



REPUBLICA DE  
COLOMBIA

BOLETÍN DE  
JURISPRUDENCIA - ENERO  
DE 2021

# Publicación de providencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca 2021

CONTENIDO	Pág.
PRESENTACIÓN	1
EDICIÓN Y PUBLICACIÓN	2
SECCIÓN PRIMERA	3
SECCIÓN SEGUNDA	6
SECCIÓN TERCERA	12
SECCIÓN CUARTA	16
TUTELAS	25
CONTROLES INMEDIATOS DE LEGALIDAD	42
ACCIONES DE CUMPLIMIENTO	45



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. FREDY HERNANDO IBARRA MARTÍNEZ

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 LUÍA 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. ALFONSO SARMIENTO CASTRO

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 IREQUI 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 RODRÍGUEZ 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**

Edwin Yesid Leguizamo Cruz  
Mery Helen Cifuentes Prieto  
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: [reltadmicndm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:reltadmicndm@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 electoral / DIRECTOR REGIONAL DE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DEL ORDEN NACIONAL – Proceso para la provisión del cargo / ENTREVISTA – Norma aplicable – Aplicación y valoración

**Problema jurídico:** “Determinar a) Si se quebrantaron las reglas de la convocatoria diseñada para proveer el empleo de Director Regional (sic) ICBF Huila en lo que tiene que ver con la realización de la entrevista ya que, según la parte actora se violó la norma general contenida en el artículo 2.2.6.14 del Decreto 1083 de 2015 que consagra que “cuando en un concurso se programe entrevista, esta no deberá tener un valor superior al quince por ciento (15%) dentro de la calificación definitiva (...)”, sin embargo en el aviso de invitación de 29 de noviembre de 2017 se expuso que la entrevista tendría un valor de 20 puntos. b) Si los cambios introducidos por el ICBF en la convocatoria BF/17-009 a través de la Resolución no. 13353 de 7 de noviembre de 2018 para la realización de la entrevista trasgredió el debido proceso y los principios de buena fe, igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad.”

**Tesis:** “(...) b) El proceso para la provisión del cargo de director regional de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en un departamento encuentra fundamento, en primer lugar, en el numeral 13 del artículo 305 de la Constitución Política en donde se dispone como competencia de los gobernadores escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional de la respectiva entidad, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento.

(...)

c) En ese marco jurídico (artículos 305 de la Constitución Política y 78 de la Ley 489 de 1998. Anota relatoría) es claro que como el ICBF es un establecimiento público del orden nacional por mandato constitucional la escogencia del director regional le compete al respectivo gobernador departamental con base en la terna enviada por el jefe nacional respectivo.

(...)

De las citadas normas (título 28 del Decreto 1083 de 2015. Anota relatoría) se tiene, entre otros aspectos, lo siguiente:

(i) El director o gerente regional o seccional o quien haga sus veces será escogido por el gobernador del departamento donde esté ubicada físicamente la regional o seccional, de terna enviada por el representante legal del establecimiento público respectivo la cual deberá estar integrada por personas que cumplan con los requisitos exigidos en el manual de funciones y requisitos de la entidad y sean escogidos de conformidad con el proceso de selección público abierto establecido en el decreto que se compila, es decir, para la realización de la convocatoria pública se debe tener en cuenta las reglas establecidas en el Título 28 del Decreto 1083 de 2015 que compiló el Decreto 1972 de 2002 y no otra.

(ii) La conformación de las citadas ternas se debe efectuar con las personas que sean escogidas mediante un proceso de selección público abierto.

(iii) Dicho proceso de selección tendrá en cuenta criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo y por lo menos deberá comprender la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el desempeño del empleo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia.

(iv) El proceso de selección debe comprender, entre otros aspectos, la práctica de una entrevista, sin determinarse los parámetros de la misma por lo que se puede afirmar que las reglas para su aplicación son definidas de forma autónoma por las respectivas entidades debiéndose garantizar el cumplimiento de los principios que enmarcan el proceso de selección como la objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad, teniendo en cuenta la idoneidad de los aspirantes para el ejercicio de las funciones.

(v) El proceso de selección público abierto para la integración de las ternas no implica el cambio de la naturaleza jurídica de los empleos a proveer y tampoco limita la facultad discrecional del nominador.

(...)

g) Es claro entonces que el artículo 2.2.6.14 contenido en el Título 6 del Decreto 1083 de 2015 que compiló el Decreto 1227 de 2005 y que regula el porcentaje máximo que se debe asignar a la entrevista en un concurso de méritos no es aplicable a este caso concreto, por la sencilla pero inequívoca razón de que ese cuerpo normativo se aplica a los procesos de selección destinados a vincular empleos de carrera administrativa y no de libre nombramiento y remoción para directores regionales el cual tiene un régimen especial, motivo suficiente para que este cargo de nulidad no tenga vocación de prosperidad.

(...)

Al respecto es relevante precisar que de conformidad con la regla de hermenéutica contenida en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 153 de 1887 cuando sobre un asunto o materia existan dos normas, una de carácter general y otra de naturaleza especial, prevalece esta última.

(...)

## SECCIÓN PRIMERA

d) En ese contexto fáctico y normativo es indubitable que en este caso concreto en modo alguno se cambiaron las reglas de juego del proceso de selección ya que en el aviso de convocatoria se dejó claro que se realizaría una prueba de carácter clasificatorio como era la entrevista, la cual en atención a lo dispuesto en el artículo 2.2.28.2 contenido en el Título 28 del Decreto 1083 de 2015 podía ser desarrollada de manera autónoma por el ICBF ya que este exige únicamente la práctica de una entrevista, por tanto al regularla el ICBF en forma previa a su realización a través de la Resolución número 13353 de 7 de noviembre de 2018 lo que hizo fue, contrario a lo expuesto por la parte actora, hacer uso legítimo de esa autonomía reglamentaria y cumplir con los criterios de objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad que exige el ordenamiento jurídico para la selección de la terna ya que, en este último acto administrativo se fijaron los parámetros, las competencias a evaluar, la conformación del comité entrevistador, la modalidad de la entrevistas, el debido proceso, los criterios de valoración de la entrevista y el puntaje máximo asignado a cada uno de ellos los cuales fueron dados a conocer los participantes tres meses antes de la citación a la entrevista.

(...)

(vii) En el marco de lo dispuesto en el Título 28 del Decreto 1083 de 2015 relacionado con la designación de los directores o gerentes regionales o seccionales o quienes hagan sus veces, en los establecimientos públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, es evidente de modo específico que en el artículo 2.2.28.2 se relacionan el tipo de pruebas que deben integrar el desarrollo y ejecución del proceso, entre ellos la entrevista, sin determinar los parámetros de las mismas, lo que sí señala es que el proceso debe estar encamorado en los principios de mérito, capacidad, experiencia, objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad acorde con lo cual se puede afirmar que las reglas para la aplicación de las pruebas son definidas de forma autónoma por las respectivas entidades debiendo garantizar el cumplimiento de los principios que enmarcan el proceso, como en efecto ocurrió en este caso concreto. (...)

[Providencia de 3 de diciembre de 2020, Sección Primera, Subsección "B", Exp. 25000234100020190093100, M.P. Dr. Fredy Ibarra Martínez– Única Instancia.](#)

---

**RECURSO DE INSISTENCIA / RESERVA – No es posible que, mediante actos administrativos, circulares u otros, se contemple la restricción al derecho fundamental al acceso a la información / RESERVA – Frente a la información que reposa en los expedientes laborales, se predica de los datos que se consideran sensibles**

**Problema jurídico:** *Determinar si los documentos solicitados gozan de reserva legal y, en consecuencia, es viable acceder a la solicitud elevada por el recurrente.*

**Extracto:** "(...) se destaca que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, "solo tendrán carácter reservado las informaciones o documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución y la Ley", por lo que no es posible que mediante actos administrativos, circulares u otros, se contemple la restricción al derecho fundamental al acceso a la información; aspecto sobre el cual no existe controversia en el sub examine como quiera que la reserva invocada por la Universidad Nacional fue estipulada en el párrafo segundo del artículo 164 de la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de la Administración Pública<sup>1</sup>, sin embargo, se denota que la peticionaria en momento alguno ha solicitado acceso a las pruebas que se aplicaron en el concurso de méritos adelantado por la UNIVERSIDAD NACIONAL, o documentación que constituya soporte técnico de aquellas.

(...)

Resulta pues palmario en el asunto que la entidad argumentó una reserva sobre los documentos solicitados, que no es aplicable a lo pedido, y que requiere fundamento constitucional o legal, no por disposiciones de administrativas. Además, se denota que lo pedido por la peticionaria corresponde a información de la hoja de vida presentada por los aspirantes al cargo público de Contralor Distrital de Bogotá y que fue valorada en la etapa respectiva.

Al respecto, se destaca que el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 dispone la reserva de los documentos que involucren los derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en **las hojas de vida**, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.

(...)

Conforme a la directriz jurisprudencial en cita (sentencia de la Corte Constitucional C-951-2014. Anota relatoría) la reserva frente a la información que reposa en los expedientes laborales se predica de los datos que se consideran sensibles; en ese sentido, el artículo 5º de la Ley 1591 de 2012 dispone que **los datos sensibles son aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, relativos a la salud, a la vida sexual, biométricos, filiación política, orientación sexual y creencias religiosas, entre otros**; no obstante, este listado es apenas enunciativo como lo señaló la H. Corte Constitucional en la sentencia C-748 de 2011, como quiera que los aspectos relacionados con la esfera íntima se determinan por "los cambios y el desarrollo histórico".

## SECCIÓN PRIMERA

Descendiendo al caso concreto, una vez analizada la información cuyo acceso se pretende, esto es: i) horas cátedra acreditadas por los concursantes identificados con los números de cédula 9.775.912, 10.026.531, 10.117.910, 19.394.818 y 19.494.419; ii), indicación de los años de “servicio académico” que fueron puntuados a cada uno de dichos concursantes de acuerdo a las horas cátedra certificadas; iii) enunciar si dichos concursantes acreditaron certificaciones de docencia de tiempo completo, en caso positivo, indicar si las mismas les puntuaron experiencia profesional y iv) referencias de las obras aportadas en el término para ello, con el título y el respectivo ISBN de los referidos concursantes; se vislumbra que no se trata de datos sensibles pertenecientes en la hoja de vida de los mismos, se trata de información cuyo conocimiento por parte del peticionario no compromete la intimidad o privacidad de los aspirantes al cargo de Contralor Distrital de Bogotá y que al contrario, se refieren a la formación académica, experiencia profesional, experiencia docente y publicaciones, cuya verificación puede realizarse no sólo por las autoridades del concurso, sino por cualquier concursante o persona que desee corroborar que esa información es veraz.

### CONCLUSIONES

1. La información y documentos que involucren derechos a la privacidad e intimidad, incluidos en la **hoja de vida** de las personas se encuentra sometida a reserva; no obstante, el estudio de constitucionalidad de la norma que establece que no se trata **de todos los datos, sino de aquellos que se consideren sensibles**, es decir, no es un velo de protección absoluto sino relativo en la medida que únicamente se amparan los que pertenecen a un ámbito intrínseco del ser cuyo mal uso o conocimiento puede generar discriminación para su titular, y que generalmente se circunscriben a la intimidad e información financiera. (...)”

[Providencia de 29 de enero de 2021, Sección Primera, Subsección “B”, Exp. 25000234100020210002000, M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón – Única Instancia.](#)

---

## SECCIÓN SEGUNDA

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / DESCUENTOS POR APORTES A SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL – Sobre el retroactivo del reajuste salarial del 20% reconocido a soldado profesional / DESCUENTO DEL VALOR DE LOS APORTES PARA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL – Se deben efectuar debidamente indexados**

**Problema jurídico:** “(...) determinar si es factible ordenar que sobre el reajuste salarial del 20% dispuesto a favor del demandante en el fallo apelado, se efectúen los descuentos correspondientes por concepto de aportes a seguridad social integral debidamente indexados. (...)”

**Tesis:** “(...) De lo anterior, se evidencia con claridad que le asiste razón a la parte recurrente en punto a su motivo de inconformidad toda vez que la jueza de primera instancia omitió ordenar que sobre los valores reconocidos a título de retroactivo, se efectuaran los correspondientes descuentos debidamente indexados con destino a la seguridad social integral tal y como lo dejó establecido el Consejo de Estado en la sentencia de unificación antes referida, razón por la cual, a efectos de no generar duda en el cumplimiento y ejecución de dicha providencia, se adicionará la orden de restablecimiento del derecho impartida, en el sentido que sobre los valores a reconocer, la entidad demandada efectuará los descuentos correspondientes por concepto de aportes a seguridad social integral y demás a que haya lugar, debidamente indexados. (...). Conclusión. Las anteriores consideraciones son suficientes para concluir que hay lugar a adicionar la orden de restablecimiento del derecho impartida en el fallo recurrido, en el sentido de precisar que, sobre los valores a reconocer, la entidad demandada efectuará los descuentos correspondientes por concepto de aportes a seguridad social integral y demás a que haya lugar debidamente indexados. (...)”

[Providencia de 21 de enero de 2021. Sección Segunda, Subsección “A” Exp. 25269333300220180009901, M.P. Dr. Néstor Javier Calvo Chaves.](#)

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FONPREMAG / SANCIÓN MORATORIA – El derecho se hizo exigible a partir 24 de junio de 2015, si bien, el pago de las cesantías se llevó a cabo el 01 de diciembre de 2015, la fecha de pago no indica el comienzo del término de prescripción, sino desde el día en que se hizo exigible, como lo ha orientado la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado / PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA - La demandante tenía tres (3) años para reclamar la sanción por mora de las cesantías definitivas solicitadas, término que venció el 24 de junio de 2018, la petición ante la entidad demandada se elevó el día 19 de octubre de 2018, cuando ya había operado el fenómeno jurídico de la prescripción extintiva del derecho reclamado, declaró prescrito el derecho al reconocimiento de la sanción moratoria.**

**Problema jurídico:** ¿Determinar si en el presente asunto operó o no el fenómeno jurídico de la prescripción extintiva del derecho respecto a la indemnización moratoria por el pago tardío de las cesantías?

**Extracto:** “(...) De conformidad con la orientación jurisprudencial, esta Sala procede a determinar si en el presente caso se configuró la prescripción extintiva del derecho al pago de la sanción moratoria reclamado por la señora (...) la prescripción es un fenómeno que ocurre por el transcurso del tiempo, fijado como término para consolidar la adquisición o extinción de un derecho (...) La figura jurídica de la prescripción extintiva es una sanción impuesta por la ley a la persona titular de un derecho, que se traduce en la pérdida de la oportunidad para reclamar sus derechos, cuando esta no los ejerce en el término legal. Se presume con ello que lo ha abandonado. (...) Dentro del término fijado por la norma legal en el caso concreto, el interesado deberá exigir, so pena de la extinción por el transcurso del tiempo. Es decir que la prescripción del derecho prevista en la norma legal, obliga a cada persona a reclamar sus derechos en el término previsto, para no perder la oportunidad para ejercer su solicitud y para ejercer la acción correspondiente que permita hacer efectivo el derecho. (...) Si bien es cierto en las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2016, no se estableció la prescripción respecto a la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, también lo es, que la sanción moratoria no puede ser imprescriptible, como bien lo ha analizado la jurisprudencia del Consejo de Estado antes citada (...) que llama a aplicar el artículo 151 del Código de procedimiento laboral. (...) conforme a la orientación dada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación SUJ-012-S2 del 18 de julio de 2018, en el caso concreto los plazos se deben computar (...) el derecho se hizo exigible **a partir 24 de junio de 2015.** (...) si bien, el pago de las cesantías se llevó a cabo el 01 de diciembre de 2015, **la fecha de pago no indica el comienzo del término de prescripción, sino desde el día en que se hizo exigible,** como lo ha orientado la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado. (...) la demandante tenía tres (3) años para reclamar la sanción por mora de las cesantías definitivas solicitadas, término que venció el 24 de junio de 2018. La petición ante la entidad demandada se elevó el día 19 de octubre de 2018, esto es cuando ya había operado el fenómeno jurídico de la prescripción extintiva del derecho reclamado. (...) En conclusión, como en el presente caso se encuentra demostrado que ha operado el fenómeno de la prescripción extintiva, se confirmará la sentencia proferida el

## SECCIÓN SEGUNDA

13 de febrero de 2020, por el Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en cuanto declaró prescrito el derecho al reconocimiento de la sanción moratoria. (...) En consideración a que se planteó una discusión de buena fe y que la parte vencida en segunda instancia no incurrió en conductas dilatorias o temerarias, la Sala considera que no hay lugar a imponer condena en costas. (...)

[Providencia de 27 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección "C", Exp. 110013335023201900362-01 M.P. Dra. AMPARO OVIEDO PINTO – Segunda Instancia.](#)

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - UGPP / ACCIÓN DE LESIVIDAD – Alcance / RECONOCIMIENTO PENSIÓN ESPECIAL DE JUBILACIÓN – La Resolución No. 989 del 25 de noviembre de 1991, que reconoció la pensión especial de jubilación al señor (...) (Q.E.P.D.), se fundamentó en un acto administrativo expedido por un funcionario que carecía de competencia, sin el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para los empleados públicos, y está viciado de nulidad / EMPLEADO PÚBLICO COLPUERTOS – Igual efecto se predica de los actos que reliquidaron dicha pensión con aplicación de la Convención Colectiva de Trabajo aumentando el monto de la mesada, ésta no podía ser extensiva a los empleados públicos como es el señor (...) (Q.E.P.D.) / RESOLUCIÓN 805 DE 1991 – Se le reconoció la pensión especial de jubilación al señor (...) (Q.E.P.D.) con fundamento en el Plan de Retiro programado establecido por el Gerente de la Empresa Puertos de Colombia a través de la Resolución No. 805 del 9 de octubre de 1991, acreditando únicamente 15 años de servicio y 42 años de edad en cuantía equivalente a sesenta y cinco punto noventa y seis por ciento (65.96%) de su salario mensual a partir del 25 de noviembre de 1991 / DEVOLUCIÓN PAGOS – Frente a los pagos efectuados por la entidad demandante al señor (...) (Q.E.P.D.) y la señora (...) (en calidad de sustituta) por concepto de la pensión especial de jubilación durante el tiempo en que surtió efectos la Resolución No. 989 del 25 de noviembre de 1991 y las posteriores que la reliquidaron, resulta improcedente ordenar su devolución, por no haberse demostrado la mala fe de su beneficiario.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si los actos administrativos acusados se encuentran incurso en causal de nulidad o no? Así mismo, en caso afirmativo, como problema asociado establecer ¿si es posible o no el restablecimiento del derecho pretendido, cual es el reintegro de las sumas de dinero recibidas, desde el 25 de noviembre de 1991, por la parte accionada en forma indexada?*

**Tesis:** "(...) se le reconoció la pensión especial de jubilación al señor (...) (Q.E.P.D.) con fundamento en el Plan de Retiro programado establecido por el Gerente de la Empresa Puertos de Colombia a través de la Resolución No. 805 del 9 de octubre de 1991, **acreditando únicamente 15 años de servicio y 42 años de edad** en cuantía equivalente a sesenta y cinco punto noventa y seis por ciento (65.96%) de su salario mensual a partir del 25 de noviembre de 1991. (...) (Q.E.P.D.), se acogió a los beneficios establecidos en la Resolución de la Gerencia General No. 805 del 9 de octubre de 1991, presentando para ello, los Oficios No. 020897 del 6 de noviembre de 1991 y No. 021018 del 20 de noviembre de 1991, téngase en cuenta que para las citadas fechas, éste se desempeñaba en el cargo de Jefe de División de Estudios y Programación, Código 3010, Grado 05 de Colpuertos en la Oficina Principal con sede en Bogotá, es decir al momento de su retiro él tenía la calidad de empleado público. (...) Al nueve (9) de octubre de mil novecientos noventa y uno (1991), fecha en la cual el Gerente de la Empresa Puertos de Colombia expidió la Resolución en cita, ya se había publicado la Constitución Política de Colombia de 1991, en cuyo artículo 150, ordinal 19, literal e), atribuye a la Ley dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios, a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del Estado. (...) el régimen prestacional y pensional de los servidores públicos de la Empresa Puertos de Colombia, como el de todos empleados públicos, era de competencia privativa y excluyente del legislador y del Gobierno Nacional, (...) el Gerente General de la entidad carecía de competencia y de facultades para dictar normas que regularan aspectos del régimen prestacional y pensional de los empleados de tal naturaleza de la referida Empresa Puertos de Colombia, (...) las Constituciones Políticas tanto de 1886 como de 1991 establecen que éstos sólo tienen derecho a las prestaciones sociales y pensiones establecidas por el legislador y el Gobierno Nacional, no pudiendo ser beneficiarios de convenciones colectivas y actos diferentes a lo dispuesto expresamente por el legislador y el Gobierno Nacional. (...) en lo que referente a los empleados públicos de COLPUERTOS, estos se rigen por el régimen general de prestaciones sociales de la rama ejecutiva del poder público. (...) se concluye en principio, que el plan de retiro que sirvió de fundamento para el reconocimiento pensional del señor (...) (Q.E.P.D.), no se ajustó al ordenamiento jurídico, por ser expedido por funcionario incompetente. (...) la Resolución N° 805 del 9 de octubre de 1991, por la cual el Gerente fijó las condiciones para el retiro de los empleados públicos de la Empresa Puertos de Colombia, fue expedida sin competencia constitucional, ni legal, desconociendo las normas jurídicas superiores, al disponer sobre los requisitos, factores salariales y monto de liquidación de las pensiones de jubilación de los servidores públicos de la Empresa Puerto de Colombia. (...) los actos administrativos por los cuales se reconoció la pensión especial de jubilación con fundamento en la Resolución 805 de 1991 y los que reliquidaron la pensión de jubilación del señor (...) cimentados en la Convención Colectiva de Trabajo para los años 1991-1992-1993 suscrita

## SECCIÓN SEGUNDA

entre el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Puertos de Colombia “SINTRAPOCOL” y la Empresa Puertos de Colombia, contrariando la preceptiva de la Constitución Política tanto de 1886 como de 1991, según las cuales, el régimen prestacional y pensional de los empleados públicos es el establecido por la Ley y los Decretos del Gobierno Nacional que la desarrollen, competencias que no podía abrogarse el Gerente de COLPUERTOS (Arts. 76, num. 9º, 120. num. 21 C.P. 1886 y 150, ordinal 19, literales e) y f) C.P. 1991). Además, no se puede olvidar que los beneficios convencionales no podían cobijar al causante por ser empleado público, a más de no estar autorizados en la Constitución ni en la Ley. (...) la Resolución No. 989 del 25 de noviembre de 1991, que reconoció la pensión especial de jubilación al señor (...) (Q.E.P.D.), se fundamentó en un acto administrativo expedido por un funcionario que carecía de competencia, y sin el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para los empleados públicos, y (...) está viciado de nulidad. Igual efecto se predica de los actos que reliquidaron dicha pensión con aplicación de la Convención Colectiva de Trabajo aumentando el monto de la mesada, en razón a que ésta no podía ser extensiva a los empleados públicos como es el señor (...) (Q.E.P.D.). Así entonces, se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos demandados y en consecuencia se accederá a las pretensiones suplicadas. (...) Respecto del reembolso de las sumas de dinero recibidas por concepto de la pensión especial de jubilación que le fue reconocida al señor (...) (Q.E.P.D) y sustituida a la señora (...) la Sala advierte que, de conformidad con el literal c) del numeral 1) del artículo 164 del C.P.A.C.A, la administración puede demandar en cualquier tiempo los actos que reconozcan prestaciones periódicas, sin embargo, **no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.** (...) no se ordenará el reintegro de dichos pagos, pues, de conformidad con el artículo 83 de la Constitución Política, se presume en la actuación de los particulares la buena fe. (...) tal y como lo establece el Código de Procedimiento **Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el literal c) del numeral 1 del artículo 164:** “(...) **no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe**”. (...) la Corte Constitucional en la sentencia C - 1049 de 2004, al declarar la exequibilidad del numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (norma que también disponía que la administración no podía recuperar las sumas pagadas a particulares de buena fe) consideró (...) **Como corolario de lo expuesto, se precisa entonces que en el derecho contencioso administrativo, si bien el Estado tiene la facultad de solicitar la nulidad de los actos administrativos que reconozcan prestaciones periódicas, el legislador impone un límite, consistente en que no puede recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. Por consiguiente, es de competencia de la administración, probar que el beneficiario de la pensión, actuó de mala fe, al solicitar el reconocimiento o la reliquidación pensional cuestionada.** (...) La Sala reitera que la buena fe se presume en la actuación de los particulares ante las autoridades, por tanto, debe desvirtuarse por quien así la alega. Es así que es de competencia de quien la invoca, (...) Por todo lo anterior, la Sala concluye que frente a los pagos efectuados por la entidad demandante al señor (...) (Q.E.P.D.) y la señora (...) (en calidad de sustituta) por concepto de la pensión especial de jubilación durante el tiempo en que surtió efectos la Resolución No. 989 del 25 de noviembre de 1991 y las posteriores que la reliquidaron, resulta improcedente ordenar su devolución, por no haberse demostrado la mala fe de su beneficiario. (...).”

