



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META



Boletín Jurisprudencial N° 3 – Primer Semestre de 2023

*“Iuris praecepta
sunt haec: Honestè
vivere, alterum non
laedere, suum
cuique tribuere”.*



Jonathan Alexis Castellanos Ortiz
Relator

MAGISTRADOS



Teresa Herrera Andrade (Despacho 01)



Carlos Enrique Ardila Obando (Despacho 02)



Héctor Enrique Rey Moreno (Despacho 03)



Juan Darío Contreras Bautista (Despacho 04)



Claudia Patricia Alonso Pérez (Despacho 05)



Nohra Eugenia Galeano Parra (Despacho 06)

CONTENIDO

Presentación.....	7
1. ACCIÓN DE TUTELA.....	8
1.1. SENTENCIAS.....	8
• Legitimación en la causa por activa.....	8
• Reembolso de dineros pagados por servicios no cubiertos por EPS.....	10
• Cobertura de transporte por servicios de salud en otro municipio.....	12
• Deber de garantía del subsidio de vivienda en especie ante invasión.....	14
• Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.....	16
• Pago de incapacidades laborales – Requisito de inmediatez.....	18
• Proceso disciplinario – principio de <i>non bis in ídem</i>	20
• Pago de licencia de maternidad.....	22
1.2. Incidente de desacato – Inaplicación de la sanción.....	25
2. ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.....	27
• Aplicación de prescripción de multas por infracciones de tránsito.....	27
3. MEDIOS DE CONTROL Y OTROS.....	29
3.1. AUTOS.....	29
3.1.1. Nulidad y restablecimiento del derecho.....	29
• Lesividad – Medida Cautelar – Suspensión del acto administrativo.....	29
• Forma de notificación del acto de adjudicación de contrato para efectos del conteo del término de caducidad.....	32
• Solicitud de adición del auto que rechaza recurso de súplica.....	33
• Lesividad – Medida Cautelar – Suspensión provisional del acto administrativo que reconoce pensión – Cuerpo custodia y vigilancia INPEC.....	35
• Sanción moratoria por no pago de interés a las cesantías a Soldado Profesional retirado del servicio – caducidad del medio de control.....	37
• Medida cautelar de suspensión del acto administrativo que ordenó el cierre de una mina por vencimiento de licencia ambiental.....	39
• Reliquidación de pensión – Llamamiento en garantía a la entidad empleadora por no realizar los aportes al sistema pensional.....	43

3.1.2. Reparación directa	45
• Ocupación permanente de bien inmueble – caducidad.....	45
• Juicio civil de policía – Competencia de la JCA.....	47
• Conteo del término de caducidad por lesiones a soldado conscripto.....	49
• ¿Es susceptible de apelación el auto que prescinde de la práctica de un testimonio previamente decretado?.....	51
3.1.3. Ejecutivos	54
• Caducidad de la acción ejecutiva cuyo título base de recaudo es una sentencia emitida bajo el régimen del CCA en vigencia del CPACA.....	54
• ¿El acto de cumplimiento de una sentencia judicial hace parte del título ejecutivo complejo cuando se alega pago incompleto de la condena?.....	56
• Constitución del título ejecutivo contractual cuando hay liquidación bilateral.....	57
• Título ejecutivo basado en sentencia judicial – liquidación de intereses moratorios cuando hay tránsito legislativo entre el CCA y el CPACA.....	61
• ¿Se configura cosa juzgada por providencia que negó mandamiento ejecutivo en un proceso anterior con identidad de objeto y causa? / Exigibilidad del título ejecutivo por cumplimiento de condición resolutoria.....	62
• ¿Es viable tener en cuenta los intereses como base para liquidar las agencias en derecho?.....	64
3.1.4. Protección de los derechos e intereses colectivos	66
• Aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.....	66
3.1.5. Conciliación prejudicial	69
• Procedencia del recurso de reposición – auto que decide aprobación.....	69
3.1.6. Pérdida de investidura	71
• Requisitos especiales de la demanda.....	71
• Medida cautelar de suspensión.....	72
3.1.7. Nulidad electoral	74
• Debido proceso / traslado de las excepciones / comparecencia de la parte demandada / excepción de ineptitud sustantiva de la demanda / incidente de liquidación de perjuicios como consecuencia de la revocatoria de la medida cautelar de suspensión del acto demandado.....	74
• Causales de nulidad procesal / recusación.....	80

