la parte ejecutante y se abstuvo de librar el valor total solicitado, al realizar la liquidación del crédito y determinar los valores que en su criterio se causaron por concepto de diferencias de mesadas, indexación e intereses?*

Tesis: “(...) Expuesto lo anterior, señala la Sala que fueron calculados aritméticamente el valor de los intereses moratorios sobre el capital indexado a la fecha de ejecutoria de la sentencia (\$ 83.358.928,20) y sobre diferencias de mesadas causadas con posterioridad a la ejecutoria de la misma (\$ 207.802.063,95), y se debe pagar por este concepto (intereses moratorios) en dinero la suma total de \$ 291.160.992,14, en cumplimiento de la orden que se invoca como título ejecutivo. (...) En los procesos regulados por el CPACA se procederá a la condena en costas cuando se decidan los procesos en primera instancia, cuando se resuelvan los recursos de apelación contra las sentencias en segunda instancia y cuando se decidan los recursos de apelación contra los autos que ponen fin al proceso. (...) En este caso concreto el recurso de apelación fue favorable a la parte ejecutante, pero la Sala considera que no procede la condena en costas porque no se ha trabado el litigio. (...) I) La Sala procede a modificar el auto del 19 de junio de 2019 proferido por el Juzgado Cincuenta y Dos (52) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que ordenó librar mandamiento de pago a favor de la señora (...) por la suma de \$ 16.717.075,85, por concepto de intereses moratorios y negó las demás pretensiones de la demanda ejecutiva. (...) II) Se advierte que a la señora (...) Colpensiones no le reconoció en su totalidad las diferencias de las mesadas pensionales ordenadas como consecuencia de la reliquidación de su pensión de jubilación, teniendo en cuenta que una vez elaborada y siendo suficientemente ilustrada la liquidación de la Sala en la presente decisión, se pone de presente que la entidad le adeuda la suma de \$ 199.973.879,49, por tal concepto. (...) III) En este caso es procedente el pago de los intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia que se invoca como título ejecutivo (por valor de \$ 291.160.992,14). (...) IV) Se aclara que la demanda ejecutiva pide el reconocimiento de las diferencias de las mesadas pensionales no pagadas y los intereses causados sobre las mismas. No se advierte en la demanda ejecutiva ninguna solicitud para verificar el retroactivo y los intereses pagados en virtud de las resoluciones Nos. 169592 del 14 de mayo de 2014 y 374251 del 23 de noviembre de 2015. (...)

Providencia de 10 de diciembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “E”, Exp.110013335021201600143-02 M.P. Dr. RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON – Segunda Instancia.

PROCESO EJECUTIVO – UGPP / INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA JUDICIAL – Alcance / LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO – Por \$ 6.181.695,67 por concepto de retroactivo pensional indexado – Por \$9.625.279,17 por concepto de diferencia entre las mesadas causadas y pagadas con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia base de recaudo / INTERESES MORATORIOS – Por \$6.024.672,90 por concepto de intereses causados sobre el retroactivo pensional – Por \$5.133.223,08 por concepto de intereses de mora causados sobre las diferencias entre las mesadas causadas y pagadas con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia base de recaudo – Por las sumas de capital e intereses que se causen con posterioridad a la expedición de la presente providencia / ORDENA – En lo sucesivo, la UGPP deberá pagar la mesada pensional del señor (...) en los términos del acápite 7.7.2 de esta providencia, la que para la anualidad 2021 asciende a la suma de \$6.251.875,89.

SECCIÓN SEGUNDA

Problema jurídico: *Establecer si: i) ¿es procedente librar mandamiento de pago por las sumas y conceptos solicitados por el ejecutante, esto es, para obtener la devolución de los aportes a pensión de los factores de salario no efectuados, que realizó la entidad demandada al momento de dar cumplimiento a las sentencias base de ejecución, o si por el contrario, tales sentencias no contienen una obligación clara, expresa y exigible en la manera solicitada, como lo declaró el a quo? ii) ¿la liquidación por la cual el juzgado de primera instancia libró mandamiento de pago en contra de la UGPP, se encuentra ajustada a derecho, o por el contrario, la misma no cumple con lo ordenado en las sentencias de primera y segunda instancia objeto de la presente demanda ejecutiva?*

Tesis: “(...) En consecuencia, frente al segundo problema jurídico la sala modificará la decisión de primera instancia, teniendo en cuenta que el reajuste de la primera mesada pensional no arroja la suma de \$4.853.925 como lo consideró el juzgado de instancia, sino de \$\$ 4.715.537,33 conforme a la certificación de salarios expedida por el empleador (DIAN), y lo establecido en las sentencias base de ejecución. (...) En ese orden, se ordenará librar mandamiento de pago en contra de la UGPP por la suma de veintiséis millones novecientos sesenta y cuatro mil ochocientos setenta pesos con ochenta y dos centavos (**\$ 26.964.870,82**) moneda legal, correspondiente a lo adeudado por concepto de retroactivo pensional, mesadas causadas con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia e intereses sobre esos dos capitales. (...) En todo caso, se debe aclarar que dicho monto debe seguir ajustándose hasta que se reliquide en debida forma la pensión de jubilación del ejecutante por parte de la UGPP. (...) De conformidad con los argumentos planteados con antelación, la sala concluye que el auto proferido el 29 de agosto de 2018 (...) por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Bogotá que libró mandamiento de pago en contra de la UGPP se debe modificar y adicionar de acuerdo con la liquidación efectuada por esta corporación, en lo que tiene que ver con el valor de la mesada inicial, y el consecuente impacto en los montos adeudados por concepto de retroactivo, mesadas posteriores a la ejecutoria de la sentencia e intereses, sobre esos dos capitales. (...) En ese orden, se ordenará librar mandamiento de pago en contra de la UGPP por la suma de veintiséis millones novecientos sesenta y cuatro mil ochocientos setenta pesos con ochenta y dos centavos (**\$ 26.964.870,82**) moneda legal, correspondiente a lo adeudado por concepto de retroactivo pensional, mesadas causadas con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia e intereses sobre esos dos capitales, de la forma indicada previamente. (...) De igual forma, se confirmará la decisión del juzgado de instancia respecto a la negativa de librar mandamiento de pago por el concepto del reintegro de las sumas que le fueron descontadas al ejecutante por concepto de aportes a pensión sobre los factores de salario que se dispuso incluir en la reliquidación de la pensión y que no fueron efectuados, que corresponde a (\$118.015.494), según estimó la parte ejecutante en su demanda, debido a que, de las sentencias allegadas como título ejecutivo no emana la obligación pretendida por el ejecutante de manera clara expresa y exigible, por el contrario, si la parte actora considera que la administración al realizar la liquidación de esos valores desbordó lo establecido en las sentencias base de ejecución puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para dirimir el conflicto, habida cuenta de la nueva situación jurídica generada. (...) La sala modificará y adicionará el auto proferido el veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciocho (2018) por el Juzgado Cuarenta Administrativo del Circuito de Bogotá, por medio del cual libró mandamiento de pago parcial. (...)”.

[Providencia de 10 de diciembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “E”, Exp.110013337040201800126-02 M.P. Dr. JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN – Segunda Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Ministerio de Educación Nacional y Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria la Previsora S.A. / RELIQUIDACIÓN PENSIÓN DE JUBILACIÓN – El demandante tiene derecho a que se liquide su pensión de jubilación con la inclusión en el IBL de todos los factores salariales que devengó en su último año anterior a la adquisición del *status* jurídico de pensionado y sobre los cuales se efectuaron o debieron efectuar aportes a pensión y que fueron previstos como factores de cotización en pensiones por las normas que los regulan, no tiene derecho a la reliquidación pensional que persigue / LA PRIMA ESPECIAL \$150 Y LA PRIMA DE NAVIDAD – Que devengó también el demandante en dicho lapso, objeto de su petición, no pueden ser incluidas en el IBL de la pensión, por cuanto no fueron objeto de cotización, ni han sido establecidas como factores para el efecto / LA PRIMA DE VACACIONES – Que el actor pretende sea incluida en su liquidación pensional, ya fue tenida en cuenta en el cálculo del IBL en la resolución demandada, dicho factor tiene connotación de factor salarial para efectos de pensiones.

Problema jurídico: *¿Determinar si el señor tiene derecho a que se reliquide su pensión de jubilación con el 75% del promedio de lo devengado durante el año anterior a la fecha en que adquirió el *status* jurídico de pensionado, es decir, entre el 23 de mayo de 2009 y el 22 de mayo de 2010, incluyendo en el IBL no solo los factores salariales de asignación básica y prima de vacaciones, sino también los distinguidos como prima especial (\$150) y prima de navidad, o si, por el*

SECCIÓN SEGUNDA

contrario, hay lugar a confirmar la sentencia proferida por el A quo, en cuanto a los factores salariales que deben tenerse en cuenta en el aludido IBL son únicamente los ya incluidos en la resolución demandada?

Tesis: "(...) De acuerdo con los hechos probados del caso, el análisis legal y jurisprudencial efectuado en el presente proveído y los argumentos consignados en el recurso de apelación, la Sala considera que debe confirmarse la sentencia de primera instancia conforme a lo siguiente (...) La Sala precisa que quedó claro en el *sub examine* que no puede aplicársele al señor (...) la Ley 33 de 1985 con la interpretación mencionada en la demanda, sino la expuesta por el H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación proferida el 25 de abril de 2019. Por lo tanto, de acuerdo con lo manifestado por el Juez de primer grado, aun cuando el accionante tiene derecho a acceder a la pensión con aplicación de la referida norma, se reitera que los factores salariales que deben integrar el IBL de la pensión son aquellos sobre los cuales efectuó o debió efectuar aportes al Sistema de Seguridad Social. (...) Se tiene que a través de la Resolución No. 6212 del 20 de diciembre de 2010 el FOMAG le reconoció al señor (...) una pensión de jubilación, a partir del 23 de mayo de 2010, en cuantía de \$1.814.395, correspondiente al 75% del promedio de salarios que percibió en el año de servicios anterior a la adquisición del *status* jurídico, esto es, entre el 23 de mayo de 2009 y el 22 de mayo de 2010, teniendo en cuenta en el IBL el sueldo y la prima de vacaciones devengada en ese lapso. (...) Ahora bien, el *A quo* a través del proveído censurado indicó correctamente que el demandante tiene derecho a que se liquide su pensión de jubilación con la inclusión en el IBL de todos los factores salariales que devengó en su último año anterior a la adquisición del *status* jurídico de pensionado y sobre los cuales se efectuaron o debieron efectuar aportes a pensión y que fueron previstos como factores de cotización en pensiones por las normas que los regulan. (...) Por ende, la **prima especial (\$150) y la prima de navidad** que devengó también el demandante en dicho lapso, objeto de su petición, no pueden ser incluidas en el IBL de la pensión, por cuanto no fueron objeto de cotización, ni han sido establecidas como factores para el efecto. En cuanto a la prima de vacaciones, que el actor pretende sea incluida en su liquidación pensional, ya fue tenida en cuenta en el cálculo del IBL en la resolución demandada. No sobra precisar que dicho factor tiene connotación de factor salarial para efectos de pensiones, en los términos señalados en el artículo 6° del Decreto 1381 de 1997 (...) en concordancia con el artículo 45 del Decreto Ley 1045 de 1978 (...) En ese sentido, el demandante no tiene derecho a la reliquidación pensional que persigue, tal como se indicó en primera instancia, razón por la cual se confirmará el fallo censurado en ese aspecto. (...) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 365 del C.G.P., numeral 8° (...) como quiera que no se encuentra comprobada su causación en el *sub lite*, además que no se encuentra que la parte demandante haya observado una conducta temeraria ni desplegado maniobras dilatorias (...) no hay lugar a condenar en costas a la parte desfavorecida con la decisión adoptada en esta instancia. (...)".

[Providencia de 30 de noviembre de 2021, Sección Segunda, Subsección "F", Exp.110013335008201800274-01 M.P. Dra. BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS – Segunda Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación, Ministerio de Defensa Policía Nacional / RETIRO POR DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD – La Sala Mayoritaria dirá que se encuentra demostrado que el retiro del actor se produjo sin realizarse un verdadero estudio ante la posibilidad de reubicarlo en otras actividades, razón por la cual surge procedente la nulidad decretada en primera instancia y la consecuente orden de reintegro / PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES Y DEMÁS EMOLUMENTOS DEJADOS DE PERCIBIR – Se ordenará pagar el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que, por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido el accionante, la suma a pagar a título de indemnización no podrá ser inferior a 6 meses, ni exceder de 24 meses de salario, se ordenará descontar las sumas percibidas por concepto de mesadas de asignación de retiro, si hubiere lugar.

Problemas jurídicos: *¿Establecer si el señor (...), en su condición de Patrullero de la Policía Nacional, fue retirado del servicio activo en debida forma según lo establece el Decreto Ley 1791 de 2000, o si, por el contrario, la nulidad de dicho acto administrativo decretada por el a-quo debe ser confirmada en tanto la entidad demandada buscó la reubicación o el aprovechamiento de las habilidades y destrezas del actor? ¿Posteriormente será objeto de estudio si se debe confirmar o revocar la condena en costas la demandada impartida por el a-quo en la sentencia objeto de recurso de alzada?*

Tesis: "(...) Puestas en este contexto las cosas, encuentra la Sala que la entidad demandada, para proceder a la desvinculación del actor, se amparó en la facultad legal contenida en los artículos 54 inciso 1 y 55 numeral 3 del Decreto 1791 de 2000, que permiten la separación del actor ante la disminución de su capacidad psicofísica, al igual que en el dictamen médico rendido por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía contenido en el Acta No. 5104 de 5 de agosto de 2015, en el cual determinó una pérdida de la capacidad laboral del 37.8%, calificó la capacidad psicofísica con incapacidad permanente parcial y no sugirió la reubicación del actor; así como en la recomendación de retiro por disminución de la capacidad psicofísica para la actividad policial emitida por dicho Tribunal. (...) Si bien es cierto, las

SECCIÓN SEGUNDA

normas presentadas por la entidad accionada como sustento de su decisión autorizan el retiro del personal uniformado de la Policía Nacional ante la disminución de la capacidad psicofísica, la Sala Mayoritaria debe advertir que, conforme lo sostienen la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado ununiformado en dichas condiciones no necesariamente debe ser retirado de la Institución. (...) Conforme a la Jurisprudencia¹⁸ mencionada, en este caso, la Policía Nacional está compelida a tener en cuenta la situación particular del accionante y realizar una valoración íntegra de sus habilidades, aptitudes y capacidades con el objeto de reubicarlo en un área diferente a la operativa; y, si es del caso, capacitarlo para dar cumplimiento a los mandatos superiores de protección a personas en situación de discapacidad. (...) el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía consignó en sus conclusiones de 5 de agosto de 2015, que el actor no era apto y que no se sugería la reubicación laboral del señor (...) porque dicha **“instancia evidencia y considera que en concordancia a lo anteriormente expuesto las secuelas que presenta el calificado le impiden desarrollar la labor para la cual fue incorporado a la Policía Nacional, como tampoco aporta certificaciones que permitan establecer que cuenta con conocimientos habilidades y destrezas que le permitan desempeñarse en otro tipo de labor administrativa como docente o de instrucción dentro del ámbito policial por tanto no se sugiere su reubicación laboral”**. (...) tal conclusión no se aviene a lo demostrado en el proceso de la referencia, como quiera que se encuentra acreditado que el actor tenía formación en lo relativo a secretariado ejecutivo. Aunado a ello no se puede perder de vista la serie de condecoraciones y felicitaciones por él recibidas, aun con posterioridad a la calificación realizada por la Junta Médico Laboral el día 4 de octubre de 2012, las cuales de conformidad con el criterio de la Sala Mayoritaria en lo que toca al aprovechamiento de las capacidades del actor deben ser tomadas en cuenta con el fin de considerar su reubicación. (...) Una situación como la que se expone, permite a la Sala Mayoritaria evidenciar que para el momento del retiro, el accionante sí contaba con capacidad laboral aprovechable, la cual no fue objeto de estudio posterior para determinar si podía desarrollar funciones diferentes a las ya ejecutadas, por lo que bajo dicho criterio debe entenderse que el reintegro es procedente. (...) la H. Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-556 de 2014, este se moduló en las acciones donde se declara la nulidad del acto que desvincula al empleado provisional sin que medie motivación del acto (...) El criterio expuesto por el máximo Tribunal Constitucional en la sentencia SU-053 de 2015, extendió los parámetros de indemnización a pagar por salarios y prestaciones dejados de percibir limitada a un máximo de 24 meses y al descuento de las sumas que devengue por cualquier concepto laboral, al personal uniformado de la Policía Nacional en los eventos en que se declare la ausencia de motivación en el ejercicio de la facultad discrecional. (...) Observa la Sala que la Corte Constitucional, después de explicar el estándar de motivación de los actos de retiro discrecional de los miembros activos de la Policía Nacional en ejercicio de la facultad discrecional, dispuso que, cuando se evidencie la falta de motivación de los actos de retiro discrecional, el juez debe remitirse a la sentencia SU-556 de 2014 para fijar los límites de la indemnización a reconocer en el proceso judicial, aspecto que la Corte fundamenta en el principio de igualdad que, estima, debe primar entre los servidores públicos. (...) en este caso es viable aplicar la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en torno a fijar los límites de la indemnización a reconocer en el proceso judicial, cuando se procede al reintegro de un miembro de la Fuerza Pública, pues de lo contrario se desconocería la *ratio* que la inspira: que nace de una presunción surgida del deber ciudadano de auto sostenimiento. (...) se debe modular el restablecimiento del derecho del demandante en los términos señalados en la sentencia SU-556 de 2014, esto es, a título indemnizatorio se ordenará pagar el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que, **por cualquier concepto laboral**, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido el accionante. Así mismo, la suma a pagar a título de indemnización no podrá ser inferior a seis (6) meses, ni exceder de veinticuatro (24) meses de salario, tal como señala la jurisprudencia citada. (...) De la misma forma se ordenará descontar las sumas percibidas por concepto de mesadas de asignación de retiro, si hubiere lugar a ello, puesto que no podemos pasar por alto lo señalado por el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento de 2 de octubre de 2020 (...) la Sala Mayoritaria dirá que se encuentra demostrado que el retiro del actor se produjo sin realizarse un verdadero estudio ante la posibilidad de reubicarlo en otras actividades, razón por la cual surge procedente la nulidad decretada en primera instancia y la consecuente orden de reintegro. Sin embargo, se impone modificar el numeral 4° de la sentencia de primera instancia proferida el día 29 de noviembre de 2018, que ordenaba el pago de salarios y prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde el retiro del actor hasta la ejecutoria de dicha providencia en el sentido de modular el restablecimiento del derecho del demandante en los términos señalados en la sentencia SU-556 de 2014, esto es, a título indemnizatorio se ordenará pagar el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que, **por cualquier concepto laboral**, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido el accionante. Así mismo, la suma a pagar a título de indemnización no podrá ser inferior a seis (6) meses, ni exceder de veinticuatro (24) meses de salario, tal como señala la jurisprudencia citada. De la misma forma se ordenará descontar las sumas percibidas por concepto de mesadas de asignación de retiro, si hubiere lugar a ello. Finalmente se modificarán los numerales 7° y 9° de tal providencia, para negar la condena en costas y agencias en derecho. (...).”