[Providencia de 02 de diciembre de 2020, Sección Segunda, Subsección “C”, Exp. 250002342000201503958-00 M.P. Dr. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA – Primera Instancia.](#)

**PROCESO EJECUTIVO – UGPP / ORDENA SEGUIR ADELANTE LA EJECUCIÓN - Como la UGPP al momento de elaborar la liquidación de la condena no reconoció ningún valor por los intereses moratorios y teniendo en cuenta que la liquidación realizada con ayuda de la Contadora de la Sección Segunda de esta Corporación, arrojó la suma de \$16.043.545,79 que corresponden a los intereses moratorios, se negará la excepción de pago total propuesta por la entidad demandada y en su lugar, se ordenará seguir adelante la ejecución a favor del señor (...) / INTERESES MORATORIOS EN CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA JUDICIAL QUE ORDENÓ PAGO DE PENSIÓN DE JUBILACIÓN – Precedente Jurisprudencial Aplicable / INTERESES MORATORIOS E INDEXACIÓN - Comparten en su composición el reconocimiento del fenómeno inflacionario, no es dable acumularlos, porque se produciría el anatocismo que consiste en el pago de intereses sobre intereses, dando lugar a un enriquecimiento injustificado del acreedor, no resulta ajustado a derecho ordenar a la UGPP, “actualizar” la suma adeudada por concepto de intereses moratorios.**

**Problemas jurídicos:** Establecer 1. ¿Es competente la UGPP para cumplir con una sentencia judicial que ordenó a CAJANAL EICE liquidada, reliquidar una pensión de jubilación y pagar los intereses moratorios a que hubiera lugar? 2. ¿La ejecución de la sentencia no se realizó conforme a los parámetros allí dispuestos, por cuanto, CAJANAL liquidada hoy UGPP prescindió del reconocimiento de los intereses moratorios previstos en el artículo 177 del C.C.A., por ende, tampoco se puede tener como probadas las excepciones propuestas denominadas “prescripción”, “pago total”, “imposibilidad de condena en costas” y “genérica”?

**Tesis:** “(...) reconoció y ordenó el pago a la parte actora de la pensión de jubilación en cuantía de \$673.926,90, efectiva a partir del 19 de noviembre de 2000 y, en punto de los intereses moratorios, ordenó al área de nómina efectuar la

## SECCIÓN SEGUNDA

liquidación. (...) le pagaron la suma de \$24.275.468,94 por concepto de reliquidación de mesadas pensionales e indexación. (...) le dedujeron \$2.513.466,33 correspondientes a los descuentos por salud y el valor neto pagado fue de \$21.762.002,61. (...) no se incluyó el valor de los intereses moratorios, (...) los mismos no se pagaron. (...) la obligación deprecada se encuentra insatisfecha y, (...) hay lugar a seguir adelante con la ejecución. (...) para determinar la suma adeudada al ejecutante, se solicitó a la Contadora de la Sección Segunda de esta Corporación, su colaboración y apoyo técnico para elaborar la liquidación de los intereses moratorios, (...) Esta liquidación arrojó la suma de **\$16.043.545,79** que corresponden a los intereses moratorios causados desde el 6 de octubre de 2007 (día siguiente a la fecha de ejecutoria del título ejecutivo) hasta el 28 de febrero de 2011 (día en que se pagó la condena), los cuales fueron liquidados sobre el capital indexado y causado hasta la fecha de ejecutoria de la Sentencia (5 de octubre de 2007), (...) deduciendo los descuentos correspondientes a los aportes para el Sistema de Seguridad Social en Salud. (...) los intereses moratorios que se generan por el pago tardío de la condena, se ocasionan únicamente respecto de las cantidades líquidas causadas al momento de la ejecutoria del fallo. (...) las sumas líquidas reconocidas en una sentencia de condena proferida por esta jurisdicción, devengan intereses moratorios “a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia”, (...) la fecha de ejecutoria marca el límite de conformación del capital sobre el cual se deben liquidar los intereses moratorios. (...) el proceso ejecutivo está supeditado a los estrictos términos de la sentencia base de recaudo, (...) En conclusión, como la UGPP al momento de elaborar la liquidación de la condena no reconoció ningún valor por los intereses moratorios y (...) arrojó la suma de **\$16.043.545,79** que corresponden a los intereses moratorios, se negará la excepción de pago total propuesta por la entidad demandada y (...) se ordenará seguir adelante la ejecución a favor del señor (...) por la suma antes mencionada, (...) Los *intereses moratorios* son aquellos que se causan cuando una determinada obligación no se cumple en el plazo pactado y tienen como finalidad, de un lado, indemnizar los perjuicios que padece el acreedor por el no pago oportuno de la prestación debida y, (...) reconocer la corrección monetaria para soslayar la devaluación de la moneda. (...) la *indexación* monetaria, tiene por objeto mantener o preservar la equivalencia o representación del valor real de la moneda entre el momento en que surge la obligación dinerada y el momento de su pago, compensando o corrigiendo el efecto o factor inflacionario transcurrido en ese lapso o período de tiempo. (...) tanto la “indexación” como los “intereses moratorios” comparten en su composición el reconocimiento del fenómeno inflacionario, (...) no es dable acumular los conceptos antes mencionados, porque se produciría la figura jurídica del *anatocismo* que consiste en el pago de intereses sobre intereses, dando lugar a un enriquecimiento injustificado del acreedor, (...) no resulta ajustado a derecho ordenar a la UGPP, “actualizar” la suma adeudada por concepto de intereses moratorios. (...) se dispondrá que las partes presenten la liquidación del crédito en los términos y condiciones establecidos en el numeral 1º del artículo 446 del Código General del Proceso. (...) se condenará en costas a la **UGPP** y a favor de la parte ejecutante Joaquín Conde, toda vez que la entidad resultó vencida en el proceso de la referencia y la parte demandante, intervino en el trámite de instancia (...) la Sala considera prudente tasar las agencias en derecho en el presente caso, en cuantía equivalente **al 5% de los intereses debidos, a favor de la parte demandada**, teniendo en cuenta la duración del proceso, y su complejidad. (...).”

[Providencia de 15 de octubre de 2020, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 250002342000201700001-00 M.P. Dra. ALBA LUCIA BECERRA AVELLA – Primera Instancia.](#)

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Nación Ministerio de Defensa Nacional Policía Nacional / RECONOCIMIENTO PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES - A los demandantes les asiste el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes reclamada, el acto administrativo demandado se encuentra viciado de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse / INDEMNIZACIÓN COMO COMPENSACIÓN POR MUERTE - Habida cuenta que a los demandantes les fue reconocida por parte de la entidad demandada, una indemnización como compensación por muerte del señor (...) (q.e.p.d.), se ordenará descontar de la suma adeudada por concepto de la pensión de sobrevivientes que se reconoce en la presente providencia, el valor de lo pagado como compensación por muerte en simple actividad a los accionantes.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si la demandante, en calidad de cónyuge supérstite, a en calidad de hijos, reúnen los requisitos y aptitudes legales, para que la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, les reconozca pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento del Capitán ® (q.e.p.d.), conforme con lo previsto en la Ley 100 de 1993?*

**Tesis:** “(...) acude en calidad de cónyuge supérstite, acreditando su condición de acuerdo con el Registro Civil de Matrimonio (...) probó haber procreado dos hijos con el causante, quienes, para la fecha de fallecimiento del mismo, tenían 7 y 3 años. (...) se analizaron los testimonios recepcionados por (...) quienes coincidieron en señalar que al momento de la desaparición del causante, los demandantes convivían con el señor (...) (q.e.p.d.), quien “era una persona responsable con ellos”. (...) la Sala encuentra demostrada la calidad en la que acude la señora (...) se ordenará a la entidad demandada reconocerle y pagarle una pensión de sobrevivientes, igual a la mitad del 45% del ingreso base de

## SECCIÓN SEGUNDA

liquidación, que corresponde al 22,5%, a partir del 12 de febrero de 2012, por cuanto operó la prescripción trienal (...) el derecho se hizo exigible el 26 de noviembre de 1999 (día siguiente del fallecimiento del causante); la demandante solicitó el reconocimiento de la prestación el 12 de febrero de 2015 y finalmente interpuso la demanda el 1º de diciembre de 2017. (...) Frente a las condiciones que deben demostrar los hijos mayores de 18 años que soliciten el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, alegando estar incapacitados para trabajar en razón de sus estudios, (...) la joven (...) es hija del difunto (...) (**q.e.p.d.**), conforme con el Registro Civil de Nacimiento No. 15996445 (03 24) y que para la fecha en que se fijó la muerte del causante por la mencionada autoridad judicial, (...) 25 de noviembre de 1999, tenía 7 años de edad, de manera que también cumple con el requisito para ser beneficiaria de la referida prestación, en principio hasta la edad de los 18 años. (...) la Sala encuentra acreditados los requisitos para que la joven (...) sea beneficiaria de la pensión de sobrevivientes y se ordenará a la entidad demandada reconocerle y pagarle una pensión de sobrevivientes, igual a 1/4 del 45% del ingreso base de liquidación, que corresponde al 11,25%, a partir del 12 de febrero de 2012, por cuanto operó la prescripción trienal (...) el derecho se hizo exigible el 26 de noviembre de 1999 (día siguiente del fallecimiento del causante); la demandante solicitó el reconocimiento de la prestación el 12 de febrero de 2015 y finalmente interpuso la demanda el 1º de diciembre de 2017. La prestación se reconocerá hasta el 27 de julio de 2016, fecha en la que cumplió los 25 años de edad, siempre y cuando acredite que cursó estudios o que no se configuró alguna de las causales previstas en la ley para extinguir el derecho pensional. (...) el joven (...) es hijo del difunto (...) (**q.e.p.d.**), conforme con el Registro Civil de Nacimiento No. 22295486 (...) para la fecha en que se fijó la muerte del causante por la mencionada autoridad judicial, (...) 25 de noviembre de 1999, tenía 3 años de edad, de manera que también cumple con el requisito para ser beneficiario de la referida prestación, en principio hasta la edad de los 18 años. (...) al estar probados los requisitos para que el actor (...) sea beneficiario de la pensión de sobrevivientes, se ordenará a la entidad demandada reconocerle y pagarle una pensión de sobrevivientes, igual a 1/4 del 45% del ingreso base de liquidación, que corresponde al 11,25%, a partir del 12 de febrero de 2012, por cuanto operó la prescripción trienal (...) el derecho se hizo exigible el 26 de noviembre de 1999 (día siguiente del fallecimiento del causante); el demandante solicitó el reconocimiento de la prestación el 12 de febrero de 2015 y finalmente interpuso la demanda el 1º de diciembre de 2017. La prestación se reconocerá hasta el 25 de agosto de 2021, fecha en la que cumplirá los 25 años de edad, siempre y cuando acredite que cursó estudios o que no se configuró alguna de las causales previstas en la ley para extinguir el derecho pensional. (...) a los demandantes les asiste el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes reclamada, la Sala arriba a la conclusión que el acto administrativo demandado se encuentra viciado de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse. (...) habida cuenta que a los demandantes les fue reconocida por parte de la entidad demandada, una indemnización como compensación por muerte del señor (...) (**q.e.p.d.**), tal como se desprende de la Resolución No. 00639 del 1º de junio de 2000 (03 12), se ordenará descontar de la suma adeudada por concepto de la pensión de sobrevivientes que se reconoce en la presente providencia, el valor de lo pagado como compensación por muerte en simple actividad a los accionantes, conforme a las sub reglas establecidas para el efecto en la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-009-2018 del 1º de marzo de 2018, proferida por el Consejo de Estado. (...).

[Providencia de 21 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección "D", Exp. 250002342000201705912-00 M.P. Dra. ALBA LUCIA BECERRA AVELLA – Primera Instancia.](#)

**EJECUTIVO – UGPP / CONFIRMA SENTENCIA QUE ORDENÓ SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN – Se confirmará la sentencia impugnada, en los aspectos estudiados / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE / La liquidación de la extinta CAJANAL, obedeció a problemas de gestión que ponían en riesgo la eficiente prestación del servicio público de Seguridad Social, en pensiones, con lo cual se pierde totalmente la noción de imprevisibilidad, requisito *sine qua non* para que se configure la fuerza mayor, no le asiste razón a la apoderada de la entidad ejecutada al considerar que la liquidación de CAJANAL constituye una circunstancia de fuerza mayor que le impide pagar los intereses moratorios adeudados.**

**Problemas jurídicos:** ¿Establecer (i) si en el presente asunto operó la caducidad del medio de control? y ¿(ii) determinar si la liquidación de la extinta CAJANAL constituye fuerza mayor, y en consecuencia es improcedente el pago de intereses moratorios?

**Tesis:** "(...) El proceso de liquidación de CAJANAL culminó el **12 de junio de 2013**, (...) pese a que la solicitud de cumplimiento fue presentada ante la suprimida Caja Nacional de Previsión Social, y esa entidad fue la que expidió el acto administrativo que acató parcialmente el fallo respectivo -pues si bien reconoció los intereses moratorios que se ocasionaron, no los pagó-, la Sala de Consulta y Servicio Civil determinó que la U.G.P.P. fue la que asumió las funciones de la entidad liquidada, y por ende, es la llamada a resolver ese conflicto jurídico. (...) se concluye que: i) ninguna limitación recayó sobre los acreedores de obligaciones contenidas en fallos condenatorios en materia pensional, para ejecutar los créditos a su favor con posterioridad al cierre de la liquidación de la extinta CAJANAL EICE, (...) después del 12 de junio de 2013; ii) de ninguna de las disposiciones que regía el proceso de liquidación de esa entidad, puede

## SECCIÓN SEGUNDA

inferirse que dichos acreedores **se encontraban obligados** a hacerse parte de ese trámite, (...) las obligaciones a su favor **no** constituían la masa de liquidación de la CAJANAL; iii) el término de caducidad de las acciones de los acreedores quedó suspendido desde el 12 de junio de 2009, hasta el 8 de noviembre de 2011 o hasta el 11 de junio de 2013, dependiendo la fecha de presentación de la solicitud de cumplimiento de la sentencia, y; iv) una decisión desfavorable respecto del crédito respectivo por parte del liquidador, no significa que no pueda perseguirse judicial y posteriormente la deuda, ya que ese litigio no puede someterse a un nuevo proceso ordinario, si se tiene en cuenta que el régimen pensional no fue objeto de liquidación **sino de cambio o sustitución de administrador**. (...) De lo anterior, esta Subsección concluye que la liquidación de la extinta CAJANAL, obedeció a problemas de gestión que ponían en riesgo la eficiente prestación del servicio público de Seguridad Social, en pensiones, de acuerdo al resultado que arrojó el estudio técnico de evaluación administrativa elaborado por el Gobierno Nacional, con lo cual se pierde totalmente la noción de imprevisibilidad, requisito *sine qua non* para que se configure la fuerza mayor, por lo que, no le asiste razón a la apoderada de la entidad ejecutada al considerar que la liquidación de CAJANAL constituye una circunstancia de fuerza mayor que le impide pagar los intereses moratorios adeudados. (...) se **confirmará la sentencia impugnada**, en los aspectos estudiados. (...) si bien es cierto el recurso de apelación interpuesto por la entidad ejecutada contra la sentencia de primera instancia se resolverá desfavorablemente, dando aplicación a lo establecido en el numeral 8° del artículo 365 del C.G.P., se considera que no es viable condenar en costas en esta instancia a ninguna de las partes, teniendo en cuenta que no fueron causadas, toda vez que la parte actora en el trámite de segunda instancia no actuó. (...) mediante escrito enviado el 26 de julio de 2020 al correo [scs02sb04tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:scs02sb04tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), la apoderada de la UGPP, solicitó el envío de la copia del auto que corrió traslado para alegar de conclusión, teniendo en cuenta que actualmente es una paciente con enfermedad respiratoria y por recomendaciones médicas no debe salir de casa. (...).

[Providencia de 03 de septiembre de 2020, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 110013335025201600370-02 M.P. Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / AUTO – Resuelve excepciones conforme al decreto legislativo 806 de 2020 / TRAMITE DE EXCEPCIONES PREVIAS / INEPTA DEMANDA POR FALTA DE LOS REQUISITOS LEGALES – No probada / INEPTA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES – No probada**

**Problema jurídico:** *Determinar si se encuentran o no probadas las excepciones previas de inepta demanda por falta de los requisitos legales y por indebida acumulación de pretensiones, propuestas por la entidad demandada.*

**Tesis:** “(...) observando el libelo de demanda, las pretensiones están dirigidas al reconocimiento del salario y prestaciones, en los términos del régimen especial que le cobijaba cuando la actora era detective del DAS; al pago de recargos nocturnos; así como su ubicación en un cargo idéntico al que ostentaba en el DAS, entre otras; respecto de las cuales se advierte de manera clara y contundente, lo que se pretende con la instauración de la demanda; y sobre todo que las mismas están relacionadas con la situación particular de la actora al pasar del DAS a la Unidad Nacional de Protección. Tampoco se vislumbra que se excluyan entre sí; por lo cual no existía la obligación de categorizarlas entre principales y subsidiarias. Tampoco se advierte vicio alguno, cuando en el concepto de violación se expone como desconocidas normas de estirpe constitucional y legal, lo cual realizó en virtud de las obligaciones que impone el C.P.A.C.A, para cumplir con uno de los requisitos que se exigen, para la presentación de la demanda. En este orden de ideas, no hay lugar a declarar inepta demanda por falta de los requisitos legales y por indebida acumulación de pretensiones, alegada por la Unidad Nacional de Protección. (...)”

[Providencia de 3 de diciembre de 2020. Sección Segunda, Subsección “A” Exp. 20180140500, M.P. Dra. Carmen Alicia Rengifo Sanguino.](#)

---

## SECCIÓN TERCERA

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU - Por las lesiones que sufrió una persona en accidente de tránsito en motocicleta ocasionado supuestamente por el mal estado de la vía / DECRETO DE PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA – Procedencia / FALLA EN EL SERVICIO / INDEBIDA VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA / PRUEBA DEL DAÑO EN ACCIDENTE DE TRÁNSITO – Cuando no se aporta informe de tránsito / MINUTA DE POLICÍA – Valor probatorio / FOTOGRAFÍAS – Valor probatorio / FALLA EN EL SERVICIO – Por falta de mantenimiento de la malla vial / CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA / CONCAUSA / CONCURRENCIA DE CULPAS / DAÑOS INMATERIALES O EXTRAPATRIMONIALES – Clases / PERJUICIOS MORALES / DAÑO A LA SALUD / DAÑO EMERGENTE / LUCRO CESANTE**

**Problemas jurídicos:** *“¿si tal como lo afirma el apelante en el presente asunto existió una indebida valoración probatoria? En caso afirmativo, ¿si conforme los medios de prueba aportados están demostrados los elementos de la Responsabilidad Extracontractual del Estado, que conlleven a declarar responsable a la Entidad demandada de las lesiones sufridas por la señora JENFRY LORENA RINCÓN RAMÍREZ, el día 06 de octubre de 2015?”*

**Tesis:** *“(…) En el presente asunto, se realizó una indebida valoración de los medios de prueba aportados, mediante los cuales contrario a lo afirmado por el Juez de Primera Instancia, en criterio de esta Sala se encuentra demostrada la falla en el servicio (…) En primer lugar, si bien, efectivamente como lo afirmó el Juez, en el presente asunto no se aportó el informe de tránsito y el croquis del lugar de los hechos, lo cierto es que no se puede pasar por alto que, a efectos de demostrar el accidente ocurrido el 6 de octubre de 2015, la parte demandante aportó copia de la minuta del Cai de Rionegro, documento que contrario a lo afirmado por el a quo, debe ser valorado por cuanto este medio de prueba no fue desconocido por la parte demandada y tampoco fue tachado de falso. (...) en ese medio de prueba se consignó que el día 6 de octubre de 2015, la señora Jenfry Lorena Rincón Ramírez había sufrido un accidente en la motocicleta BWS Yamaha placas ENM-30D por el mal estado de la vía, dado que su llanta delantera cayó dentro de un hueco, razón por la cual había sido trasladada en la móvil del CRUE SDS-5098 a la clínica Partenon. D. La información relacionada con el hueco en la vía donde ocurrió el accidente de tránsito también se registró: (i) en el formato que suscribió el médico de la ambulancia que atendió a la señora Jenfry Lorena Rincón Ramírez, (ii) en la histórica de la Clínica Partenon, (iii) en la denuncia presentada por la aquí demandante ante la Fiscalía y (iv) en el interrogatorio de parte rendido por la señora Jenfry Lorena Rincón Ramírez en audiencia de pruebas celebrada el 28 de agosto de 2018. E. Por otro lado, observa la Sala que con la demanda se aportó un registro fotográfico (...) se encuentra debidamente demostrado, que el IDU incurrió en una falta de mantenimiento de la malla vial donde ocurrió el accidente de tránsito, configurándose de esta forma la falla que se alega en la demanda, al no cumplir con sus obligaciones y especialmente, al poner en riesgo la integridad de quienes transitan por la Calle 80 Sentido Oriente Occidente en condiciones no aptas e inseguras; razón por la cual, en criterio de esta Corporación, se debe acceder a las pretensiones de la demanda, relacionadas con la declaración de responsabilidad de dicha Entidad. (...) es claro que la aquí demandante conducía su motocicleta por un carril prohibido, conforme lo regulado en el artículo 94 del Código Nacional de Tránsito y Transporte, mediante el cual se establece que las motocicletas deben transitar por la derecha de las vías. Así las cosas, si bien no se pierde de vista que la causa determinante del daño en el presente caso, fue la omisión en el mantenimiento de la vía donde ocurrió el accidente, lo cierto es que, la conducta de la víctima contribuyó de manera cierta y eficaz, razón por la cual, la Sala procederá a declarar la concurrencia del hecho de la víctima en concreción del daño antijurídico en términos porcentuales, en un 50%. (...)”*

**[Providencia de 28 de enero de 2021. Sección Tercera, Subsección “A” Exp. 20170035701, M.P. Dr. Juan Carlos Garzón Martínez.](#)**

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DE LA NACIÓN RAMA JUDICIAL – Por privación injusta de la libertad en vigencia de la ley 906 de 2004 / PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD – En casos de revocatoria del subrogado penal de suspensión provisional de la ejecución de la pena con violación de los derechos de defensa y debido proceso del condenado / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO – Por daños derivados de la indebida revocatoria de subrogados / CONCURRENCIA DE CULPAS / REVOCA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA / PERJUICIO MORAL / DAÑO EMERGENTE / LUCRO CESANTE**

**Problemas jurídicos:** *“¿Se estructura la responsabilidad administrativa y extracontractual de la Nación – Rama Judicial como consecuencia de la privación de la libertad del señor Rubén Darío Holguín Calero a causa de la revocatoria del subrogado penal de suspensión condicional de la pena (Art. 63 del código penal) que le fue otorgado dentro del fallo condenatorio proferido en el proceso penal adelantado en su contra? ¿El daño ocasionado al demandante deviene en antijurídico y torna ilegal la privación de la libertad? ¿Hay lugar al reconocimiento de los perjuicios materiales e inmateriales solicitados en la demanda?”*

## SECCIÓN TERCERA

**Tesis:** “(...) Para la Sala debe revocarse la sentencia de primera instancia pues, aunque existió concurrencia de culpas entre el señor (...) y la Nación – Rama Judicial en la ocurrencia del daño ocasionado, el mismo deviene en antijurídico en relación con las acciones y omisiones adelantadas por el Juzgado 6° de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Descongestión de Bogotá, quien revocó el subrogado penal otorgado al demandante de forma ilegal y con varias irregularidades que afectaron el derecho a la defensa y debido proceso del demandante. De allí que se encuentre estructurada la responsabilidad del Estado bajo el título de la falla en el servicio y sí se trate de un daño indemnizable. Sin embargo, debido a la concurrencia de culpas que existe en el sub-lite, debe disminuirse el quantum indemnizatorio en un 75% y reconocerse perjuicios por el 25% restante, pues lo cierto es que se probó que el demandante sí incumplió con las obligaciones establecidas en el artículo 65 del código penal y que algunas de las irregularidades procesales en las que incurrió el Juez que vigilaba su pena son consecuencia de las omisiones en las que incurrió el señor (...). Procede el reconocimiento de perjuicios morales a favor del demandante y su núcleo familiar (cónyuge e hijas) de conformidad con la sentencia de unificación del Consejo de Estado y teniendo en cuenta que el mismo fue privado de la libertad injustamente por un término de once (11) meses. No hay lugar al reconocimiento de perjuicios materiales en modalidad de daño emergente debido a que no hay prueba que así lo justifique. Hay lugar a reconocer perjuicios a título de lucro cesante consolidado a favor del señor (...) debido a que se acreditó que i) antes de la privación de la libertad se encontraba trabajando en una empresa de seguridad como Guarda de Seguridad a través de contrato por obra o labor, ii) se probó la suma que recibía como contraprestación de la labor prestada y iii) que debido a privación de la libertad dejó de percibir tal cantidad de dinero. Por el contrario, no hay lugar a reconocer perjuicios a título de lucro cesante futuro pues no hay prueba que así lo justifique. (...)”

[Providencia de 20 de enero de 2021. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 11001333603320150061401, M.P. Dr. José Éver Muñoz Barrera.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / PRETENSIÓN DE NULIDAD - De actos administrativos mediante los cuales Ecopetrol declaró la caducidad del contrato y lo liquidó unilateralmente / FALTA DE JURISDICCIÓN – Por cláusula compromisoria / FALTA DE JURISDICCIÓN – Frente a las pretensiones de nulidad del acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato y la declaración de incumplimiento contractual / TRIBUNAL DE ARBITRAMIENTO – No tiene competencia para conocer y decidir sobre la legalidad de un acto administrativo mediante el cual la administración hace uso de una facultad exorbitante / NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARÓ LA CADUCIDAD DEL CONTRATO – Es competencia exclusiva de la jurisdicción de lo contencioso administrativo**

**Problema jurídico 1:** *Determinar si el Tribunal tiene o no jurisdicción para conocer y decidir los asuntos planteados en las demandas, habida cuenta que se pactó cláusula compromisoria.*

**Tesis 1:** “(...) Realizando el análisis del primer presupuesto procesal que debe cumplirse para que la Sala puede decidir este asunto, se advierte que carece de jurisdicción para proferir fallo en los procesos 2001-01349, en el que se persigue la nulidad del acto administrativo mediante el cual Ecopetrol liquidó unilateralmente el contrato VIT-020-97 y 2003-00359, mediante el cual Ecopetrol persigue que se declare a la unión temporal contratista responsable por los daños y perjuicios ocasionados por su incumplimiento contractual. Únicamente tiene jurisdicción para pronunciarse acerca de las pretensiones del proceso 2000-00897, mediante el cual la unión temporal contratista persigue la nulidad del acto administrativo mediante el cual Ecopetrol declaró la caducidad del contrato VIT-020-97. Lo anterior, en atención a que las partes, en la cláusula trigésima tercera del contrato objeto de litigio, pactaron la cláusula compromisoria (...) existen múltiples actos administrativos que pueden dictarse al interior de una relación contractual, y que entre ellos, una parte, los derivados de las potestades exorbitantes de la ley 80 de 1993, no pueden ser juzgados por los tribunales de arbitramento; los demás actos administrativos contractuales sí (...) de conformidad con los artículos 82 y 133 del CCA esta Subsección es competente para conocer del proceso 2000-00897, pues, aunque las partes pactaron cláusula compromisoria, la legalidad de un acto administrativo mediante el cual la administración ejerció una facultad exorbitante como declarar la caducidad del contrato estatal, es competencia exclusiva de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. (...)”