• Solicitud de aclaración y adición de providencia / procedencia excepcional de recurso en contra de auto que decide recurso / trámite de sentencia anticipada / decreto de prueba testimonial.....	83
3.2. SENTENCIAS.....	88
3.2.1. Nulidad simple.....	88
• Modificación al Esquema de Ordenamiento Territorial / incorporación de caminos ubicados en bienes de uso privado como vías terciarias.....	89
• Corporación competente para realizar convocatoria al cargo de Contralor Territorial.....	91
3.2.2. Nulidad y restablecimiento del derecho.....	93
• Insubsistencia cargo de libre nombramiento y remoción.....	93
• Pensión por muerte del soldado regular	96
• Unificación de Criterios – Régimen pensional aplicable al personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC en régimen de transición.....	98
• Pensión gracia – excepción de cosa juzgada (con salvamento de voto) / aplicación de la sentencia de unificación jurisprudencial.....	101
• Pensión gracia – requisitos.....	106
• Reajuste de asignación de retiro – inclusión de subsidio familiar por hijo de crianza (hijastro).....	109
• Caducidad del medio de control – revocatoria directa del acto de adjudicación de tierras.....	111
• Reajuste del subsidio familiar en favor del Soldado Profesional – declaratoria de nulidad del Decreto 3770 de 2009 con efectos <i>ex tunc</i>	114
• Pensión de invalidez miembro del Ejército Nacional.....	116
• Pensión de jubilación docente oficial / Régimen de transición – Ley 812 de 2003 / Vinculación mediante contratos de prestación de servicios.....	120
• Principio de congruencia de la sentencia.....	123
• Sanción moratoria / FOMAG / Entidad responsable del pago.....	125
• Prima especial de servicios en la Fiscalía como factor salarial.....	128
• Sanción moratoria / FOMAG / Extremo final de la sanción.....	130
• Pensión de sobrevivientes – Soldado Voluntario.....	132
• Sanción moratoria (FOMAG) – Viabilidad de ordenar que se ordene su pago con cargo a bonos de tesorería que deba expedir el Ministerio de Hacienda.....	134
• Insubsistencia por supresión del cargo debido a reestructuración de la planta de personal de la entidad / Acto demandable.....	136

• Pensión de sobrevivientes – Soldado – Figura del acrecimiento.....	140
• Sanción moratoria – Indexación de la condena.....	142
• Pensión de jubilación del personal civil del Ministerio de Defensa.....	143
• IBL de la pensión de jubilación – Rama Judicial – Régimen de transición.....	146
• Insubsistencia del nombramiento provisional / Desviación de poder.....	148
• Reajuste pensión invalidez – Veteranos de la Fuerza Pública.....	151
• Sanción moratoria por mora en el pago de cesantías reconocidas mediante sentencia en la que se declaró el contrato realidad.....	154
• Silencio administrativo positivo en caso de proceso sancionatorio adelantado por la autoridad ambiental CORMACARENA.....	156
• Sanción por inexactitud en la declaración de renta / Notificación del requerimiento especial para corregir la declaración.....	158
• Aplicación de la figura de “apelación fallida” / Límite de la indemnización laboral por lo dejado de percibir.....	161
• Pérdida del régimen de transición pensional cuando se traslada del régimen de prima media al de ahorro individual y posteriormente se regresa.....	166
• Acto demandable ante la solicitud de reajuste de subsidio familiar del Soldado Profesional.....	169
3.2.3. Reparación directa.....	170
• Lesiones a persona privada de la libertad / INPEC.....	170
• Violación Habeas Data por difusión de orden de captura.....	172
• Falla médica – Pérdida de oportunidad – requisitos.....	176
• Privación injusta de la libertad – régimen de responsabilidad aplicable.....	181
• Lesiones a concripto – liquidación de perjuicios – ineficacia del dictamen pericial carga de la prueba.....	185
• Privación injusta de la libertad – conteo del término de caducidad – ejecutoria de la sentencia condenatoria en Ley 600 de 2000.....	185
• Error judicial.....	190
3.2.4. Repetición.....	192
• Reestructuración de planta de personal.....	192
3.2.5. Pérdida de investidura.....	195
• Concejal – Conflicto de intereses.....	195
• Concejal – Inasistencia a sesiones.....	199
3.2.6. Protección de los derechos e intereses colectivos.....	201