[Providencia de 17 de noviembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp.11013342055201600256-01 M.P. Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA– Segunda Instancia.](#)

SECCIÓN SEGUNDA

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación, Ministerio de Defensa Policía Nacional / RETIRO POR DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD / SALVAMENTO DE VOTO – La Sala Mayoritaria dirá que se encuentra demostrado que el retiro del actor se produjo sin realizarse un verdadero estudio ante la posibilidad de reubicarlo en otras actividades, razón por la cual surge procedente la nulidad decretada en primera instancia y la consecuente orden de reintegro / PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES Y DEMÁS EMOLUMENTOS DEJADOS DE PERCIBIR – Se ordenará pagar el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que, por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido el accionante, la suma a pagar a título de indemnización no podrá ser inferior a 6 meses, ni exceder de 24 meses de salario, se ordenará descontar las sumas percibidas por concepto de mesadas de asignación de retiro, si hubiere lugar.

Problemas jurídicos: *¿Establecer si el señor (...), en su condición de Patrullero de la Policía Nacional, fue retirado del servicio activo en debida forma según lo establece el Decreto Ley 1791 de 2000, o si, por el contrario, la nulidad de dicho acto administrativo decretada por el a-quo debe ser confirmada en tanto la entidad demandada buscó la reubicación o el aprovechamiento de las habilidades y destrezas del actor? ¿Posteriormente será objeto de estudio si se debe confirmar o revocar la condena en costas la demandada impartida por el a-quo en la sentencia objeto de recurso de alzada?*

Tesis: “(...) se concluyó por la Sala Mayoritaria que, contrario a lo dispuesto por la entidad, en el sub lite es procedente el reintegro del accionante teniendo en cuenta que la Administración no realizó un estudio adicional a efectos de establecer si el señor (...) se encontraba capacitado para la realización de actividades diferentes a las específicamente operativas lo que constituye un desconocimiento de la estabilidad laboral reforzada que ostenta en atención a su disminución de capacidad. (...) El suscrito se aparta de la argumentación expuesta por la Sala Mayoritaria por cuanto considero que afirmar que la accionada debió perseguir la reubicación aún ante el concepto negativo del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, representa una injerencia adicional en un aspecto técnico y científico que ya se encuentra establecido por la autoridad competente para ello. (...) Debe recordarse que la H. Corte Constitucional se ha referido a las competencias de la Junta Médica Laboral en los siguientes términos: “(...) 3.1.3. *La Junta Médico Laboral es un organismo, como su nombre lo indica, de naturaleza médico laboral Militar y de Policía* [93], encargada prevalentemente de (i) valorar y registrar las secuelas definitivas de las lesiones o afecciones diagnosticadas; (ii) **clasificar el tipo de incapacidad psicofísica y aptitud para el servicio activo, pudiendo recomendar la reubicación laboral cuando así lo amerite**; (iii) **determinar la disminución de la capacidad psicofísica** [94]; (iv) **calificar la enfermedad según sea profesional o común**; (v) **registrar la imputabilidad al servicio de acuerdo con el Informe Administrativo por Lesiones**; (vi) **fixar los correspondientes índices de lesión si hubiere lugar a ello** y (vii) **las demás que le sean asignadas por Ley o reglamento** [95].” (...) De igual forma, respecto a la importancia del concepto emitido por la Junta Médica Laboral de cara a la procedencia o no de la reubicación laboral, el Alto Tribunal ha indicado (...) En este punto, corresponde destacar que la H. Corte Constitucional en sentencia **C-063 del 13 de junio de 2018** (...) considera el suscrito que no es acertado afirmar que la entidad accionada debía haber gestionado la reubicación laboral del señor (...) aún ante el concepto negativo emitido por el Tribunal, toda vez que conforme a la jurisprudencia en cita dicha reubicación parte en todo caso de la apreciación de las capacidades psicofísicas del uniformado, realizada por la autoridad competente para el efecto. (...) es claro que el concepto emitido por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar de Policía es el que debe considerarse ante la posible reubicación laboral, toda vez que es la autoridad competente para establecer, a partir de criterios técnicos especializados, las condiciones en que puede operar tal beneficio, indicando específicamente qué tipo de actividades puede desarrollar el Patrullero. (...) En consecuencia, sostener que pese a la existencia de ese concepto negativo por parte del Tribunal correspondiente, le asiste un deber adicional a la accionada de gestionar la reubicación laboral pretendida, es una tesis que se aleja de la regla jurisprudencial antes expuesta, y a juicio del suscrito, abre el camino a la entidad para la discrecionalidad o incluso arbitrariedad en esas reincorporaciones. (...) Adicionalmente, corresponde destacar que el Decreto Ley 1796 de 2000, mencionado por la Sala Mayoritaria como la normatividad especial que rige la disminución de la capacidad laboral para los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía, no solo definió lo que se entiende por capacidad psicofísica correspondiente para el ingreso y permanencia de los uniformados en el servicio activo en consideración a su cargo, sino que además dispuso la clasificación de la capacidad psicofísica en los siguientes términos (...) Considero que la normativa en cita ha establecido la categoría de “no apto” precisamente en función del correcto desarrollo de la actividad misional que la propia Constitución le ha dado a la Policía Nacional, como lo es según el artículo 218 superior “*el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz*”. Por tanto, es claro que el personal de las Fuerzas Militares y de Policía atiende de manera permanente funciones particulares y específicas de riesgo, de ahí que resulta exigible y de vital importancia la constante evaluación de su capacidad psicofísica por parte de las autoridades médico laborales competentes, atendiendo en todo caso a los criterios laborales y de salud ocupacional previstos para el efecto. (...) Por tanto, contrario a lo manifestado por la Sala Mayoritaria encuentro arriesgado que tratándose de personal de Policía se pretenda acudir en primera medida a criterios de protección de estabilidad laboral reforzada aplicables a entornos laborales distintos como lo son aquellos de orden civil, inobservando la clasificación de aptitud que hace la autoridad

SECCIÓN SEGUNDA

competente, toda vez que no puede desconocerse que el ejercicio de sus funciones se da en torno al ejercicio de una actividad peligrosa que requiere de personal entrenado y que no presente alteraciones físicas o mentales. (...) En ese sentido, aplicar de manera general una tesis de estabilidad laboral para el personal uniformado de las Fuerzas Militares que ve reducida su capacidad física o mental sin que le resulte oponible ninguna situación o aspecto, se aparta del objeto de la normatividad que se ha emitido sobre la categoría de “no apto”, pese a que esta disposición es válida a nivel constitucional. (...) Debo agregar que bajo la interpretación adoptada por la Sala, la entidad accionada se encontraría limitada y no estaría facultada en ningún evento para apartar del servicio activo a uniformados con fundamento en una alteración de su salud, pues conforme al criterio expuesto en la sentencia proferida en el presente asunto habría de considerarse a todos los interesados como sujetos de especial protección. (...) Así las cosas considero que la reubicación laboral parte inicialmente del concepto emitido por la autoridad especializada la cual determina si el uniformado es apto o no para el servicio, sin que sea procedente acudir a otras consideraciones como aquellas esbozadas por la Sala Mayoritaria, y que me llevan a salvar el voto. (...) Con lo expuesto, dejo expresadas las razones de mi aclaración de voto. (...)”.

[Salvamento de voto de 17 de noviembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp.11013342055201600256-01M.P. Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA– Segunda Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Ministerio de Educación Nacional Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio / DESISTIMIENTO DE LAS PRETENSIONES FORMULADAS EN LA DEMANDA INSTAURADA – Acéptase el desistimiento de las pretensiones formuladas en la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentado por el abogado, quien funge como apoderado de la docente y demandante / TERMINACIÓN PROCESO – Declárase terminado este proceso / RETIRO DE LA DEMANDA – No se acepta el retiro de la demanda, en razón a que no se acredita la condición determinada en el artículo 92 del Código General del Proceso, en la medida en que en el asunto fueron notificados el Ministerio de Educación Nacional, el Agente del Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Problema jurídico: *¿Procede la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca pronunciarse sobre el desistimiento de las pretensiones formulado en el proceso de la referencia?*

Tesis: “(...) El artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagrada (...) Dado que el ordenamiento procesal de lo contencioso administrativo, no estableció la figura del desistimiento de la demanda o de las pretensiones, resulta pertinente analizar la norma que regula dicha figura contenida en el Código General del Proceso, como normativa de carácter residual aplicable en el presente asunto, por expresa remisión que autoriza el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...) En ese sentido, el artículo 314 del Código General del Proceso dispone (...) Al verificar las exigencias contenidas en la normatividad se tiene que: i) el desistimiento de las pretensiones formuladas en la demanda **es plenamente procedente**, ii) que verificado el contenido del memorial poder conferido por la demandante (...) al abogado (...) le fue otorgada facultad expresa para desistir (...) iii) que el desistimiento se presentó sin condicionamiento y iv) que la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Secretaría de Educación del departamento de Cundinamarca no presentaron oposición alguna. (...) En consecuencia, se impone aceptar el desistimiento expresado en los términos del artículo 314 del Código General del Proceso, absteniéndose de imponer condena en costas a la parte accionante con fundamento en lo normado en el numeral 4º del artículo 316 del ordenamiento ibídem. (...) En mérito de lo expuesto, la Sala, (...) **ACÉPTASE** el desistimiento de las pretensiones formuladas en la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentado por el abogado (...) quien funge como apoderado de la docente y demandante (...) **DECLÁRASE** terminado este proceso. (...)”.

[Providencia de 14 de diciembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp.250002342000201605137-00 M.P. Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA– Primera Instancia.](#)

SECCIÓN TERCERA

ACCIÓN CONTRACTUAL – Pretensiones de nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se liquidaron unilateralmente los convenios especiales de cooperación celebrados entre el SENA y la Universidad de la Sabana / CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACIÓN / CONVENIOS DE ASOCIACIÓN O COOPERACIÓN – Noción / CONVENIOS DE ASOCIACIÓN O COOPERACIÓN – Régimen jurídico aplicable / CONVENIOS DE ASOCIACIÓN O COOPERACIÓN – Celebrados por el SENA / CADUCIDAD – De la acción de controversias contractuales / CADUCIDAD – De la acción de controversias contractuales cuando se pretende la nulidad de los actos de liquidación unilateral / CADUCIDAD – El término comienza a contar dos años a partir de la ejecutoria del acto que liquidó unilateralmente de cada uno de los Convenios Especiales de Cooperación / LIQUIDACIÓN UNILATERAL - Antes de expirar el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio de la acción de controversia contractual

Problema jurídico 1: *“¿en el sub lite se encuentra configurado la caducidad de la acción de controversia contractual, presentado por la Universidad de la Sabana contra el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA?”*

Tesis 1: *“(…) Para la Sala es claro que en el presente caso no operó el fenómeno de la caducidad como procederá a explicarse más adelante, razón por la cual se revocará el numeral primero de la sentencia apelada. (…) la Sala no deja de lado el hecho de que, si bien en este evento no se presenta el supuesto fáctico analizado en la providencia de unificación, en cuanto aquí se somete a discusión la nulidad de los actos de liquidación unilateral y no la del acta bilateral como ocurre el caso analizado por la alta corporación, lo cierto es que ha de seguirse la misma línea interpretativa que, se reitera, ha sido la concebida por la sección tercera del Consejo de Estado, en la medida en que atiende a la hermenéutica de la norma que establece el plazo para interponer la demanda en esos eventos, es de 2 años contados a partir de la ejecutoria del acto de liquidación unilateral del contrato, en aplicación de la regla prevista en el apartado del literal d), numeral 10, del artículo 136 del CCA. Con lo expuesto se descarta la aplicación de la regla consagrada en el inciso segundo de dicha disposición, la cual tuvo en cuenta el a quo, toda vez que, para esta colegiatura tal supuesto solo aplica en aquellos eventos en los que se advierta que no ha habido liquidación -ni bilateral ni unilateral- al momento de presentarse la respectiva demanda y, como ya se advirtió en este caso, el SENA liquidó de manera unilateral los diferentes negocios jurídicos sobre el cual versa el presente litigio (…) bajo la tesis que el término de caducidad en el sub lite comienza a contar dos años a partir de la ejecutoria del acto que liquidó unilateralmente de cada uno de los Convenios Especiales de Cooperación suscritos entre el Sena y la Universidad de la Sabana, y analizados cada uno de ellos como se probó en el cuadro anteriormente descrito, es claro para la sala que en ninguno se encuentra configurada la caducidad de la acción, razones suficientes para proseguir con el estudio de fondo en cada uno de los procesos, no sin antes advertir, que la parte actora agotó el requisito de procedibilidad ante la Procuraduría judicial (…) para el momento en que el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA adoptó la liquidación unilateral de cada uno de los convenios especiales de cooperación a través de las resoluciones arriba mencionas, se encontraba en término para tal efecto, en razón a que como ya se explicó las declaratorias de liquidación unilateral, se emitieron, antes de expirar el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio de la acción de controversia contractual por lo que la Sala encuentra que la entidad liquidó unilateralmente cuando aún ostentaba la facultad temporal para tal efecto. (...)”*

ACCIÓN CONTRACTUAL – Pretensiones de nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se liquidaron unilateralmente los convenios especiales de cooperación celebrados entre el SENA y la Universidad de la Sabana / FALTA DE COMPETENCIA TEMPORAL – No probada / FALTA DE COMPETENCIA TEMPORAL – No se configura porque se emitieron antes de expirar el término de caducidad para la presentación de la demanda / DESVIACIÓN DEL PODER – Noción / FALSA MOTIVACIÓN – Concepto / EQUILIBRIO CONTRACTUAL / PRINCIPIO DE LEGALIDAD / PRINCIPIO DE BUENA FE / PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA / DEBIDO PROCESO / PREJUDICIALIDAD – Concepto / PREJUDICIALIDAD – Configuración / SUSPENSIÓN DEL PROCESO POR PREJUDICIALIDAD – Procedencia / PLEITO PENDIENTE – No se configura

Problemas jurídicos 2, 3 y 4: *“¿hay lugar a decretar la nulidad de los actos administrativos por los cuales se liquidaron unilateralmente 35 Convenios Especiales de Cooperación celebrados entre la Universidad de la Sabana y el SENA, por indebida competencia temporal, abuso y/o desviación de poder – falsa motivación, y violación a los principios contractuales de equilibrio contractual, legalidad, buena fe y confianza legítima para lo cual se debe analizar cada uno de los correspondientes actos así? (...) ¿analizar si se configura prejudicialidad con el proceso radicado 25000-23-26000-2006-02252-01 acción de controversias contractuales que cursa en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección C, incoado por la Universidad de la Sabana contra el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA? Además, determinar si hay lugar a declarar probada la excepción previa de pleito pendiente propuesta por el apoderado de la parte actora. (...)”*

Tesis 2, 3 y 4: *“(…) en cuanto a los cargos de nulidad planteados por el apoderado de la parte actora sobre los actos administrativos demandados, se advierte que al no resultar probados procederá esta corporación a confirmar en sus demás partes por las razones expuestas en la presente providencia, en tanto la parte demandante incumplió con la carga procesal*

SECCIÓN TERCERA

de acreditar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, además por no encontrarse configurado la prejudicialidad ni la excepción de pleito pendiente como lo decreto el a quo. (...) la Sala insiste en que la entidad liquidó unilateralmente cuando aún ostentaba la facultad temporal. (...) la competencia con la cual está investida una entidad para liquidar de forma unilateral o intervenir en la liquidación bilateral de un contrato estatal, se pierde cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales y, caso de ejercerla extemporáneamente, el acta bilateral o el acto unilateral, según el caso, estarían viciados de ilegalidad y serían susceptibles de ser declarados nulos, situación que no se presenta en el asunto de estudio. En consecuencia, no prospera el cargo de nulidad contra la liquidación unilateral del contrato por falta de competencia temporal (...)

PRETENSIONES SUBSIDIARIAS – Procedencia / CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN – Alcance respecto de los convenios especiales de cooperación

Problema jurídico 5 “(...) la procedencia de las pretensiones subsidiarias relacionadas con la declaración de que los convenios especiales de cooperación objeto de análisis se derivan del Convenio Marco de Cooperación No. 023 de 2000. (...)”

Tesis 5: “(...) en cuanto a las pretensiones subsidiarias formuladas en la demanda no tienen razón de prosperar en razón a que los convenios especiales de cooperación no pueden tenerse como parte íntegra del Convenio Marco No. 023 de 2000 suscrito entre las partes procesales. (...) si bien el Convenio Marco 023 de 2000 estableció el marco general de los proyectos y facultó a las partes procesales la suscripción de los convenios especiales de cooperación cada uno con sus condiciones específicas o clausulado pactado de común acuerdo por ambas partes como ocurre en el sub lite, no se puede decir que se trata de un mismo contrato, o en su defecto pretender que los convenios especiales de cooperación sólo se rijan por el marco general y no por el especial o específico señalado en cada convenio. (...) las pretensiones subsidiarias no tienen razón de prosperar, toda vez que el Convenio Marco de Cooperación No. 023 de 2000 es independiente a los convenios especiales de cooperación objeto de análisis en el presente asunto, y atendiendo que no hay lugar a decretar que todos constituyen una relación compleja y única, no se hace necesario entrar a determinar las demás solicitudes presentadas por el actor, consecuenciales de dicha petición. (...)”

[Providencia de 13 de diciembre de 2021. Sección Tercera Subsección “B” Exp. 11001333103720070018701. M.P. Dr. Henry Aldemar Barrero Mogollón](#)

MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA NACIÓN RAMA JUDICIAL Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – Por los daños supuestamente ocasionados a una persona con privación de la libertad / RESPONSABILIDAD POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD – No fue injusta / RESPONSABILIDAD POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD - Fallo absolutorio no deriva en una responsabilidad automática del Estado / RESPONSABILIDAD POR MORA JUDICIAL INJUSTIFICADA - PRUEBA

Problema jurídico: “(...) La sala establecerá si debe declararse responsable a la Fiscalía General de la Nación por la privación de la libertad a la que fue sometido (...) porque el proceso penal culminó con resolución absolutoria y se extendió en el tiempo más de lo previsto, aunque se manifieste que la solicitud de la medida se ajustó a los presupuestos requeridos y la investigación penal se retardó por diferentes actos. (...)”