**ACTO ADMINISTRATIVO – Definición, características, elementos esenciales, clases y causales de nulidad / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD / CARGA DE LA PRUEBA – En pretensión de nulidad de actos administrativos / ACTO ADMINISTRATIVO – Diferencias entre existencia, eficacia y validez / CADUCIDAD DEL CONTRATO ESTATAL – Procedimiento administrativo que debe seguirse en actuaciones contractuales anteriores a la expedición de la Ley 1474 de 2011 / DECISIÓN DE EXCEPCIONES / FALTA DE JURISDICCIÓN / FALTA DE COMPETENCIA / PLEITO PENDIENTE / INEPTA DEMANDA / TRANSACCIÓN / CADUCIDAD DEL CONTRATO ESTATAL – Análisis de legalidad del acto administrativo que declaró la caducidad del contrato / DESVIACIÓN DE PODER / DESCONOCIMIENTO DEL CONTRATO / VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO / FALSA MOTIVACIÓN / ABUSO DEL DERECHO Y DEL PODER**

## SECCIÓN TERCERA

**Problema jurídico 2:** “¿Es nula la resolución No. 008 de 27 de agosto de 1999, por medio de la cual se declaró la caducidad del contrato VIT-020-97, del contrato accesorio No. 2 y del Otrosí No. 1 al contrato VIT-020-97 y se hicieron efectivas las garantías únicas de cumplimiento números 210124612, 1000015 y 1000017 expedidas por la Compañía de Seguros La Previsora SA y demás actos administrativos que resolvieron recursos contra ésta por incurrir en las causales de nulidad de i) desviación de poder y desconocimiento del contrato; ii) violación del debido proceso; iii) falsa motivación; y iv) abuso del derecho y del poder por parte de Ecopetrol?”

**Tesis 2:** “(...) deben negarse las pretensiones de la demanda, en tanto no se acreditó ninguna de las causales de nulidad alegadas por la parte actora en la demanda. Ecopetrol atendió a los lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico para el momento en el que expidió el acto administrativo mediante el cual declaró la caducidad del contrato objeto de litigio, su contrato accesorio y otrosí y, en consecuencia, hizo efectivas las pólizas correspondientes. (...)”

[Providencia de 27 de enero de 2021. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 25000232600020000089700, M.P. Dr. José Élvor Muñoz Barrera.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRACTUAL – Contra el acto administrativo mediante el cual se adjudicó proceso de selección de concurso de méritos / PROCESO DE SELECCIÓN DE CONCURSO DE MÉRITOS – Aplicación de criterios de desempate / FACTORES DE DESEMPATE – En procesos de selección de contratación Estatal / PLIEGO DE CONDICIONES – Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES – Reglas de interpretación / PLIEGO DE CONDICIONES – Oportunidad para formular observaciones en cuanto a los criterios de desempate**

**Problema jurídico:** “¿Determinar la legalidad de la Resolución No. 378 del 19 de julio de 2017, que adjudicó el proceso de selección de concurso de méritos CM-PDA- 009-2017 conforme a los criterios de desempate que se siguieron en la audiencia de adjudicación que no se ajustaron al artículo 2.2.1.1.2.2.9. del Decreto 1082 de 2015 y el pliego de condiciones?”

**Tesis:** “(...) las pretensiones de la demanda se deben negar en razón a que no se demostró que no se hubiera cumplido con los requisitos de desempate previstos en el pliego de condiciones No. 6.6. y los previsto por 2.2.1.1.2.2.9. del Decreto 1082 de 2015, toda vez que el pliego de condiciones se realizó una interpretación de la norma, en la que se incluyeron todos los supuestos fijados para desempate en el Decreto 1082 de 2015. (...) el pliego de condiciones es un acto de carácter general que contiene una expresión de voluntad con efectos vinculantes. (...) En el texto de los pliegos de condiciones se podrían presentar alguna ambigüedad o contradicción lo que podría generar diferentes posiciones, y en este caso el relacionado con la regla de la escogencia del oferente en caso de empate. Se deberá acudir a las reglas de interpretación y hermenéutica que regula el tipo contractual, toda vez que los mismos son elaborados de manera unilateral por EPC SA ESP. (...) los pliegos de condiciones estuvieron a disposición de las partes para que presentaran las observaciones respecto de las reglas fijadas en el pliego, sin embargo, no se observa que el aquí demandante hubiera efectuado alguna observación y concretamente respecto de los parámetros fijados en el numeral 6.6. relacionado con los criterios de desempate. (...) Las reglas de la hermenéutica e interpretación permiten interpretar todas las normas en su contexto y con fundamentos en los principios de buena fe, igualdad y equilibrio entre las prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos (artículo 28 de la Ley 80 de 1993). (...) el hecho de que se hubiera efectuado en el pliego de condiciones una enumeración diferente a la establecida en el Decreto no altera la forma de la escogencia del contratista en caso de presentar empate en las ofertas, toda vez que se mantuvieron los mismos parámetros o directrices fijados, en consecuencia, se trató de una interpretación objetiva y textual que se la norma aplicada en los pliegos de condiciones, que no desbordó los límites u orden de elegibilidad previsto por el decreto. (...)”

[Providencia de 29 de enero de 2021. Sección Tercera, Subsección “B” Exp. 25000233600020170238300, M.P. Dr. Franklin Pérez Camargo.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Ejecutivo / AUTO – Resuelve recurso de reposición interpuesto contra el auto que repuso parcialmente la providencia que decretó medidas cautelares e incrementó el límite del embargo / RECURSO DE REPOSICIÓN – Procedencia / RECURSO DE REPOSICIÓN – No procede contra el auto que resuelve recurso de reposición salvo que éste contenga puntos nuevos o no decididos en el anterior**

**Problema jurídico 1:** *Determinar si procede o no el recurso de reposición contra el auto que resolvió el recurso de reposición formulado frente a la providencia que decretó medidas cautelares.*

**Tesis 1:** “(...) el auto que resuelve recurso de reposición no es susceptible de recurso alguno, sin embargo, en caso de contener puntos nuevos o no decididos en el anterior, sólo sobre ese punto es susceptible de recursos de ley. (...) En el caso concreto, por auto del 15 de octubre de 2020 se resolvió recurso de reposición contra la providencia que decretó medida

## SECCIÓN TERCERA

cautelar el 21 de agosto de 2019, en el sentido de incrementar el límite de la medida de embargo. Posteriormente, el apoderado de la parte ejecutada, presente recurso de reposición contra dicha decisión solicitando mantener el límite de la medida establecida en auto del 21 de agosto de 2019. En ese orden, considera el despacho precedente el recurso de reposición, sólo respecto del nuevo límite de la medida señalada en auto del 15 de octubre de 2020, y no sobre la medida como tal, en el sentido que la misma no es un hecho nuevo, pero en cambio si lo es el nuevo límite o incremento de embargo y retención establecido en auto del 15 de octubre de 2020. (...)"

### **MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO – Límite / REDUCCIÓN DE EMBARGOS – Procedencia y oportunidad procesal**

**Problema jurídico 2:** *Establecer si el límite que el Despacho fijó a la medida de embargo se ajusta o no al ordenamiento jurídico.*

**Tesis 2:** "(...) el valor de los bienes objeto de embargo y secuestro no podrán exceder el doble del crédito cobrado con intereses y las costas prudencialmente calculadas; límite que en el caso objeto de estudio se cumple si se considera que el valor de los derechos sobre el cual recae la medida no excede ostensiblemente aquel, máxime si se trata de un solo bien. En el sub lite, de las pretensiones de la demanda se determinó que las obligaciones adeudadas por de la demandada ETB a la ejecutante Comcel corresponde a la suma de \$26.647.498.109, más los intereses moratorios calculados a corte 31 de diciembre de 2018 por la suma de \$83.076.210.391, para un total de \$109.723.708.500 como objeto del litigio. Por consiguiente, para este despacho conforme al arbitrio dado en el artículo 599 del C.G.P., es dable establecer como límite de cuantía la suma correspondiente a \$219.447.417.000 incluida intereses y costas, valor que se reitera corresponde al doble de la suma adeudada. Ahora bien, en lo que hace a lo mencionado por el recurrente respecto de la reducción de embargo señalada en el artículo 600 del C.G.P. baste decir, que ello sólo es posible entrar a decidir "una vez consumados los embargos y secuestros, y antes de que se fije fecha para remate". (...) Así las cosas, no le quede más al despacho que confirmar la decisión recurrida, en el sentido que corresponde al juez establecer el límite de la medida cautelar, sin exceder el doble de lo debido como ocurrió en el presente caso. (...)"

[Providencia de 13 de enero de 2021. Sección Tercera, Subsección "B" Exp. 25000233600020190017100, M.P. Dr. Henry Aldemar Barreto Mogollón.](#)

---

## SECCIÓN CUARTA

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL – Límite máximo de base de cotización a la seguridad social / PLANILLAS PILA – Parametrización año 2013 sobre un tope legal diario / SALARIO INTEGRAL – Base para el cálculo de los aportes parafiscales / NOVEDAD DE INCAPACIDAD – Forma de liquidar los aportes al Sistema de la Protección Social**

**Problema Jurídico:** *Establecer: (i) si se realizaron los aportes al sistema integral de seguridad social teniendo en cuenta los topes máximos establecidos para el año 2013; y (ii) si se calcularon en debida forma los aportes al sistema de seguridad social respecto de trabajadores con salario integral y que presentaron novedad de incapacidad.*

**Tesis:** “(...) De las normas y jurisprudencia (artículo 5° de la Ley 793 de 2003, que modificó el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 y artículo 3° del Decreto reglamentario 510 de 2003 y sentencia del Consejo de Estado del 2 de octubre de 2019, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Exp. 25000-23-37-000-2015-02039-01-24090. Anota relatoría) transcritas en precedencia, se destaca que el límite máximo de base de cotización a la seguridad social es de 25 SMLMV, y que dicho límite se predica es del monto percibido por el trabajador durante el período mensual, sin tener en consideración los días laborados.

En el fallo de primera instancia se acompañó el anterior análisis, no obstante, se determinó que le asistía razón a la parte demandante, como quiera que logró acreditar que fue el propio sistema de cotización a través de las operadoras de PILA y el Ministerio de Salud, que imposibilitó durante el año 2013 pagar los aportes al sistema de seguridad social sobre el IBC real de aquellos trabajadores que devengaron más de 25 SMLMV y que laboraron menos de 30 días, pues se tenía parametrizada la PILA sobre un tope legal diario que no permitía el pago de aportes mayores, circunstancia que quebrantó la buena fe de Cepsa.

(...)

En ese orden, en el presente caso la Sala encuentra probado, conforme las manifestaciones transcritas en precedencia y que obran en el expediente, que para el año 2013 existía una parametrización de la PILA que impedía que los empleadores efectuaran cotizaciones al Sistema de Seguridad Social sobre el IBC real percibido, respecto a trabajadores que devengaban 25 SMLMV y laboraban menos de 30 días, pues dicha planilla permitía era calcular la liquidación de aportes con un tope de 25 SMLMV proporcional a los días trabajados.

Por lo anterior se comparten los argumentos expuestos por el Juez de Primera Instancia, en el sentido que fue el sistema de cotización manejado por las Operadoras de Información y el Ministerio de Salud que impidió a la empresa Cepsa Colombia S.A., en el período fiscalizado, cancelar los aportes al Sistema de Seguridad Social sobre el IBC real devengado, pues se encontraba parametrizada la PILA sobre un tope legal diario. (...)

(...)

De acuerdo con las normas y jurisprudencia en cita (artículos 18 de la Ley 50 de 1990, por el cual se modificó el artículo 132 del Código Sustantivo del Trabajo, 49 de la Ley 789 de 2002 y 5° de la Ley 797 de 2003 y sentencia del Consejo de Estado del 2 de octubre de 2019, MP. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Exp. 24090. Anota relatoría), se tiene que para calcular los aportes al Sistema de la Protección Social respecto de los trabajadores que devenguen un salario integral, deberá tomarse el 70% del total de dicho salario, que corresponde al factor remuneratorio, en donde el 30% corresponde al factor prestacional, porcentaje que no puede tomarse como base para liquidar los respectivos aportes.

(...)

De las normas citadas (artículos 70 del Decreto 807 de 1998 y 40 del Decreto 1406 de 1999. Anota relatoría), observa la Sala que contrario a lo manifestado por la parte demandante, la UGPP y el A quo no realizaron un indebida interpretación de las normas que regulan los salarios integrales y la novedad de incapacidad, habida cuenta que de la lectura de las mismas es claro que la liquidación de los aportes cuando se presenta dicha novedad deberá realizarse sobre el monto que se le pagó al trabajador por la incapacidad, sin que se tenga que someter a la estipulación remunerativa de salario integral.

Lo anterior, por cuanto lo que recibe el trabajador durante su incapacidad no es una remuneración laborar sino un auxilio monetario, el cual constituye una prestación de tipo económico diferente al salario integral devengado por el trabajador, y respecto del cual los artículos 70 del Decreto 806 de 1998 y 40 del Decreto 1406 de 1999 determinaron de forma clara que el IBC cuando se presenta dicha novedad será el propio valor de la incapacidad.

Igualmente, la Sala comparte el análisis del Juez de Primera Instancia, en el sentido que a pesar de que la sociedad demandante en algunos casos canceló a sus trabajadores un valor de incapacidad mayor al que legalmente le correspondía, ello no conlleva a que la cotización de dicha novedad en los salarios integrales deba realizarse sobre el 70% del valor de la incapacidad, pues existe norma especial que regula directamente la cotización de los aportes durante la novedad de incapacidad, estas son, los artículos 70 del Decreto 806 de 1998 y 40 del Decreto 1406 de 1999. (...)

[Providencia de 28 de enero de 2021, Sección Cuarta, Subsección “A”, Exp. 11001-33-37-039-2017-00133-01, M.P. Dra. Gloria Isabel Cáceres Martínez – Segunda Instancia.](#)

## SECCIÓN CUARTA

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / PROCESOS DE INTERVENCIÓN POR CAPTACIÓN ILEGAL – Medidas de intervención / MEDIDA DE TOMA DE POSESIÓN PARA SU DEVOLUCIÓN – Efectos / AGENTE INTERVENTOR – Están obligados a cumplir los deberes formales respecto a las obligaciones fiscales a las cuales se encuentre supeditado el contribuyente intervenido – Responsabilidad subsidiaria - Limite en el tiempo de la responsabilidad fiscal del agente interventor / PROCESO DE LIQUIDACIÓN JUDICIAL – Exigibilidad del procedimiento de aforo**

**Problema jurídico: 1.** *Determinar si el señor (\*\*\*) como agente interventor de la señora (\*\*\*), le es legalmente dable el responder como deudor subsidiario de las obligaciones fiscales referentes al impuesto al patrimonio del año 2011, tributo no declarado por la contribuyente fiscal. 2.* *En caso de determinarse la responsabilidad subsidiaria del agente interventor de la señora (\*\*\*), se deberá establecer si dicha responsabilidad está en cabeza de este, o por el contrario la misma descansa en el agente interventor que fungía en dicho cargo al momento de causarse el impuesto al patrimonio por el año gravable 2011. 3.* *Determinar si la entidad demandada notificó en debida forma y de conformidad con las normas procedimentales tributarias, en especial el artículo 717 del Estatuto Tributario, el Emplazamiento para Declarar No. 32293015000011 del 13 de marzo 2015, como requisito previo para expedir la Liquidación Oficial de Aforo No. 322412016000032 del 09 de febrero 2016. 4.* *De conformidad con lo anterior, establecer si con la falta de notificación del Emplazamiento para Declarar No. 32293015000011 del 13 de marzo 2015, se vulneró el derecho al debido proceso de la señora (\*\*\*) (Sujeto pasivo del impuesto al patrimonio por el año 2011), en cuanto a la imposibilidad que dicha omisión la condujo a no cumplir con su obligación fiscal de declarar.*

**Tesis:** “(...) De conformidad con la normativa antes expuesta (artículos 1 y 2 del Decreto 4334 de 2008. Anota relatoría), es evidente que dadas las condiciones de emergencia económica acontecidas para el año 2008, se estableció un procedimiento especial encaminado a la intervención estatal de los negocios, operaciones y patrimonio de las personas naturales o jurídicas que desarrollan o participan en las actividades financieras sin la debida autorización estatal, conforme a la ley, para lo cual se le otorgan a la Superintendencia de Sociedades amplias facultades para ordenar la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de dichas personas, con el objeto de restablecer y preservar el interés público amenazado.

(...)

De acuerdo con este último articulado (artículos 7 y 9 del Decreto 4334/2008. Anota relatoría), para la intervención de los capitales de la personas investigadas bajo el procedimiento descrito en este decreto, será necesario el nombramiento de un agente interventor, quien actuará como representante legal de la entidad en proceso de intervención, cuando se trate de una persona jurídica, o como administrador de bienes, cuando se trate de una persona natural intervenida, y que ejecutará los actos derivados del proceso de intervención que no estén en cabeza de otra autoridad.

(...)

Dicha intervención podrá ser llevada a cabo, mediante la actuación del Agente de Intervención, el cual por ministerio de la ley tendrá a su cargo la representación legal, si se trata de una persona jurídica, o la administración de los bienes de la persona natural intervenida, ostentando a su vez facultades amplísimas, por cuanto es el competente para tomar las decisiones y proferir providencias que no estén en cabeza de otra autoridad.

(...)

Teniendo en cuenta lo anterior (transcripción artículos 571 y 573 del E.T. anota relatoría) , y dado que el numeral 1º del artículo 9º del Decreto 4334 de 2008 estableció que, el Agente Interventor que sea nombrado dentro del proceso de intervención patrimonial de que trata el mencionado decreto, tendrá a su cargo la representación legal, si se trata de una persona jurídica, o la administración de los bienes de la persona natural intervenida, lo cual conduce a establecer que este Agente Interventor por las calidades dadas bajo el mencionado decreto deberá cumplir con los deberes legales establecidos en el artículo 571 del Estatuto tributario, por cuanto sustituye en la administración de los bienes a los contribuyentes intervenidos, por lo cual y bajo el criterio de la norma en mención, estará obligado a cumplir los deberes formales señalados en la ley o en el reglamento respecto a las obligaciones fiscales a las cuales se encuentre supeditado el contribuyente intervenido, donde en caso de darse el incumplimiento de los mismos, tendrá que responder subsidiariamente por dicho incumplimiento, de conformidad con el artículo 573 *ibídem*. (...)

Dado lo hasta aquí expuesto, se evidencia que el Agente Interventor dentro del proceso de intervención llevado a cabo en contra de la señora (\*\*\*), por ser el administrador de los bienes de la contribuyente desde el momento de su posesión (9 de febrero de 2009) estaba en la obligación de presentar la declaración del impuesto al patrimonio de la contribuyente por el año gravable 2011, lo cual no fue llevado a cabo por éste, hecho por el cual deberá responder de manera subsidiaria por el incumplimiento de la obligación formal antes descrita, de conformidad con el artículo 573 del Estatuto Tributario.

(...)

Es claro así que el parágrafo único del artículo 9º del Decreto 4334 de 2008, establece que las responsabilidades fiscales, parafiscales, aduaneras, cambiarias o derivadas de tasas y contribuciones nacionales o territoriales de los agentes

## SECCIÓN CUARTA

interventores, se limitarán al tiempo durante el cual ejerzan el cargo, contado a partir de la fecha de su posesión hasta la de expedición de la providencia de declaración de terminación de la toma de posesión por parte de la Superintendencia de Sociedades.

(...)

En ese orden, y ya que la señora (\*\*\*) fue sometida a un proceso de intervención judicial patrimonial el día 9 de febrero de 2009, de conformidad con lo establecido en el decreto 4334 de 2008, y como consecuencia de ello la mencionada contribuyente quedó incurso en un proceso de liquidación judicial a partir del 27 de agosto de 2013, se sobrentiende que al momento de serle notificado al liquidador de la mencionada contribuyente el emplazamiento para declarar No. 3223920150000011 del 13 de marzo de 2015, ya a la contribuyente no le era exigible el procedimiento de aforo llevado en su contra en la medida en que esta estaba en curso en un proceso de liquidación judicial en el cual sus acreedores debían haberse presentado al proceso de liquidación judicial dentro de los términos establecidos para ello por la Ley 1116 de 2006 para hacer exigible los créditos a su favor, no siéndole así exigible a ésta el procedimiento de aforo llevado a cabo por la entidad demandada.

De conformidad con lo anterior, para la Sala de decisión es evidente que la decisión de la Administración plasmada en los actos administrativos demandados no se apoya en normas vigentes y no es coincidente con los hechos investigados, así como con el material probatorio obrante dentro del proceso, por lo cual la decisión adoptada en ellos, referente a que el hoy demandante por su actuación como Agente Interventor de la señora Luz María Rivas Montoya debe responder de manera subsidiaria por el incumplimiento al deber formal de declarar el impuesto al patrimonio por el año 2011, no es legal ni acorde a derecho. (...)"

[Providencia de 28 de enero de 2021, Sección Cuarta, Subsección "A", Exp. 25000233700020170095100, M.P. Dra. Amparo Navarro López – Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / MANDAMIENTO DE PAGO – Excepciones / CONDICIÓN ESPECIAL PARA EL PAGO DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES – Beneficiarios – Requisitos para acceder al beneficio / REQUISITO DE MORA – Inaplicabilidad de la figura de constitución en mora a las obligaciones fiscales / SANCIÓN POR DEVOLUCIÓN Y/O COMPENSACIÓN IMPROCEDENTES – El hecho de que los actos administrativos en los que se impone la sanción sean demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en forma alguna implica un cambio en el estado de mora del contribuyente**

**Problema jurídico:** *Determinar si era improcedente la condición especial de pago, y en consecuencia procede el cobro efectuado por la Administración en los actos administrativos demandados.*

**Tesis:** "(...) En este orden, como se desprende del numeral 1 del artículo 831 Estatuto Tributario, puede excepcionarse el mandamiento de pago cuando la obligación objeto de cobro ha sido cancelada total o parcialmente.

(...)

De acuerdo con la norma transcrita, son beneficiarios de la condición especial de pago los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de tributos nacionales, que, dentro de los seis meses siguientes al 29 de diciembre de 2010, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1430 de 2010, se encontrarán en mora por el pago de impuestos y demás tributos correspondientes a los periodos 2008 y anteriores.

Para acogerse a la condición especial de pago, el artículo 48 de la Ley 1430 de 2010 previó el mecanismo de pago de contado, según el cual, el deudor que escogía hacer el pago de sus obligaciones tributarias, de los periodos 2008 y anteriores, en mora, podía reducir al 50% el valor de los intereses causados y de las sanciones, siempre que cumpliera los siguientes requisitos:

- o Pagar el valor total de la obligación principal, el 50% de los intereses causados y el 50% de las sanciones.
- o Realizar el pago dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, es decir, hasta el 29 de junio de 2011. Los contribuyentes del sector agropecuario podían pagar hasta el 29 de octubre de 2011.

(...)

Frente al requisito relacionado con la mora, que es objeto de discusión, es importante resaltar que las obligaciones relacionadas con impuestos nacen de la Ley y se regulan por las normas tributarias que las establecen, de manera que, para determinar el estado de mora de un contribuyente, debe analizarse la regulación de la obligación respectiva.

Así lo precisó la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia n.º 18192 del 6 de septiembre de 2012, indicando que la figura de constitución en mora propia del derecho civil no resulta aplicable a las obligaciones fiscales, como quiera que estas se originan en la Ley que las establece y no en una relación contractual<sup>2</sup>:

## SECCIÓN CUARTA

*“La constitución en mora es un concepto propio de las obligaciones contractuales. Para que haya responsabilidad contractual es preciso que exista un contrato y que el vínculo que genera esa responsabilidad surja de la relación contractual.*

*En el caso concreto de los impuestos, son obligaciones que no nacen ni de la convención ni de los hechos de las partes, sino de la ley (art. 1494 del C. C.), y según el artículo 34 de la Ley 57 de 1887 las obligaciones que “nacen de la ley se expresan en ella”; y no se rigen por las previsiones del Código Civil en cuanto regula las obligaciones que nacen entre particulares, sino por las leyes tributarias que las establecen.*

*El Estatuto Tributario Nacional no consagra este procedimiento (constitución en mora) como requisito previo para proferir el mandamiento de pago. En este orden de ideas, y en consideración a que la acción se instauró en contra de actos administrativos no susceptibles de control jurisdiccional, no es posible que la Sala profiera fallo de fondo respecto de los actos demandados” (Subrayado fuera de texto).*

(...)

Según el artículo 670 del Estatuto Tributario, la obligación de pagar la sanción surge con su imposición por parte de la Administración Tributaria, para lo cual, tiene un término de dos (2) años contados a partir de la fecha en que se notifique la liquidación oficial que dio lugar al rechazo o modificación del saldo a favor.

En efecto, el contribuyente está obligado al pago de la sanción desde su imposición por parte de la Administración Tributaria, siendo que en esa resolución sanción se determina el monto adeudado, y se le ordena el reintegro y el pago de los intereses moratorios y la sanción. En este orden, desde el momento en que se aplica la sanción por parte la DIAN, el contribuyente está en mora, entendiendo por tal, el retardo en el cumplimiento de la obligación.

(...)

Contrario a lo afirmado por la DIAN, el hecho que los actos administrativos en los que se impone la sanción sean demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en forma alguna implica un cambio en el estado de mora del contribuyente, en tanto que, los efectos del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho están referidos al proceso de cobro coactivo, según el artículo 828 del Estatuto Tributario. En palabras de la Sección Cuarta de Consejo de Estado (en sentencia del 12 de marzo de 2020, Exp.: 24425, C.P. Dr. Milton Chaves García. Anota relatoría) *“el hecho de que la DIAN no pueda iniciar el proceso de cobro coactivo hasta tanto los actos administrativos se encuentren en firme, no implica que la obligación no se haya constituido en mora.”*

En el caso objeto de estudio, la Sala observa que el acto administrativo en el que se impuso a HOCOL S.A. sanción por improcedencia de las devoluciones y/o compensaciones, consistente en el incremento en un 50% de los intereses moratorios liquidados sobre la base de CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL PESOS M/CTE. (\$57.687.000), por el impuesto sobre las ventas del tercer bimestre del año gravable 2003, corresponde a la Resolución Sanción n.º 900001 del 10 de abril de 2008, la cual, evidentemente fue proferida antes del 29 de diciembre de 2010, fecha entrada en vigencia de la Ley 1430 de 2010 (...)

(...)

Ahora, tal y como se ha precisado en el proceso si está probado que HOCOL S.A. tenía derecho a acceder al beneficio tributario contenido en el artículo 48 de la Ley 1430 de 2010, y en consecuencia era del caso declarar probada la excepción de pago propuesta contra el mandamiento de pago. (...)

**Sentencia con aclaración de voto de la Dra. Gloria Isabel Cáceres Martínez**

[Providencia de 28 de enero de 2021, Sección Cuarta, Subsección “A”, Exp. 11001333703920170009601, M.P. Dr. Luis Antonio Rodríguez Montaña – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / COBRO COACTIVO – Procedimiento de cobro coactivo para las entidades públicas / TITULOS EJECUTIVOS – Concepto / ACTO ADMINISTRATIVO – Ejecutoria / ACCIÓN DE COBRO – Oportunidad para ejercerla / PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO – Interrupción y suspensión del término de prescripción / DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Concepto - Causales**

**Problema jurídico:** *Analizar si, la acción de cobro adelantada por la U.A.E. de AERONAUTICA CIVIL se ejerció dentro de la oportunidad legalmente establecida para tal efecto o si, por el contrario, operó la pérdida de fuerza de ejecutoria del acto administrativo que sirve de título al proceso de cobro coactivo o, en su defecto, la prescripción de la acción de cobro, como lo afirma la parte demandante.*

**Tesis:** “(...) 3.1. Procedimiento de cobro coactivo para las entidades públicas.

(...)

## SECCIÓN CUARTA

En virtud de la norma transcrita (artículo 5 de la Ley 1066 de 2006. Anota relatoría), todas las entidades públicas que tengan la facultad de recaudar rentas o caudales públicos de nivel territorial gozan de jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones que resulten a su favor y, para estos efectos, deberán atender el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

(...)

De manera que, tratándose del cobro de obligaciones a favor de la U.A.E. de AERONAUTICA CIVIL, el procedimiento adelantado para obtener su recaudo debe realizarse atendiendo a las reglas previstas en el Estatuto Tributario.

(...)

Acorde con esta norma (artículo 828 del E.T. Anota relatoría), cualquier acto administrativo que contenga una suma líquida de dinero exigible, constituye título ejecutivo siempre que se encuentre debidamente ejecutoriado.

(...)

La norma transcrita (artículo 829 del E.T. Anota relatoría) señala cuándo se entienden ejecutoriados los actos administrativos, condición que deriva de su notificación, es decir, del conocimiento que tenga el interesado de lo decidido por la autoridad. Por ello, la ejecutoria de un acto administrativo depende forzosamente de su notificación, pues acreditada esta actuación es posible inferir que la decisión de la Administración se encuentra en firme porque el obligado contó con la oportunidad de ejercer los derechos de defensa y contradicción a través de los recursos en sede administrativa y los mecanismos de control ante la jurisdicción.

### 3.2. Oportunidad para ejercer la acción de cobro.

(...)

En virtud de la disposición prenotada (artículo 817 del E.T. Anota relatoría), por regla general la acción de cobro prescribe al cabo de 5 años contados a partir de la fecha en que las obligaciones fiscales se hicieron legalmente exigibles.

(...)

De la norma anotada (artículo 818 del E.T. Anota relatoría) deviene que la prescripción de la acción de cobro se interrumpe en las siguientes situaciones:

- **Con la notificación del mandamiento de pago.**
- Por el otorgamiento de facilidad para el pago.
- Por la admisión de la solicitud de concordato.
- Por la declaratoria oficial de liquidación forzosa administrativa.

Una vez ocurrida la interrupción, el término de prescripción empezará a correr nuevamente según el caso:

- **Desde el día siguiente a la notificación del mandamiento.**
- Desde la ejecutoria del acto que declara el incumplimiento de la facilidad.
- Desde la terminación del concordato.
- Desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.

De lo anterior se desprende que la obligación de la Administración no solo es iniciar la acción de cobro coactivo dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que se hizo exigible la obligación, sino que, una vez iniciada, debe culminarla en ese término, so pena de que los actos que expida después de expirado dicho plazo queden viciados por falta de competencia temporal.

### 3.3. Del decaimiento del acto administrativo

El decaimiento del acto administrativo se encuentra regulado expresamente en el artículo 91 del CPACA y es una de las causas por las cuales los actos administrativos pierden su fuerza ejecutoria. Dicho fenómeno opera de manera sobreviniente y por ministerio de la ley, al desaparecer los fundamentos fácticos o jurídicos que dieron lugar a su expedición.

(...)

Dicho en otras palabras, con el decaimiento se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo y desaparecen al mismo tiempo, tanto la potestad que tiene la Administración para forzar su acatamiento, como el derecho del administrado de exigir su ejecución (ejecutoriedad y ejecutabilidad).

(...)

Al respecto, sea lo primero aclarar que el proceso de cobro coactivo para obtener el pago de deudas a favor de la

## SECCIÓN CUARTA

Administración se rige por el Estatuto Tributario, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006, que reviste de la facultad de cobro coactivo a las entidades públicas, en general, norma que no se refiere de manera exclusiva a rentas o tributos, sino también a todo tipo de caudales públicos.

(...)

En este punto, es preciso aclarar la diferencia entre las dos figuras jurídicas mencionadas por las partes, esto es, la prescripción de la acción de cobro y la pérdida de ejecutoria del acto administrativo. La primera de ellas, entendida como una institución jurídica en virtud de la cual se extinguen las acciones si su titular no hace uso de las mismas en el término señalado en la ley, guarda relación con la ejecutividad del acto administrativo, es decir, su idoneidad para servir como título de ejecución.

Mientras que la pérdida de fuerza de ejecutoria, ocurre cuando el acto administrativo deja de ser obligatorio al desaparecer sus fundamentos de hecho o de derecho y, se relaciona con la ejecutoriedad del acto administrativo, es decir, con facultad que tiene la administración para que por sus propios medios y por sí misma, pueda hacerlo cumplir.

Conforme lo anterior, la ejecutividad del acto administrativo se extingue por el simple transcurso del tiempo previsto en la ley, sin que la Administración haya ejercido la acción respectiva, de modo que, lo que prescribe es la acción y pierde fuerza ejecutoria el acto en sí mismo.

(...)

Es necesario anotar que la prescripción de la acción de cobro, una vez iniciado el procedimiento de cobro coactivo, dentro de los 5 años siguientes a su interrupción, sea por la notificación del mandamiento de pago o por la suscripción de un acuerdo de pago, implica que dentro de ese lapso debe culminarse el procedimiento de cobro, lo cual solo ocurre con el acto de adjudicación de bienes o que hace efectivo el remate, situaciones que dan cuenta del pago efectivo de la obligación perseguida (...)

(...)

De acuerdo con lo anterior, es claro que la Administración no puede extender de manera indefinida el procedimiento de cobro coactivo, pues para el efecto la ley le concedió el término de 5 años para culminarlo, esto es, a fin de que obtenga la satisfacción definitiva de la obligación insoluble mediante un acto que constituya pago, como lo es la adjudicación de bienes o el acto del remate de los mismos. De manera que no basta que se adelanten una serie de actuaciones que denoten la existencia del procedimiento de cobro, sino que debe alcanzarse el fin del trámite, esto es, el pago efectivo.

(...)

Por lo anterior, teniendo en cuenta que en el expediente administrativo allegado a esta actuación judicial no existe prueba de la terminación del procedimiento de cobro, es dable concluir entonces que la entidad demandada no obtuvo la satisfacción de la obligación mediante un acto que denote la extinción de la obligación (adjudicación o remate de bienes); motivo por el cual, a la fecha de expedición del acto acusado, esto es, el Oficio 1053.083-2018001565 del 17 de enero de 2018, la U.A.E. de AERONAUTICA CIVIL había perdido competencia temporal para continuar con la ejecución por la extinción de la obligación dada la prescripción de la acción de cobro. (...)"

[Providencia de 28 de enero de 2021, Sección Cuarta, Subsección "B", Exp. 11001333704020180018501, M.P. Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya – Segunda Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL – Nulidad y restablecimiento del derecho / FACULTAD DE FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN – Práctica de la inspección aduanera / INSPECCIÓN ADUANERA – Procedimiento para practicar la diligencia de inspección aduanera / DECLARACIONES DE IMPORTACIÓN – Proceso de revisión / LIQUIDACIÓN OFICIAL DE CORRECCIÓN – Facultad que tiene la Administración para proferir liquidación oficial de corrección por errores en las declaraciones de importación, como las relacionadas con la subpartida arancelaria en la que se clasificó la mercancía / PROCESO DE APREHENSIÓN Y DECOMISO – Causales de aprehensión y decomiso / CLASIFICACIÓN ARANCELARIA – Aplicación de reglas interpretativas**

**Problema jurídico:** Verificar: **a)** Si la DIAN vulneró el derecho al debido proceso de la sociedad demandante por practicar una visita administrativa en una dirección diferente a la informada en el auto comisorio. **b)** Si como lo estima el apelante, la declaración de una mercancía con materia constitutiva diferente a la determinada en el análisis fisicoquímico adelantado por la Administración Aduanera, da lugar a que la misma tenga que ser aprehendida y decomisada en razón a que se considera mercancía no declarada; o si como lo considera la DIAN, tal situación conlleva a la reclasificación arancelaria de la mercancía y el consecuente cobro de los tributos aduaneros que resulten de la nueva clasificación. **c)** Si la entidad demandada adelantó una correcta valoración probatoria para establecer la composición fisicoquímica de la mercancía importada y determinar que la misma debe ser clasificada en la subpartida arancelaria 63.07.90.30.00.

## SECCIÓN CUARTA

### **Tesis: “(...) 5.1. DE LAS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA PRÁCTICA DE LA INSPECCIÓN ADUANERA.**

(...)

En ese sentido, la DIAN es la única entidad competente para verificar la legalidad de la importación de las mercancías que ingresen al territorio nacional aduanero, y para tal efecto cuenta con las facultades de fiscalización y control previstas en el artículo 470 *ibidem* (Decreto 2685 de 1999. Anota relatoría) (...)

(...)

De manera que, la DIAN en ejercicio de su potestad para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías hacia y desde el territorio aduanero nacional puede acudir a las facultades de fiscalización como mecanismos eficaces para verificar el cumplimiento de la obligación y el pago de los tributos aduaneros, a través de la verificación de la exactitud de las declaraciones de importación y sus soportes.

La Administración en desarrollo de las facultades de fiscalización puede efectuar las diligencias y practicar las pruebas necesarias para la correcta y oportuna determinación de los tributos aduaneros, y si es del caso, aplicar las sanciones pertinentes. (...)

(...)

En ese contexto, la inspección aduanera es un medio que permite a la DIAN la constatación directa de hechos relacionados con un proceso administrativo para verificar la exactitud de las declaraciones, la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones aduaneras y el cumplimiento de obligaciones formales; en desarrollo de aquella se pueden decretar los medios probatorios que se estimen pertinentes.

(...)

Bajo esta normativa (artículos 472 y 473 del Decreto 2685 de 1999. Anota relatoría), la inspección aduanera de fiscalización se decreta mediante auto que debe contener específicamente los hechos materia de la prueba y los funcionarios comisionados para el efecto. La diligencia sólo puede iniciarse una vez notificado el auto que la ordene, ya sea a través de correo o personalmente, y de su desarrollo se debe levantar un acta que contenga los hechos, las pruebas, los fundamentos y la fecha de cierre.

(...)

En conclusión, la actuación de la Administración de Aduanas de practicar la inspección en una dirección diferente a la informada en el auto comisorio no es razón para considerar que hubo vulneración del derecho al debido proceso y como consecuencia de ello declarar la nulidad de la actuación administrativa, pues quedó demostrado que la inspección estuvo precedida de auto que la ordenara con el cumplimiento de los requisitos legales, que el mismo se notificó a la parte interesada y aquella tuvo la oportunidad de intervenir en desarrollo de la diligencia.

(...)

### **5.2. DEL PROCESO DE REVISIÓN DE LAS DECLARACIONES DE IMPORTACIÓN.**

(...)

De acuerdo con la norma transcrita (artículo 513 del Decreto 2685 de 1999. Anota relatoría), la DIAN puede formular liquidación oficial de corrección por errores en las declaraciones de importación, como lo son los relacionados con la subpartida arancelaria en la que se clasificó la mercancía.

(...)

En esos términos, cuando la Autoridad Aduanera en uso de las facultades de fiscalización verifica la exactitud de las declaraciones de importación y sus soportes, que pueden ser posterior a la operación de comercio exterior (artículo 469 del Decreto 2685 de 1999), y detecta errores a partir del análisis de la mercancía importada que recaigan en aspectos como la subpartida arancelaria y que impliquen un menor valor de los tributos aduaneros, está autorizada para formular liquidación oficial de corrección en los términos del artículo 513 *ibidem* siguiendo el procedimiento previsto en el capítulo XIV del citado decreto.

### **5.3. DEL PROCESO DE APREHENSIÓN Y DECOMISO.**

Las normas tributarias consagran un procedimiento diferente al de determinación de tributos aduaneros, que tiene por finalidad definir la situación jurídica de las mercancías, el cual se inicia con su aprehensión y puede culminar con el decomiso de la misma, por la configuración de alguna de las causales enlistadas en el artículo 502 del Decreto 2685 de 1999, o cuando la mercancía se entiende no declarada ante la autoridad aduanera en los casos previstos en el artículo 231-1 *ibidem*.

(...)

## SECCIÓN CUARTA

Conforme a lo expuesto (transcripción de artículos 232-1 y 502 del Decreto 2685 de 1999. Anota relatoría) se tiene que, la aprehensión y decomiso de mercancías procede en los eventos descritos, y fundamentalmente está dirigido a prevenir, controlar y reprimir el ingreso de mercancías al país, que estén prohibidas, no cumplan con los requisitos legales necesarios para autorizar su nacionalización; o se incumplan los términos del régimen legal de importación que le fue autorizado.

Por su parte, el proceso de liquidación oficial se adelanta por la autoridad aduanera, con el objetivo de corregir los errores registrados en las declaraciones de importación y que fundamentalmente repercuten en el pago de un menor tributo, esto es, cuando hay error en la subpartida arancelaria, tarifa, tasa de cambio o tratamiento preferencial; igualmente, cuando la menor liquidación obedezca a un error aritmético o a una sanción no liquidada en la declaración estando obligada a ello.

(...)

Cuando se presentan errores en el diligenciamiento de las declaraciones de importación en cuanto a la subpartida arancelaria, tarifas, tasa de cambio, sanciones, operación aritmética, modalidad o tratamiento preferencia, que conllevan a la disminución de los tributos aduaneros, el artículo 513 del Decreto 2685 de 1999 faculta a la Administración Aduanera para formular liquidación oficial de corrección con el objeto de establecer el monto real de los tributos aduaneros.

(...)

Las razones aducidas por la Administración no se refieren en forma alguna a la existencia de un error en la mercancía descrita ni mucho menos a mercancía no amparada en una declaración o a cantidades superiores a las registrada que diera lugar a la configuración de causales de aprehensión y decomiso previstas en los artículos 232-1 y 502 de Decreto 2685 de 1999; sino que se trata de censuras o cuestionamientos respecto de la composición de la mercancía y la clasificación en una subpartida arancelaria.

Por lo tanto, los motivos de la DIAN para iniciar la investigación aduanera están previstas como causales de liquidación oficial de corrección de la declaración de importación, y no de definición de situación jurídica de la mercancía, pues las irregularidades están relacionadas con la clasificación arancelaria a partir de la composición de la mercancía, lo que trae como consecuencia el pago de menores tributos aduaneros.

(...)

### **5.4. VALORACIÓN PROBATORIA PARA LA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA DEL PRODUCTO IMPORTADO POR POLYMEDICAL DE COLOMBIA S.A.S.**

(...)

De conformidad con lo anterior, cuando dentro de una misma partida arancelaria existen varias subpartidas, la clasificación de aquellas se determinará atendiendo a los textos y notas de la subpartida correspondiente.

Sobre la clasificación arancelaria y la especial aplicación de las reglas interpretativas, el H. Consejo de Estado (en sentencia del 15 de junio de 2017, Exp. 18483, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Anota relatoría) ha indicado:

#### ***De la clasificación arancelaria. Reiteración de jurisprudencia***

***La Sala reitera que el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, aprobado mediante la Ley 646 de 2001, dice que se entiende por Sistema Armonizado: la nomenclatura que comprenda las partidas, subpartidas y los códigos numéricos correspondientes, las Notas de las secciones, de los capítulos y de las subpartidas, así como las Reglas Generales para interpretación del Sistema Armonizado que figuran en el anexo del Convenio (literal a), artículo 1º del Convenio).***

(...)

***Las reglas generales de interpretación son preceptos o instrucciones sobre cómo debe entenderse la nomenclatura arancelaria, y que guían en la selección de la subpartida que le corresponde a la mercancía objeto de clasificación.***

*De manera que la actividad de clasificar arancelariamente mercancías comporta dos análisis: uno de tipo fáctico y el otro de tipo jurídico.*

*El análisis fáctico tiene como fin identificar las características y naturaleza de la mercancía objeto de clasificación arancelaria, análisis que por su complejidad puede requerir del concepto de expertos que permitan esclarecer la clase o tipo de mercancía, pues, como se comentó, la nomenclatura arancelaria está estructurada de tal manera que a las mercancías les corresponda una y tan solo una subpartida arancelaria.*

*El análisis técnico jurídico, en cambio, comporta la aplicación obligatoria de las notas legales y de las reglas generales de interpretación del sistema armonizado. Las notas explicativas, se reitera, fungen como meros criterios auxiliares, y, por tanto, no son de carácter obligatorio (...). (Se resalta).*

## SECCIÓN CUARTA

(...)

La aplicación del arancel mixto referido en las disposiciones normativas, sólo se hizo extensiva por un año contado a partir de la entrada en vigencia del Decreto que lo creó (Dto. 74 de 2013), sin que al mismo se vieran sometidas las importaciones originarias de los países con los cuales Colombia suscribió Acuerdos Comerciales de Libre Comercio, que para la época se hallaren vigentes.

(...)

Por contera, la clasificación arancelaria realizada por la demandante en el denuncia privado de importación, no se ajusta a las características propias del producto importado, toda vez que la subpartida registrada por aquella identificada con la nomenclatura 48.18, de conformidad con la nota explicativa del SA, comprende *el papel higiénico y los papeles similares, la guata de celulosa o la napa de fibras de celulosa, para uso doméstico o sanitario: 1) en tiras o bobinas (rollos) de una anchura inferior o igual a 36 cm; 2) en hojas cuadradas o rectangulares cuyos lados no excedan de 36 cm, sin plegar; 3) cortado de forma distinta de la cuadrada o rectangular. Esta partida también comprende los artículos de uso doméstico, de tocador, higiénico u hospitalario y las prendas y complementos (accesorios) de vestir de pasta de papel, papel, guata de celulosa o napa de fibras de celulosa; elementos que no fueron empleados para la fabricación de las mascarillas desechables importadas.*

La clasificación arancelaria del producto importado influyó en la liquidación de los tributos aduaneros, declarando por ese concepto un menor valor al que legalmente correspondía, toda vez que al haberse identificado la mercancía con la subpartida 48.18, cuando lo correcto era la 63.07, la contribuyente dejó de pagar el arancel mixto compuesto por el arancel ad *valorem* del 10% y el arancel específico de 5 USD por kilo(...)

(...)

En virtud de lo anterior, concluye la Sala que los actos administrativos acusados se ajustan a derecho al haberse demostrado que los tapabocas desechables importados por la sociedad Polymedical de Colombia S.A.S. mediante la declaración con autoadhesivo No. 07589260279917 del 22 de octubre de 2014, deben ser clasificados con la subpartida arancelaria 6307.90.30.00, conforme las características propias del producto y las reglas de interpretación a las notas explicativas de la subpartida 6307. (...)"

[Providencia de 28 de enero de 2021, Sección Cuarta, Subsección "B", Exp. 11001333704320180022401, M.P. Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado – Segunda Instancia.](#)

---

# ACCIONES DE TUTELA

## ACCIÓN DE TUTELA / PROTECCIÓN DEL FUERO DE MATERNIDAD – Reglas generales aplicables / AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN – ANTV – Proceso de liquidación / PROCESO DE LIQUIDACIÓN – Régimen laboral y prestaciones

**Problema Jurídico:** *Debe resolver la Sala, conforme a la impugnación presentada por la señora (\*\*\*) , si debe confirmarse o revocarse la sentencia objeto de esta providencia.*

**Tesis:** “(...) De conformidad con la jurisprudencia constitucional antes transcrita (sentencia SU-075 de 2018 M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado. Anota relatoría) se tiene que, el fuero de maternidad contiene distintas medidas de protección como lo son: (i) la prohibición general de despido a las mujeres por motivo de embarazo o lactancia, (ii) autorización del inspector del trabajo para despido, (iii) la presunción en cuanto a que si se despide a una mujer dentro del periodo de embarazo y/o meses posteriores al parto, tuvo como motivo o causa el embarazo o la lactancia, (iv) indemnización por despido sin autorización del Ministerio del Trabajo, (v) cuando por alguna razón excepcional se interrumpa total o parcialmente el periodo de descanso al cual tiene derecho, se debe efectuar el pago correspondiente a la licencia de maternidad durante dicho término y, (vi) impone la obligación para el empleador de mantener vinculada a la trabajadora que disfruta de los descansos remunerados contemplados en dicho capítulo. Además, sanciona con la ineficacia “el despido que el empleador comunique a la trabajadora en tales periodos”

(...)

De conformidad con las normas antes mencionadas (artículos 39, 41 y 42 de la Ley 1978 de 2019. Anota relatoría) se tiene que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1978 de 2019, la ANTV entraría en proceso de liquidación que debía concluir en un plazo de seis (6) meses contados a partir de su entrada en liquidación, aunque podría ser prorrogado por el Gobierno Nacional mediante acto administrativo debidamente motivado, cuando las circunstancias así lo requieran y, en todo caso, dicha prórroga o prórrogas no podrán exceder en total de seis (6) meses. Adicional a lo anterior, el régimen de liquidación será el determinado en el Decreto Ley 254 de 2000 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

(...)

De conformidad con la norma antes citada (artículo 8 del Decreto 254 de 2000. Anota relatoría) se tiene que, el liquidador elaborará un programa de supresión de cargos (Resolución No. 103 del veinticuatro (24) de febrero de 2020) y, una vez vencido el término de liquidación quedarán automáticamente suprimidos los cargos existentes y terminarán las relaciones laborales de acuerdo con el respectivo régimen legal, situación última, que en el presente caso ocurrió el día diez (10) de julio de 2020.

(,,)

De conformidad con el acto administrativo contenido en la Resolución No. 103 de 2020 y el Decreto 254 de 2000 antes citados, se tiene que, en el presente caso, el cargo ocupado por la señora Lorena Andrea Rojas Gutiérrez se mantendría vigente en la planta de personal como transitorios mientras (i) se venciera el término de la protección constitucional y legal **(ii) cuando se produjera el cierre definitivo de la liquidación**, situación que como se mencionó con anterioridad, ocurrió el diez (10) de julio de 2020.

En este orden de ideas, la Sala comparte la decisión adoptada por el A-quo toda vez que, la accionante al momento en que finalizó el proceso liquidatorio, se encontraba en su licencia de maternidad, a la entidad accionada le asistía la obligación de ajustar las prestaciones reconocidas mediante la Resolución N° 272 del diez (10) de julio hasta la fecha de finalización de la licencia de maternidad, es decir, hasta el veinte (20) de septiembre de 2020, para lo cual, canceló los valores correspondientes (...)

Por los anteriores argumentos, se tiene que a la señora (\*\*\*) se le terminó su vínculo laboral con la ANTV en razón a las facultades otorgadas al agente liquidador, indicando que, si bien es cierto la accionante gozaba de protección constitucional y legal de licencia de maternidad, también lo es que, el agente liquidador ajustó los valores a pagar hasta la culminación de su licencia de maternidad, esto es, hasta el día veinte (20) de septiembre de 2020, razón por la cual no se avizora vulneración a derecho fundamental alguno y en consecuencia, la Sala confirmará la sentencia de fecha veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Segunda. (...)