Tesis: “(...) la Sala observa que los fundamentos de la solicitud de la medida privativa, y su consecuente concesión, no desatendieron los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En ese sentido, conforme el inicio de estos considerandos, la determinación censurada no devino en injusta. 35. Por lo tanto, se toma distancia con el razonamiento operado por la primera instancia de este trámite porque, se enfatiza, la existencia de un fallo absolutorio de responsabilidad penal no deriva en una responsabilidad automática del Estado pues es imperativo “examinar la actuación que dio lugar a la medida restrictiva de este derecho fundamental”. (...) se comprobó que tanto la solicitud de la medida como su decreto se ajustaron a los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad y legalidad requeridos. (...) 39. Con lo analizado, observa la Sala que le asiste razón a la parte apelante porque (i) la medida privativa no reflejó un carácter injusto, (ii) el fallo absolutorio de responsabilidad penal no agotaba el estudio de la antijuridicidad y (iii) la concesión del beneficio de libertad por vencimiento de términos no configura por sí sola la responsabilidad del Estado. 40. En otro orden de ideas, respecto al defectuoso funcionamiento de la administración de justicia -por la prolongación del proceso- dilucidado por la primera instancia bajo la premisa de que el trámite penal pudo haberse definido “en un año o 2 a lo sumo” y “tanta dilación en el tiempo se tornó injustificada”, la Sala también disiente de su configuración. 41. Lo anterior porque (i) las pretensiones de la demanda se circunscribieron a lograr el resarcimiento por los perjuicios derivados de la presunta privación de la libertad y no

SECCIÓN TERCERA

de una mora judicial frente a ese particular³⁹ y (ii) no se justificó el daño antijurídico -distinto a la privación de la libertad- que se configuró por ese hecho. 42. De igual manera debe tenerse presente que “la dilación de una decisión administrativa o judicial compromete la responsabilidad extracontractual del Estado siempre que sea injustificada, lo cual debe determinarse por el juzgador en cada caso concreto”, porque “el paso del tiempo no resulta suficiente para concluir que se presentó una mora judicial injustificada”. 43. En ese sentido, las pruebas evidencian que mediaron distintas situaciones que desencadenaron tanto en suspensiones, como reasignación de juzgado, solicitud de los sujetos procesales e intervinientes, variación de la asignación de la investigación, entre otras, que no revelan un actuar constitutivo de falla que pueda atribuírsele a las demandadas. (...)

[Providencia de 14 de diciembre de 2021. Sección Tercera Subsección “A” Exp. 11001333603420160025001. M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada](#)

MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN – Por los daños ocasionados con medida cautelar de embargo y secuestro de bienes inmuebles y la falta de rendición de cuentas de los secuestres designados / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA – Noción / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA – Probada

Problema jurídico 1: “¿si efectivamente está demostrada una falta de legitimación por activa del señor (...), propietario de los inmuebles objeto de medidas cautelares dentro del proceso de cobro coactivo No911321?”

Tesis 1: “(...) La legitimación en la causa ha sido entendida como la relación entre los sujetos (demandante y demandado) y el objeto del proceso. Igualmente se ha considerado que la legitimación es un requisito de prosperidad de la pretensión más no de existencia del proceso. (...) De lo anterior se desprende la existencia de una legitimación en la causa desde el punto de vista procesal y otra sustancial. Desde el punto de vista de la legitimación en la causa por activa, la misma se debe analizar con fundamento en el medio de control ejercido y la calidad que se invoque dentro del proceso, puesto que existen algunos casos, en los que la calidad invocada debe ser acreditada a través del documento idóneo, de conformidad con los parámetros establecidos en la Ley. (...) estima la Sala que efectivamente el señor Pedro Julio acreditó la existencia de un interés jurídico y la conexión con los hechos que motivaron el litigio. En otras palabras, considera la Sala que en el presente caso, contrario a lo expuesto por el a quo, el señor (...), si está legitimado en la causa por activa, por cuanto, es claro que los bienes que fueron objeto de medidas cautelares, efectivamente son de su propiedad, con lo cual se limitó o afectó el derecho de dominio que tenía sobre los mismos, siendo además, el titular para elevar requerimiento alguno bien sea judicial o administrativo, frente a la actuación de la demandada en cuanto al término que estuvieron vigentes las medidas, así como la falta de rendición de cuentas de la administración de uno de los inmuebles. Para la Sala, el argumento según el cual, quien tenía a cargo el arrendamiento de uno de los inmuebles era su esposa, no es óbice para que se desconozca que, el titular del derecho de dominio es el directamente afectado, por cuanto, los daños que se atribuyen a la DIAN están relacionados con una prolongación irregular en la limitación de los derechos inherentes a la propiedad. (...)”

MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN – Por los daños ocasionados con medida cautelar de embargo y secuestro de bienes inmuebles y la falta de rendición de cuentas de los secuestres designados / DAÑO ANTIJURÍDICO – Elementos / DAÑO ANTIJURÍDICO – Probado / FALLA EN EL SERVICIO - Por incumplir deber de vigilancia y control que debía ejercer sobre el secuestre como auxiliar de la Administración Tributaria

Problema jurídico 2: “¿si se presentó una falla en el servicio, con ocasión del incumplimiento de los deberes en la administración y cuidado del bien secuestrado dentro del proceso de cobro coactivo No911321?”

Tesis 2: “(...) se tiene que el daño alegado está constituido por la omisión y el cumplimiento de las funciones, relacionadas con la vigilancia en la labor del auxiliar de la Administración, que fue nombrado por la DIAN y además representaba a la entidad demandada con sus actuaciones; en consecuencia, el daño tiene el carácter de antijurídico, pues la demandante no estaba en la obligación jurídica de soportarlo, ni asumirlo (...) es menester afirmar que bajo el anterior contexto, se encuentra acreditado que la entidad demandada incumplió su deber de vigilancia y control que debía ejercer sobre el secuestre como auxiliar de la Administración Tributaria, por las siguientes razones: (i) únicamente requirió al auxiliar para que rindiera cuentas de su gestión, una vez el aquí demandante solicitó por intermedio de apoderado presento diversas peticiones. (ii) Ante el incumplimiento del secuestre en los requerimientos efectuados, guardo silencio. (iii) Si bien le ordenó rendir cuentas mensuales y comprobadas de su gestión, no realizó seguimiento y vigilancia a las actuaciones del secuestre, y en esa medida, no lo requirió ni le exigió la presentación de informes mensuales. (iv) Pese a que el secuestre no acreditó haber suscrito nuevo contrato de arrendamiento con la persona que estuvo presente en la diligencia de secuestro, ni puso a

SECCIÓN TERCERA

disposición de la demandada sumas de dinero derivadas de la explotación del inmueble, no realizó ninguna actuación y permitió de manera injustificada que el incumplimiento se prolongara por un término equivalente a diez (10) años. En efecto, la Sala considera que existió una falla en el servicio de la DIAN, al omitir velar por el efectivo cumplimiento de los deberes y obligaciones que se encontraban a cargo del secuestre, al pactar contratos de arrendamiento sobre el inmueble secuestrado, recibir el canon producto del mismo, no consignar los recursos recibidos por este concepto y, finalmente, no rendir cuentas por un lapso de una década, motivo por el cual, se declarará la responsabilidad de la DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN. (...)"

[Providencia de 4 de diciembre de 2021. Sección Tercera Subsección "A" Exp. 11001333603820150016202. M.P. Dr. Juan Carlos Garzón Martínez](#)

MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA EJÉRCITO NACIONAL – Por ejecución extrajudicial y desplazamiento forzado / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO – Por los daños causados con ocasión de delitos de lesa humanidad / DESPLAZAMIENTO FORZADO / EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL / FALLA EN EL SERVICIO – Por ejecución extrajudicial / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL POR DESPLAZAMIENTO FORZADO – Carga de la prueba / VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO - Prueba / VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO – Se trata de una situación fáctica más no de una calidad jurídica que pueda operar como un título de atribución / REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS - Constituye un requisito meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima

Problema jurídico: "(...) determinar, por una parte, si la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacionales es responsable extracontractual y patrimonialmente por el daño causado con la muerte de (...) y (...) y el posterior desplazamiento de los demandantes; y, en caso afirmativo, si algunos de los perjuicios reconocidos en la primera instancia carecen de demostración o exceden los límites del juez en torno a la justicia rogada. (...)"

Tesis: "(...) conviene destacar que los accionantes acreditaron haber sufrido el asesinato de dos familiares a manos de miembros del Ejército Nacional, sin que mediara circunstancia alguna que activara el uso de la fuerza letal por parte de los agentes estatales. Todo lo contrario, las pruebas recaudadas dan cuenta de que el homicidio de (...) y (...) fue ejecutado con desprecio absoluto de las condiciones de indefensión en que ellos se encontraban, y con tal grado de preparación y encubrimiento que los homicidas implantaron armas, granadas y municiones a los cuerpos post mortem y simularon un combate para justificar con engaño su accionar delictivo, concertando un relato falso en torno a los acontecimientos. No se requiere mayor esfuerzo para concluir que el daño irrogado a los demandantes es antijurídico, puesto no existe elemento demostrativo alguno que conduzca a entender que se encontraban en el deber de soportar tal lesión. (...) La información recaudada conduce al convencimiento acerca de que la muerte de las referidas personas es el resultado de una falla del servicio por parte de la entidad demandada, pues, a través de las piezas de sendos procesos penales atrás referidas, se determinó que los integrantes del grupo especial delta 6 de la Brigada XVI del Ejército Nacional, al margen de las responsabilidades individuales, cometieron como unidad de táctica el delito de homicidio sobre personas protegidas y desplegaron maniobras para simular que tal suceso había sido producto de un enfrentamiento armado que nunca ocurrió (...) para la Sala, las cargas probatorias asignadas normalmente a quienes someten sus controversias a control judicial deben ser matizadas para quienes atraviesan una situación de desplazamiento forzado como la que alegan los actores. En tal sentido, acerca del desplazamiento forzado, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, han entendido que se trata de una situación fáctica, más no de una calidad jurídica que pueda operar como un título de atribución. (...) es necesario acreditar la situación fáctica compuesta por los elementos de: 1. Coacción externa; 2. La amenaza o efectiva violación de los derechos humanos; 3. La existencia de unos hechos determinantes que alteren drásticamente el orden público. En ese acto de reconocimiento administrativo opera una inversión de la carga de la prueba, en la que se privilegia la presunción de buena fe y es a la administración a la que le compete demostrar que la persona falta a la verdad. (...) En sana crítica, los elementos aportados deben ser ponderados con el hecho de que los hostigamientos del Ejército a (...) y a su núcleo familiar eran incluso previos al día de su ejecución. Así lo corrobora la declaración del testigo y la denuncia presentada por el propio señor (...) ante la dirección nacional de la Fiscalía General de la Nación, con sede en Yopal (Casanare), en torno a la irrupción de soldados en su vivienda rural el 12 de noviembre de 2006. Leídas en conjunto todas estas piezas, llevan al convencimiento de que existía una persecución de algunos agentes de la entidad demandada en contra de (...) y su familia, incluso con vieja data anterior a su homicidio, lo que claramente puede generar tal estado de vulnerabilidad en sus familiares sobrevivientes, que no es necesario recibir amenazas directas para comprender que su vida estaba en riesgo, más aún cuando la ejecución de su esposo y su hijo se dio sin atender a su carácter de población civil. (...) El que no fuera aportado el documento declarativo de la condición de desplazamiento no resta mérito a las demás pruebas aportadas, pues, como se dijo, la inclusión en el registro de víctimas es un acto declarativo más no constitutivo de la condición de desplazado. (...)"

SECCIÓN TERCERA

[Providencia de 3 de diciembre de 2021. Sección Tercera Subsección "B" Exp. 11001334306120160012801. M.P. Dra. Clara Cecilia Suarez Vargas](#)

MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DE LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA EJÉRCITO NACIONAL – Por los daños que sufrió un soldado profesional al activar un artefacto explosivo improvisado / FALLA EN EL SERVICIO – Probada / COMPAÑERA PERMANENTE – Prueba / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

Problema jurídico: *Determinar si la entidad demandada es responsable extracontractualmente por los daños que sufrió un soldado profesional al activar un artefacto explosivo improvisado, en desarrollo de una operación militar.*

Tesis: "(...) para la Sala es claro que la entidad demandada incurrió en una falla en el servicio, pues conforme se desarrolló la orden de operaciones en la que resultó lesionado el soldado profesional Henry Palomino, no se garantizó que la misma haya sido planeada de forma adecuada, pues su ejecución expuso al soldado a un riesgo mayor al que podía soportar, ya que con base en los antecedentes que se presentaron desde el 16 de abril de 2014, el pelotón se encontraba incompleto, no se podía cumplir con las medidas de control para reducir los riesgos, ya que el grupo EXDE, personal experto para el manejo de las AEI, estaba incompleto, tampoco se acreditó que se haya observado cuidadosamente sobre la presencia de elementos extraños en el área que se iba a transitar, más cuando tenían sospecha de la existencia de AEI y porque estaba en una zona donde ya habían sido perjudicados dos días antes el mismo pelotón por este tipo de artefactos improvisados. A su vez, se encuentra que la orden de operaciones imponía la carga de enviar medios de transporte aéreos para evacuación por motivos de seguridad, la cual ya estaba expuesta, en la medida que dos días antes en la misma área habían resultado lesionados soldados profesionales y se reportó un deceso por la presencia de un campo minado y emboscada de grupos al margen de la Ley. (...) concluye la Sala que la circunstancia frente a que el demandante hubiera tenido la condición de soldado profesional y sus lesiones se hubieran presentado en desarrollo de una orden de operaciones, no es óbice, para que no se declare la responsabilidad de la Nación en un evento como este, en el que observa la Sala una actuación deficiente, imprudente y negligente que incidió de manera directa en la producción del daño. Así, se tiene que en los hechos que llevaron al acaecimiento de las lesiones del soldado profesional Henry Alberto Palomino Palomino confluyeron una pluralidad de irregularidades, ya que se desatendieron las indicaciones de la orden de operaciones, se continuó un movimiento táctico con un pelotón incompleto, que no podía adoptar las medidas de seguridad correspondientes para evitar la activación de las AEI, y estar preparados para el ataque del enemigo en la zona, significando esto que no se adoptaron las medidas de seguridad necesarias para evitar el ataque enemigo, lo cual es imputable en exclusiva, a la demandada Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. De esta manera, acreditados como están los elementos de la responsabilidad administrativa en cabeza de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, en el acápite correspondiente, procederá la Sala a confirmar la sentencia de primera instancia respecto de declarar la responsabilidad de la demandada. En esa medida, corresponde analizar la indemnización de perjuicios respectiva, al haber sido objeto de apelación de la demandada y en parte de la demandante. (...)”

[Providencia de 2 de diciembre de 2021. Sección Tercera Subsección "A" Exp. 11001334306520160031202. M.P. Dr. Javier Tobo Rodríguez](#)

MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / SENTENCIA / PROCESO EJECUTIVO / TÍTULO EJECUTIVO – Requisitos / TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO EN CONTRATACIÓN ESTATAL / EJECUTORIA DEL TÍTULO EJECUTIVO Y SU NOTIFICACIÓN / FACULTAD DE LOS REPRESENTANTES DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES DENTRO DE LA ACTUACIÓN CONTRACTUAL Y SUS NOTIFICACIONES / PROCESO EJECUTIVO - Imposibilidad de proponer excepciones que refieran a la ilegalidad y nulidad del título ejecutivo / COPIA AUTÉNTICA – De los actos administrativos contractuales cuando se pretenden ejecutar y la exigencia de su primer ejemplar

Problema jurídico 1: *“¿Es procedente declarar probadas las excepciones propuestas por la ejecutada de “inexistencia del título por falta de ejecutoria”, “ineficacia del título por indebida e irregular notificación de la resolución constitutiva del mismo”, “título no claro pues es ambiguo y contradictorio(...), “título incompleto e indebidamente integrado”, “primera copia que presta mérito ejecutivo”, “excepción de suspensión del proceso ejecutivo y de nulidad e ilegalidad del acto administrativo objeto del cobro ejecutivo” y “cobro de lo no debido y compensación” y no seguir adelante con la ejecución?”*

Tesis 1: "(...) En el caso en concreto se deberá declarar no probadas las excepciones propuestas por el ejecutado por las siguientes razones: i) No se configuran las excepciones de “inexistencia del título por falta de ejecutoria” e “ineficacia del título por indebida e irregular notificación de la resolución constitutiva del mismo” dado que, primero, la parte ejecutada Proactiva Doña Juana ESP S.A, fue notificado en debida forma de la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010

SECCIÓN TERCERA

conforme a lo dispuesto por la ley (art. 44 C.C.A), por lo tanto, la misma le resulta oponible y ejecutable, máxime cuando la obligación se encontraba dirigida únicamente sobre esta sociedad y es frente a la cual se libró el mandamiento de pago rechazándose frente a las demás sociedades que integran el consorcio, y segundo, en virtud de los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993, y la interpretación jurisprudencial sobre esta disposición normativa, Proactiva Doña Juana ESP tenía facultades amplias y suficientes para ser el único interlocutor válido para notificarse de los actos administrativos contractuales que hoy se pretenden ejecutar, razón por la cual, no era necesaria la notificación a las sociedades que integraban el referido consorcio. ii) No se advierte que el título complejo sea ambiguo o contradictorio, y antes por el contrario el mismo contiene una obligación clara, expresa, y exigible a favor de la Unidad administrativa especial de servicios Públicos- UAESP y a cargo de Proactiva Doña Juana E.S.P S.A. iii) Revisado los documentos que integran el título ejecutivo complejo y que hacen parte del desarrollo del contrato estatal, se tiene que con los mismos se prueba palmariamente la realidad contractual frente a las obligaciones a cargo de Proactiva Doña Juana E.S.P. S.A, razón por la cual, no resulta necesario integral el título ejecutivo complejo con las pólizas de seguros y demás garantías otorgadas por el contratista como lo pretende el ejecutado. iv) Dentro del presente proceso no es requisito para integrar el título “la primera copia que presta mérito ejecutivo”, sino únicamente allegar copias auténticas de los actos administrativos que se pretenden ejecutar, esto como quiera que este requisito solo aplica para los procesos que se radiquen en vigencia de la Ley 1437 de 2011, situación que no ocurre dentro del sub lite. v) No es procedente pronunciarse sobre la suspensión del proceso por prejudicialidad, pues la misma ya fue decretada con auto del 15 de enero de 2019 y levantada con auto del 9 de septiembre de 2021, quedando esta última decisión en firme y ejecutoriada. vi) No se resolverán los argumentos que tiene que ver con la nulidad e ilegalidad de los actos administrativos objeto de cobro ejecutivo debido a que este debate se tiene que dar a través del medio de control adecuado y no con este proceso ejecutivo, ya que éste presupone que el título ejecutivo goza de presunción de legalidad y ejecutividad. vii) Tampoco se presente “cobro de lo no debido y compensación ” ya que si bien es cierto la entidad aquí ejecutante inició procesos en contra de las aseguradoras, teniendo como título ejecutivo la resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010, entre otras, esta situación no resta claridad al título ejecutivo, pues el mismo es preciso en establecer que si las aseguradoras asumen el pago en virtud de las pólizas que se suscribieron en su momento, Proactiva Doña Juana deberá cancelar la diferencia del valor que no sea pagado por las compañías aseguradoras, evitándose de esta manera, un doble pago por los mismos hechos. (...)

DESCUENTO DE PAGOS REALIZADOS EN VIRTUD DE CONCILIACIÓN POR PARTE DE LAS ASEGURADORAS GARANTES – Procedencia conforme a lo ordenado en el título ejecutivo

Problema jurídico 2: *“¿Es viable descontar del mandamiento de pago las sumas pagadas por las aseguradoras MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA y COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA S.A dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700 que terminó con acuerdo conciliatorio?”*

Tesis 2: “(...) Para esta Sala resulta acertado realizar el descuento al mandamiento de pago, al momento de la liquidación respectiva del crédito, de los dineros cancelados por las aseguradoras dentro del proceso ejecutivo No. 25000232600020120044700, relacionados con el capital indexado e intereses moratorios, tal como lo dispone la Resolución No. 677 de 20 de septiembre de 2010 donde se deja claro que si las aseguradoras asumen el pago en virtud de las pólizas que se suscribieron en su momento, Proactiva Doña Juana deberá cancelar la diferencia del valor que no sea pagado por las compañías aseguradoras. (...)”

[Providencia de 13 de diciembre de 2021. Sección Tercera Subsección “C” Exp. 25000232600020110032301. M.P. Dr. José Élvor Muñoz Barrera](#)

MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho contractual / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Contra acto administrativo de adjudicación / SUBSANACIÓN DEL REQUISITO HABILITANTE DE EXPERIENCIA ESPECÍFICA – Cuando se certifica con documento apostillado es subsanable hasta antes de la adjudicación / APOSTILLA - No exige traducción porque no certifica contenido del documento apostillado / APOSTILLE - Se realiza conforme a la minuta de la convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros, y se encuentra revestido de la presunción de validez y autenticidad

Problemas jurídicos: *“¿Es nula la Resolución No. 02035 de 8 de julio de 2016, de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, por medio de la cual se adjudicó la licitación pública No 00016206 de 2016, por falsa motivación y violación de la ley, al tener como proponente habilitado al CONSORCIO AVETEC 2016, porque en tesis de la parte demandante: (i) la oferta de este proponente debió ser rechazada por subsanación extemporánea e incorrecta subsanación de las irregularidades advertidas, (ii) no se le permitió a los restantes ofertantes revisar los documentos de subsanación presentados por el Consorcio AVETEC 2016 en la audiencia de adjudicación, con el fin de garantizar el derecho de defensa y contradicción*

SECCIÓN TERCERA

antes de proceder a la adjudicación del contrato para la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de un sistema DVOR/DME para el Aeropuerto de Puerto Inírida?”

Tesis: “(...) Para la Sala de Decisión, la Resolución No. 02035 de 8 de julio de 2016 mantiene su presunción de legalidad, toda vez que el proponente Consorcio Avetec 2016 subsanó las irregularidades de su propuesta respecto al requisito habilitante de experiencia específica antes de la adjudicación del Contrato. En cuanto a la oportunidad de subsanación, se evidencia que la Unidad Administrativa Aeronáutica Civil solicitó una subsanación inicial que fue cumplida por el Consorcio Avetec 2016 (31 de mayo de 2016), pero con las observaciones formuladas surgieron nuevas solicitudes de subsanaciones frente a las cuales no se estableció un término preclusivo y perentorio. Luego, aplicaba la disposición legal conforme a la cual la subsanación podía hacerse hasta la audiencia de adjudicación (parágrafo 1o del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007), regla que también se incluyó en el pliego de condiciones. El numeral VII, literal H, reglas de subsanabilidad del pliego de condiciones señalaba que “todos aquellos requisitos que no afecten la asignación de puntaje podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento hasta antes de la adjudicación”, y más adelante, el pliego de condiciones consignaba “En el evento en que la entidad no advierta la ausencia de un requisito habilitante y no lo haya requerido en el informe de verificación de los requisitos habilitantes y de evaluación, lo podrá solicitar al proponente hasta antes de la adjudicación para que allegue los documentos en el término que para el efecto le fije en el requerimiento.”, con lo que está claro que la Aerocivil no estaba limitada a solicitar subsanaciones en una sola oportunidad, sino que podía hacerlo hasta antes de la adjudicación, siempre que no hubiese solicitado en la verificación de los requisitos habilitantes, como sucedió en este caso. Frente a la correcta subsanación, debe tenerse en cuenta que, si bien el pliego de condiciones establecía que el idioma de los documentos debía ser el español, también se establecía que la valoración de los documentos extranjeros debía atender las disposiciones legales sobre la materia. De ahí que debe tenerse en cuenta lo dispuesto en “Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros” y su Ley aprobatoria 455 de 1998, de acuerdo con las cuales existe un modelo de apostilla, que coincide con el indicado en la certificación de experiencia aportado por el Consorcio Avetec 2016, de la certificación relacionada con el contrato ejecutado por Toshiba con la Oficina de Aviación Civil (JCAB), conclusión a la que se arriba solo con el ejercicio de comparación de la redacción en inglés que incluye la Convención, idioma en el que la Convención autoriza que puede ser incorporado el apostille. A su vez, ninguna verificación adicional sobre los documentos de la oferta debía hacerse con el apostille, puesto que tal trámite únicamente avala la autenticidad de la firma y el título con que ha actuado el correspondiente funcionario o notario que suscribe, certifica o autentica el documento, pero no certifica el contenido del documento apostillado. De otra parte, no hay lugar a exigir certificaciones adicionales, ni valorar si correspondía o no apostillar el documento, puesto que se presume auténtica y válido el trámite realizado por la autoridad extranjera. Finalmente, en lo que tiene que ver con el derecho a defensa y contradicción de los proponentes no adjudicatorios, por una presunta omisión en la oportunidad de revisar los documentos de subsanación aportados en la audiencia de adjudicación, no se evidencia obstáculo alguno en la diligencia. (...)”

[Providencia de 1 de diciembre de 2021. Sección Tercera Subsección “C” Exp. 25000233600020160258700. M.P. Dr. Fernando Iregui Camelo](#)

MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DE LA NACIÓN RAMA JUDICIAL – Por los daños supuestamente causados con la apropiación de dineros por parte de secuestre designado en proceso de liquidación de sociedad conyugal / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL – Por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – Noción / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – Régimen de responsabilidad aplicable / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – Elementos de configuración

Problemas jurídicos: “(...) corresponde a la Sala determinar: (...) Si hubo defectuoso funcionamiento de la administración de justicia en el trámite del proceso de liquidación de sociedad conyugal 253203184001201000059 por el cual deba declararse a la demandada responsable por los presuntos perjuicios ocasionados a la parte actora. (...)”

Tesis: “(...) Examinado lo anterior observa la Sala que en el presente caso el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia alegado por la parte actora no se configura, de acuerdo a las siguientes consideraciones. Si bien en el proceso ordinario de rendición de cuentas espontánea se determinó que las presentadas por el secuestre no correspondían a la realidad y fueron rechazadas, no se comprobó que la administración incurriera en alguna irregularidad. En efecto, del acervo probatorio no se demuestra que el Juzgado Promiscuo de Familia de Guaduas haya incumplido su deber de vigilancia y control que debía ejercer sobre el secuestre como auxiliar de justicia. Por el contrario, en el plenario se acreditó que el juzgado actuó (mediante comisión) de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 682 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la época de los hechos (...) En esa oportunidad el secuestre manifestó que en lo restante del mes en curso la administración quedaría en cabeza de la propietaria y posteriormente determinaría si la ejercería directamente él o

SECCIÓN TERCERA

lo haría designando a una persona para ello. Por lo anterior, no se constituye una omisión por parte de la Rama Judicial que pueda configurar una falla en el servicio de administración de justicia y le resulte imputable. Cabe recordar que la medida de secuestro de un establecimiento de comercio tiene carácter temporal y no implica la pérdida de propiedad, por eso las partes interesadas tenían la oportunidad de ejercer la vigilancia sobre la administración del inmueble y la gestión del secuestro. Incluso, de acuerdo con lo establecido en ese entonces por el literal d, numeral 1o del artículo 9o del Código de Procedimiento Civil, las partes del proceso podían de común acuerdo designar el secuestro o reemplazarlo. Como se indicó, el secuestro rindió los informes mensuales a los que estaba obligado legalmente, cosa distinta es que lo consignado en ellos distara de la realidad; sin embargo, para su objeción las partes contaban con las herramientas procesales correspondientes, como en efecto se ejercieron, sin que de ello pueda derivarse la responsabilidad pretendida en cabeza de la Nación – Rama Judicial. (...)

[Providencia de 3 de diciembre de 2021. Sección Tercera Subsección "B" Exp. 25269333300220140038801. M.P. Dr. Franklin Pérez Camargo](#)

MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO – Por la muerte de un paciente con esquizofrenia que sin haber sido dado de alta muere al saltar del séptimo piso de la unidad mental / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO – Por los daños causados con ocasión de la prestación del servicio médico asistencial / FALLA EN EL SERVICIO - Por omisión de los deberes de seguridad y custodia de paciente durante hospitalización en unidad mental / CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA – No probada / CASO FORTUITO – No configurado

Problema jurídico: *“¿No se estructura nexo causal entre el deceso del señor (...) y la prestación del servicio de salud que le suministró CAPRECOM IPS - HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOT, por configuración de las causales eximentes de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, y caso fortuito?”*

Tesis: *“(...) de conformidad con la realidad probatoria se tiene que las circunstancias que rodearon la muerte del señor (...), en efecto permiten calificar la causa de muerte como falla en el servicio imputable a CAPRECOM IPS - HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOT, por omisión de los deberes de seguridad y custodia del paciente durante su hospitalización en la unidad mental, en atención a cuadro de agitación psicomotora, alucinante, con deambulacion, y antecedente de esquizofrenia, que derivó en trastorno psicótico agudo reactivo. Premisa que se sustenta al evidenciar que a su ingreso el 24 de febrero de 2009, en atención a su estado se le hospitaliza con orden de vigilancia y acompañamiento estricto, así como inmovilización. Y si bien durante los días subsiguientes presentó evolución hacia la mejoría, se mantuvo su sedación plena y no se le dio de alta durante su permanencia en la unidad mental. Sin embargo, pese a su cuadro alucinante las ventanas de la unidad mental donde encontraba hospitalizado no contaban con reja de protección aun cuando se trataba de un séptimo piso dedicado al manejo de pacientes con dolencias mentales y en el caso del señor (...), con antecedentes de esquizofrenia y actual trastorno psicótico agudo reactivo con cuadro alucinante. Paciente que con estas circunstancias psíquicas el 28 de enero de 2009, se arroja al vacío por una ventana del séptimo piso de la unidad mental de CAPRECOM IPS - HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOT, perdiendo la vida por “shock neurogénico secundario a hemorragia subaracnoidea severa secundario a trauma craneo encefálico severo por caída de altura”. Hecho dañoso respecto del cual no es de recibo la configuración de la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, contrastado que la condición clínica previamente referenciada del señor (...), impide predicar que su deceso se derive de su libre autodeterminación, de modo que el daño no tuvo su fuente determinante en ejercicio de la autonomía de la voluntad de la víctima directa, ya que su condición clínica lo privaba de tal prerrogativa, condición que imponía a su IPS, brindarle las condiciones de vigilancia y seguridad adecuadas para evitar el daño finalmente acaecido. Tampoco encuentra acreditada la configuración de la eximente de responsabilidad de caso fortuito, pues este supuesto implica la ocurrencia de un evento desconocido u oculto, irresistible, proveniente de la estructura de la actividad, condiciones que no se cumplen en el caso de la referencia pues resultaba previsible que en la unidad mental de CAPRECOM IPS - HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOT, un paciente en el estado del señor (...) pudiera lanzarse por la ventana del séptimo piso. (...)”*

[Providencia de 13 de diciembre de 2021. Sección Tercera Subsección "C" Exp. 25307333100120110011901. M.P. Dra. María Cristina Quintero Facundo](#)

SECCIÓN CUARTA

MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / FIRMEZA DE LAS AUTOLIQUIDACIONES DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – Normatividad aplicable / BONIFICACIONES – Aspectos determinantes para establecer si constituyen salario para efectos de calcular el aporte al Sistema de Protección Social y Parafiscales / ARTÍCULO 30 DE LA LEY 1393 DE 2010 – Aplicación para efectos de establecer el IBC de aportes al Sistema Integral de Seguridad Social / VACACIONES - Los pagos de aportes parafiscales al SENA, ICBF y cajas de compensación deben realizarse por los descansos remunerados o por su compensación de dinero a manera de sustitución, en consideración con el artículo 17 de la Ley 21 de 1982.

Problema Jurídico: “Establecer: (i) si es predicable la firmeza de las autodeclaraciones relacionadas con la vigencia 2011; (ii) si el pago denominado “Bonificación ocasional” debe tener connotación salarial; (iii) si se incurrió en interpretación errónea de la norma que regula qué pagos no constituyen salario; y (iv) si las vacaciones compensadas en dinero o por terminación del contrato deben incluirse en el IBC.”.

Tesis: “(...) Conforme la jurisprudencia en cita (sentencia del Consejo de Estado del 30 de septiembre de 2021, Exp. 25000-23-37-000-2017-00076-01 (25313), C.P. Dr. Milton Chaves García. Anota relatoría), y contrario a lo manifestado por la UGPP, el artículo 714 del ET si es aplicable en cuanto al término de firmeza de las autoliquidaciones del Sistema de la Protección Social y contribuciones parafiscales, pero solo para aquellas presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012.

(...)

En ese entendido, frente a los períodos fiscalizados del año 2011, el término de firmeza de las autoliquidaciones de aportes al sistema de protección social y contribuciones parafiscales presentadas por la demandante era de dos (2) años (artículo 714 E.T.), pues, para dicha vigencia aún no se había expedido la Ley 1607 de 2012.

En se orden, para el período comprendido entre enero a diciembre de 2011 respecto del cual en la liquidación oficial y en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración se determinaron ajustes por las conductas de mora e inexactitud en el pago de aportes al Sistema de la Protección Social, es procedente para establecer la firmeza de las declaraciones tener en cuenta que la administración notificó el Requerimiento para Declarar y/o Corregir Nos. 853 del 31 de octubre de 2014, el día 15 de noviembre de 2014, y en esa medida los períodos que oportunamente podía la administración fiscalizar correspondía a aquellos que se causaran con posterioridad al 15 de noviembre de 2012, y al ser anteriores los fiscalizados (2011) procede concluir que la UGPP perdió competencia para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y que éstas cobraron firmeza, por lo que son inmodificables .

Aunado a lo anterior, se precisa que para el momento en que la Ley 1607 de 2012 comenzó a regir, ya existía una situación jurídica consolidada relativa a la ley procesal aplicable respecto de la firmeza de las autoliquidaciones presentadas por la demandante, lo que descarta la posibilidad de aplicar la citada ley para determinar la firmeza de las mismas, como lo hizo la UGPP, que le dio efectos retroactivos a dicha norma y continuó el proceso de fiscalización frente a los períodos de enero a diciembre del año 2011.

En ese orden de ideas, se reitera que el término de cinco (5) años, establecido en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, dentro del cual la UGPP puede iniciar la actuación de determinación de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, no se aplica al presente caso, por ser posterior a los períodos objeto de fiscalización (2011), para los que regía el término general de firmeza de las declaraciones tributarias del artículo 714 del ET, como se expuso con antelación. (...).

(...)

Conforme las sentencias en cita (sentencias del Consejo de Estado del 15 de junio de 2016, Exp. 25000-23-37-000-2012-00221-01 (20610), C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y del 18 de julio de 2019, Exp. 63001-23-33-000-2014-00043-01 (21936), C.P. Dr. Milton Chaves García. Anota relatoría) lo determinante para establecer si las bonificaciones que un empleador cancela a su trabajador constituyen salario para efectos de calcular el aporte al Sistema de la Protección Social y Parafiscales, no es constatar si el pago se realiza de manera ocasional o habitual, pues a la luz del artículo 128 del CST las partes pueden convenir pagos habituales que no tengan el carácter de salario, y en esa medida la habitualidad no determina que el pago constituya salario, pues, lo esencial, es que debe retribuir el servicio prestado.

Igualmente, para que el empleador, como sujeto pasivo de la contribución por aportes al sistema de la protección social y parafiscales, pueda exceptuar de la base de liquidación de estos aportes, las bonificaciones expresamente excluidas por las partes como factor salarial, debe probar que acordó con sus trabajadores que tales beneficios no hacen parte del Ingreso Base de Cotización.

(...)

En relación a los pagos no constitutivos de salario, debe tenerse en cuenta que todo pago cuya finalidad no sea remunerar y que no incremente el patrimonio del empleado no constituye salario, asimismo, el artículo transcrito estableció que el

SECCIÓN CUARTA

trabajador y empleador pueden pactar que ciertos pagos se traten como no constitutivos de salario, así su naturaleza sea salarial.

(...)

De conformidad con lo anterior (artículo 30 de la Ley 1393 de 2010. Anota relatoría), el legislador con el objetivo de evitar la elusión y/o evasión de los aportes al Sistema de la Protección Social, estableció un límite a los acuerdos entre los trabajadores y empleadores, respecto de sumas no constitutivas de salario, con el objetivo de que, si éstas llegan a superar el 40% del total de la remuneración, el exceso deberá ser incluido en la base para realizar la liquidación de los aportes.

(...)

De conformidad con las sentencias transcritas en precedencia (sentencias del Consejo de Estado del 21 de agosto de 2019, Exp. 25000-23-37-000-2016-01259-01 (24259) y del 24 de octubre de 2019, Exp. 25000-23-37-000-2015-00811-01 (24085), C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, y del 29 de abril de 2020, Exp. 080014-23-33-004-2015-00035-01 (22994), C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Anota relatoría), todo aquel emolumento que no constituye salario, que supere el 40% de la remuneración total del trabajador, debe incluirse en el Ingreso base de Cotización de los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social, y no en la base de cotización de aportes parafiscales Sena, ICBF, Cajas de Compensación y Subsidio Familiar.

En ese orden, la UGPP no incurrió en error, toda vez que los rubros descritos por la parte demandante y demás emolumentos que fueron calificados como un pago no salarial, si debía ser incluido dentro del concepto de remuneración de que trata el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, tal como fue establecido en los actos acusados. (...)

(...)

Por su parte conforme el artículo 17 de la Ley 21 de 1982 las vacaciones que hubieren sido disfrutadas en vigencia del contrato de trabajo, o las que fueron compensadas en la relación laboral, y que por ende no se disfrutaron, deberán incluirse en el IBC para liquidar los aportes parafiscales.

(...)