[Providencia de 29 de enero de 2021, Sección Primera, Subsección “A”, Exp. 11001334204620200026201, M.P. Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno – Segunda Instancia.](#)

# ACCIONES DE TUTELA

## ACCIÓN DE TUTELA – Principio de subsidiariedad – Improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos

**Problema Jurídico:** *Debe resolver la Sala, conforme a la impugnación presentada por el señor (\*\*\*) a través de apoderado judicial, si debe confirmarse o revocarse la sentencia objeto de esta providencia.*

**Tesis:** “(...) Así mismo, es importante señalar que, el juez de tutela no es el competente para pronunciarse respecto a la legalidad del acto administrativo contenido en el Auto No. 1957 del veintiuno (21) de noviembre de 2019 ni mucho menos, pronunciarse respecto a una solicitud de reintegro, toda vez que se estaría desplazando al juez ordinario determinado para tal efecto, lo que desnaturalizaría el carácter transitorio de la acción de tutela.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional antes citada (sentencia de la Corte constitucional C-543 de 1992. Anota relatoría), la Sala observa que no puede utilizarse la acción de tutela para solicitar el reintegro laboral del accionante a la sociedad Carbones del Cerrejón S.A., pues se convertiría en un mecanismo que atentaría contra el principio de seguridad jurídica y se desnaturalizaría el propósito mismo de la acción constitucional de protección de derechos fundamentales, toda vez que cuenta con el mecanismo judicial idóneo ante la jurisdicción ordinaria laboral al tratarse de una controversia suscitada entre un trabajador particular y la sociedad Carbones del Cerrejón S.A.

En este orden de ideas, no puede el apoderado del señor (\*\*\*) pretender con la acción de tutela, solicitar el reintegro del accionante al cargo que desempeñaba en la sociedad Carbones del Cerrejón Limited, máxime si como se observó con anterioridad, la decisión de renuncia se presentó de manera voluntaria por parte del accionante y la sociedad accionada en el ámbito de sus competencias la aceptó y canceló los valores que por derecho le correspondían, tal como se observa en la liquidación final que obra como prueba en el expediente.

Así mismo, es importante indicar que la controversia laboral planteada debe ser resuelta por el juez ordinario laboral y por tal motivo no puede un juez constitucional invadir dicho ámbito de competencia con el fin de proteger derechos fundamentales presuntamente vulnerados, toda vez que se desnaturalizaría el carácter subsidiario y transitorio de la acción de tutela, razón por la cual, la presente acción constitucional se torna improcedente. (...)”

[Providencia de 28 de enero de 2021, Sección Primera, Subsección “A”, Exp. 11001334205720200028401, M.P. Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno – Segunda Instancia.](#)

---

## ACCIÓN DE TUTELA / DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN - Objeto y modalidades del derecho de petición – Componentes que integran el núcleo esencial del derecho fundamental de petición / LISTAS DE ELEGIBLES – Vigencia – Vacantes que se deben cubrir con éstas / LEY 1960 DE 2019 – Presupuestos para su aplicación retrospectiva

**Problema Jurídico:** *Debe resolver la Sala, conforme a la impugnación presentada por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA- y la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC-, si debe confirmarse o revocarse la sentencia objeto de esta providencia.*

**Tesis:** “(...) El derecho de petición presenta un núcleo esencial complejo, ampliamente desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia constitucional. Este se integra por la facultad (i) que tiene una persona de presentar peticiones respetuosas, en interés general o particular, ante las autoridades y también ante organizaciones privadas, previa reglamentación del legislador y los deberes correlativos del sujeto pasivo de (ii) recibir la petición (iii) otorgar una "respuesta material", (v) dentro del plazo dispuesto legalmente, y (vi) notificarla en debida forma.

### 3.1 De la aplicación de la Ley 1960 de 2019.

(...)

En cuanto a la aplicación de la Ley 1960 de 2019, la H. Corte Constitucional en sentencia T-340 de 2020 M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, sostuvo:

“(...)

3.6.5. En conclusión, con el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la mencionada ley respecto del uso de la lista de elegibles, hay lugar a su aplicación retrospectiva, por lo que el precedente de la Corte que limitaba, con base en la normativa vigente en ese momento, el uso de las listas de elegibles a las vacantes ofertadas en la convocatoria, ya no se encuentra vigente, por el cambio normativo producido. De manera que, para el caso de las personas que ocupan un lugar en una lista, pero no fueron nombradas por cuanto su posición excedía el número de vacantes convocadas, es posible aplicar la regla contenida en la Ley 1960 de 2019, siempre que, para el caso concreto, se den los supuestos que habilitan el nombramiento de una persona que integra una lista de elegibles y ésta todavía se encuentre vigente.”

## ACCIONES DE TUTELA

De conformidad con la jurisprudencia constitucional antes mencionada se tiene que, con el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la Ley 1960 de 2019 respecto al uso de las listas de elegibles, hay lugar a su aplicación retrospectiva, por lo que en el caso de las personas que ocupan un lugar en la lista de elegibles, pero no fueron nombrados por cuanto su posición excedía el número de vacantes convocadas, es aplicable la Ley 1960 de 2019 siempre y cuando cumpla con los supuestos habilitantes del nombramiento y que la lista esté todavía vigente.

(...)

De conformidad con la norma antes mencionada (artículo 6° de la Ley 1960 de 2019. Anota relatoría) se tiene que, las listas de elegibles tendrán una vigencia de dos (2) años y con estas, en estricto orden de méritos se cubrirán: (i) las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y, (ii) las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad.

(...)

De conformidad con lo anterior (transcripción de aparte de la sentencia de la Corte Constitucional T-340 de 2020) se tiene que, es posible dar aplicación a la regla contenida en la Ley 1960 de 2019, siempre y cuando se den los presupuestos que habilitan el nombramiento de una persona que integra una lista de elegibles y que está todavía se encuentre vigente, situación que en este caso se presenta, toda vez que al momento de presentación de la acción de tutela, la lista de elegibles se encontraba vigente.

(...)

En este orden de ideas, la Sala considera que tal como lo ha indicado la H. Corte Constitucional en casos análogos, a la señora (\*\*\*) le es aplicable la Ley la Ley 1960 de 2019 y por tal motivo, se le están vulnerando los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a cargos públicos, al no darle aplicación a la precitada Ley (...)

[Providencia de 20 de enero de 2021, Sección Primera, Subsección “A”, Exp. 11001333501420200033801, M.P. Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno – Segunda Instancia.](#)

---

### ACCIÓN DE TUTELA / DERECHO A LA EDUCACIÓN – Concepto – Connotación de derecho fundamental / REGLAMENTO ESTUDIANTIL – Pérdida de la calidad de estudiante

**Problema jurídico:** *Determinar si la accionada ha vulnerado los derechos fundamentales a la educación, trabajo, honra, dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad del accionante y en al no permitirle optar por su grado de conformidad con lo establecido en el reglamento estudiantil vigente y en consecuencia disponer su protección.*

#### Tesis: “(...) 4.3. Derecho a la Educación

La educación es un derecho fundamental que permite adquirir conocimientos y experiencias vitales para el desarrollo económico, social y cultural de las personas.

(...)

De lo anterior (transcripción de apartes de la sentencia de la Corte Constitucional T-743 de 2013. Anota relatoría) se desprende el carácter fundamental que tiene la educación para el desarrollo personal y social de los individuos, que va ligado conjuntamente con el desarrollo de otros derechos, tales como el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de escogencia de profesión y oficio, entre otras.

(...)

Por tanto, de la lectura atenta de la demanda, este Tribunal no logra identificar las razones por las cuales el accionante inscribió, pagó y no aprobó el trabajo de grado en 4 oportunidades, por lo tanto, para la Sala no existe argumentación por la que justifique la pérdida de dicha materia como opción de grado por cuarta vez.

Lo anterior evidencia que a la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP no se le puede atribuir la afectación a los derechos fundamentales reclamados por el accionante, ya que en el asunto son claros los siguientes puntos:

- La ESAP no afectó el derecho a la educación ya que sus decisiones estuvieron conforme al Reglamento Estudiantil.
- No hay pruebas de la afectación al trabajo, honra, dignidad humana o al libre desarrollo de la personalidad.
- No se ha vulnerado el derecho a la educación del accionante ya que la pérdida de la calidad de estudiante por bajo rendimiento académico obedece a perder por tercera vez el trabajo de grado, en el que se prueba que el accionante, a pesar de conocer el reglamento estudiantil, lo reprobó el número de ocasiones permitidas. (...)

[Providencia de 26 de enero de 2021, Sección Primera, Subsección “A”, Exp. 11001334205120200038101, M.P. Dr. Felipe Alirio Solarte Maya – Segunda Instancia.](#)

# ACCIONES DE TUTELA

**ACCIÓN DE TUTELA / CONCURSOS DE MÉRITOS – Debido proceso / IGUALDAD – Tiene 3 facetas, puesto que se trata de un valor, un principio y un derecho fundamental – La valoración de su afectación debe efectuarse haciendo uso del método comparativo / DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN – Contenido y alcance – Término para resolver las peticiones – Remisión a la autoridad competente / FIGURA DE LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO – Por hecho superado / SOLICITUD DE EXCLUSIÓN DE LISTA DE ELEGIBLES – Debe adelantarse en un proceso administrativo y por lo tanto la expedición del acto administrativo que resuelva sobre el particular no está sujeto a los términos del derecho de petición del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de una actuación especial**

**Problema jurídico:** *Determinar si: (i) ¿La Comisión Nacional del Servicio Civil y la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá han incurrido en vulneración de los derechos fundamentales de petición, al debido proceso y de acceso a cargos públicos del señor (\*\*\*)? y sí como consecuencia del análisis, debe revocarse, modificarse o confirmarse la sentencia de primera instancia.*

**Tesis:** “(...) **i) Los principios que fundamentan el mérito en el sistema de carrera administrativa.**

(...)

En nuestro ordenamiento jurídico la igualdad tiene tres (3) facetas, puesto que se trata de un valor, un principio y un derecho fundamental, aspectos que se derivan de su consagración en la Carta Política particularmente el preámbulo y el artículo 13 Constitucionales, caracterizado por ser relacional puesto que se predica frente al trato de otros sujetos, por lo que la valoración de su afectación debe efectuarse haciendo uso del método comparativo.

(...)

En esa medida, los procesos mediante los cuales se provean los cargos de carrera administrativa de las instituciones públicas deben atender a presupuestos y criterios objetivos y de homogénea aplicación a todos los participantes, con la finalidad de hacer efectivas las garantías constitucionales y al tiempo procurar por la mejor prestación de los servicios por parte del Estado; razón por la cual no pueden emplearse tratos preferentes ni discriminatorios en torno al mismo ni brindarles ventajas a unos en detrimento de otros que se encuentren en las mismas circunstancias.

(...)

En suma, las reglas establecidas en el acto administrativo que convoca el concurso son de obligatorio acogimiento para las partes, de tal suerte que hacer caso omiso a las mismas o sustraerse al cumplimiento de éstas, atenta contra el principio de legalidad.

**ii) El derecho fundamental de petición.**

(...)

Así las cosas, la respuesta a una petición debe ser pronta y oportuna, y debe resolverse el asunto de fondo, de manera clara, precisa, congruente con lo solicitado y finalmente, ponerse en conocimiento del peticionario.

(...)

De acuerdo con la norma en cita (artículo 14 del CPACA. Anota relatoría), las peticiones, de forma general deben ser resueltas en el término de quince (15) días posteriores a su presentación, salvo casos particulares en materia de documentos, información o consulta.

De otro lado, cuando la autoridad ante quien se radica la solicitud no disponga de competencia para atenderla, deberá remitirla a la entidad que considere puede resolver las inquietudes del peticionario, a la luz de lo consagrado en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, de lo cual deberá informarle al interesado.

Cabe señalar que, en ejercicio de potestades extraordinarias, el Gobierno Nacional expidió el Decreto legislativo 491 de 2020 por medio del cual y ante la situación de pandemia por COVID-19, el término para contestar las peticiones fue ampliado a treinta días y la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos:

(...)

Finalmente, recordar que las peticiones que tengan previsto un plazo especial, se sujetan al término y requisitos establecidos en la disposición respectiva como las concernientes a solicitudes de reconocimiento de pensiones, asignaciones de retiro, convalidación de estudios, licencias de construcción etc.

**iii) La figura de carencia actual de objeto por hecho superado.**

(...)

Dicho criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional (en sentencia T-358 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Anota relatoría), quien ha considerado que la carencia actual de objeto atiende a dos circunstancias, a saber, (i) el hecho superado y (ii) el daño consumado

# ACCIONES DE TUTELA

(...)

Conforme a la directriz jurisprudencial en cita, para establecer la causa de la figura de la carencia actual de objeto, es necesario discriminar entre (a) la satisfacción de la motivación que dio lugar a la solicitud de amparo, durante su trámite, y (b) que el perjuicio que se pretendía evitar se concretó frente a lo cual solo es posible resarcir el daño causado, estudio que debe realizarse en cada caso concreto respecto de los elementos de juicio que se hayan recaudado en el proceso.

(...)

Bajo esta perspectiva, se evidencia que si bien le asiste razón a la Comisión Nacional del Servicio Civil al indicar que el trámite a surtir ante una solicitud de exclusión de lista de elegibles debe adelantarse en un procedimiento administrativo y por lo tanto la expedición del acto administrativo que resuelva sobre el particular no está sujeto a los términos del derecho de petición del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 (subrogado por la Ley 1755 de 2015) por tratarse de una actuación especial, no lo es menos, que en el asunto el demandante no había sido siquiera vinculado ni enterado de la actuación que se estaba cursando en su contra, desconociendo de esta manera su derecho de defensa.

Adicionalmente, se denota que la entidad en su contestación a la petición del accionante si bien le informó que se encontraba en curso una solicitud de exclusión en su contra, no le puso en conocimiento las razones de dicha solicitud ni le vinculó al trámite de la actuación administrativa que se estaba llevando a cabo en consecuencia.

Con todo, se vislumbra que, en el curso de la presente actuación, la Comisión Nacional del Servicio Civil profirió la Resolución N° 11997 del 30 de noviembre de 2020 en la cual planteó como conclusión que **“el elegible CUMPLE con el requisito mínimo exigido por el empleo en el que se inscribió en el marco de la Convocatoria No. 806 a 825 de 2018 -DISTRITO CAPITALCNSC, (...)**

(...)

Así las cosas, como quiera que a la fecha ha sido superada la circunstancia que amenazaba o vulneraba los derechos fundamentales del demandante, lo procedente será confirmar la sentencia de primera instancia por cuanto para la época en que se ampararon los derechos fundamentales por el a quo tal era la realidad procesal que existía en su momento, no obstante, en cuanto a su cumplimiento, se declarará la ocurrencia del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado. (...)

[Providencia de 26 de enero de 2021, Sección Primera, Subsección “B”, Exp. 11001333500720200031601, M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón – Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA / MORA JUDICIAL INJUSTIFICADA – Es contraria a los derechos fundamentales y del debido proceso – No hay vulneración cuando la mora judicial no es imputable a la negligencia del funcionario judicial / ACCIÓN DE TUTELA – Requisitos de procedencia en casos de mora judicial**

**Problema jurídico:** *Establecer si la FISCALÍA QUINTA ESPECIALIZADA DE LA UNIDAD PARA LAS FINANZAS CRIMINALES DE LA DIRECCIÓN ESPECIALIZADA DE EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del señor (\*\*\*) por no haber definido la procedencia o improcedencia de la acción de extinción de dominio seguida en su contra y de las medidas cautelares decretadas dentro de la misma, o si por el contrario, la acción de tutela se torna improcedente para alterar el orden establecido de turnos de decisión, en aras del derecho a la igualdad.*

**Tesis:** “(...) **3. DEL DEBIDO PROCESO Y LA MORA JUDICIAL INJUSTIFICADA.**

La mora judicial injustificada es contraria a los derechos fundamentales y del debido proceso, se evidencia cuando: (i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial.

La jurisprudencia constitucional igualmente ha establecido que, no hay vulneración cuando la mora judicial no es imputable a la negligencia del funcionario judicial, sino que encuentra justificación en la falta de capacidad logística y humana.

## **4. DE LA PROCEDENCIA DE LA TUTELA EN CASOS DE MORA JUDICIAL.**

(...)

La Corte Constitucional ha interpretado (en sentencia T-186 de 2017. Anota relatoría) que, en situaciones de omisión judicial, como es el incumplimiento de términos legales, debe igualmente establecerse si la tutela es procedente, es decir, si se cumplen los requisitos de inmediatez, subsidiariedad. (...)

(...)

Bajo las reglas jurisprudenciales expuestas, para la Sala la tutela no cumple los requisitos de procedencia, como pasa a

# ACCIONES DE TUTELA

exponerse.

En cuanto al requisito de inmediatez no se cumple. Según informa el mismo accionante, el mencionado proceso de extinción de dominio se encuentra en la Fiscalía Quinta Especializada desde el 9 de mayo de 2008 y las medidas cautelares de embargo de los bienes propiedad del actor y su familia se tomaron desde el 19 y 20 de mayo de 2008, de manera que la interposición de la tutela después de transcurridos más de 12 años de la adopción de la medida, resulta a todas luces extemporánea.

Encuentra la Sala que, en este caso tampoco procede la tutela como mecanismo transitorio o definitivo para conminar a la Fiscalía a dar una respuesta inmediata en cuanto a la procedencia o no de la extinción de dominio sobre los bienes que le fueron incautados hace más de 12 años; lo anterior por cuanto no se demostró en el proceso que el accionante sea un sujeto de especial protección por su avanzada edad, estado de vulnerabilidad física o económica o que la falta de definición le esté causando un perjuicio irremediable, que justifiquen la intervención del juez constitucional. Por el contrario, considera la Sala que ordenar una atención prioritaria sin la debida justificación vulnera el derecho a la igualdad de las demás personas que tienen procesos similares que esperan su turno para que se les defina su situación jurídica por parte de la Fiscalía.

Por otra parte, si bien los sujetos procesales son ajenos a los cambios internos de personal y reestructuraciones organizacionales, y se espera que tales movimientos no afecten de manera significativa el curso de los procesos; tampoco se puede considerar que existe vulneración de derechos fundamentales por la mora en la resolución de las situaciones, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional, cuando no está demostrado que la mora se deba a negligencia u omisión deliberada en el cumplimiento de funciones. En este caso, la demora se justifica en una reciente reasignación del expediente y al volumen de trabajo. (...)

[Providencia de 21 de enero de 2021, Sección Cuarta, Subsección “B”, Exp. 11001333603420200024701, M.P. Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado – Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Segunda instancia / ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia para ordenar a la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA efectuar el nombramiento en periodo de prueba de quien hace parte de la lista de elegibles en el marco de un concurso de méritos / CARRERA ADMINISTRATIVA – Aplicación de la ley 1960 de 2019 a las listas de elegibles conformadas antes de su entrada en vigencia / CARRERA ADMINISTRATIVA – Alcance del concepto de cargo equivalente / CARGO EQUIVALENTE / EMPLEO EQUIVALENTE / RETROSPECTIVIDAD DE LA LEY / SENTENCIA DE TUTELA – Efectos / EFECTOS INTER COMUNIS – Es competencia de la Corte Constitucional**

**Problema jurídico:** *Determinar si las previsiones de la ley 1960 de 2019 se aplican o no a la lista de elegibles de la cual hace parte el accionante, conformada antes de su entrada en vigencia, y si procede o no otorgar efectos inter comunis al fallo de tutela.*

**Tesis:** “(...) En cuanto al alcance de la Ley 1960 de 2019, a la Sala no le asiste duda de que debe cobijar a listas de elegibles emitidas con antelación, como ocurre con la lista de elegibles conformada mediante la Resolución No. 20182120181235 del 24 de diciembre de 2018, pues es la tesis que respeta la teleología del artículo 125 constitucional (...) a partir de lo anterior se deriva que la Convocatoria No. 436 de 2017 está cubierta por las modificaciones introducidas a posteriori por la Ley 1960 de 2019, en particular, a lo atinente a la utilización de listas de elegibles vigentes para la provisión de cargos que no existían o no estaban vacantes al momento de efectuarse la convocatoria respectiva. (...) Para la Sala, la obligación de acudir a listas vigentes para proveer los cargos para los cuales se efectuó el concurso, así como para los cargos equivalentes no convocados y surgidos con posterioridad a la convocatoria respectiva, constituye, en una sana y objetiva interpretación, un beneficio, una extensión del ámbito de aplicabilidad sobre la manera como deben proveerse las vacantes destinatarias del concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados pero surgidas posteriormente a su convocatoria. (...) el legislador en su libertad de configuración legal, al expedir la Ley 1960 de 2019 –artículo 6-, estableció que las listas vigentes se podrían usar para suplir vacantes “equivalentes” surgidas con posterioridad a la convocatoria del concurso, sin entrar a definir el significado del vocablo equivalentes ni su sustantivo “equivalencia”. Razón por la cual, debe interpretarse la palabra de la forma que mejor se ajuste al principio de carrera administrativa establecido en el artículo 125 de la Constitución Política. (...) el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición la Ley 1960 de 2020 aplica a la situación de las personas que ocupan un lugar en la lista de elegibles que excedía el número de vacantes ofertadas y por proveer. Es decir que, si son las siguientes en orden y existe una lista vigente, en caso de producirse una vacante para ese empleo, aun cuando no haya sido ofertado, tendrán derecho a ser nombradas en las vacantes definitivas que se vayan generando, de conformidad con lo dispuesto en la referida ley. Sin embargo, en cada caso concreto, la entidad cuyas necesidades de personal se pretenden satisfacer mediante el concurso deberá realizar los trámites administrativos para reportar las vacantes definitivas de los cargos a la CNSC, así como los trámites financieros y presupuestales para poder hacer uso de las listas. (...) no es posible ordenar el nombramiento de la accionante en periodo de prueba en el cargo en el cual participó, comoquiera

## ACCIONES DE TUTELA

que, esta Corporación no tiene certeza del número de puesto que ocuparía dentro de la lista conformada mediante el Auto No. 353 del 15 de mayo de 2020 emitido por la CNSC y podría asistirle un mejor derecho a otro integrante. (...) las consideraciones expuestas en párrafos precedentes resolvieron cada uno de los puntos de inconformidad presentados por las accionadas, por cuanto, se determinó que la tutela si cumplía con el requisito de subsidiariedad; que también es procedente constitucionalmente aplicar la Ley 1960 de 2019 de manera retrospectiva con nuevas vacantes de “empleos equivalentes”. No obstante (...) considera la Subsección que no hay lugar a declarar los efectos inter comunis del presente fallo de tutela (...) sin perjuicio de lo que pueda decidir el Alto Tribunal Constitucional en sede de revisión, Corporación que, en principio, se reitera, es la única que tiene las competencias y facultades para declarar los efectos inter comunis de una sentencia de tutela (...)

[Providencia de 28 de enero de 2021. Sección Tercera, Subsección “A” Exp.11001333501220200031501, M.P. Dr. Alfonso Sarmiento Castro.](#)

---

### **ACCIÓN DE TUTELA – Primera instancia / ACCIÓN DE TUTELA – Improcedente para ordenar la liquidación o celebración de convenios o contratos interadministrativos / ACCIÓN DE TUTELA – Requisitos generales de procedencia frente a controversias contractuales**

**Problema jurídico:** *“¿Es procedente la acción de tutela para ordenar a una autoridad, la celebración o liquidación de convenios interadministrativos, cuando existe un proceso contractual en curso con las mismas finalidades expuestas en sede de tutela?”*

**Tesis:** “(...) Es improcedente la acción de tutela para las finalidades pretendidas por la parte actora, pues para la liquidación de contratos administrativos, cuenta con otros medios de defensa judicial a su alcance como lo es el medio de control de controversias contractuales, proceso que fue iniciado por el Ministerio del Interior y que se encuentra en curso en el Juzgado 8 Administrativo de Cartagena, al haberse remitido previamente por competencia por el Juzgado 33 Administrativo de Bogotá D.C., proceso que en la actualidad se halla en etapa de pruebas. (...) En específico y para lo que compete a esta Sala, cuando la controversia verse sobre contratos estatales se debe hacer uso de los otros mecanismos de defensa judicial creados por la ley, como el medio de control de controversias contractuales, el de responsabilidad contractual del Estado, y dadas las particularidades de cada caso, el de nulidad y restablecimiento del derecho. (...) la procedencia de la acción de tutela en estos eventos exige que la controversia contractual comprenda la posible vulneración o amenaza de un derecho fundamental, lo que habilitaría al juez constitucional a efectuar el análisis de la inminencia de un perjuicio irremediable para el accionante en el marco de un proceso contractual, o la idoneidad de los medios ordinarios de defensa. (...) aparecen desvirtuadas las afirmaciones de la parte actora de no contar con otros medios de defensa judicial, pues contrario a ello, el municipio se ha hecho partícipe del proceso que busca la liquidación del contrato interadministrativo, pues como se colige además del sistema judicial Siglo XXI, ha hecho parte activa de dicho proceso ejerciendo su derecho de defensa y contradicción. (...)”