De lo anterior (sentencia del Consejo de Estado del 3 de agosto de 2016, Exp. 25000-23-37-000-2013-00033-01 (20697), C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Anota relatoría) se destaca, que el IBC del sistema de parafiscales se debe calcular con la inclusión de todos los conceptos pagados por salario, independientemente de su denominación, incluidos los descansos remunerados en dinero o su compensación, por lo cual, no le asiste razón al demandante al pretender excluir las vacaciones compensadas en dinero por su naturaleza resarcitorio.

(...)

De acuerdo con el criterio de la Corte Constitucional (en sentencia de la Corte Constitucional C-669 de 2006, M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis. Anota relatoría), las vacaciones son un concepto que se deriva del tiempo efectivamente trabajado por los empleados, por lo que no tiene incidencia si el contrato laboral se terminó, ya que se generaron previamente. En consecuencia, no le asiste razón a la parte demandante al manifestar que por el simple hecho de la terminación del contrato laboral las vacaciones no son un descanso remunerado, ya que se generaron por la relación laboral previa.

(...)

De acuerdo con el criterio expuesto, los pagos de aportes parafiscales al SENA, ICBF y cajas de compensación deben realizarse por los descansos remunerados o por su compensación de dinero a manera de sustitución, en consideración con el artículo 17 de la Ley 21 de 1982, lo cual ocurre en el presente caso. En consecuencia, los rubros de dichos aportes determinados en los actos demandados se encuentran acorde con la normatividad. (...)"

[Providencia de 02 de diciembre de 2021, Sección Cuarta, Subsección "A", Exp. 11001-33-37-040-2016-00233-01, M.P. Dra. Gloria Isabel Cáceres Martínez – Segunda Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / UGPP – Está facultada para realizar investigaciones con el fin de establecer la existencia de obligaciones en materia de contribuciones parafiscales y para proferir liquidaciones oficiales – La UGPP puede desconocer pactos de desalarización cuando estos no cumplen los requisitos legales / CONCURRENCIA DE CONTRATOS – Concepto – Requisitos / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Naturaleza – Características / INGRESOS NO CONSTITUTIVOS DE SALARIO - Aplicación del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 para efectos de establecer el IBC de aportes al Sistema Integral de Seguridad Social / VACACIONES – Base de cotización por los aportes con destino a la salud y pensión / PRUEBAS EN EL PROCESO

SECCIÓN CUARTA

JUDICIAL – Es permitido traer ante la jurisdicción pruebas que no hayan sido presentadas en la vía administrativa

Problema jurídico: “**2.1.** Establecer si es predicable la falta de competencia de la Administración para la expedición de los actos administrativos demandados, lo cual conllevará a verificar si la UGPP se adjudicó competencias de los jueces laborales.

2.2. Analizar si la demandada incurrió en error en la depuración de la base gravable de la liquidación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social por los subsistemas de pensión y FSP, por los periodos de enero a diciembre de 2013, respecto a los conceptos ajustados por la administración, indicados en los recursos de apelación, y que son objeto de controversia por las partes, lo cual implicará verificar si en la sentencia apelada se incurrió en una indebida valoración probatoria al momento de analizar tales puntos en discusión.”

Tesis: “(...) Es decir, la UGPP, tiene, entre otras, la función de solicitar la información que estime conveniente para determinar la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones relativas a contribuciones parafiscales. (...)”

(...)

Conforme a lo anterior (artículo 1 de la Ley 169 de 2008 y sentencia de la Corte Constitucional C-376 de 2008. Anota relatoria), es claro que uno de los objetivos de la UGPP es llevar a cabo labores de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, para lo cual cuenta con la facultad de realizar investigaciones con el fin de establecer la existencia de obligaciones en materia de contribuciones parafiscales, por lo que puede solicitar a los aportantes, beneficiarios o afiliados la información que considere pertinente, así como revisar formatos de nómina, libros de contabilidad y realizar visitas a las instalaciones de los aportantes; además, está facultada para proferir liquidaciones oficiales.

(...)

Se anota que el Decreto 5021 de 2009, derogado por el Decreto 575 del 10 de marzo de 2013, no creó la competencia de la UGPP para expedir Liquidaciones Oficiales, ya que está como fue determinado, la misma se otorgó en virtud de los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007 y el 1º literal B del Decreto 169 de 2008, que establecieron una competencia funcional en cabeza de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Unidad para proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones, y atribuyó al Director de Parafiscales la competencia de resolver los recursos de reconsideración interpuestos contra las liquidaciones oficiales.

Aclarado ese punto, y conforme al recuento normativo y jurisprudencial realizado en precedencia, para la Sala la UGPP no se atribuyó funciones de un Juez Laboral, toda vez que tiene la potestad para verificar, haciendo uso de las funciones que legalmente le fueron atribuidas, la liquidación de las contribuciones parafiscales efectuada por los aportantes, para lo cual debe establecer con certeza los ingresos que sean factor salarial o no salarial, para proceder a determinar si deben ser incluidos en el IBC; igualmente, puede desconocer pactos de desalarización cuando estos no cumplen los requisitos legales.

(...)

- Concurrencia de contratos:

(...)

(...) la figura de concurrencia de contratos fue contemplada expresamente por el legislador y consiste en la celebración de varios contratos entre el mismo empleador y empleado, conservando cada uno su identidad, sin que se presente confusión alguna.

Igualmente, se debe tener en cuenta que la Corte Suprema de Justicia en sentencia SL10126-2017 del 1º de febrero de 2017, expedida dentro del radicado No. 44544, precisó que se está frente a la concurrencia de contratos cuando: “i) Se evidencia la presencia de nexos contractuales disímiles y autónomos suscritos por las partes, ii) Se tiene distinto objeto contractual y retribución, iii) Los extremos temporales no son coincidentes y iv) Los nexos se terminan por causas diferentes y se liquidan en el momento pertinente”.

Entonces, es claro que la legislación laboral prevé la posibilidad que en concurrencia de un contrato laboral se pueda desarrollar otro de la misma naturaleza, u otros, tales como de prestación de servicios, sin que por dicha razón el contrato de trabajo pierda su naturaleza, lo cual evidentemente puede realizarse con el mismo empleador, y en determinado caso, contratante.

En ese sentido, el contrato de prestación de servicios es de naturaleza civil o comercial, según el objeto del mismo, y se encuentra compuesto por algunas de las siguientes características: (i) no existe subordinación, lo cual no implica que entre las partes no puedan coordinar la realización de ciertas actividades, o que el contratante no pueda verificar el cumplimiento de las funciones encomendadas; (ii) el contratista no se encuentra sujeto al cumplimiento obligatorio de un horario, sin embargo, ello no significa que no puedan acordar entre las partes un horario determinado para la prestación del servicio, ya que ello depende de la labor contratada y de la necesidad de la misma; (iii) el contratista no tiene derecho al pago de horas extras, prestaciones sociales, seguridad social, recargos nocturnos, entre otros; (iv) el contratista no se encuentra sujeto al desarrollo de las actividades en un sitio determinado, aunque si la prestación de los servicios requiere su realización en un

SECCIÓN CUARTA

lugar específico, deberá realizarse allí, sin que ello implique la configuración de un contrato de trabajo realidad.

(...)

(...) pues la demandante no allegó pruebas que acreditaran que el rubro pagado a las personas enunciadas en el archivo Excel aportado con la demanda, correspondiera a honorarios y no a una remuneración obtenida en virtud del vínculo laboral, máxime teniendo en cuenta que, por el contrario, con algunas de las referidas cuentas se aportaron documentos que acreditan que al realizar el pago por la presunta prestación de servicios esa sociedad realizó descuentos por aportes de salud y pensión (...)

- **Ingresos no constitutivos de salario:**

(...)

Es decir, para los efectos relacionados con los artículos 18 y 204 de la Ley 100 de 1993, los pagos laborales no constitutivos de salario de los trabajadores particulares no podrán ser superiores al 40% del total de la remuneración, y en caso que superen tal porcentaje, el excedente se incluye en el IBC de los aportes al Sistema de Seguridad Social (salud, pensión, riesgos laborales), aunque no en la base de cotización de aportes parafiscales (Sena, ICBF, Cajas de Compensación); además, es claro que, conforme al inciso 2º del artículo 3º del Decreto 501 de 2003, la base de cotización para el Sistema General de Pensiones deberá ser la misma que la base de la cotización del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

(...)

(...)

De acuerdo con la norma transcrita (artículo 128 del C. S. del T. Anota relatoría), los pagos que no constituyen salarios pueden ser clasificados en los siguientes grupos:

1. Las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedentes de las empresas de economía solidaria.
2. Las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX del Código Sustantivo del Trabajo.
3. Los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad.
4. Lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes.

Por regla general, únicamente, el salario mensual integra el IBC de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, Salud y Riesgos Laborales, no obstante, el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, antes transcrita, señala una excepción a la regla anterior según la cual, los pagos laborales no constitutivos de salario de los trabajadores particulares no pueden ser superiores al 40% del total de la remuneración, de manera que, aquellos montos que excedan ese límite deben ser integrados en la base de cotización de los aportes al Sistema General de Seguridad Social.

(...)

Por lo tanto, como lo determinó el *a quo* el pago de la referida bonificación no corresponde a una forma de compensación directa a la prestación del servicio, pues se efectuó como una bonificación a los trabajadores por haber sido excluidos de un presupuesto, lo cual determina que se efectuó por una eventualidad que no tiene origen en el contrato de trabajo, máxime que no fue aportada al expediente ninguna prueba que permite concluir lo contrario (...)

(...)

- **Vacaciones:**

(...)

En consecuencia, al momento de establecer la base para calcular los aportes con destino a salud y pensión, se debe tener en cuenta el último salario base de cotización reportado con anterioridad a la fecha en la cual el trabajador hubiere iniciado el disfrute de las vacaciones.

Conforme a lo expuesto, las vacaciones son un derecho que tiene el trabajador al descanso por haber laborado un año, más no constituyen salario en razón a que no se trata de una retribución del servicio prestado, sin embargo, conforme el artículo 70 del Decreto 806 de 1998, por los periodos en que el trabajador disfruta las vacaciones las cotizaciones a los subsistemas de pensión y salud se causan en su totalidad y el pago de los aportes se efectúa sobre el último salario base de cotización reportado con anterioridad a la fecha en la cual el trabajador inició el disfrute de las vacaciones o permisos.

(...)

SECCIÓN CUARTA

De esta forma, es claro que es permitido traer ante la jurisdicción pruebas que no hayan sido presentadas en la vía administrativa, pues el ejercicio del derecho de contradicción y defensa contemplado en el artículo 29 constitucional, se garantiza a través del ejercicio probatorio, por lo que es procedente su decreto y su valoración se efectuará en la sentencia respectiva (...)

[Providencia de 02 de diciembre de 2021. Sección Cuarta Subsección "A" Exp. 11001-33-37-040-2018-00078-02. M.P. Dra. Amparo Navarro López – Segunda Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / PREJUDICIALIDAD – Suspensión del proceso / IMPUTACIÓN DE SALDOS A FAVOR – Sanción por imputación improcedente / SANCIÓN POR IMPUTACIÓN IMPROCEDENTE - La existencia del procedimiento sancionatorio depende del procedimiento liquidatorio, pues para imponer la sanción es requisito *sine qua non* la notificación previa de la liquidación oficial de revisión que modifica o rechaza el saldo a favor imputado / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD – Aplicación en fijación de intereses moratorios

Problema jurídico: “Determinar: (i) Si hay lugar a declarar la nulidad de los actos demandados por cuanto, a juicio del actor, el proceso sancionatorio está íntimamente ligado al proceso de determinación del tributo y por tanto, no se podía adelantar al estar en discusión en la jurisdicción, la Liquidación Oficial de Revisión proferida por la DIAN.”

Tesis: (...) De conformidad con las disposiciones en cita (artículos 161 numeral 1º y 162 del C.G.P. Anota relatoría), la finalidad de decretar la suspensión del proceso es evitar que existan pronunciamientos judiciales que sean contradictorios entre sí por ser conexos. Así, quien solicite la suspensión del proceso por la causal denominada jurisprudencial y doctrinariamente como prejudicialidad, debe demostrar que existe una intrínseca relación entre las decisiones judiciales, que hacen que una incida sustancialmente en la otra, sea de forma total o parcial.

(...)

Según las normas transcritas (artículos 815 y 670 del E.T. y 13 del Decreto 1000 de 1997. Anota relatoría), la consecuencia jurídica de la improcedencia de saldos a favor que hayan sido objeto de imputación se concreta con la modificación de la declaración tributaria en la que se determinó dicho saldo a favor, quedando la Administración habilitada para exigir el reintegro de los saldos a favor imputados de forma improcedente incrementados en los respectivos intereses moratorios, cuando a ello hubiere lugar.

(...)

De acuerdo con la providencia citada (sentencia de la Corte Constitucional C-075 de 2004, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño. Anota relatoría), habrá lugar a la sanción por imputación improcedente cuando la Administración en el procedimiento de determinación establezca que no se genera el saldo a favor que el contribuyente imputó en su declaración del impuesto del año siguiente, siendo que deberá exigirle el reintegro de las sumas indebidamente imputadas junto con los intereses moratorios que correspondan.

(...)

Ahora, para la imposición de la sanción por imputación improcedente, el artículo 670 del Estatuto Tributario señala un procedimiento autónomo e independiente del aplicable para la determinación oficial del impuesto, sin que pueda desconocerse que, la existencia del procedimiento sancionatorio depende del procedimiento liquidatorio, pues para imponer la sanción es requisito *sine qua non* la notificación previa de la liquidación oficial de revisión que modifica o rechaza el saldo a favor imputado.

(...)

De acuerdo con la jurisprudencia citada (sentencias del Consejo de Estado del 16 de noviembre de 2017, Exp. 19607, C.P. Dr. Milton Chaves García, de unificación del 20 de agosto de 2020, Exp. 22756, C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez y del 16 de noviembre de 2016, Exp. 21969, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Anota relatoría), para la Sala es claro que, contrario a lo manifestado por la sociedad demandante y como lo consideró el a quo la DIAN está autorizada para adelantar el procedimiento sancionatorio aun cuando el acto administrativo de determinación (liquidación oficial de revisión) esté siendo discutido en sede administrativa o judicial, ello en tanto que, los dos procedimientos son independiente y autónomos.

No se desconoce con ello la incidencia que tiene el procedimiento de determinación en el sancionatorio, pues en caso de que, sea declarada en forma definitiva la nulidad total o parcial de la liquidación oficial de revisión, se deben reconocer los efectos de esa declaratoria en la imposición de la sanción.

(...)

SECCIÓN CUARTA

En consecuencia, esta Sala de Subsección advierte que, si bien de forma definitiva el Consejo de Estado anuló los actos de determinación de manera parcial, lo hizo solo por la aplicación oficiosa del principio de favorabilidad en relación con la sanción impuesta, sin que ello impactara el valor a reintegrar, el cual mantuvo incólume en el total de \$28.833.000 tal como se observa en la imagen inserta, mismo valor determinado en la Resolución Sanción objeto de este proceso, de manera que por la decisión del Consejo de Estado no hay lugar a modificaciones en el proceso sancionatorio.

En ese escenario, por lo expuesto, no se acoge el argumento de la sociedad demandante (apelante) por medio del cual señala que únicamente se puede iniciar el procedimiento sancionatorio cuando esté en firme la Liquidación Oficial de Revisión, pues aunque la legalidad de este acto estuviere siendo discutida en sede judicial, la DIAN estaba facultada para iniciar el procedimiento sancionatorio, de manera que no puede entenderse por ello, que la Resolución Sanción aquí debatida estuviere viciada de nulidad por haberse expedido estando pendiente la decisión definitiva sobre la legalidad del acto de determinación, máxime cuando en todo caso, como quedó descrito, la decisión de la Administración por medio del cual estableció que no se generó el saldo a favor que el contribuyente imputó en su declaración del impuesto del año siguiente, no fue declara nula.

(...)

En el presente caso, la Sala verifica que se presenta favorabilidad en la aplicación del artículo 670 del Estatuto Tributario modificado por el artículo 293 de la Ley 1819 de 2016 (...)

(...)

Por lo anterior, se reitera que habría favorabilidad en la aplicación del artículo 670 del Estatuto Tributario modificado por la Ley 1819 de 2016, pues de acuerdo con la norma posterior los intereses moratorios correrían a partir del 12 de marzo de 2013, día siguiente al vencimiento del plazo para declarar, y no a partir de la presentación de la declaración que corresponde al 11 de marzo de 2013. (...)

[Providencia de 02 de diciembre de 2021. Sección Cuarta Subsección "A" Exp. 11001-33-37-040-2017-00172-01. M.P. Dr. Luis Antonio Rodríguez Montaña – Segunda Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / PASIVOS – Requisitos para su aceptación – Prueba supletoria de los pasivos SUJETOS OBLIGADOS A LLEVAR CONTABILIDAD – Los comerciantes / SANCIÓN POR NO ENVIAR INFORMACIÓN – Procedencia - Determinación e imposición de la sanción por incumplir el deber de suministrar información

Problema jurídico: “Establecer: **1.1.** Si en este caso hay lugar a determinar renta por comparación patrimonial, para lo cual deberá dirimirse, si los pasivos declarados por el demandante en la suma de \$4.272.868.000, están debidamente soportados. **1.2.** Si es o no procedente la sanción por el no suministro de información que se impuso por la entidad demandada en los actos acusados. **1.3.** Si es o no procedente la sanción por inexactitud y si, en caso de resultar procedente, la tasación de ésta debe atender al principio de favorabilidad liquidándola en el 100%.”

Tesis: “(...) **3.1. DE LA PROCEDENCIA DE LOS PASIVOS.**

(...)

En virtud de la disposición normativa pretranscrita (artículo 282 del E.T. Anota relatoría), para aceptar un pasivo es necesario que este se halle plenamente demostrado mediante la documentación que respalde la cancelación de la deuda; luego, es obligación del contribuyente conservar los documentos idóneos que correspondan a tal demostración, atendiendo al deber establecido en el artículo 632 de la misma codificación normativa que obliga a las personas o entidades, contribuyentes o no contribuyentes, a mantener la información y pruebas por el periodo que transcurra hasta que quede en firme la declaración correspondiente.

(...)

Así pues, la prueba de los pasivos está constituida por los documentos que contengan una fecha cierta, para el caso de quienes no se encuentren obligados a llevar libros contables; o por los documentos idóneos que cumplan las formalidades exigidas por la contabilidad, en aquellos casos en los cuales los contribuyentes estén obligados a llevarla.

El incumplimiento de lo anterior acarrea el desconocimiento de los pasivos, a menos de que se pruebe por el interesado que las cantidades respectivas y sus rendimientos, fueron declarados de manera oportuna por el beneficiario o acreedor, como lo prevé el artículo 771 *ibidem* (...)

(...)

Como se anunció en precedencia, de conformidad con las normas tributarias los pasivos declarados por los contribuyentes

SECCIÓN CUARTA

no obligados a llevar contabilidad deben estar respaldados en documentos de fecha cierta, entendiéndose como tales aquellos que son registrados y presentados ante notario, juez o autoridad competente.

Distinto es frente a los contribuyentes obligados a llevar contabilidad, quienes podrán soportar sus pasivos en documentos idóneos y con el lleno de los requisitos exigidos para la contabilidad.

En virtud de la legislación comercial, los sujetos obligados a llevar contabilidad son los comerciantes, lo que de suyo descarta a los asalariados, quienes obtienen sus ingresos por la relación laboral legal reglamentaria.

(...)

El hecho de que el actor pueda ser socio de una empresa no le otorga la condición de comerciante, toda vez que esa calificación es propia de quienes ejercen actividades de comercio; de manera que las deudas contraídas por el demandante en un periodo fiscal deben demostrarse con documentos de fecha cierta.

(...)

En virtud de lo anterior, ante la falta de prueba que permita tener certeza de los pasivos declarados por el demandante, concluye la Sala que el rechazo de los mismos resulta procedente.

(...)

3.2. SANCIÓN POR NO ENVIAR INFORMACIÓN.

(...)

En ese sentido, la falta de presentación de la información solicitada por la Autoridad Tributaria para desplegar en debida forma sus actividades de fiscalización, repercute de manera negativa en el ejercicio de las mismas, siendo en estos casos procedente el reproche de la conducta omisiva mediante la imposición de la sanción por no enviar información a la tarifa máxima que establece la legislación tributaria.

Sin embargo, cuando el sujeto a quien se solicita el suministro de aquella la aporta de manera extemporánea y antes del vencimiento del término para interponer el recurso de reconsideración, es posible graduar la sanción atendiendo a la afectación que el retardo en el envío de la información pudo haber generado a la Administración, atendiendo para ello a los porcentajes establecidos por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación, de acuerdo con la respectiva situación fáctica.

(...)

En virtud de lo anterior y de acuerdo con las reglas de unificación establecidas por el Consejo de Estado (en sentencia del 14 de noviembre de 2019, Exp. 52001-33-31-004-2011-00617-01 (22185), C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez. Anota relatoría), entre las cuales se encuentra la tasación al 3% de la cuantía de la información afectada por la infracción, cuando la información se suministre en el término previsto para interponer recurso de reconsideración, concluye la Sala que la sanción por no enviar información debe tasarse en ese porcentaje. (...)

[Providencia de 03 de diciembre de 2021. Sección Cuarta Subsección "B" Exp. 25000-23-37-000-2019-00646-00. M.P. Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado – Primera Instancia.](#)

MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / TASA DE VIGILANCIA A FAVOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD – La tasa grava a las personas jurídicas del sector salud, inclusive a aquellas que se encuentren en procesos de liquidación empresarial o de programas de prestación de servicios de salud / PROCESO DE LIQUIDACIÓN FORZOSO ADMINISTRATIVO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - Intervención administrativa y liquidación forzosa administrativa de los programas de salud – Procedimiento / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE DETERMINACIÓN OFICIAL DE LA TASA DE VIGILANCIA – Normatividad aplicable para establecer el término de caducidad de la acción / PERDIDA DE LA FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Improcedencia de su declaratoria

Problema jurídico: *“Determinar la competencia temporal de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD para determinar y cobrar la tasa de vigilancia 2012 a cargo de la actora, pese a la liquidación del programa de Entidad Prestadora de Salud de régimen subsidiado.*

De prosperar el cargo de la apelación sobre la posibilidad de liquidar y cobrar la tasa de vigilancia 2012 a COMFENALCO ANTIOQUÍA, se analizará si el acto expedido por la Superintendencia se vio afectado por la prescripción de la acción de determinación de la obligación sustancial y la ocurrencia de la pérdida de fuerza ejecutora de la liquidación hecha, por no haberse ejecutado pasados 5 años desde su expedición.”.

SECCIÓN CUARTA

Tesis: “(...) 4.1. Tasa de vigilancia a favor de la Superintendencia Nacional de Salud

(...)

En la norma en comento (artículo 2 del Decreto 1405 de 1999. Anota relatoría) se determinó que la base de la tasa de vigilancia a favor de la Superintendencia Nacional de Salud tiene en cuenta el valor del servicio prestado por la entidad a los sujetos vigilados, discriminado en costos de supervisión y control, así como factores de actividades directas o indirectas, para luego establecer coeficientes de costos beneficio y otros factores de índole económico y geográfico que se describen en los artículos 3 a 5 del prenotado Decreto 1405.

(...)

De acuerdo con lo anterior (artículos 8 y 9 del Decreto 1580 de 2002. Anota relatoría), existe claridad en que la tasa grava a las personas jurídicas del sector salud, inclusive a aquellas que se encuentren en procesos de liquidación empresarial o de programas de prestación de servicios de salud.

(...)

4.2. Proceso de liquidación forzoso administrativo a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud

(...)

Según la normativa referida (artículos 68 de la Ley 715 de 2001, 1 y 2 del Decreto 1015 de 2002, 1 y 2 del Decreto 3023 de 2002, y artículos 9.1.3.2.1., 9.1.3.2.2., 9.1.3.2.3., 9.1.3.2.5., 9.1.3.2.6., del Decreto 2555 de 2010. Anota relatoría), el procedimiento de liquidación forzosa administrativa está dispuesto para el pago de las acreencias del ente que se persigue liquidar, al cual deben comparecer todas las personas que se consideren con título para exigir el pago. Ahora, valga advertir que, en el ramo de la salud, tanto se pueden liquidar empresas propiamente constituidas de forma independiente como actoras en el sector, como también existe la opción de liquidar programas de prestación de servicios de un ente, sin afectar la existencia propia de la entidad, pues lo que se liquida en esos casos es el negocio o empresa que desarrolla ciertos servicios vigilados, situación que no implica el desaparecimiento de la personería jurídica.

(...)

5.1. De la calidad de sujeto pasivo de la tasa de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud

Como quedó referido en el marco jurídico aplicable al caso, la tasa de vigilancia creada a favor de la Superintendencia Nacional de Salud tiene como sujetos pasivos a las entidades que están sometidas a control y vigilancia, esto es, se trata de personas jurídicas de derecho privado o público, creadas de conformidad con las normas respectivas de acuerdo al tipo de empresa que se trate (EPS, IPS, CCF, etc.), pero no se puede confundir la calidad de una persona jurídica que existe y se identifica con un NIT que da cuenta de su autonomía e individualidad, con los negocios o empresas que en desarrollo de su capacidad de acción tiene.

Lo anterior, porque una misma entidad de derecho privado puede desempeñar y encaminarse en diferentes mercados o empresas, pero ello no implica que tenga múltiples personalidades, pues la persona objeto de derechos y obligaciones es una sola. Luego, no puede confundirse que una cosa es que la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ANTIOQUÍA – COMFENALCO ANTIOQUÍA es la persona jurídica de derecho privado, debidamente creada e identificada con el NIT 890900842-6, la cual fue calificada como sujeto pasivo de la tasa de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud para el año 2012, por ser titular de los derechos y obligaciones en su calidad de prestadora de servicios de salud, lo cual desempeñó a través de un programa especial de EPS del régimen subsidiado, pero cosa distinta es que en el año 2012 haya iniciado el proceso de liquidación forzosa administrativa del “PROGRAMA DE EPS-S”, esto es, de una de sus empresas, entendido esto último como uno de sus canales de negocios, que conllevó su desaparición del sector de la salud, en calidad de prestadora de servicios; pero ello en nada afecta su existencia como ente independiente obligado.

(...)

En ese orden, no resulta admisible la conclusión de primera instancia porque confunde al sujeto pasivo obligado al pago, con el ramo de negocios objeto de vigilancia, el primero COMFENALCO ANTIOQUÍA y el segundo, las actividades de prestación de servicios de salud del régimen de salud que solamente correspondía a un programa de acción de los múltiples que COMFENALCO desempeña en su calidad de caja de compensación familiar. En ese orden, no puede admitirse que la tasa resultaba incobrable por el hecho de haber acaecido el proceso de liquidación forzosa administrativa del programa, pues ello en nada afectaba la existencia del sujeto pasivo.

(...)

En ese orden, la Sala encuentra que para el año 2012 la actora sí era sujeto pasivo de la tasa de vigilancia a favor de la Superintendencia Nacional de Salud y que no porque se hubiese iniciado el proceso de liquidación forzosa administrativa del programa de EPS-S que desarrollaba COMFENALCO ANTIOQUÍA, hubiera desaparecido la persona jurídica obligada al pago, por lo cual no era menester indispensable que la demandada se hubiese constituido como acreedora de la EPS-

SECCIÓN CUARTA

S, pues por tratarse de un “programa” y no de una entidad con autonomía y existencia jurídica propia e independiente, no tenía que comparecer a hacer valer el crédito tributario, pues este estaba en cabeza del ente vigilado y no de un ramo de sus actividades negociales. En ese orden, las conclusiones del a quo no se ajustan a derecho y habrá que resolverse los demás cargos de la demanda, con lo cual los reparos de la apelante sí tienen asidero.

5.2. De la caducidad de la acción de determinación oficial de la tasa de vigilancia 2012

(...)

Ahora, como se anotó en el marco jurídico aplicable, la Ley 488 de 1998 se limitó a crear la tasa de vigilancia a favor de la Superintendencia Nacional de Salud, pero esta ley ni en los Decretos 1405 de 1999, 1580 de 2002 y 1280 de 2008 establecieron un término para el ejercicio de la acción de determinación de la tasa de vigilancia, pues sobre el aspecto las normas establecen que la liquidación del tributo debe hacerse a partir de la fijación de los costos de supervisión y control que realice anualmente el Gobierno Nacional (...)

(...)

Con lo anterior, se tiene que no existe una norma específica aplicable en las disposiciones tributarias, por lo cual se debe acudir a las reglas generales establecidas en el Código Civil, esto es, aquellas previstas para la prescripción en el artículo 2536 (...)

(...)

De la norma anterior (artículo 2536 del código Civil. Anota relatoría), es pertinente aclarar que, pese a que se refiere a prescripción, lo correcto es entenderla como caducidad, pues, como se anotó líneas atrás, las acciones no prescriben sino los derechos, por lo cual al establecerse un término para ejercer una acción siempre debe entenderse que se está en presencia de la figura de la caducidad. Ahora, si se tiene en cuenta que existen dos términos, uno de 5 años y otro de 10, el primero se pregoná de las acciones ejecutivas, esto es, aquellas que tiene soporte en un documento que constituye título ejecutivo, aspecto que como se explicó anteriormente al establecer la improcedencia de acudir a lo dispuesto en el artículo 817 del ET, no puede considerarse en el presente asunto por tratarse de un acto de determinación de obligación tributaria que aún no constituye título para cobro, por estar aún en etapa de discusión de la obligación sustancial.

En ese orden, el término que resulta aplicable es el de 10 años de las acciones ordinarias (esto es, que no cuenten con acción ejecutiva) contado a partir de la fecha en que se surgió el deber de liquidar la tasa de vigilancia 2012, esto es, el 16 de noviembre de 2012, momento en el cual se contaban con todos los elementos que las reglas especiales del tributo previeron para establecer la obligación sustancial. En consecuencia, al momento de la notificación de la Liquidación Tasa L-1288 del 23 de noviembre de 2012, que acaeció el 2 de noviembre de 2017, no se había consolidado el término de 10 años para el ejercicio de la acción de determinación oficial, la cual se extiende hasta el 16 de noviembre de 2022, con lo cual la Superintendencia Nacional de Salud no había perdido su competencia temporal para expedir el acto administrativo.

(...)

De acuerdo con la jurisprudencia en cita (que retoma los argumentos de otra providencia del Consejo de Estado (consultar sentencia del Consejo de Estado del 12 de agosto de 2021, Exp.05001-23-33-000-2017-02297-01 (24616) C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Anota relatoría), se extraen las siguientes reglas generales aplicables a la generalidad de los tributos que no cuentan con disposición expresa sobre la caducidad de la facultad de determinación a cargo de las administraciones tributarias:

1. Si el tributo no tiene inmersa la obligación de presentar liquidación privada, no es posible acudir a las reglas del artículo 717 del ET.
2. El término previsto en el artículo 817 del ET, no es aplicable para contabilizar el plazo que tienen las administraciones tributarias para determinar oficialmente el tributo, por tratarse de una norma que regula aspectos procesales del ejercicio de la acción de cobro de obligaciones previamente constituidas.
3. En orden con el punto anterior, no puede acudirse a la regla de caducidad de las acciones ejecutivas del Código Civil, esto es, el término de 5 años, porque esa regla solo es aplicable al proceso de ejecución y no al de determinación.
4. A falta de normas expresas sobre la caducidad de la acción de determinación oficial de tributos y la imposibilidad de acudir a las reglas del artículo 717 del ET, el término a aplicar es el de 10 años establecido en el artículo 2536 del Código Civil, establecido para la caducidad de las acciones ordinarias.

(...)

Finalmente, valga anotarse que la actora en su demanda solicita sea declarada la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo, al considerar que la Superintendencia Nacional de Salud omitió ejecutar el acto de determinación dentro de los 5 años siguientes, según la causal del numeral 3 del artículo 91 del CPACA; tal consideración no puede avalarse por la Sala, pues esa regla de decaimiento de los actos administrativos es aplicable en aquellos casos en que los mismos se

SECCIÓN CUARTA

encuentren en firme y hayan obtenido el atributo de la ejecutoriedad, lo cual no acaece en el asunto bajo análisis, pues la Liquidación Tasa L-1288 de 23 de noviembre de 2012, no ha adquirido firmeza en los términos del artículo 87 del CPACA, pues el asunto aún está en debate en esta jurisdicción, luego, no es ejecutable hasta la adopción definitiva de una decisión sobre su legalidad. (...)"

Providencia de 03 de diciembre de 2021. Sección Cuarta Subsección "B" Exp. 11001-33-37-040-2018-00397-00. M.P. Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya – Segunda Instancia.

ACCIONES DE TUTELA

ACCIÓN DE TUTELA / PRINCIPIOS DE INMEDIATEZ Y SUBSIDIARIEDAD – Como requisitos de procedencia de la acción de tutela / PERJUICIO IRREMEDIABLE – Concepto y alcance / ACCIÓN DE TUTELA - Principio de subsidiariedad de la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago de acreencias pensionales

Problema jurídico: “Determinar en primer lugar los presupuestos de procedencia, subsidiariedad e inmediatez de la acción de tutela impetrada, para posteriormente analizar si: (i) ¿el BANCO DE LA REPÚBLICA y COLPENSIONES han incurrido en vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, a una vida digna, al debido proceso, a la salud y al mínimo vital de la señora (***)? y si como consecuencia del análisis, debe revocarse, modificarse o confirmarse la sentencia de primera instancia.”.

Tesis: “(...) (i) Principios de inmediatez y subsidiariedad como requisitos de procedencia de la acción de tutela

(...)

(...)si bien el alto Tribunal de lo Constitucional no ha fijado un plazo determinado que se considere razonable para interponer la acción de tutela, sí ha establecido en su jurisprudencia ciertos elementos que pueden colaborar en el ejercicio del juez de tutela para fijar la razonabilidad del término en el que fue propuesta la acción, tales como (i) la existencia de razones válidas para la inactividad, (ii) la permanencia del daño causado a los derechos fundamentales y (iii) cuando la carga de interposición de la tutela en un plazo razonable resulta desproporcionado, dada la situación de debilidad manifiesta del accionante.

(...)

Así las cosas, antes de pretenderse la defensa por vía de tutela, el interesado debe buscar la protección a través de otros medios judiciales que resulten eficaces y que estén disponibles, por cuanto la acción de tutela no tiene la virtud de poder desplazar mecanismos previstos en la normatividad vigente, salvo casos excepcionales ante circunstancias -acreditadas siquiera sumariamente- que ameriten la intervención urgente del juez de tutela.

(...)

En ese orden de ideas, se entiende por perjuicio irremediable, toda lesión o afectación a un derecho fundamental en virtud de una acción u omisión de las autoridades públicas que, de no ser amparado en forma inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular, por lo que su ocurrencia requiere de medidas urgentes para precaverlo, caso en el cual será procedente el amparo tutela como mecanismo transitorio conforme a lo señalado en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.

(...)

(ii) La procedencia excepcional de la acción de tutela en materia de seguridad social y pensiones.

(...)

Conforme lo anterior (sentencia de la Corte Constitucional T-477 de 2018 M.P Alberto Rojas Rios. Anota relatoría), la regla general es que tales controversias se resuelvan ante el juez ordinario y que de manera excepcional la acción de tutela puede proceder para proteger el derecho a la seguridad social, el reconocimiento del derecho pensional siempre y cuando estén en juego derechos fundamentales como la vida digna, la integridad física y el mínimo vital o tratarse de un sujeto de especial protección constitucional, pero también lo es, que para ello debe cumplirse con los requisitos de procedencia excepcional de la acción, y evidentemente, los requisitos del régimen del Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

(...)

En esa medida, no es procedente como lo argumenta COLPENSIONES que a través de una investigación administrativa se desconozca lo ya resuelto por la autoridad judicial competente y se niegue el reconocimiento pensional a la señora (***), pues con ello la autoridad judicial desconoce que la controversia respecto del asunto ya fue zanjada e hizo tránsito a cosa juzgada.

Ahora bien, en torno a la procedencia de la acción de tutela en el asunto particular y concreto, se denota que se está ante argumentos que vislumbran la inminente configuración de un perjuicio irremediable como quiera que en atención a la decisión de COLPENSIONES de negar el reconocimiento pensional a la señora (***) se produjo una reducción abrupta del valor que ésta venía percibiendo por tal concepto, sin que cuente actualmente la accionante con otros medios para zanjar su controversia en tanto han transcurrido más de cinco (05) años desde que se profirió decisión judicial en su favor para poder iniciar un proceso ejecutivo con la sentencia, decisión que ahora resulta desconocida por COLPENSIONES quien es el sucesor del antiguo ISS, y en el proceso acumulado (especialmente el Auto aclaratorio de la sentencia así lo precisó) se discutió precisamente la sustitución pensional y la compatibilidad de las reconocida por el Banco de la República como la del ISS.

En esa medida, lo procedente será revocar la sentencia de tutela del 06 de octubre de 2021 y en su lugar acceder al amparo de los derechos fundamentales de la señora (***) a la seguridad social, al debido proceso y al mínimo vital y en consecuencia ordenar a COLPENSIONES que en el término de diez (10) días profiera acto administrativo a través del cual

ACCIONES DE TUTELA

reconozca asignación pensional a la accionante en los términos de la sentencia del 31 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Laboral de Descongestión en el expediente con radicado (...)