[Providencia de 29 de enero de 2021. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 25000231500020210001200, M.P. Dr. Fernando Iregui Camelo.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Nación Ministerio de Defensa y Policía Nacional Dirección de Sanidad / DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD – Alcance / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE – Se concluye que no existe fundamento para desvincular a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, del presente asunto, puesto que también le asiste responsabilidad para garantizar los derechos de la señora (...), según lo establecido por el numeral 15 del artículo 4 de la Resolución 05644 del 10 de diciembre de 2019, por medio de la cual el Director General de la Policía Nacional, definió la estructura orgánica interna, determinó funciones internas de la Dirección de Sanidad y dictó otras disposiciones.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar, si se modifica el amparo concedido a la señora (...), por el Juzgado Primero (1°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en sentencia del siete (7) de diciembre de dos mil veinte (2020), para en su lugar acoger los argumentos de impugnación propuesto por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, y de esta forma, excluirla del cumplimiento de la orden de tutela?*

**Tesis:** “(...) En el caso particular el juzgado decidió ampara el derecho a la salud de la señora (...) luego de verificar que requería de tratamiento Complementario con Radiocirugía Gamma Knife, en la fundación Clínica Shaio, puesto que el subsistema de salud de la Policía Nacional, no contaba con una institución para prestar dicho servicio, por esto, se ordenó a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y a la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, dispusieran de todas las

## ACCIONES DE TUTELA

gestiones administrativas para brindar el tratamiento requerido por la demandante. (...) la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, impugnó el fallo, insistiendo que carece de competencias dentro del asunto, en razón a que existe desconcentración funcional, respecto de la Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, que es la encargada de cumplir el fallo. (...) esta Colegiatura procedió a estudiar el contenido de la Resolución 05644 del 10 de diciembre de 2019, proferida por el Director General de la Policía Nacional, (...) Detallado el contenido del acto antes citado, es factible concluir que a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, le fue atribuida la función de garantizar el acceso a los servicios de salud por parte de los usuarios del subsistema de salud de la Policía Nacional, siendo así, resulta totalmente ajustado a derecho la decisión tomada por el A Quo en la providencia objeto de impugnación, porque contrario a lo razonado por la entidad, no existe una falta de competencias para cumplir el fallo en los términos ordenados. (...) cuando se trata de la protección de garantías fundamentales, no se pueden tolerar que las entidades esgriman razones netamente administrativas para soslayar la responsabilidad que les compete. (...) luego de ponderadas las razones de la impugnación, se concluye que no existe fundamento para desvincular a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, del presente asunto, puesto que también le asiste responsabilidad para garantizar los derechos de la señora (...) según lo establecido por el numeral 15 del artículo 4 de la Resolución 05644 del 10 de diciembre de 2019, por medio de la cual el Director General de la Policía Nacional, definió la estructura orgánica interna, determinó funciones internas de la Dirección de Sanidad y dictó otras disposiciones. (...) De conformidad con los argumentos de los párrafos precedentes, se procederá **CONFIRMAR** la providencia dictada por el Juzgado Primero (1°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el siete (7) de diciembre de dos mil veinte (2020). (...).

[Providencia de 25 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección "B", Exp. 110013334001202000284-01 M.P. Dr. ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS – Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Director General Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas / DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN - No se evidencia la fecha en que fue formulada, así como tampoco la constancia de recibido por la autoridad accionada, no se acreditó que existiera una solicitud a la que no se le hubiera dado respuesta, requisito mínimo para dilucidar si se ha vulnerado o no su derecho fundamental de petición, razón por la cual no se tendrá en cuenta en la decisión de la presente tutela / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE - Una vez la accionante acredite haber formulado alguna (s) petición (es) al Director de la UARIV, si no obtiene respuesta concreta y de fondo, podrá acudir a la tutela para deprecar la protección de su derecho fundamental, negará el amparo solicitado.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si se vulneró el derecho fundamental de petición?*

**Tesis:** "(...) la autoridad accionada contó con el término de quince (15) días hábiles para resolverla de fondo, (...) Solo hasta que se haya diligenciado el formulario de la solicitud de indemnización, se entenderá completa la solicitud y se entregará a la víctima un radicado de cierre. (...) En caso que los reconocimientos de indemnización en estas situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad superen el presupuesto asignado a la Unidad para las Víctimas en la respectiva vigencia, el pago de la medida se hará efectivo en la siguiente vigencia presupuestal. En el tránsito entre vigencias presupuestales no se modificará el orden o la colocación de las víctimas priorizadas en las listas ordinales que, se posicionarán en la medida que obtengan firmeza los actos administrativos que reconocen la medida de indemnización y ordenan su pago.(...) En los demás casos donde haya procedido el reconocimiento de la indemnización, el orden de priorización para la entrega de la medida de indemnización se definirá a través de la aplicación del método técnico de priorización. La entrega de la indemnización se realizará siempre y cuando haya disponibilidad presupuestal, luego de entregar la medida en los términos del inciso primero del presente artículo. (...) En todos los casos que proceda la entrega de la indemnización, la Unidad para las Víctimas comunicará a la víctima solicitante acerca del periodo de que dispone para hacer efectivo el pago de la medida de indemnización. (...) De conformidad con lo señalado en las normas y pronunciamientos pretranscritos, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reconocerá la indemnización administrativa dentro de los 120 días hábiles siguientes a la fecha de radicación del formulario, siempre y cuando al mismo se hayan adjuntado todos los documentos requeridos. En cuanto al desembolso, éste se efectuará teniendo en cuenta el método técnico de priorización, el hecho victimizante y la disponibilidad presupuestal. (...) Al revisar el expediente, encuentra la Sala en las páginas 9 y 10 (archive 09. impugnación, Carpeta EXPEDIENTE 11001-3334-005-2020-00270-01), copia de la comunicación No. 202072030666381 del 26 de noviembre de 2020, a través de la cual el Director Técnico de la UARIV le informó lo siguiente a la demandante: "(...) En atención a la petición presentada el 16 de marzo de 2020, relacionada con el otorgamiento de la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de Homicidio, informamos que luego de verificar el Registro Único de Víctimas, Usted presentó solicitud de indemnización administrativa en el marco del Decreto 1290 de 2008, la cual fue radicada con el No. 335163, en donde se relaciona(n) la(s) siguiente(s) persona(s), que, en el marco del procedimiento para otorgar la medida de indemnización administrativa, acreditaron su calidad de destinatario(s): En virtud de lo anterior, una vez consultados los registros administrativos, la Entidad ha identificado que usted ya aportó los documentos y datos requeridos para adelantar el procedimiento de pago de la medida de indemnización administrativa, por lo que nos permitimos

## ACCIONES DE TUTELA

informarle que será contactado en un tiempo prudencial con el fin de orientarlo sobre la materialización del pago del encargo fiduciario. (...)” (páginas 9 y 10, archivo 09. Impugnación, Carpeta EXPEDIENTE 11001-3334-005-2020-00270-01) (...) la actora aportó la comunicación No. 202072033876511 del 16 de diciembre de 2020 a través de la cual el Director Técnico de Reparaciones le informó lo siguiente: “Atendiendo a la petición, relacionada con la indemnización administrativa por el hecho victimizante HOMICIDIO (...) -RAD. 335163; DECRETO 1290 DE 2008- siguiendo con la verificación en los sistemas de información, se logró constatar que en favor del (la) (...) identificada(o) con cédula de ciudadanía N.º (...), fue reconocido el derecho a la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de Homicidio, bajo el radicado No. 335163, cuyos dineros se encuentran en ENCARGO FIDUCIARIO. En consecuencia, se le informa que el pago de la indemnización será dispuesto para que pueda cobrarlo a partir del mes diciembre de 2020, por lo cual, a partir de esa fecha usted deberá dirigirse a cualquier sucursal del Banco Bancolombia junto con su cédula de ciudadanía en original y la copia ampliada de la misma para que le puedan realizar el desembolso de los recursos dispuestos a su favor. (...)”. (Página 1, archivo 17. UV 16-12-2020 MILENA, Carpeta EXPEDIENTE 11001-3334-005-2020-00270-01) (...) La actora instauró tutela el 3 de noviembre de 2020 (página 1, archivo 02. Acta Reparto, Carpeta EXPEDIENTE 11001-3334-005-2020-00270-01) y durante su trámite la autoridad accionada resolvió la petición formulada el 16 de marzo de 2020. (...) Carencia Actual de objeto La Corte Constitucional, de manera reiterada, ha sostenido que cuando la situación fáctica que motiva la presentación de la acción de tutela, desaparece o se modifica en el sentido de que cesa la presunta acción u omisión que, en principio, podría generar la vulneración de los derechos fundamentales, la solicitud de amparo pierde eficacia en la medida en que desaparece el objeto jurídico sobre el que recaería una eventual decisión del juez de tutela. En consecuencia, cualquier orden de protección sería inocua. (...) la carencia actual de objeto tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, caería en el vacío. Lo anterior, como resultado de dos eventos: el hecho superado o el daño consumado. (...) La carencia actual de objeto por hecho superado se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna (...) En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela. (...) En dicho sentido, esta Corporación ha señalado que, no es perentorio para los jueces de instancia, aunque sí para la Corte en sede de Revisión, como Juez de máxima jerarquía de la Jurisdicción Constitucional, el deber de determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita (...) e incluir en la argumentación de su fallo el análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales planteada en la demanda. (...) sobre todo si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, incluso para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertirla inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera. De otro lado, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que la providencia judicial incluya la demostración de la reparación del derecho antes del momento del fallo. Esto es, que se demuestre el hecho superado. (...) la acción de tutela tiene un carácter eminentemente preventivo más no indemnizatorio (...) su fin es que el juez de tutela, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental; sólo excepcionalmente se permite ordenar algún tipo de indemnización<sup>15</sup>. En este orden de ideas, en caso de que se presente un daño consumado, cualquier orden judicial resultaría inocua (...) o, lo que es lo mismo, caería en el vacío<sup>17</sup> pues no se puede impedir que se siga presentando la violación o que acaezca la amenaza. La única opción posible es entonces la indemnización del perjuicio producido por causa de la violación del derecho fundamental, la cual, en principio, no es posible obtener mediante la mencionada vía procesal. (...) advierte la Sala que es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío. A manera de ejemplo, ello sucedería en el caso en que, por una modificación en los hechos que originaron la acción de tutela, el tutelante perdiera el interés en la satisfacción de la pretensión solicitada o ésta fuera imposible de llevar a cabo. (...) al encontrarse demostrado que la autoridad accionada resolvió de fondo la petición formulada el 16 de marzo de 2020 (...) durante el trámite de la tutela, se considera que cesó la vulneración del derecho de petición, configurándose lo que se ha denominado un hecho superado, razón por la cual la Sala revocará la sentencia proferida el dieciocho de noviembre de 2020 por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá y, en su lugar, se negará el amparo solicitado. (...) El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvencción o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria. (...) Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término. Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal”. (...) En cuanto al término para pagar la indemnización por vía administrativa, debe recalcar que éste depende del resultado que arroje el método técnico de priorización, el hecho victimizante y la disponibilidad presupuestal vigente con la que cuenta la entidad. (...) En cuanto a la adición de sentencia solicitada por la actora, no se accederá (...) no se evidencia la fecha en que fue formulada, así como tampoco la constancia de recibido por la autoridad accionada, (...) no se acreditó que existiera una solicitud a la que no se le hubiera dado respuesta, requisito mínimo para dilucidar si se ha vulnerado o no su derecho

# ACCIONES DE TUTELA

fundamental de petición, razón por la cual no se tendrá en cuenta en la decisión de la presente tutela. (...) Una vez la accionante acredite haber formulado alguna (s) petición (es) al Director de la UARIV, si no obtiene respuesta concreta y de fondo, podrá acudir a la tutela para deprecar la protección de su derecho fundamental. (...) En consecuencia, la Sala revocará la sentencia proferida el 18 de noviembre de 2020 por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá y, en su lugar, negará el amparo solicitado. (...)

[Providencia de 22 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección "B", Exp. 110013334005202000270-01 M.P. Dr. JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO – Segunda Instancia.](#)

**ACCIÓN DE TUTELA – UARIV / CONSULTA SANCIÓN POR DESACATO A FALLO DE TUTELA – Precedente Jurisprudencial Aplicable / NIEGA SUSTITUCIÓN DE INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA POR EL HECHO VICTIMIZANTE DE DESPLAZAMIENTO FORZADO, NO SE LE HABÍA RECONOCIDO EL DERECHO AL CAUSANTE - El a-quo en el caso en estudio profirió la sanción de 5 de agosto de 2020, la citada sentencia de primera instancia fue revocada por esta Subsección el 6 del mismo mes y año, y se negó el amparo deprecado, lo que significa que en este momento ya no hay orden para cumplir, no encuentra la Sala motivos para confirmar la sanción de multa impuesta, al Director de la UARIV, razón por la cual se revocará la decisión proferida dentro del incidente de desacato, el 5 de agosto de 2020.**

**Problema jurídico:** *¿Se resuelve en grado de consulta, sobre la legalidad de la sanción de multa de tres (3) SMMLV impuesta mediante auto de 5 de agosto de 2020, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá, al Doctor en calidad de Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el 9 de julio de 2020, que tuteló los derechos fundamentales a la vivienda y vida digna de la actora?*

**Tesis:** "(...) Por auto de **24 de julio de 2020**, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, dio apertura al incidente de desacato respecto del Director de la (...) UARIV, o quien haga sus veces, (...) ordenó: (i) correr traslado del incidente de desacato al citado funcionario, por el término de tres (3) días, para que ejerciera su derecho de defensa y aportara o solicitara las pruebas que considerara necesarias; (ii) requirió al citado funcionario para que diera cumplimiento inmediato a lo ordenado en la sentencia de tutela del 9 de julio de 2020, proferida por ese Despacho en la acción de tutela de la referencia, (iii) ofició a la (...) UARIV, para que acreditara el cumplimiento de la citada orden. (...) UARIV, rindió informe en el que solicita negar el desacato y archivar la tutela, toda vez que una vez revisado el caso y de acuerdo con la información que aportó la actora, no se evidencia reconocimiento alguno en vida al señor (...) por concepto de indemnización administrativa, situación que impide que la UARIV dé trámite a la solicitud de asignación de porcentaje a (...) en el entendido que no hay derecho del cual ella sea beneficiaria como sucesora del difunto, en calidad de Esposa. (...) El Juez de Instancia a través de providencia de **5 de agosto de 2020**, decidió el incidente de desacato, imponiendo sanción al (...) Director de UARIV, consistente en multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en razón a que del informe rendido por la entidad en el trámite incidental, se observa que no se ha dado cumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela, (...) La sanción se dispuso de la siguiente manera: **"PRIMERO: Imponer al doctor (...) en su calidad de Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, una multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, (...)** El objeto del procedimiento incidental de desacato y del grado jurisdiccional de consulta se circunscribe a *"...verificar el incumplimiento total o parcial de la orden de tutela y analizar si la sanción impuesta es la correcta. Ello comprende corroborar que no se ha presentado una violación de la Constitución o de la ley y asegurar que la sanción es adecuada dadas las circunstancias específicas de cada caso, en aras de prohijar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia. En el evento en que el juez de consulta encuentre que no se ha incurrido en incumplimiento, es improcedente la sanción por desacato"*, como lo expuso el H. Consejo de Estado (...) Respecto de los requisitos para verificar la sanción por incumplimiento del fallo de tutela, el Juez o Magistrado, debe verificar lo siguiente: *"... (1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada) (...)* y en caso de existir el incumplimiento *"debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada" (...)* por tanto dentro del proceso debe aparecer probada la negligencia de la persona que desconoció el referido fallo, lo cual conlleva a que no pueda presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. (...) como se trata de imponer una sanción a quien injustificadamente incumpla la orden judicial, tiene que seguirse los principios del derecho sancionador. (...) siempre deberá demostrarse que el incumplimiento total o parcial de la orden emitida en el fallo de tutela, ocurrió por negligencia de quien debía hacerlo, quedando excluida la simple responsabilidad objetiva. (...) El fallo de tutela objeto de desacato, ordenó a la entidad accionada prestar la asesoría e informarle a la accionante todos los requisitos que se requieren para que pueda solicitar el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, en calidad de miembro del grupo familiar de la víctima directa del señor (...) quien en vida fue su esposo, y que según la incidentante, en su momento se le había reconocida la aludida indemnización con ocasión al hecho victimizante de desplazamiento forzado. (...) esta Corporación judicial emitió sentencia

## ACCIONES DE TUTELA

de segunda instancia el **6 de agosto de 2020**, en la que se **REVOCÓ** la decisión proferida por el *A-quo* el **9 de julio de 2019**, y se dispuso negar el amparo de los derechos constitucionales fundamentales alegados por la actora, por las razones allí señaladas. (...) el *a-quo* en el caso en estudio profirió la sanción de 5 de agosto de 2020, la citada sentencia de primera instancia fue revocada por esta Subsección el 6 del mismo mes y año, y se **negó el amparo deprecado, lo que significa que en este momento ya no hay orden para cumplir**. (...) no encuentra la Sala motivos para confirmar la sanción de multa impuesta por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá, al (...) en su calidad de Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, razón por la cual se revocará la decisión proferida dentro del incidente de desacato, el **5 de agosto de 2020**. (...).

[Providencia de 11 de agosto de 2020, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 110013334006202000111-01 M.P. Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA – Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Dirección General de Sanidad Militar, Dirección de Sanidad del Ejército Nacional y Dispensario Médico de Tolomaida / DERECHOS FUNDAMENTALES A LA SALUD Y A LA DIGNIDAD HUMANA – Alcance / AUTORIZACIÓN Y ENTREGA DE AUDÍFONOS TIPO CROSS A MIEMBRO DEL EJÉRCITO NACIONAL - Se cumplen los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional para otorgar el tratamiento integral, las entidades demandadas no han suministrado el tratamiento requerido al actor, pues desde que la médica tratante ordenó el suministro de los audífonos, 7 de agosto de 2020, no han sido autorizadas, lo cual pone en riesgo su salud; se trata de un sujeto de especial protección constitucional porque tiene una discapacidad auditiva y el quebranto de salud es de cierta gravedad que amerita la intervención inmediata del juez constitucional, al Dispensario Médico de Tolomaida le competará hacer entrega del citado insumo a la parte actora una vez haya obtenido la respectiva autorización por parte de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si es pertinente amparar los derechos fundamentales a la salud y a la dignidad humana alegados por el actor, los cuales considera vulnerados por las autoridades demandadas, porque no le han autorizado el siguiente insumo: “AUDÍFONO TIPO CROSS PARA LOGRAR LA UBICACIÓN DE LOS SONIDOS”?*

**Tesis:** “(...) el demandante a la fecha cuenta con 38 años de edad, (...) nació el 2 de junio de 1982, (...) padece del siguiente quebranto de salud: “HIPOACUSIA SENSORIAL, UNILATERAL CON AUDICIÓN IRRESTRICTA CONTRALATERAL”, como da cuenta el formato estandarizado de referencia de pacientes del Ministerio de Defensa Nacional – Comando General de las Fuerzas Militares, (...) la hipoacusia es una disminución de la sensibilidad auditiva que afecta al oído y que puede presentarse de manera unilateral, cuando afecta a un solo oído, o de manera bilateral, cuando afecta los dos, quebranto de salud que entre sus causas tiene la de haber sufrido traumatismos por explosiones, como en efecto fue lo que ocurrió con el actor, quien en el líbello inicial afirmó que en el 2008 sufrió una lesión en el oído izquierdo como consecuencia de una explosión de mortero mientras estaba en servicio como soldado profesional en las Fuerzas Militares, de manera que uno de sus tratamientos para por lo menos sobrellevar dicho padecimiento, son los audífonos que se encargan de amplificar los sonidos y en tratándose de los audífonos “CROS” estos se encargan de captar los sonidos del oído malo y los transmite al oído bueno. (...) considera esta Sala que la patología que padece el accionante sea de cierta gravedad, máxime si se tiene en cuenta que se está ante un sujeto de especial protección constitucional por parte del Estado, por razón de su discapacidad auditiva, como lo ha catalogado el máximo Órgano de la Jurisdicción Constitucional, por ejemplo, en la Sentencia T-1034 de 2010, (...) está probado que la doctora (...) quien es una de las especialistas de base del Dispensario Médico de Tolomaida, según afirmación hecha por el propio Establecimiento de Sanidad Militar en su escrito de contestación, el **7 de agosto de 2020**, ordenó al demandante el suministro y adaptación de audífonos Tipo Cross, conforme al Formato Estandarizado de Referencia de Pacientes con número de solicitud: REF-2020-07-110344, (...) el representante legal del Dispensario Médico de Tolomaida, cuando contestó la tutela afirmó que en aras de garantizar los derechos del demandante, el **20 de noviembre de 2020** adelantó los trámites administrativos pertinentes ante la “Dirección General de Sanidad”, con el fin de que los audífonos tipo cross fueran aprobados y así se pudiera hacer entrega de ese insumo al interesado, razón por la cual no ha vulnerado derecho fundamental alguno al demandante, toda vez que el Establecimiento de Sanidad Militar se encuentra sujeto a las órdenes de la unidad superior, que es el que debe aprobar la entrega de los audífonos. (...) teniendo en cuenta que a la fecha no se encuentra probado en el expediente, o por lo menos tampoco hubo una afirmación en ese sentido por parte de las autoridades accionadas, que se haya aprobado el suministro de los Audífonos Tipo Cross al tutelante, actuación que sin duda alguna constituye una barrera que impide el goce efectivo de sus derechos fundamentales, que como lo ha sostenido el Alto Tribunal Constitucional, el suministro se hace necesario “(...) para lograr el desarrollo pleno de sus derechos y eliminar toda limitante que impida su satisfactoria interacción en su vida en sociedad (...)” (...) pese a que ya pasaron más de cuatro meses desde que se ordenaron, agosto de 2020, y más de un mes y medio desde que el Dispensario Médico de Tolomaida el 20 de noviembre de 2020 envió la orden a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional “DISAN-EJC”, para su respectiva autorización, es pertinente tutelar los derechos fundamentales a la salud y a la dignidad humana del accionante,

## ACCIONES DE TUTELA

como lo hizo la primera instancia, (...) se modificará el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia de primer grado, ya no para que sea la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional y el Dispensario Médico de Tolemaida los que autoricen los Audífonos Tipo Cross al demandante y cubran el tratamiento integral referente a su diagnóstico de Hipoacusia neurosensorial, unilateral con audición irrestricta contralateral, sino para que sea únicamente la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional la encargada de autorizar los aludidos audífonos, y, por consiguiente, garantizar el tratamiento integral frente al quebranto de salud que padece el demandante, de conformidad con la Sentencia T-259 de 2019 (...) Requisitos que, en criterio de este Tribunal, se cumplen los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional para otorgar el tratamiento integral, toda vez que las entidades demandadas no han suministrado el tratamiento requerido al actor, pues desde que la médica tratante ordenó el suministro de los audífonos, 7 de agosto de 2020, no han sido autorizadas, lo cual pone en riesgo su salud; se trata de un sujeto de especial protección constitucional porque tiene una discapacidad auditiva y el quebranto de salud es de cierta gravedad que amerita la intervención inmediata del juez constitucional. (...) al Dispensario Médico de Tolemaida le competará hacer entrega del citado insumo a la parte actora una vez haya obtenido la respectiva autorización por parte de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional. (...) Bajo esas condiciones, se confirmará parcialmente la sentencia de primera instancia, salvo el numeral segundo de la parte resolutive que se modificará en los términos antes enunciados. (...).”

[Providencia de 19 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 110013342047202000325-01 M.P. Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA – Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Presidente de la República, Ministro de Defensa Nacional y Otros / PARTICIPACIÓN CIUDADANA – Precedente Jurisprudencial Aplicable / IMPLEMENTACION DE LOS PLANES ESPECIALES DE INTERVENCIÓN INTEGRAL EN LA ZONAS DEL CATATUMBO Y PACÍFICO NARIÑENSE – No se acreditó perjuicio irremediable alguno, la presunta amenaza o vulneración a los derechos fundamentales tiene un carácter hipotético o eventual, pues no obra prueba que evidencie que al momento de implementar los planes especiales de intervención integral estos fueron vulnerados / DECLARA IMPROCEDENTE POR FALTA DE LEGITIMACIÓN POR ACTIVA RESPECTO DE UNOS ACCIONANTES – Respecto de los señores (...) y (...) y del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo por falta de legitimación en la causa por activa / DECLARA IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE LOS DERECHOS INVOCADOS – Para la protección de los derechos fundamentales a la participación, a la consulta previa y a la paz de los accionantes antes referidos en atención a que la presunta vulneración de estos derechos se encuentra contenida en las disposiciones que con carácter general, impersonal y abstracto, establecieron la definición de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) del Catatumbo y Pacífico Nariñense y la expedición los planes especiales de intervención integral en estas zonas, existe otro mecanismo judicial para controvertirlos.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar en primera medida, (i) si le asiste legitimación en la causa por activa a la totalidad de las personas que interpusieron la acción de tutela? En caso afirmativo, se establecerá ¿(ii) si la acción de tutela de la referencia es procedente para ordenar la suspensión de la elaboración e implementación de los planes especiales en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) del Catatumbo y Pacífico Nariñense en cumplimiento de lo reglamentado en el Decreto 2278 de 2019 en desarrollo de la Ley 1941 de 2018? y si ¿(iii) se demostró la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales a la participación ciudadana, a la consulta previa y a la paz?*

**Tesis:** “(...) la presente acción de tutela resulta improcedente, (...) (i) la presunta vulneración de los derechos a la participación ciudadana y a la consulta previa que se alega, realmente corresponde a una inconformidad de los accionantes con las previsiones del Decreto No. 2278 de 2019, (...) (ii) porque los accionantes no pretenden la suspensión de aspectos concretos de los planes integrales de implementación sino la adopción de políticas públicas tales como: la suspensión total de la ejecución de los planes especiales de intervención integral hasta tanto se garantice la realización de consultas previas (en el Pacífico Nariñense) y de espacios de participación (en el Catatumbo), (...) la acción de tutela deviene en improcedente pues si bien para esta Corporación es claro que el derecho a la consulta previa es un derecho susceptible de protección en sede de tutela, el presente asunto no se deprecia una vulneración de este derecho en un aspecto concreto de la ejecución de los planes especiales de implementación especial que afecte a las comunidades étnicas, (...) para controvertir actos de contenido general, impersonal y abstracto, el ordenamiento jurídico colombiano ha fijado un sistema de control judicial mediante acciones y recursos idóneos y apropiados que admiten el cuestionamiento de actos de esa naturaleza, (...) es dentro de dicho escenario judicial y no en el marco de una acción de tutela, en el que puede debatirse la conformidad de esa disposición con el ordenamiento jurídico (especialmente con el Acuerdo Final de Paz). (...) de los medios de prueba allegados se establece en primer lugar, que todas las peticiones elevadas por las diferentes asociaciones comunitarias han sido resueltas por el gobierno nacional, quien contestó y dio alcance a las mismas aclarando el objeto, misión y formas de consulta a la población en el marco de los Programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. (...) En segundo lugar, de su revisión

## ACCIONES DE TUTELA

se comprueba que las comunidades han participado en la implementación de los planes especiales de implementación integral y en los programas de desarrollo con enfoque territorial. (...) Por otro lado, se evidenció a su vez que se suscribieron numerosos acuerdos colectivos de los años 2017 a 2019, entre comunidades integrantes de la coordinadora nacional de cultivadores y trabajadores de coca, amapola y marihuana – COCCAM Nariño, (...) se establece que sí se han presentado algunas actividades de participación activa y efectiva por parte de las comunidades y habitaciones directamente afectados de los procesos de desarrollo e institucionalización de las zonas futuro y que también dentro de los mismos planes, se encuentran regulados los procesos y metodologías de participación, concertación y concurrencia de estas. (...) se puede concluir por esta Sala que no se evidencia una afectación en concreto a las comunidades ubicadas en las zonas Pacífico Nariñense y del Catatumbo de sus derechos a la participación en la implementación de aquellos planes que tenga una consecuencia directa en el ejercicio de sus derechos, pues lo único allegado al plenario da cuenta de la celebración de acuerdos y la realización de mesas de diálogo con la comunidad, sin que con lo allegado sea posible determinar la insuficiencia de participación que plantean los accionantes en el escrito de tutela. (...) la Sala declarará que la acción de tutela es improcedente respecto de los señores Iván Céspedes Castro y Gustavo Bolívar Moreno y del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” por falta de legitimación en la causa por activa. (...) la Sala declarará a su vez la improcedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales a la participación, a la consulta previa y a la paz de los accionantes antes referidos en atención a que la presunta vulneración de estos derechos se encuentra contenida en las disposiciones que con carácter general, impersonal y abstracto, establecieron la definición de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) del Catatumbo y Pacífico Nariñense y la expedición los planes especiales de intervención integral en estas zonas, (...) existe otro mecanismo judicial para controvertirlos, (...) el medio de control de nulidad (...) no se acreditó perjuicio irremediable alguno (...) la presunta amenaza o vulneración a los derechos fundamentales invocados por los accionantes tiene un carácter hipotético o eventual, pues no obra prueba que evidencie que al momento de implementar los planes especiales de intervención integral estos fueron vulnerados, pues lo único que se allegó al proceso da cuenta que se han concedido espacios de participación con las comunidades de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) del Catatumbo y Pacífico Nariñense. (...).”

[Providencia de 29 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección “E”, Exp. 250002315000202100009-00 M.P. Dra. PATRICIA VICTORIA MANJARRES BRAVO – Primera Instancia.](#)

**ACCIÓN DE TUTELA – Juzgado Treinta y Seis (36) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá / DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN – La autoridad accionada solo contaba con 30 días para dar respuesta a la petición, como la petición se radicó el 16 de julio de 2020 la respuesta debía proferirse entre el 17 de julio y el 1º de septiembre de 2020, solo se dio respuesta hasta el 11 de diciembre de 2020, situación está que genera una vulneración al derecho fundamental de petición / CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO – Estando en curso la acción cesó la vulneración del derecho invocado, por lo que se presentó la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado.**

**Problema jurídico:** ¿Determinar si el Juzgado Treinta y Seis (36) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá vulneró el derecho fundamental de petición del accionante al no dar respuesta a la solicitud que radicó el 16 de julio de 2020, tendiente a obtener copia de la sentencia de primera instancia dictada dentro del proceso con radicado 11001-33-036-2015-00349-00?

**Tesis:** “(...) Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, decreto legislativo que fue proferido con la firma de todos los Ministros en ejercicio de las facultades constitucionales que le fueron conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994. (...) El Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 (...) señaló lo siguiente: “**Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.** (...) se deberán tener en cuenta los términos anteriormente señalados con el fin de determinar si la entidad se encuentra dentro del término para darle respuesta a la petición presentada por el accionante. (...) El artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la Acción de Tutela, estableció: “**Artículo 26. Cesación de la Actuación Impugnada. Si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes. El recurrente podrá desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el expediente. Cuando el desistimiento hubiere tenido origen en una satisfacción extraprocesal de los derechos reclamados por el interesado, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción acordada ha resultado incumplida o tardía.** (...) La Corte Constitucional ha considerado que la cesación de la actuación impugnada puede presentarse en dos eventos (...) La **carencia actual de objeto por hecho superado** se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface

## ACCIONES DE TUTELA

por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela. (...) la **carencia actual de objeto por daño consumado** se presenta cuando “no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro y lo único que procede es el resarcimiento del daño originado en la vulneración del derecho fundamental. (...) Así mismo, advierte la Sala que es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío. A manera de ejemplo, ello sucedería en el caso en que, por una modificación en los hechos que originaron la acción de tutela, el tutelante perdiera el interés en la satisfacción de la pretensión solicitada o ésta fuera imposible de llevar a cabo.” (...) el juez constitucional mantiene su competencia para pronunciarse de fondo sobre el problema jurídico planteado cuando se verifica carencia actual de objeto por hecho superado, (...) se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, cuando se logra constatar que en el transcurso de la Acción de Tutela desaparecieron los motivos que dieron origen a la solicitud de amparo, siendo innecesario que se formulen observaciones especiales sobre la materia o que se profiera una orden puntual de protección. (...) Pero el juez constitucional mantiene la competencia para pronunciarse sobre el fondo del problema jurídico planteado, dictando una sentencia “a prevención” para que la parte accionada se abstenga de repetir las actuaciones que en un primer momento dieron origen a la presentación de la tutela. **En todo caso, se puede ordenar el amparo pero para declarar la carencia actual de objeto por hecho superado porque la pretensión se cumplió.** (...) el señor (...) envió un derecho de petición el 16 de julio de 2020 (...) la autoridad accionada al momento de rendir su informe aceptó expresamente que el 16 de julio de 2020 había recibido la petición. En ese orden, existe plena prueba que el señor (...) efectivamente radicó petición el día 16 de julio de 2020 ante el Juzgado Treinta y Seis (36) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. (...) del informe remitido por el Juzgado Treinta y Seis Administrativo se logra establecer que a la fecha de presentación de la Acción de Tutela no se le había dado respuesta a la petición que el accionante había radicado el 16 de julio de 2020. (...) informó el titular del Juzgado, que el 11 de diciembre de 2020 había remitido copia de la sentencia solicitada por el peticionario al correo electrónico (...) anexando el respectivo soporte del envío. (...) existió vulneración al derecho fundamental de petición del accionante (...) la autoridad accionada solo contaba con 30 días para dar respuesta a la petición de conformidad con lo dispuesto por el inciso 1º del artículo 5 del Decreto 491 de 2020, (...) como la petición se radicó el 16 de julio de 2020 la respuesta debía proferirse entre el 17 de julio y el 1º de septiembre de 2020, sin embargo, solo se dio respuesta hasta el 11 de diciembre de 2020, situación esta que genera una vulneración al derecho fundamental de petición. (...) también se demostró que en el trámite de la acción el Juzgado Treinta y Seis Administrativo de Bogotá atendió de fondo la petición, por lo que se presentó la figura jurídica de la carencia actual de objeto por hecho superado, pues como aparece acreditado, el 11 de diciembre de 2020 la autoridad accionada remitió la información solicitada en la petición al accionante, a través del correo electrónico que se había proporcionado. Esta actuación se realizó después de haberse radicado la Acción de Tutela (el 10 de diciembre de 2020), por consiguiente, la cesación de la vulneración se produjo estando en curso la presente acción constitucional. (...) En resumen, si bien se encontró demostrada la vulneración al derecho fundamental de petición del accionante (...) atendiendo a que no hubo respuesta dentro del término que establece el inciso 1º del Decreto 491 de 2020, también lo es que la Sala encontró demostrado que estando en curso la acción cesó la vulneración del derecho invocado, por lo que se presentó la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado y así se declarará. (...).”

[Providencia de 12 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección “E”, Exp. 250002315202002971-00 M.P. Dr. RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON – Primera Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo del Circuito de Bogotá / NIEGA AMPARO DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN – Se debe negar el amparo del derecho de petición invocado, la solicitud elevada al juzgado accionado se refiere expresamente al trámite procesal establecido el artículo 286 del Código General del Proceso, y no tiene que ver con alguna actuación meramente administrativa, no se puede considerar la existencia de una vulneración a esa garantía fundamental / DECLARA HECHO SUPERADO – En el curso de la acción de tutela el juzgado accionado emitió el auto de trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021), ordenando remitir las diligencias al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, la vulneración a las garantías constitucionales referidas ha se cesado, el juzgado accionado ha dado el impulso procesal de su competencia para atender el asunto, ha operado la carencia actual de objeto por hecho superado.**

**Problema jurídico:** *¿Establecer si, el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo del Circuito Judicial del Bogotá vulneró el derecho fundamental de petición del señor (...), al haber omitido dar trámite a la solicitud de corrección de sentencia, elevada ante ese estrado judicial, o si, por el contrario, en el asunto se configuró el hecho superado como lo alega la autoridad accionada?*

## ACCIONES DE TUTELA

**Tesis:** “(...) el accionante dirigió una petición ante el juzgado accionado frente a la cual obtuvo (...) la petición elevada por el actor dentro del expediente identificado con la radicación No. 11001-33-36-038-2013-00190-00, se encuentra encaminada a obtener la corrección de la sentencia emitida el nueve (9) de julio de dos mil quince (2015), en la cual no se consignó su nombre completo, pues se omitió mencionar su segundo apellido, dicha solicitud tiene fundamento en el artículo 286 del Código General del Proceso, (...) teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es dable concluir que la solicitud de la parte actora tiene que ver directamente con la *litis*, pues tiene como finalidad obtener un pronunciamiento de la autoridad judicial, que por demás, se encuentra regulado en el estatuto procesal, en consecuencia, no se puede hablar en este caso de una vulneración al derecho de petición. (...) no pierde de vista la Sala que el trámite de corrección de la sentencia, ha tardado más de 10 meses para iniciarse, toda vez que (...) la solicitud se radicó en la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos el cuatro (4) de marzo de 2020, por lo que en el asunto, en términos de la Corte Constitucional (...) sería procedente entrar a evaluar la vulneración de las garantías fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. (...) como se advirtió, en el curso de la acción de tutela el juzgado accionado emitió el auto de trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021), ordenando remitir las diligencias al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “A”, por ser de su competencia atender la solicitud del actor, (...) es dable concluir que la vulneración a las garantías constitucionales referidas ha cesado, por cuanto, el juzgado accionado ha dado el impulso procesal de su competencia para atender el asunto, por lo que se entiende que ha operado la carencia actual de objeto por hecho superado. (...) Lo anterior, no obsta para instar al juzgado accionado, con el fin de que tome las medidas de carácter administrativo o las que considere convenientes, con el fin de dar el trámite correspondiente a las peticiones que eleven las partes, dentro de los términos procesales, a fin de evitar que ocurran situaciones como la presente, que, por demás, desgastan la administración de justicia. (...) es preciso advertir que corresponde al despacho de conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca evaluar la procedencia de la solicitud elevada por el actor una vez reciba las diligencias remitidas por parte del juzgado accionado, por lo cual no es posible entrar a dilucidar mora alguna frente a esa instancia judicial. (...) Por todo lo anterior, considera la Sala que se presentan las circunstancias señaladas por el Consejo de Estado en sentencia proferida el 26 de abril de 2018, para declarar que ha operado la figura de la carencia actual de objeto, debido a que no existe un objeto jurídico sobre el cual pronunciarse, por cuanto en el trámite de tutela se dio trámite a la solicitud judicial del actor. En tal medida, se cumplió con el cometido de la acción de tutela y cesó la vulneración de las garantías fundamentales. (...) La Sala considera que se debe negar el amparo del derecho de petición invocado por el accionante, por cuanto se logró establecer que la solicitud elevada al juzgado accionado se refiere expresamente al trámite procesal establecido el artículo 286 del Código General del Proceso, y no tiene que ver con alguna actuación meramente administrativa, por lo cual no se puede considerar la existencia de una vulneración a esa garantía fundamental. (...) Respecto a la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, estudiados *extra petita*, encuentra la Sala que su vulneración ha cesado, por cuanto el juzgado accionado realizó la actuación de su competencia encaminada a que se resuelva la solicitud de corrección de sentencia elevada por el actor, lo anterior, con la emisión del auto de trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021), notificado por estado el catorce (14) del mismo mes y año. (...) La Sala negará el amparo del derecho de petición invocado, y se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado frente a los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, estudiados *extra petita*. (...)”.

[Providencia de 20 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección “E”, Exp. 250002315000202002985-00 M.P. Dr. JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN – Primera Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Nueva EPS, ESE Hospital Regional Manuela Beltrán Socorro / CONSULTA DESACATO – Alcance / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE – No se puede advertir incumplimiento ni responsabilidad subjetiva del Gerente Regional de la NUEVA EPS, entidad que ha sido acuciosa en darle cumplimiento a la orden de tutela, para la prestación efectiva de los servicios de salud, es necesaria la participación activa del accionante, para que el tratamiento médico ordenado no se vea interrumpido por la no reclamación de los medicamentos o la inasistencia de las citas fijadas, al no encontrarse satisfechos los elementos que han de observarse dentro del trámite incidental, y que permiten justificar la procedencia de una sanción por desacato frente al incumplimiento de una orden de tutela impartida, la Sala revocará el auto proferido por el Juzgado el 16 de diciembre de 2020.**

**Problema jurídico:** *¿Revisar en Consulta la providencia del 16 de diciembre de 2020, proferida por el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante la cual resolvió sancionar con multa de 2 SMMLV al señor, en condición de Gerente Regional de Bogotá de la NUEVA EPS, por incumplir la orden de tutela impartida en la sentencia de primera instancia del 15 de mayo de 2020, que accedió a las pretensiones de la acción, la cual fue modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Segunda –Subsección “F”, mediante providencia del 26 de junio de 2020?*

**Tesis:** “(...) la naturaleza del incidente de desacato es meramente apercibitiva (...) tiene como finalidad de manera prevalente el cumplimiento de la orden de tutela más allá de sancionar o no al funcionario responsable de cumplirla. Así lo ha precisado la H. Corte Constitucional, (...) En síntesis, de lo anterior se pueden colegir tres puntos principales que han de observarse en la presente instancia: (i) que se haya respetado un debido proceso a quien se le endilga el desacato, notificándosele

## ACCIONES DE TUTELA

debidamente sobre la apertura del incidente y brindándole las garantías debidas para que ejerza su derecho de defensa; (ii) que se pruebe objetivamente que no se ha cumplido la orden impartida en los términos definidos en la sentencia de tutela, y (iii) que se demuestre la responsabilidad subjetiva de quien debió cumplir la orden que justifique imponerle la sanción por incurrir en desacato. (...) para verificar la responsabilidad subjetiva que amerite jurídicamente la imposición de una sanción en el presente trámite, **debe identificarse de forma clara y precisa el sujeto que tiene en su responsabilidad cumplir la orden de tutela y revisar cuál ha sido su conducta frente a lo ordenado**, con el fin de determinar si este actuó de manera diligente o no frente a lo dispuesto por el Juez de tutela, con el fin de garantizar los derechos fundamentales amparados del accionante. (...) Corresponde a la Sala determinar si la sanción impuesta al Dr. (...) en condición del Gerente Regional Bogotá de la NUEVA EPS, debe ser confirmada, por cuanto no ha dado cumplimiento a la orden de tutela impartida por el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito de Bogotá en la sentencia de primera instancia del 15 de mayo de 2020, que accedió a las pretensiones de la acción de tutela, la cual fue modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Segunda –Subsección “F”, mediante providencia del 26 de junio de 2020. (...) contrario a lo manifestado por el A quo, la entidad ha sido diligente en el cumplimiento de la orden de tutela, dado que sí se ha garantizado la prestación de los servicios de salud al actor, lo cual incluye la entrega de los medicamentos que requiere, la asignación de las citas médicas, así como el desplazamiento a las citas, y la situación que ocasiona la demora en algún servicio es la falta de coordinación entre ambas partes. (...) se tiene que la EPS dice que el paciente no ha reclamado de forma oportuna los medicamentos que se le han autorizado. Además, no asistió a la cita de dermatología que le fue asignada inicialmente, lo cual conllevó a que se fijara una nueva cita, lo que afecta la prestación idónea del servicio de salud. (...) no se puede advertir incumplimiento ni responsabilidad subjetiva del Gerente Regional de la NUEVA EPS, entidad que ha sido acuciosa en darle cumplimiento a la orden de tutela, advirtiendo que en el caso concreto, para la prestación efectiva de los servicios de salud, es necesaria la participación activa del accionante, para que el tratamiento médico ordenado no se vea interrumpido por la no reclamación de los medicamentos o la inasistencia de las citas fijadas. (...) En consecuencia, al no encontrarse satisfechos en el presente asunto los elementos mencionados en el acápite anterior que han de observarse dentro del trámite incidental, y que permiten justificar la procedencia de una sanción por desacato frente al incumplimiento de una orden de tutela impartida, la Sala revocará el auto proferido por el Juzgado el 16 de diciembre de 2020. (...).”

[Providencia de 26 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp. 110013342055202000082-03 M.P. Dra. BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS – Segunda Instancia.](#)

---

**ACCIÓN DE TUTELA – Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Relaciones Exteriores / DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE - Al demandante no se le vulneró el derecho al debido proceso, se emitió concepto favorable frente a un delito el cual no ha sido condenado en este país, además de haber sido notificado en debida forma de los trámites pertinentes respecto a su extradición, el Tribunal estima que en el presente caso se debe confirmar el fallo de primera instancia, que negó la acción de tutela.**

**Problema jurídico:** *¿Determinar si se vulneró el derecho al debido proceso del demandante al no hacerle entrega de la Resolución que ordenó su orden de captura con fines de extradición y la nota diplomática proveniente del Estado requirente; así como por adelantar el proceso de extradición a pesar que “existe un preacuerdo con sentencia condenatoria por parte del juzgado Tercero Penal del circuito especializado de Cali” y no ha “cumplido la totalidad de la pena impuesta por el estado colombiano”?*

**Tesis:** “(...) es importante resaltar que se presentan dos trámites diferentes, el judicial y el administrativo, que culminan con la decisión de extradición del demandante, ahora bien, del escrito de demanda se observa que el tutelante presenta inconformidad con el trámite administrativo adelantado en su orden de extradición. (...) la orden de extradición en efecto es un acto administrativo contra el cual procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-243/09, (...) el demandante fue notificado de manera personal del acta con “fines de extradición” el 3 de noviembre de 2020, (...) expediente digital, en donde se evidencia firma, cédula y huella del señor (...) adicional a que firmó “la constancia de buen trato” el mismo día. Igualmente, se evidencia que la orden de extradición fue proferida “en atención a requerimiento de Estados Unidos de América soportada en la nota diplomática No. 1730 del 30 de octubre de 2020” (...) se concluye que el demandante está plenamente informado de su situación, sin que se evidencie una vulneración del debido proceso del demandante. (...) en un caso similar en donde el accionante alega vulneración del debido proceso por la falta de notificación de la solicitud formal de extradición, la Corte Constitucional en sentencia T-531 de 2001, concluyó que no se vulneró el derecho al debido proceso (...) “en la etapa del proceso de extradición que se adelanta ante la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal, recibida toda la documentación se corre traslado al requerido o a su apoderado, ya sea el escogido por este o en su defecto a través del defensor de oficio que para tal efecto se le nombre. Dentro de dicho término el expediente queda a entera disposición de estos, pudiendo conocer todas las actuaciones que obran en el mismo, incluida la solicitud formal de extradición y para solicitar las pruebas que considere necesarias. Conforme a lo anterior, el requerido en extradición puede hacer uso del derecho de defensa desde que se inicia el trámite de extradición, como lo señala el art. 567 del C. de P.P. Así mismo tiene oportunidad para esgrimir todos sus argumentos e inconformidades

## ACCIONES DE TUTELA

a través de la presentación del alegato y antes de que se emita el concepto por parte de la Corte”. (...) Por lo que en el caso bajo estudio se advierte que el argumento del demandante no tiene vocación de prosperidad toda vez que se evidencia que fue notificado del acta con fines de extradición, sumado a que fue debidamente notificado del proceso penal en donde pudo ejercer los mecanismos de defensa, sin que se evidencia una vulneración al debido proceso. (...) la Corte Constitucional en sentencia SU 110-02, establece que en caso que el demandante haya sido extraditado por los mismos hechos por los cuales ya fue condenado en Colombia se deben agotar todos los trámites necesarios para proteger los derechos del condenado por cuanto se vulneraría su derecho al debido proceso. Igualmente lo contempló la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal en pronunciamiento del 23 de febrero de 2016 (...) en donde indicó que la acción de tutela se torna procedente en los casos de extradición, si se evidencia una vulneración al principio del *non bis in ídem*; sin que esa sea la situación del caso bajo estudio, por cuanto a folio 246 del cuaderno 10 del expediente digital, se observa que la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, en pronunciamiento del 22 de enero de 2020, realizó el estudio al respecto (...) la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal en el referido pronunciamiento del 22 de enero de 2020, “... conforme lo establece el art. 504 del Código de Procedimiento Penal, se ha de advertir al Gobierno Nacional que, por ser su facultad, podrá diferir la entrega del reclamado hasta que cumpla la condena que le impuso el Juzgado Tercero del Circuito especializado de Cali, mediante sentencia del 30 de junio de 2017” (...) el artículo 504 del CPP, establece la entrega diferida de la persona pedida en extradición y señala que es facultativo el hecho que se cumpla primero la pena impuesta en Colombia, por lo que el hecho que se realice la extradición estando incurso la pena impuesta en Colombia no conlleva a vulneración derechos fundamentales. La norma establece lo siguiente: “**ARTÍCULO 504. ENTREGA DIFERIDA.** Cuando con anterioridad al recibo del requerimiento la persona solicitada hubiere delinquido en Colombia, en la resolución ejecutiva que conceda la extradición, podrá diferir la entrega hasta cuando se le juzgue y cumpla pena, o hasta que por preclusión de la instrucción o sentencia absolutoria haya terminado el proceso”. De lo anterior se colige que es una potestad del Gobierno retener al condenado hasta que cumpla su condena; facultad que puede ejercer, o no. (...) la norma no otorga derecho alguno al extraditable que se pueda predicar vulnerado, por lo que el argumento de la parte actora no se encuentra llamado a prosperar. (...) En consecuencia, se advierte que al demandante no se le vulneró el derecho al debido proceso, por cuanto se emitió concepto favorable frente a un delito el cual no ha sido condenado en este país, además de haber sido notificado en debida forma de los trámites pertinentes respecto a su extradición. (...) En suma, el Tribunal estima que en el presente caso se debe confirmar el fallo de primera instancia, que negó la acción de tutela. (...).”

[Providencia de 13 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp. 110013335010202000332-01 M.P. Dra. PATRICIA SALAMANCA GALLO – Segunda Instancia.](#)

---

# CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**MEDIO DE CONTROL – Control inmediato de legalidad / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Decreto 81 del 3 de abril de 2020 de la Alcaldía Municipal de Gachancipá / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Características / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La sentencia que lo decide hace tránsito a cosa juzgada relativa / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Coexistencia con otros medios de control / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – No impide la ejecución del acto administrativo / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Presupuestos de procedencia / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Decreto 81 del 3 de abril de 2020 de la Alcaldía Municipal de Gachancipá / LEGALIDAD CONDICIONADA**

**Problema jurídico:** *Determinar si se ajusta o no al ordenamiento jurídico el decreto 81 del 3 de abril de 2020 de la Alcaldía Municipal de Gachancipá, por medio del cual se hacen unas adiciones al presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.*

**Tesis:** “(...) se tienen acreditados los tres (3) presupuestos requeridos para finiquitar la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber y reitera, que trate de acto general, emitido en ejercicio de función administrativa, en vigencia de estado de excepción y/o en desarrollo de decreto legislativo. (...) Existe una correlación directa entre el Decreto 81 del 03 de abril de 2020, objeto del presente control, y el Decreto legislativo 461 del 22 de marzo anterior, bajo cuyo amparo profirió, que satisface además los presupuestos de proporcionalidad y finalidad, con el estado de emergencia económica, social y ecológica, en virtud del cual se emitió la enunciada norma legislativa. (...) Encuentra satisfecho el presupuesto de temporalidad, condicionado a que la vigencia del Decreto 81 del 03 de abril de 2020, de la alcaldesa de Gachancipá – Cundinamarca, inicia desde su publicación. (...)”