[Providencia de 15 de diciembre de 2021. Sección Primera Subsección “B” Exp. 11001-33-43-066-2021-00130-01. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón – Segunda Instancia.](#)

ACCIÓN DE TUTELA – Nación Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas Distrito Militar No. 47 de Zipaquirá / DERECHOS FUNDAMENTALES A LA UNIDAD FAMILIAR, MÍNIMO VITAL, ESTABILIDAD REFORZADA DE LA MUJER EMBARAZADA Y DEL QUE ESTÁ POR NACER, VIDA DIGNA Y DEBIDO PROCESO – No le asiste razón al Comandante de Distrito Militar No.47, pues las actuaciones desplegadas por la institución que él representa, fueron contrarias a lo dispuesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se deberá confirmar la providencia proferida el diez (10) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, porque el amparo lo dictó con total apego a la jurisprudencia y legislación vigente / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE – En ilación con lo antes manifestado, y al realizar una aplicación del precedente vertical al asunto sometido a examen, se despeja todo manto de dudas, respecto a la decisión adoptada por el A quo, quien actuó conforme a derecho, sin desconocer la normatividad y la jurisprudencia constitucional.

Problema jurídico: *¿Determinar si las actuaciones desplegadas por el Distrito Militar N°47, desconocieron los derechos fundamentales del señor (...), al incorporarlo para la prestación del servicio militar, pese a que tiene una unión marital de hecho y se encuentra a la espera del nacimiento de su hijo?*

Tesis: “(...) Descendiendo al caso concreto, se observa que se solicita el amparo de las garantías fundamentales del señor (...) quien fue declarado apto para la prestación del servicio militar, sin tener en cuenta que actualmente tiene una unión marital de hecho, y se encuentra a la espera del nacimiento de su hijo con su compañera permanente. (...) Dada la singularidad del caso, hay que tener en cuenta la regulación respecto al servicio militar obligatorio, parte del artículo 216 de la Constitución Política, el cual dispone lo siguiente (...) En ese sentido, la obligación de definir la situación militar se encuentra contenida en el artículo 11 de la Ley 1861 de 2017 “*Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reserva y movilización*”, el cual es del siguiente tenor (...) En tratándose de la prestación del servicio militar, la norma en mención también fijó unas causales de exoneración, las cuales son (...) Acorde con lo establecido por el legislador, se puede lograr la exoneración del servicio militar, cuando ocurra una de las causales enunciadas de manera previa, esto resulta de vital importancia, pues en el asunto de marras, se argumenta la existencia de la unión marital de hecho, así como la condición de padre de familia del señor (...) Sin embargo, la institución castrense de manera insistente afirma que no existen los elementos probatorios, para confirmar las situaciones alegadas por la parte tutelante. (...) Para resolver la controversia, se acudirá a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, concretamente la sentencia C- 131 de 2018, donde respecto a la prueba de la unión marital de hecho, se determine (...) La máxima autoridad en materia constitucional, dejó por sentado que, para probar la existencia de la unión marital de hecho, puede acudirse a cualquiera de los medios probatorios señalados en el Código General del Proceso, y que las autoridades deberán aceptarlas en aplicación del principio de buena fe, consagrado en la Constitución Política. (...) De hecho, en el aparte jurisprudencial citado, también se menciona la aceptación de los diferentes medios de pruebas de la unión marital de hecho, para la exención del servicio militar, lo cual tiene una repercusión directa para resolver la impugnación propuesta por la parte demandada, debido a que deja sin fundamento las razones argüidas en el escrito de impugnación. (...) En ilación con lo antes manifestado, y al realizar una aplicación del precedente vertical al asunto sometido a examen, se despeja todo manto de dudas, respecto a la decisión adoptada por el A quo, quien actuó conforme a derecho, sin desconocer la normatividad y la jurisprudencia constitucional; por consiguiente, no le asiste razón al **Comandante de Distrito Militar No.47**, pues las actuaciones desplegadas por la institución que él representa, fueron contrarias a lo dispuesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por lo expuesto, se deberá **CONFIRMAR** la providencia proferida el diez (10) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, porque el amparo lo dictó con total apego a la jurisprudencia y legislación vigente. (...)”.

[Providencia de 13 de diciembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “B”, Exp. 110013342054202100336-01 M.P. Dr. ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS – Segunda Instancia.](#)

ACCIÓN DE TUTELA – Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana / DERECHOS FUNDAMENTALES AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, LIBERTAD DE ESCOGER PROFESIÓN U OFICIO Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO – Informa el actor que la Fuerza Aérea Colombiana tiene un programa de Adiestramiento en el Trabajo, en el cual se capacita continuamente al personal técnico aeronáutico, con el fin de cubrir ausencias

ACCIONES DE TUTELA

temporales o permanentes del personal de la Unidad a la que pertenece, por lo que no es de recibo la afirmación de que no hay una persona en la institución que lo pueda reemplazar como Jefe de Taller – El actor quiere retirarse por voluntad propia, porque quiere estar con su familia, viajar y realizar otro tipo de actividades que no ha podido hacer en su vida por estar laborando en la Fuerza Aérea Colombiana / DECISIÓN – Concluye la Sala que debe revocarse la sentencia proferida el 14 de octubre de 2021 por el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Bogotá y, en su lugar, conceder el amparo de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, libertad de escoger profesión u oficio y debido proceso administrativo del señor (...).

Problema jurídico: *¿Determinar si se vulneró derecho fundamental alguno al accionante?*

Tesis: “(...) El señor (...) tiene 37 años de edad, reside en el municipio de Rionegro (Antioquia), ingresó a la Fuerza Aérea Colombiana el 18 de diciembre de 2003, ostenta el Grado de Técnico Primero (T1), Cuerpo Técnico Aeronáutico, Especialidad Mantenimiento Aeronáutico, en el cargo Jefe de Taller de la Unidad Taller Estructuras – ESMAN-CACOM-5 con más de 20 años de tiempo en el servicio (...) El 13 de mayo de 2021 el señor (...) solicitó al Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana el retiro voluntario del servicio activo a partir del 18 de octubre de 2021 (...) El 18 de mayo de 2021 (...) el Comandante del Grupo Técnico envió al Jefe del Departamento de Desarrollo Humano la solicitud de retiro para su trámite de aprobación. (...) A través de la comunicación No. FAC-S-2021-000772-CF del 2 de junio de 2021/MDN-COGFM-FAC-COFAC-JEMFA-CODAF-JELOG (...) el Jefe de Logística solicitó al Comandante de Desarrollo Humano (i) el Concepto de desempeño funcional y/u operativo del T1. (...) y (ii) reconsiderar para el mes de julio de 2022 la fecha de retiro del actor por el déficit de personal en el área de logística. (...) Mediante comunicación No. FAC-S-2021-000867-CF del 22 de junio de 2021/MDN-COGFM-FAC-COFAC-JEMFA-CODEH-JEPHU (...) el Jefe de Potencial Humano le propuso al Jefe de Relaciones Laborales (E) fecha de retiro del actor a partir del 1 de julio de 2022. (...) Por medio de la comunicación No. FAC-S-2021-133861-CI del 19 de julio de 2021/MDN-COGFM-FAC-COFAC-JEMFA-CODEH-JERLA el Jefe de Relaciones Laborales le contestó lo siguiente al actor (...) El 27 de julio de 2021 el señor (...) solicitó al Comandante del Comando Aéreo de combate No. 5 la “... reconsideración fecha de retiro por voluntad propia ...”. (...) A través de la comunicación No. FAC-S-2021-173922-CI del 13 de septiembre de 2021/MND-COGFM-FAC-COFAC-JEMFA-CODEH-JERLA (...) el Jefe de Relaciones Laborales negó la reconsideración solicitada por falta de personal. (...) Respecto del retiro voluntario de los miembros de la fuerza pública, la H. Corte Constitucional en sentencia T-0101/16 (...) En el caso objeto de estudio, la Sala considera que debe concederse el amparo solicitado por las siguientes razones: (...) El 13 de mayo de 2021 el actor solicitó su retiro voluntario del servicio activo a partir del 18 de octubre de 2021. (...) Han transcurrido más de 5 meses en los cuales la autoridad accionada debió iniciar las gestiones administrativas correspondientes para capacitar, buscar y nombrar el reemplazo del T1 (...) La autoridad accionada resolvió aceptar el retiro a partir del 1 de julio de 2022, obligando al actor a permanecer más de 8 meses en el cargo en contra de su voluntad, situación que vulnera los derechos invocados por el actor. (...) Asegura el actor en la solicitud de tutela, en el escrito de impugnación y en memorial remitido al correo del despacho el 29 de noviembre de 2021 que hay 4 personas con las cuales recibió la formación de Suboficial, Grado T1, que tienen el mismo tiempo de antigüedad (20 años) y que pueden reemplazarlo como Jefe de Taller. (...) De acuerdo con el Orden del día No. 064 DE 08-07-2020 MDN-COGFM- COFAC-JEMFA-CACOM-5-SECOM-DEDHU DEL COMBATE AÉREO DE COMBATE No. 5 (...) el actor fue nombrado en el cargo de “Jefe Taller” desde el 13 de julio de 2020, es decir, que lleva desempeñándose como Jefe de Taller 15 meses. (...) Según las afirmaciones del actor (...) el cargo de “Jefe de Taller” se obtiene por mayor “antigüedad”, por lo que la persona que le sigue puede reemplazarlo. (...) Informa el actor que la Fuerza Aérea Colombiana tiene un programa de “Adiestramiento en el Trabajo”, en el cual se capacita continuamente al personal técnico aeronáutico, con el fin de cubrir ausencias temporales o permanentes del personal de la Unidad a la que pertenece (...) por lo que no es de recibo la afirmación de que no hay una persona en la institución que lo pueda reemplazar como Jefe de Taller. (...) El actor quiere retirarse por voluntad propia, porque quiere estar con su familia, viajar y realizar otro tipo de actividades que no ha podido hacer en su vida por estar laborando en la Fuerza Aérea Colombiana. (...) Por lo tanto, concluye la Sala que debe revocarse la sentencia proferida el 14 de octubre de 2021 por el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Bogotá y, en su lugar, conceder el amparo de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, libertad de escoger profesión u oficio y debido proceso administrativo del señor (...).”

[Providencia de 03 de diciembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “B”, Exp.110013335011202100292-01 M.P. Dr. José Rodrigo Romero Romero – Primera Instancia.](#)

ACCIÓN DE TUTELA – Ejército Nacional, Vinculado Dirección de Sanidad del Ejército Nacional / CONSOLIDACIÓN DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TUTELA – Entre el nuevo proceso y el anterior, se presenta identidad jurídica de partes, objeto y causa, un fallo de tutela queda amparado por la figura de la cosa juzgada constitucional en los eventos en los que la Corte Constitucional decide excluir de revisión un fallo o, si el mismo es seleccionado, esta se configura cuando queda ejecutoriada la providencia que expida ese Tribunal, ninguna de estas dos hipótesis ha acaecido, exclusión o selección, sin que se pueda predicar la existencia de cosa

ACCIONES DE TUTELA

juzgada constitucional, pues en este caso, se adelantó un nuevo proceso sin que haya quedado ejecutoriada la anterior acción de tutela / **DECLARÓ IMPROCEDENTE** – Esta nueva acción se torna improcedente, no porque como lo encontró el A quo se advierta la existencia de cosa juzgada constitucional sino porque la acción de tutela tramitada bajo el radicado No. 11001-33-36-033-2021-00257-00 aún no ha sido excluida o revisada por la Corte Constitucional y, bajo esa perspectiva, le quedan al aquí accionante algunos medios para intentar que dicha Corporación estudie su caso en sede revisión.

Problema jurídico: *¿Establecer si en el sub examine se configuró la cosa juzgada constitucional, en razón a que el juez de primera instancia afirmó que el actor ya había recurrido a este escenario judicial para obtener la realización de una nueva Junta Médico Laboral en donde se valoren los diagnósticos de esquizofrenia paranoide y trastorno de estrés postraumático? ¿Y en este marco, el Juzgado Treinta y Tres (33) Administrativo de Bogotá, mediante fallo del 29 de septiembre de 2021, accedió parcialmente al amparo invocado, empero esta Corporación el veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021) revocó dicha decisión y, en su lugar la declaró improcedente, sin que a la fecha haya sido seleccionada o excluida de una eventual revisión por parte de la Corte Constitucional?*

Tesis: “(...) Entonces, en síntesis, lo pretendido en las dos acciones de tutela es semejante, pues si bien las pretensiones se argumentaron o redactaron de manera diferente, en realidad, los dos procesos tienen por objeto la misma pretensión, de ello también da cuenta las pruebas allegadas en las dos acciones, con las que sustenta la vulneración alegada, que se tornan exactamente iguales, sin que se aprecie alguna circunstancia nueva que pueda variar o cambiar la situación fáctica que ya se ventiló y decidió por esta jurisdicción, por lo que se concluye que esta tercera regla también se encuentra cumplida. (...) la solicitud de tutela radicada con el No. 2021-00257 fue conocida y fallada por el Juzgado Treinta y Tres (33) de Bogotá, a través de la sentencia del veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), donde decidió amparar el derecho a la salud del actor y como consecuencia, ordenó al Director General de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, adelantar las gestiones pertinentes para la realización de una nueva Junta Médica Laboral. Impugnada la decisión por el accionante, la Sección Cuarta, Subsección B de esta Corporación mediante sentencia del veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021), la revocó para en su lugar declararla improcedente. (...) la jurisprudencia constitucional ha establecido que las decisiones proferidas dentro del proceso de amparo tienen la virtualidad de constituir cosa juzgada, circunstancia que ocurre cuando la Corte Constitucional adquiere conocimiento de los fallos de tutela adoptados por los jueces de instancia, y decide excluirlos de revisión o seleccionarlos para su posterior confirmación o revocatoria. (...) por el nombre del accionante se observa que el expediente correspondiente a dicha tutela fue radicado con el No. T 8494261, consultado la anterior radicación, la misma arroja la siguiente información (...) De acuerdo con la consulta realizada, es posible inferir que la acción de tutela No. 2021-00257 presentada por el señor (...) que fue fallada por el Juzgado Treinta y Tres (33) Administrativo de Bogotá en primera instancia y, confirmada en segunda por esta Corporación, se radicó ante la Corte Constitucional el 18 de noviembre de 2021, sin que a la fecha hay sido excluida o seleccionada para revisión. (...) En conclusión, en el sub examine, entre el nuevo proceso y el anterior, se presenta identidad jurídica de partes, objeto y causa, empero como se expuso en líneas previas, un fallo de tutela queda amparado por la figura de la cosa juzgada constitucional en los eventos en los que la Corte Constitucional decide excluir de revisión un fallo o, si el mismo es seleccionado, esta se configura cuando queda ejecutoriada la providencia que expida ese Tribunal (...) empero en el presente asunto ninguna de estas dos hipótesis ha acaecido -exclusión o selección-, sin que se pueda predicar la existencia de cosa juzgada constitucional, pues en este caso, se adelantó un nuevo proceso sin que haya quedado ejecutoriada la anterior acción de tutela. (...) la Corte Constitucional ha señalado que, el juez constitucional deberá analizar cada caso desde lo material y no solo ceñirse a lo formal, toda vez que en el detalle de las circunstancias fácticas puede estar la razón por la que el accionante se encuentre presentando una nueva acción de tutela. De manera que la autoridad judicial podrá pronunciarse nuevamente cuando se evidencie alguna de las siguientes hipótesis: **“(i) la persistencia de la vulneración de derechos que se solicitan sean amparados; (ii) el asesoramiento errado de los abogados para la presentación de varias demandas; (iii) el surgimiento de nuevas circunstancias fácticas o jurídicas; o (iv) la inexistencia de una decisión de fondo en el proceso anterior”** (...) Así las cosas, en estas últimas hipótesis, pese a que la nueva acción de tutela guarde la referida triple identidad con un caso anterior, deberá ser resuelta de fondo por la autoridad judicial ante la que se tramite. Sin embargo, en el sub examine ninguna de estas se encuentra evidenciada o acreditada, i) no es posible predicar la persistencia de la vulneración de derechos, por el contrario, esta Corporación en sentencia del veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021) -radicado No. 2021-257- considera (...) esta nueva acción se torna improcedente, no porque como lo encontró el A quo se advierta la existencia de cosa juzgada constitucional sino porque la acción de tutela tramitada bajo el radicado No. 11001-33-36-033-2021-00257-00 aún no ha sido excluida o revisada por la Corte Constitucional y, bajo esa perspectiva, le quedan al aquí accionante algunos medios para intentar que dicha Corporación estudie su caso en sede revisión. (...) dado que el expediente apenas tiene como anotación la fecha de radicación en la Corte -18 de noviembre de 2021- y, el diligenciamiento Formato Reseña Esquemática -19 de noviembre-, el actor puede elevar una solicitud de selección, esto es, pedir, a través de un memorial dirigido a la Sala de Selección correspondiente, que seleccione su caso (...) Igualmente, una vez excluido el caso de revisión, puede presentar solicitudes de insistencia ante cualquiera de las autoridades facultadas (...) para insistir. El propósito de estos memoriales es que dichas autoridades sugieran a la Corte Constitucional reconsiderar la selección de un caso excluido de selección. (...) Luego, a juicio de esta colegiatura aún el

ACCIONES DE TUTELA

demandante cuenta con algunas actuaciones que puede intentar a efectos de lograr que su caso sea revisado por la Corte Constitucional, aunado a ello existe la prohibición expresa de presentar acciones de tutelas por los mismos hechos y derechos en consonancia con el principio de seguridad jurídica, pues de lo contrario, se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos (...) permitiendo que un mismo asunto, pueda ser definido varias veces, incluso a través de posturas adversas o interpretaciones jurídicas divergentes. (...) Por último, es necesario poner de presente que en este caso no se evidencia la configuración de la temeridad por parte del accionante, en tanto que, del acervo probatorio allegado con la tutela, no es posible calificar o atribuir que al interponer esta nueva tutela haya actuado con dolo o de mala fe, teniendo en cuenta que actuó en nombre propio y muy seguramente con la convicción de la inexistencia de la identidad aquí estudiada entre los hechos, sujetos y pretensiones, aunado a que no se avista que ostente alguna formación en derecho, por el contrario en su escrito de impugnación refiere “Soy neófito en las Leyes”. (...) Así, una de las excepciones a la actuación temeraria, aun cuando se llegaren a configurar todos los elementos de la triple identidad, precisamente consiste en “(i) La condición de ignorancia o indefensión del actor, propia de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho y no por mala fe” (...) En este caso, como se ha dicho el señor (...) impetró tutela a nombre propio, confiando que le asiste el derecho que reclama, ante la condición mental de salud que lo aqueja, desvirtuándose un actuar de mala fe. (...) Con base en lo analizado previamente, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia pero de conformidad con los argumentos aquí expuestos, pues pese a la identidad jurídica de partes, objeto y causa lo cierto no se puede constatar en el presente asunto la existencia de cosa juzgada constitucional, toda vez que un fallo de tutela queda amparado por dicha figura en los eventos en los que la Corte Constitucional decide excluir de revisión un fallo o, si el mismo es seleccionado, esta se configura cuando queda ejecutoriada la providencia que expida. Tampoco se presentan las hipótesis para obtener un pronunciamiento nuevo. (...) Con todo, dada la prohibición contemplada en el Decreto 2591 de 1991 y el principio de seguridad jurídica, la Sala estima que no es posible reabrir el debate que actualmente se encuentra en sede de revisión en la Corte Constitucional, ante la cual el actor podrá presentar solicitud de selección y, en el evento de no serlo, insistir en ello. (...).”