[Providencia de 18 de enero de 2021. Sección Tercera, Subsección “C” Exp. 25000231500020200250800, M.P. Dra. María Cristina Quintero Facundo.](#)

---

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Alcaldía de Sesquilé / DECRETO No. 02 DEL 5 DE ENERO DE 2021 – Alcance / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE - El Decreto Municipal No. 02 se expidió el 5 de enero del año en curso, no se profirió durante el estado de excepción, al no cumplir con uno de los presupuestos procesales para ser objeto del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del C.P.A.C.A., no es posible avocar su conocimiento con este objetivo.**

**Problema jurídico:** *¿Estudio del control inmediato de legalidad del Decreto N° 02 del 5 de enero de 2021, “Por el cual se efectúa la imposición de la medida transitoria de toque de queda en el municipio de Sesquilé Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”, proferido por la Alcaldía de Sesquilé, Cundinamarca?*

**Tesis:** “(...) El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del virus COVID-19 como una pandemia, por el alto grado de propagación y transmisión. (...) Con el fin de controlar la propagación del virus COVID-19 en el Estado colombiano, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, a través de la cual adopta medidas sanitarias y de cuarentena para las personas que llegaran a Colombia desde la República Popular de China, Francia, Italia y España. Asimismo, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del COVID-19 y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del virus; la cual fue prorrogada hasta el 28 de febrero de 2021, a través de la Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020. (...) el 17 de marzo del año en curso se reportaron setenta y cinco (75) casos de personas contagiadas de COVID-19, lo cual conllevó al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el artículo 215 de la Constitución Política, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, (...) a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, como consecuencia de la afectación en la producción nacional y bienestar de la población que se ha generado por causa de las medidas adoptadas para controlar la propagación del virus COVID-19. (...) conforme a lo expuesto, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020 estuvo vigente desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020. Y, desde el 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República decretó nuevamente el Estado de Excepción que trata el artículo 215 de la Constitución Política, hasta el 6 de junio de 2020. (...) durante el estado de excepción el Presidente de la República queda habilitado para dictar decretos con fuerza de ley, “mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional” (...) existen dos clases de Decretos Legislativos, saber: (i) el que declara el estado de excepción y (ii) los que expide el Presidente de la República con fundamento en las facultades excepcionales para legislar otorgadas por la declaración de la situación de emergencia. (...) las facultades del Presidente de la República de expedir decretos con fuerza de ley, conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política de 1991, tienen un límite temporal, este es, el tiempo de duración del estado de emergencia previsto en el Decreto Legislativo que lo declara (...) Del canon transcrito se desprenden tres (3) requisitos para que los actos administrativos sean susceptibles del control inmediato

# CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

de legalidad, los cuales el Consejo de Estado los hace depender de tres (3) factores de competencia (...) a saber: (i) factor subjetivo de autoría que, para la competencia del Tribunal Administrativo, debe ser una entidad territorial; (ii) factor de objeto, cuando sean actos administrativos de carácter general; y (iii) factor de motivación o causa, (...) que se dicten en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción. (...) observa el despacho que el Decreto No. 02 del 5 de enero de 2021, expedido por el alcalde de Sesquilé, cumple con el factor subjetivo de autoría, este es, fue expedido por una entidad territorial, como lo es el municipio en los términos del artículo 286 Superior. Asimismo, cumple con el factor objetivo, es decir, es un acto administrativo de carácter general (...) la función administrativa no se enmarca dentro de una concepción orgánica, es decir, su naturaleza no depende de la entidad que produce la manifestación de la voluntad, sino de la materia que se desarrolla. (...) La Corte Constitucional ha definido la función de policía, ejercida a nivel nacional por el Presidente de la República (artículo 189.4 Superior) y a nivel territorial por los gobernadores (artículo 303 ibidem) y alcaldes (artículo 315.2 ibidem), (...) De la lectura del Decreto No. 02 del 5 de enero de 2021, se advierte que en ejercicio de la facultad constitucional y legal que tienen los alcaldes de conservar el orden público en la entidad territorial, el alcalde de Sesquilé adoptó medidas de carácter policivo para controlar la propagación del virus COVID-19, como: declarar el toque de queda del 7 al 8 de enero del año en curso, entre las 8 p.m. hasta las 4 a.m.; imponer la medida de pico y género para controlar la movilización en el municipio; la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; establecer horarios de atención de los establecimientos de comercio. (...) frente al segundo de los elementos que integran el factor de motivación, este es, si la medida adoptada fue en desarrollo de los decretos legislativos durante el Estado de Excepción, el Despacho advierte que este requisito no se configura. (...) De la lectura del Decreto sub examine se advierte que las fuentes normativas invocadas para el ejercicio de la función de policía, son las siguientes: artículos 2º y 315 de la Constitución Política; Ley 1551 de 2012; el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016; el Decreto Ordinario 1550 del 28 de noviembre de 2020, a través del cual el Presidente de la República prorrogó la vigencia del Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, mediante el cual se imparte instrucciones a los gobernadores y alcaldes para el mantenimiento del orden público en la emergencia sanitaria generada por la pandemia del virus COVID 19. (...) el acto administrativo sub examine no constituye un desarrollo de los decretos con fuerza de ley dictados durante los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República, a través de los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020. (...) el artículo 136 de la Ley 1437, antes transcrito, establece un límite temporal para ejercer el control inmediato de legalidad, este es, que los actos administrativos de carácter general se expidan en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción. (...) conforme a lo expuesto párrafos arriba, mediante Decreto Legislativo 637, el Presidente de la República declaró, nuevamente, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de treinta (30) días calendario; Decreto que fue publicado en el Diario Oficial No. 51.306 del 6 de mayo de 2020. Sin embargo, se observa que el Decreto Municipal No. 02 se expidió el 5 de enero del año en curso, es decir, no se profirió durante el estado de excepción. (...) al no cumplir el Decreto No. 02 del 5 de enero de 2021, con uno de los presupuestos procesales para ser objeto del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del C.P.A.C.A., no es posible avocar su conocimiento con este objetivo. (...).”

[Providencia de 28 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 250002315000202100038-00 M.P. Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES – Primera Instancia.](#)

---

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Alcalde de Fusagasugá, Cundinamarca / DECRETO 009 DE 7 DE ENERO DE 2021 – No fue expedido en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados a partir de la vigencia de dicho decreto / NO AVOCA SU CONOCIMIENTO – El control inmediato de legalidad es un mecanismo judicial de tipo extraordinario, que cuenta con un marco de competencia y ejercicio restringidos y no puede ser utilizado por las autoridades judiciales para controlar la actividad de la administración por fuera de los estados de excepción, ello traería consigo el ejercicio de una clara trasgresión al artículo 121 superior, y con ello la clara violación del principio de la separación de las ramas del poder público, este Despacho no avocará conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del Decreto 009 de 2021.**

**Problema jurídico:** *¿Ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 009 de 7 de enero de 2021 expedido por el alcalde municipal de Fusagasugá, Cundinamarca?*

**Tesis:** “(...) Sería del caso avocar conocimiento sobre el particular, de no ser porque se observa que el acto enviado por el alcalde de Fusagasugá - Cundinamarca no es pasible de control inmediato de legalidad. (...) el artículo 215 de la Constitución Política establece que el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá declarar un Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las contempladas en los artículos 212 (...) y 213 (...) superiores, que “*perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*”. (...) como en estos especiales eventos, el Presidente de la República cuenta con la

# CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

atribución extraordinaria para dictar decretos con fuerza de ley – es decir decretos legislativos-, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas que, a su vez, bien pueden ser materia de desarrollo o reglamentación por parte de autoridades de todos los órdenes y niveles de la administración pública, según sus competencias a través de actos administrativos de carácter general. (...) el Legislador expidió la Ley Estatutaria 137 de 1994, a través de la cual reguló las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, la cual en su artículo 20 estableció que “*Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales*”. (...) el artículo 151 del CPACA establece que los tribunales administrativos conocerán “*Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan*”. (...) se concluye que el control inmediato de legalidad que ejerce esta Jurisdicción únicamente procede respecto de aquellos actos administrativos de carácter general que (i) sean expedidos en el marco temporal de una declaratoria de cualquiera de los estados de excepción previstos en la Constitución; y (ii) sean dictados como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional. (...) Descendiendo al caso de autos, de la revisión del **Decreto Municipal 009 de 7 de enero de 2021** se concluye que este no fue expedido en desarrollo del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, por el cual el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados a partir de la vigencia de dicho decreto. (...) Además, con el fin de desarrollar la afirmación hecha anteriormente, es necesario precisar que en el decreto en comento, el alcalde de Fusagasugá invocó como sustento los siguientes fundamentos (...) si bien el decreto bajo estudio mencionó el **Decreto nacional 1550 de 2020** (...) este no fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sino en virtud de las “*facultades constitucionales y legales*” que le asisten, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016. (...) se advierte que el **Decreto Municipal 009 de 7 de enero de 2021**, expedido por el alcalde del municipio de Fusagasugá - Cundinamarca no fue proferido como desarrollo del decreto legislativo que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) sino como una medida de contingencia y prevención del Coronavirus – COVID 19, en garantía de los derechos de los habitantes del municipio. (...) Sea esta la oportunidad para precisar que el control judicial inmediato y automático de los decretos declaratorios de estados de excepción, decretos legislativos, y actos de carácter general que los desarrollan, se traduce en importantes medidas de vigilancia de la actividad del Gobierno y la Administración Pública, con las cuales se persigue la vigencia de las garantías constitucionales de las personas durante dichos estados de excepción. (...) En consecuencia, el control inmediato de legalidad es un mecanismo judicial de tipo extraordinario, que cuenta con un marco de competencia y ejercicio restringidos y no puede ser utilizado por las autoridades judiciales para controlar la actividad de la administración por fuera de los estados de excepción, como quiera que ello traería consigo el ejercicio de una clara trasgresión al artículo 121 superior, en cuanto estableció que *ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley*” y con ello la clara violación del principio de la separación de las ramas del poder público, aspectos que cimentan el Estado Social de Derecho que hoy en día es Colombia. (...) En este orden de ideas y en virtud de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho no avocará conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del **Decreto 009 de 2021**, tal y como será dispuesto en la parte resolutive del presente proveído. (...).”

[Providencia de 28 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección “F”, Exp. 250002315000202100058-00 M.P. Dr. ZAMORA ACOSTA – Primera Instancia.](#)

---

## ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

**MEDIO DE CONTROL – Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Requisitos de procedibilidad / NORMA QUE ESTABLECE GASTOS – Diferencia con norma que implica erogaciones / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Requisitos de procedencia / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – No puede ordenarse el cumplimiento de un acto administrativo que perdió fuerza ejecutoria – Es improcedente para el reconocimiento de derechos subjetivos**

**Problema Jurídico:** *Determinar además de su procedencia: (i) si la norma cuyo cumplimiento se predica contiene un mandato, claro, expreso y exigible respecto de las Entidades accionadas y en consecuencia (ii) ¿si el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL incumplió lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 909 de 2004, los artículos 2.2.5.1.6 y 2.2.6.21 del Decreto 1083 de 2015 y el artículo 55 del Acuerdo 524 de 2014?*

**Tesis:** “(...) En esa medida, debe diferenciarse entre normas que establecen un gasto público que son aquellas mediante las cuales las Corporaciones Públicas autorizan las erogaciones que pueden hacerse con cargo al tesoro y que el cumplimiento de una norma implique erogaciones, estándose en este caso frente a la última, pero para lo cual el principio de planeación presupuestal permite precisamente la previsión de gastos para ser realizados durante la vigencia fiscal respectiva, por lo que la improcedencia se refiere a que genere justamente una erogación o gasto nuevo, porque de lo contrario cualquier disposición normativa de rango legal o acto administrativo siempre implicaría un gasto, así sea el mínimo con el cual se realiza o ejecuta la disposición, dejando sin objeto la acción constitucional de cumplimiento.

(...)

En ese sentido, la jurisprudencia referida (sentencia del Consejo de Estado del del 13 de agosto de 2014, Exp. 76001-23-33-000-201400011-01 (ACU), C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia. Anota relatoría) ha destacado que la acción constitucional de cumplimiento está sujeta a la verificación de: (i) el deber jurídico incumplido, contenido en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo, mandato que debe ser inobjetable, preciso y exigible a la autoridad frente a la cual se busca su cumplimiento y (ii) la renuencia en el cumplimiento del imperativo normativo. (...)

(...)

(...) se evidencia que la demandante pretende se ordene su nombramiento en virtud de la lista de elegibles contenida en la Resolución CNSC-20172210001455 del 18 de enero de 2017 expedida por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

(...)

Por lo cual se concluye que la lista de elegibles contenida en la Resolución CNSC-20172210001455 del 18 de enero de 2017 perdió vigencia por mandato legal el 29 de enero de 2019 y así lo señaló la Comisión Nacional del Servicio Civil a través de oficio con radicado N° 20191020399921 del 31 de julio de 2019 en respuesta a solicitud de autorización elevada por el DPS para el uso de la lista de elegibles para la OPEC N° 207474 y proceder al nombramiento de la señora LÓPEZ MORENO quien ocupó el 5° lugar de la lista.

(...)

Así las cosas, resulta inviable acceder a lo pretendido por la accionante, como quiera que la lista de elegibles contenida en la Resolución N° CNSC – 20172210001455 del 18 de enero de 2017 perdió vigencia desde el pasado 29 de enero de 2019, por lo que no puede ordenarse el cumplimiento de un acto administrativo que perdió fuerza ejecutoria, que ya no goza de la cualidad de obedecerse, de hacerse cumplir incluso por la fuerza por cuanto los efectos que contenía su parte resolutive estaban supeditados al transcurso del tiempo, esto es, que tenían un límite temporal fijado por ley en dos años, de manera que estamos en presencia de un mandato que ya no es inobjetable e imperativo al perder vigencia.

De otra parte, se destaca que la acción de cumplimiento no es el medio de control a través del cual se pueda discutir respecto de las alegadas omisiones que refiere la demandante le han ocasionado un eventual perjuicio, como quiera que para ello se dispone del medio de control de reparación directa. Además, se destaca que la presente acción constitucional es igualmente improcedente para el reconocimiento de derechos subjetivos, (...)

(...)

En ese orden de ideas, lo procedente será negar las pretensiones de la demanda como quiera que la Resolución N° CNSC – 20172210001455 del 18 de enero de 2017 a través de la cual se creó lista de elegibles para proveer la vacante, ofertada en la Convocatoria N° 320 de 2014 del empleo con el Código OPEC N° 207474, denominado Profesional Especializado Código 2028, Grado 24 no se encuentra vigente, perdió fuerza ejecutoria, por lo que no se puede exigir su cumplimiento, es decir, que aun cuando la listas de elegibles y las normas que desarrollan el artículo 125 de la Constitución sobre los concursos de mérito aquí invocadas constituyen un deber jurídico, tal mandato debe ser actualmente exigible, de modo que no puede ordenarse al DPS efectuar el nombramiento de la demandante cuando el acto administrativo que estableció la lista de elegibles en el que ella figura en el 5° lugar y que al actualizarse tal registro por la declinación de los elegibles en mejor posición de ella, el deber jurídico ha desaparecido por cuanto estuvo vigente hasta el 29 de enero de 2019.

De otro lado, cabe observar que no es procedente la acción de cumplimiento para resolver respecto de las presuntas omisiones de la entidad demandada que conforme refiere la accionante desencadenaron en la consumación de un daño

## ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

antijurídico sobre ésta por cuanto para ello, el ordenamiento jurídico ha dispuesto el medio de control de reparación directa frente (entre otros) para tal fin. (...)"

[Providencia de 22 de enero de 2021, Sección Primera, Subsección "B", Exp. 25000234100020200080900, M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón – Primera Instancia.](#)

---

**MEDIO DE CONTROL - Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Segunda instancia / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Artículos 72, 125 y 127 de la Ley 769 de 2002 y artículos 66 y 67 de la Ley 962 de 2005, referentes al transporte de vehículos inmovilizados y cobro de los gastos de patios y grúas / MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO – Procedencia / MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO – Tiene carácter residual / CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA - Debe existir correspondencia entre la petición administrativa y la solicitud de la demanda / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Carga de la prueba**

**Problema jurídico:** *Determinar si las entidades accionadas han incumplido los artículos 72, 125 y 127 de la Ley 769 de 2002 y artículos 66 y 67 de la Ley 962 de 2005, referentes al transporte de vehículos inmovilizados y cobro de los gastos de patios y grúas.*

**Tesis:** "(...) esta acción procede para el cumplimiento de normas que reúnan los siguientes requisitos: (i) que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; (ii) que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; (iii) que la norma esté vigente; (iv) que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; (v) que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y (vi) que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento, ni persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos. 28. Lo anterior, siempre y cuando no exista otro medio judicial al que se haya podido acudir para obtener el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o el acto administrativo de que se trate, habida consideración del carácter residual de la acción. (...) la carga de la prueba recae sobre el accionante quien es el que debe acreditar el incumplimiento de la norma alegado con la demanda. (...) Se recuerda que el accionante manifestó que el incumplimiento de estas normas se debe a que la Secretaría Distrital de Movilidad utiliza vehículos distintos a las grúas para transportar hacia los patios los automotores inmovilizados. Además, que transporta más de un vehículo por recorrido. (...) el artículo 72 de la Ley 769 de 2002, invocado por el accionante, no es aplicable a este caso, (...) 33. Por otra parte, la sala encuentra que, tal y como lo determinó el a quo, el accionante no acreditó que la accionada incumpla las normas referentes al traslado de los vehículos inmovilizados. (...) el artículo 127 de la Ley 769 de 2002, (...) faculta para usar grúas y cualquier otro medio idóneo para retirar los vehículos mal estacionados. (...) el artículo en cita faculta a la autoridad de tránsito para utilizar, además de grúas, cualquier otro medio idóneo para transportar los vehículos inmovilizados cuando se encuentren mal estacionados. (...) analizadas en conjunto las normas de tránsito en mención, así como las pruebas aportadas al proceso, no se encuentra el incumplimiento a la norma alegado por el accionante. (...) el cobro de los derechos de patios y grúa, está supeditado a esas situaciones que se presentan desde que se inicia el proceso contravencional, por lo que, si bien hay casos en lo que no se profiere un acto administrativo, esto encuentra sustento en la propia norma demandada por el accionante. 48. Entonces, dado que no se acreditó el incumplimiento de las normas traídas a colación por el accionante, la sala confirmará la sentencia (...)"

[Providencia de 28 de enero de 2021. Sección Tercera, Subsección "A" Exp. 11001333501020200031700, M.P. Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada.](#)

---

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Secretaría de transporte y movilidad de Cundinamarca STMC / DECLARA IMPROCEDENTE – 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, 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 / PRESCRIPCIÓN – Es una de las excepciones que debieron proponerse en contra del acto que ordenó librar mandamiento de pago, 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, si el actor considera que no fue notificado en legal forma del mandamiento de pago, podía ser alegada dentro del proceso coactivo y, 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.**

## ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

**Problema jurídico:** ¿Desatar la impugnación interpuesta contra la sentencia del 10 de diciembre de 2020, proferida por el Juzgado 64 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., mediante la cual, resolvió DECLARAR IMPROCEDENTE las pretensiones de la acción?

**Extracto:** “(...) el actor en el marco de los procesos de cobro coactivo que se adelantan en su contra, radicó petición el 21 de septiembre de 2020 solicitando la revocatoria directa por prescripción de los siguientes comparendos (...) la accionada otorgó respuesta al petitum a través de oficios (...) se observa oficio No. 2020609294 de fecha 30 de octubre de 2020 que contiene la Resolución 9892. Los actos administrativos en mención resolvieron desfavorablemente las solicitudes de prescripción de los comparendos impuestos al señor (...) ordenado “**Continuar con la ejecución del proceso de cobro coactivo administrativo**” y proceder -en consecuencia- a la indagación de bienes a nombre del ejecutado. (...) 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, (...) 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 “*La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario*”. (...) en el marco de los procedimientos administrativos de cobro coactivo, las solicitudes de declaratoria de prescripción presentadas por el hoy accionante, **fueron resueltas de fondo** por la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca – STMC- emitiendo las resoluciones números: 9209, 9210, 9211, 9212, 9213, 9214, 9215, 9216, 9217, 9218, 9219, 9220, 9221, 9222, 9223, 9224 y 9892, en cuya parte resolutive se decidió negar la solicitud de prescripción y en consecuencia, ordenó en el numeral tercero “**continuar con la ejecución del proceso de cobro coactivo administrativo**” y en el sexto, se dispuso “procédase a la indagación de bienes a nombre del ejecutado.” (...) son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa, los actos administrativos que ordenan “*llevar adelante la ejecución*”. (...) la accionada señaló que, el actor no demostró haber hecho uso de los recursos de reposición y para ejercer su derecho de defensa dentro del proceso contravencional, tampoco propuso excepciones de mérito, (...) consideró que el accionante si **tenía instrumentos judiciales para atacar los procedimientos** emanados de la Ley con los argumentos que hubiese estimado pertinentes. (...) el actor señala que ello no es cierto como quiera que no se surtió un procedimiento adecuado para la notificación personal y que se había notificado en dirección diferente, sin embargo, tal aseveración carece de respaldo probatorio. (...) no se acreditó la presencia de un perjuicio irremediable y, (...) no puede alegarse tal menoscabo en el caso *sublite* argumentando el tiempo que pueda tomar el proceso ordinario para desatar la controversia que aquí se plantea respecto a la viabilidad de revocar las sanciones que a la fecha se encuentra en cobro coactivo pues, ello no es causal de procedencia de la acción de cumplimiento y, (...) el actor no demostró estar en una condición tal que permita al juez constitucional considerar el estudio de fondo de sus pretensiones, máxime que a la fecha, (...) ya se ha ordenado librar mandamiento de pago y continuar con la ejecución del cobro coactivo de la sanciones impuestas por infracción a las normas de tránsito. Y (...) existen comparendos de hace más de 10 años. (...) la acción se torna improcedente (...) 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. (...) 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 (...) 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 que “*mediante la acción de cumplimiento no se puede sustituir a la autoridad que de acuerdo con la Constitución o la ley es competente para resolver sobre el reconocimiento de un determinado derecho...*” (...) 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 esta 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. (...)”.

[Providencia de 14 de enero de 2021, Sección Segunda, Subsección “C”, Exp. 110013343064202000175-01 M.P. Dr. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL – Segunda Instancia.](#)

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Municipio de Supatá, Cundinamarca y Concejo Municipal de Supatá / ACTO ADMINISTRATIVO DEL CUAL SE PREDICA SU CUMPLIMIENTO NO ESTÁ VIGENTE - Teniendo en cuenta el objeto de esta acción, no es procedente que esta Subsección se pronuncie sobre aspectos como la legalidad del acto administrativo que dejó sin efecto la resolución mediante la cual inicialmente se había convocado al concurso para**

## ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

la elección de personero, conforme a las censuras que hace el actor, porque pueden ser materia de un proceso distinto / PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE - Estima pertinente esta Subsección traer a colación la jurisprudencia que el Máximo Órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha señalado sobre la procedencia de la acción de cumplimiento cuando se pretende que se dé cumplimiento a un acto que ha perdido vigencia, o la norma ha sido derogada, como el acto administrativo cuyo cumplimiento se pretende no está vigente, lo procedente es negar la acción.

**Problema jurídico:** *¿Determinar si la Resolución N° 009 de 19 de noviembre de 2019 está vigente? De ser así, ¿si del acto administrativo señalado como incumplido, artículo 45, se deriva el **deber claro, imperativo e inobjetable** a cargo del Concejo Municipal de Supatá, de continuar con el proceso de selección y entrevistar al demandante, por haber superado el puntaje mínimo aprobatorio del concurso, para proveer el cargo de Personero Municipal para el periodo 2020 a 2024? ¿Establecer si la presente acción de cumplimiento se torna procedente a las voces del artículo 9 de la Ley 393 de 1997?*

**Tesis:** “(...) el actor elevó peticiones los días 11 de enero y 28 de julio de 2020 (...) por medio de las cuales le solicitó al H. Concejo Municipal, dar cumplimiento al artículo 45 de la Resolución No. 009 de 19 de noviembre de 2019, la cual establece que una vez se consolide el puntaje de cada aspirante elegible, el Concejo Municipal en sesión plenaria, con la participación de la ciudadanía, las veedurías ciudadanas y los elegibles, adelantará la entrevista a cada concursante. (...) El H. Concejo Municipal, mediante Oficios de 21 de enero y 15 de agosto de 2020 (...) respondió de manera desfavorable lo requerido por el accionante, en el sentido de señalarle que atendiendo lo dispuesto por el Juzgado Promiscuo Municipal de Supatá – Cundinamarca y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Pacho – Cundinamarca, en una orden de tutela, expidió la Resolución No. 003 de 2 de febrero de 2020, por la cual revocó el acto administrativo al cual solicita se dé cumplimiento, (...) consideró que no es procedente que sea llamado a entrevista, porque ese concurso se dio por terminado en razón a unos fallos de tutela. (...) el acto administrativo en comento no está vigente, por las siguientes razones: **i)** El Concejo Municipal expidió la Resolución No. 001 de 10 de enero de 2020, por medio de la cual se declaró desierto el concurso público y abierto de méritos, para la elección de personero municipal en ese ente territorial y, (...) convocó nuevamente a concurso, al considerar, que “(...) en el artículo 45 de dicha resolución [009 de 19 de noviembre de 2019] se estableció que el puntaje mínimo establecido para conformar la lista de habilitados era de 80/90, puntaje que no fue obtenido por ninguno de los participantes (...) **ii)** El demandante presentó acción de tutela contra el Concejo Municipal, con el fin de solicitar la protección de su derecho fundamental al debido proceso, y (...) solicitó que se suspenda el acto administrativo que declaró desierto el concurso de méritos, porque incurrió en una falsa motivación, pues en su sentir, superó el puntaje mínimo aprobatorio para ser llamado a entrevista, decisión que le correspondió conocer, en primera instancia, al **Juzgado Promiscuo Municipal de Supatá**, que en sentencia de **29 de enero de 2020**, (...) se está invocando el cumplimiento de una disposición legal de la Resolución No. 09 del 19 de noviembre de 2019, no obstante lo anterior, fue revocada por un acto administrativo que dispuso dar inicio a un nuevo concurso de méritos para proveer el cargo de personero municipal, el cual se presume legal de conformidad con el artículo 88 del CPACA (...) estima pertinente esta Subsección traer a colación la jurisprudencia que el Máximo Órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha señalado sobre la procedencia de la acción de cumplimiento cuando se pretende que se dé cumplimiento a un acto que ha perdido vigencia, o la norma ha sido derogada. (...) como el acto administrativo cuyo cumplimiento se pretende no está vigente, lo procedente es negar la acción, por lo cual se modificará la decisión de primer grado que en forma imprecisa decidió **negar por improcedente** la acción, para en su lugar simplemente negarla. (...) Por lo expuesto, y teniendo en cuenta el objeto de esta acción, no es procedente que esta Subsección se pronuncie sobre aspectos como la legalidad del acto administrativo que dejó sin efecto la resolución mediante la cual inicialmente se había convocado al concurso para la elección de personero, conforme a las censuras que hace el actor, porque pueden ser materia de un proceso distinto. (...) Bajo las anteriores consideraciones, se modificará la sentencia de primera instancia que negó por improcedente la acción constitucional, para en su lugar, negarla simplemente. (...).”

[Providencia de 20 de octubre de 2020, Sección Segunda, Subsección “D”, Exp. 258993333003202000130-01 M.P. Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA – Segunda Instancia.](#)