[Providencia de 02 de diciembre de 2021, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp.110013335026202100310-01 M.P. Dra. ALBA LUCIA BECERRA AVELLA – Segunda Instancia.](#)

ACCIÓN DE TUTELA – Segunda instancia / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia para amparar el derecho fundamental al debido proceso en actuación administrativa de anotación preventiva para encauzar disciplina policial / MEDIOS CORRECTIVOS PARA ENCAUZAR DISCIPLINA POLICIAL - Aplicación del procedimiento disciplinario en caso de ocurrencia de falta disciplinaria / MEDIOS PREVENTIVOS PARA ENCAUZAR DISCIPLINA POLICIAL – Aplicación en caso de faltas menores que no justifican la apertura de una investigación disciplinaria / DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO – Vulneración al imponer sanción disciplinaria con procedimiento administrativo no sancionatorio

Problema jurídico: “(...) La Sala debe establecer si efectivamente la Policía Nacional vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante. (...)”

Tesis: “(...) la falta cometida no es suficiente para dar apertura a una investigación disciplinaria, bastará con utilizar uno de los medios correctivos para encauzar la disciplina, los cuales son taxativos y no establecen anotaciones en el formulario de seguimiento o en las hojas de vida. 31. Lo anterior es contrario a lo ocurrido en el presente caso, pues se registró una anotación negativa al accionante en el Formulario II de Seguimiento, sin adelantar previamente un proceso disciplinario, lo que afecta la evaluación de desempeño del accionante, como consta en el respectivo registro de esa anotación, y por lo mismo viola el debido proceso. (...) 33. En conclusión, la accionada utilizando un procedimiento administrativo no sancionatorio, le aplicó al accionante una sanción disciplinaria, lo cual configura una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, pues se le impidió al accionante ejercer su defensa en las etapas procesales para garantizar su contradicción, tales como: la indagación, investigación y descargos. Además, la autoridad evaluadora le impuso una verdadera sanción por la falta cometida sin agotar un debido proceso. 34. Por lo tanto, esta Sala reitera sentencia análoga proferida en la misma fecha de esta decisión, que concedió la protección al derecho fundamental del debido proceso. (...)”

[Providencia de 14 de diciembre de 2021. Sección Tercera Subsección “A” Exp. 11001333500920210032901. M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada](#)

ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

MEDIO DE CONTROL – Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos / REGLAMENTO GENERAL DE SANCIONES, COBRANZAS Y PROCEDIMIENTOS DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (ISS) – La facultad de investigar con que cuenta COLPENSIONES no es una orden expresa a la entidad para que investigue todas las actuaciones, sino que solo se le faculta para adelantar la investigación respecto de aquellas que, por conocimiento propio o a solicitud de parte, considere que corresponden a una conducta sancionable.

Problema Jurídico: *Determinar la procedencia de este medio de control para solicitar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43 del Decreto 2665 de 1988.*

Extracto: “(...) 2) En el caso sub judice se tiene que del texto normativo del artículo 43 del Decreto 2565 de 1988 “Por el cual se expide el Reglamento General de Sanciones, Cobranzas y procedimientos del Instituto de Seguros Sociales”, cuyo cumplimiento se reclama, no se desprende un deber imperativo, preciso e inobjetable a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), por las siguientes razones:

3) El Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria expidió el Reglamento General de Sanciones, Cobranzas y Procedimientos del Instituto de Seguros Sociales (ISS), contenido en el Decreto 2565 de 1998, en consideración a que para la época la entidad era la competente para recaudar los aportes a la seguridad social y existía la necesidad de reglamentar las sanciones y acciones de cobro que debía realizar en caso de incumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores. Por esta razón, se le otorgó a la entidad la facultad de investigar a los empleadores por las posibles conductas que el mismo legislador estableció como sancionables y previo el procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente.

Es así, como en el título III capítulo I del Decreto 2565 de 1998 se determinó el procedimiento para la imposición de las sanciones establecidas en el título I capítulo III de la misma codificación, para lo cual el legislador, en el artículo 43, otorgó de manera expresa a la entidad la facultad de investigar, norma cuyo cumplimiento se reclama por este medio de control. Sin embargo, no se puede inferir que, por contar con dicha facultad, la entidad deba investigar toda conducta, sino que, tal y como lo refiere el artículo, de oficio o a solicitud de parte **podrá** realizar las investigaciones que **estime** necesarias para la aplicación, control o cumplimiento de los Reglamentos de los Seguros Sociales. Esto es, no se da una orden expresa a la entidad para que investigue todas las actuaciones, sino que solo se le faculta para adelantar la investigación respecto de aquellas que, por conocimiento propio o a solicitud de parte, considere que corresponden a una conducta sancionable.

4) En ese contexto, se tiene que lo preceptuado en el artículo 43 de Decreto 2565 de 1988 no contiene un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible a la entidad demandada, ni obliga a Colpensiones a iniciar una actuación administrativa como lo solicita la parte actora. Por estas razones se impone denegar las pretensiones de la demanda. (...)”

[Providencia de 09 de diciembre de 2021, Sección Primera, Subsección “B”, Exp. 25000-23-41-000-2021-00885-00 M.P. Dr. César Giovanni Chaparro Rincón.](#)

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Departamento de Cundinamarca Secretaría de Transporte y Movilidad Sede Operativa de Cota / PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES DE TRÁNSITO – La prescripción que alega el actor es una de las excepciones que debieron proponerse en contra del acto que ordenó librar mandamiento de pago y es en dicho escenario donde debió alegarse y, en caso de no prosperar, contra la decisión que dispone seguir adelante con la ejecución, procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 101 de la Ley 1427 de 2011 / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO ANTE LA EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL – En conclusión, la acción se torna improcedente de conformidad con el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 pues, el actor dispone del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir las decisiones que considera contrarias a derecho proferidas con ocasión de los procesos coactivos que se adelantan en su contra, máxime que se ha dispuesto por parte de la autoridad accionada continuar con la ejecución.

Problema jurídico: *¿Revisar la decisión adoptada por el a quo en la sentencia impugnada mediante la cual declaró improcedente la acción, en aplicación de la excepción establecida en el artículo 9º de la Ley 393 de 1997, según la cual, no es viable su ejercicio cuando el accionante cuenta con mecanismos precisos y concretos distintos a la acción de cumplimiento para censurar la norma que aquí se cuestiona con el fin de determinar si se encuentra ajustada a derecho, o si por el contrario, debe accederse a las pretensiones del actor?*

Tesis: “(...) Las disposiciones en comento establecen las reglas de prescripción de sanciones, por lo que, aquello que se pide cumplir está consignado genéricamente en el ordenamiento jurídico. (...) el 31 de agosto de 2021, la Oficina de Procesos Administrativos de la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, dio respuesta a la petición (...) el accionante cumplió con el requisito de constituir en renuencia a la autoridad accionada. (...) Concluyó señalando que, se ha demostrado que la administración ha estado activa en cuanto al cobro, tan es así que expidió la Resolución por medio de la

ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

cual se **ordenó seguir adelante la ejecución de proceso coactivo No. 150604 del 24 de julio de 2018** la cual fue notificada a través de Aviso publicado el día 14 de agosto de 2018 en la página web de la Secretaria de Transporte y Movilidad de Cundinamarca y **decretó medida cautelar embargo mediante la Resolución No. 48773 de fecha 2 de febrero de 2018** de la cual, no podrá ser ordenado su levantamiento, hasta tanto no cancele la totalidad de la obligación. (...) se **resolvió negar la declaratoria de prescripción propuesta por (...) y continuar con la ejecución del proceso de cobro coactivo administrativo.** (...) Agregó que, al no haberse reportado el pago de dicha obligación, el Jefe de Procesos Administrativos de la Secretaria de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, libró mandamiento de pago en contra del accionante mediante Resolución No. 2235 del 30 de octubre de 2015, la cual fue notificada por Aviso el día 12 de junio de 2017 mediante publicación realizada en la Página Web de la Secretaria de Transporte y Movilidad de Cundinamarca. (...) Indicó que, revisado el proceso contravencional de la petición, la Sede Operativa declaró la responsabilidad contravencional dentro de los términos legales, con lo cual se interrumpió la Caducidad, razón por la que, el Despacho procedió a negar la configuración de dicho fenómeno. (...) **Frente a la prescripción para ejecución de la sanción**, señaló que, teniendo en cuenta que mediante Resolución No. 2235 del 30 de octubre de 2015, se libró mandamiento de pago en contra del accionante y a su vez, esta resolución fue notificada (...) Concluyó señalando que, se ha demostrado que la administración ha estado activa en cuanto al cobro, tan es así que expidió la Resolución por medio de la cual se **ordenó seguir adelante la ejecución de proceso coactivo No. 150605 del 24 de julio de 2018** la cual fue notificada a través de Aviso publicado el día 14 de agosto de 2018 en la página web de la Secretaria de Transporte y Movilidad de Cundinamarca y **decretó medida cautelar embargo mediante la Resolución No. 22287 de fecha 22 de enero de 2018** de la cual, no podrá ser ordenado su levantamiento, hasta tanto no cancele la totalidad de la obligación. (...) se **resolvió negar la declaratoria de prescripción propuesta por (...) y continuar con la ejecución del proceso de cobro coactivo administrativo.** (...) **la acción de cumplimiento se torna improcedente** pues, conforme al artículo 9 de la Ley 393 de 1997, el actor cuenta con otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de las normas que considera incumplidas por la autoridad de tránsito accionada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pues, la accionada ha expedido actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional y, además, al juez constitucional no le corresponde determinar si el actor ostenta o no el derecho que reclama, ello debe resolverse en el marco del proceso ordinario y con plena observancia del debido proceso pues, conforme a la disposición que el actor incoa como presuntamente inobservada por la accionada (...) En conclusión, la acción se torna improcedente de conformidad con el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 pues, el actor dispone del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir las decisiones que considera contrarias a derecho proferidas con ocasión de los procesos coactivos que se adelantan en su contra, máxime que se ha dispuesto por parte de la autoridad accionada continuar con la ejecución. (...) Es de precisar en este punto que, la prescripción que alega el actor es una de las excepciones que debieron proponerse en contra del acto que ordenó librar mandamiento de pago (...) y es en dicho escenario donde debió alegarse y, en caso de no prosperar, contra la decisión que dispone seguir adelante con la ejecución, procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 101 de la Ley 1427 de 2011. (...) Si el actor considera que no fue notificado en legal forma del mandamiento de pago desconociendo su derecho de defensa, esta situación podía ser alegada dentro del proceso coactivo y, en caso de no prosperar, también procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. (...) El Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Darío Quiñones Pinilla Exp. 66001-23-31-000-2002-0857-01- en donde, la Alta Corporación fue clara en señalar (...) no es de recibo que el juez que conoce de una acción de cumplimiento, mute la misma en acción contencioso administrativa a efectos de determinar si el actor ostenta el derecho a que se declare la prescripción de los comparendos que le fueran impuestos; entiéndase que la acción de cumplimiento está prevista para ordenar la observancia de una norma o acto que contenga una obligación clara y concreta, cuyo incumplimiento implique el desconocimiento de un derecho que no se discute, lo cual es contrario a los hechos de la acción que hoy nos reúne. (...) En este punto, se debe precisar que recientemente esta Subsección en casos similares ha declarado improcedente la acción de cumplimiento, argumentos que se acogen en esta providencia (Por ej: Sentencia del 9 de agosto de 2021 dentro del proceso radicado bajo el número 110013336 038-2021-00149-01, accionante (...) contra DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA -SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD, M.P. Doctor Carlos Alberto Orlando Jaiquel). (...) En suma, no son de recibo los argumentos expuestos por el actor pues, éste dispone del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir las decisiones que considere contrarias a derecho, proferidas dentro del procedimiento de cobro coactivo que se adelanta en su contra; la acción de cumplimiento no se puede utilizar como mecanismo orientado a obtener del juez una orden dirigida a una autoridad administrativa para que reconozca un derecho o beneficio que el accionante cree tener a su favor, ello implica el desconocimiento del ordenamiento jurídico que asignó a dicha autoridad la competencia para decidir sobre el particular, por lo que, si ésta resuelve no reconocer determinado derecho (en este caso la prescripción de las ordenes de comparendo) el actor debe acudir al juez ordinario natural de la causa para que se pronuncie sobre el particular. (...) En estas condiciones, se confirmará la decisión del *a quo* que declaró improcedente la acción, por las razones expuestas en precedencia. (...)"

[Providencia de 14 de diciembre de 2021, Sección Segunda, Subsección "C", Exp. 253073333001202100386-01 M.P. Dr. Samuel José Ramírez Poveda – Segunda Instancia.](#)

ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Cámara de Comercio de Bogotá CCB / PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE Los artículos 158, 186, 189, 190, 359, 360, 372, 897 y 898 del Código de Comercio, la Circular Única, numeral 1.4.1 del capítulo 1.º título 8.º de la SIC, y la Resolución No. 65590 de 2015- No puede pretender el accionante discutir indirectamente la legalidad de actos definitivos para eludir el medio de control previsto por el ordenamiento jurídico para tal fin, puesto que contraviene lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO ANTE LA EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL – No se acreditaron los requisitos de procedencia de la misma, el accionante tuvo a su disposición otro instrumento judicial para controvertir las decisiones de la entidad privada que ejerce funciones públicas, que estima son contrarias a las normas establecidas frente a los actos de inscripción en el registro mercantil –Conforme a lo señalado por el Consejo de Estado, este tipo de actos crean una situación jurídica de carácter individual y concreta, por lo que el medio de control jurisdiccional procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Problema jurídico: *Establecer si, ¿la acción de cumplimiento es procedente para ordenar a la CCB corregir la información que reposa en el registro mercantil de la sociedad Conos Viales Ltda., relacionada con la composición del capital y la participación de cada uno de los socios, en atención a la inscripción de la escritura pública No. 751 de 31 de enero de 2002, dando aplicación a los artículos 158, 186, 189, 190, 359, 360, 372, 897 y 898 del Código de Comercio, el numeral 1.4.1 del capítulo 1.º título 8.º de la Circular Única de la SIC, y la Resolución No. 65590 de 2015, o si por el contrario, como lo sostiene la a quo, la acción se torna improcedente?*

Tesis: “(...) Revisada la situación fáctica descrita, estima la sala que el objetivo del accionante se encuentra encaminado a modificar una situación jurídica de carácter particular y concreto, relacionada con los actos de inscripción en el registro mercantil de Conos Viales Ltda. (...) Lo anterior, bajo la excusa del deber de dar cumplimiento a una norma de rango legal, pues manifiesta que el ente accionado debió abstenerse de inscribir la escritura pública No. 3811 del 8 de julio de 2003, al ser un acto ineficaz de pleno derecho, considerando que en virtud de la escritura pública No. 0751 del 31 de enero de 2002, se efectuó la cesión de las cuotas del señor (...) por lo cual, a partir de ese mismo momento ya no era socio y, en consecuencia, no se acreditó el quorum decisorio para adoptar la decisión del aumento de capital social. (...) Al respecto, se debe indicar que los actos expedidos por las cámaras de comercio con ocasión de la función del registro mercantil están sometidos al procedimiento administrativo contemplado en la Ley 1437 de 2011, y en tal sentido, contra ellos en sede administrativa proceden los siguientes recursos: (...) El de reposición, ante el mismo funcionario, es decir, ante la misma cámara, para que aclare, modifique, adicione o revoque. (...) El de apelación ante la SIC, con el mismo propósito. (...) El de queja, cuando se rechace el de apelación, el que se podrá interponer directamente ante la SIC. (...) Asimismo, dichos actos de registro son susceptibles de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa, toda vez que al ser proferidos por un particular investido de funciones públicas se trata de verdaderos actos administrativos. Así lo manifestó el Consejo de Estado al indicar que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho (...) Así las cosas, la acción deviene improcedente de conformidad con lo establecido en la normatividad (art. 9.º Ley 393 de 1997) y la jurisprudencia, pues como se advirtió, el actor tuvo a su disposición otro instrumento judicial para desvirtuar la legalidad del actuar de la entidad gremial accionada, sin que exista evidencia de su ejercicio. (...) Ahora bien, la Corte Constitucional al estudiar exequibilidad del artículo 9.º de la Ley 393 de 1997 dispuso (...) En ese sentido, comparte esta sala el pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Boyacá en fallo del 24 de julio de 2018 (...) cuando en un caso semejante sostuvo (...) Ahora bien, de manera excepcional la norma contempla la procedencia de la acción de cumplimiento a pesar de existir otro mecanismo judicial ante la urgencia, gravedad e inminencia de un perjuicio para quien ejerció la acción. No obstante, en el caso que ocupa la atención de la sala la parte interesada no probó tales circunstancias, razón por la cual se confirmará la decisión de instancia que declaró improcedente la presente acción. (...) De otra parte, es menester señalar que contrario a lo afirmado por la parte activa en relación con la inscripción por parte de la CCB de cadenas de tradición que desobedecen las decisiones que ordenan el registro de los socios conforme a los actos legalmente emitidos, lo que se advierte de la Resolución No. 65590 de 2015 es que la CCB se abstuvo de inscribir un acto de registro de la sociedad Conos Viales Ltda., al considerar que de los documentos que han sido inscritos en el registro mercantil se advierte que existen diferencias entre los socios derivadas de la participación que cada uno de ellos posee en la referida sociedad, lo que no permite establecer con certeza cuál es la composición de la misma y, por ende, el cumplimiento del quorum en la reunión de la junta de socios. (...) Finalmente, en relación con la presunta aplicación en primera instancia de las reglas de procedencia previstas para la acción de tutela al presente trámite, se advierte que no le asiste razón al demandante, pues en el fallo impugnado se analizó el cumplimiento de los requisitos mínimos previstos en la Ley 393 de 1997. (...) La sala encuentra que se debe confirmar la decisión de primera instancia, por cuanto no se acreditaron los requisitos de procedencia de la misma, habida cuenta que el accionante tuvo a su disposición otro instrumento judicial para controvertir las decisiones de la entidad privada que ejerce funciones públicas, que estima son contrarias a las normas establecidas frente a los actos de inscripción en el registro mercantil. De igual manera, conforme a lo señalado por el Consejo de Estado (...) este tipo de actos crean una situación jurídica de carácter individual y concreta, por lo que el medio de control jurisdiccional procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho. (...) Además, no puede pretender el accionante discutir indirectamente la legalidad de actos definitivos para eludir el medio de control previsto por el ordenamiento jurídico para tal fin, puesto que contraviene lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 393 de 1997. (...)”.

ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

Providencia de 22 de noviembre de 2021, Sección Segunda, Subsección "E", Exp. 110013336036202100074-01 M.P. Dr. JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN – Segunda Instancia.