• Ocupación de espacio público por vendedores estacionarios.....	201
• Hacinamiento en cárcel.....	206
3.2.7. Ejecutivo.....	209
• Cómputo del término de caducidad – Título basado en sentencia judicial.....	209
3.2.8. Control de validez.....	211
• Modificación al plan de desarrollo.....	211
• Remuneración del Alcalde Municipal.....	212
• Trámite de aprobación del Acuerdo – Término entre debates.....	215
• Autorización al Alcalde para ejecutar vigencias futuras.....	217
• Fijación escala de remuneración salarial empleados de la Personería.....	220
• Autorización al Alcalde para comprometer vigencias futuras.....	222
• Escalas de remuneración salarial Alcaldía – incremento del salario del trabajador oficial.....	225
• Creación de cargo en la planta de personal.....	227
• Modificación del reglamento interno del Concejo que establece la posibilidad de celebrar sesiones por fuera de la sede oficial de la corporación.....	230
3.2.9. Recurso de insistencia.....	234
• Información sobre el nombre o razón social de los prestadores del servicio de salud sancionados.....	234
• Información sobre procesos de contratación en la Electrificadora del Meta.....	237
• Aporte del memorando impuesto a un servidor del Ministerio del Trabajo.....	239

PRESENTACIÓN

En esta nueva edición, la Relatoría del Tribunal Administrativo del Meta pone a disposición de la comunidad una selección de las decisiones emitidas por la Corporación durante el primer semestre de 2023, procurando abarcar temas novedosos, o que puedan representar algún grado de interés, bien por tratar aspectos relevantes para la comunidad, o por ser asuntos sobre los cuales se tramita gran cantidad de procesos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Es así como se presentan providencias en materia de tutela sobre asuntos relativos a la seguridad social, al igual que acciones populares sobre una falla sistemática en un centro de reclusión, y a causa de la invasión del espacio público por parte de vendedores estacionarios en un conocido sector del departamento del Meta. También se trae a colación decisiones sobre procesos ordinarios a través de los distintos medios de control, verbigracia en asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, dentro de los que se destaca una sentencia de unificación de criterios que debió emitirse para aclarar el régimen aplicable a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC que se encuentran en régimen de transición, en virtud de la disparidad de criterios que existe actualmente entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; también se resaltan decisiones sobre temas que, si bien son considerados *de línea* en esta jurisdicción, abarcan aspectos adyacentes que resultan novedosos, por ejemplo, la posibilidad de ordenar el pago de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías a docente oficial, con cargo a bonos de tesorería expedidos el Ministerio de Hacienda, o la viabilidad de perder el régimen de transición pensional por traslado del régimen de prima media al de ahorro individual y posteriormente regresarse al primero, entre otros.

Se hace especial énfasis en sentencias sobre solicitudes de control de validez presentadas por el Gobernador del Meta, para que el Tribunal verifique si los Acuerdos emitidos por los Concejos Municipales se ajustan a derecho, bien en cuanto a la materia que reglamentan o en su trámite de expedición. Estos asuntos resultan de vital relevancia no solo para las comunidades de los entes territoriales involucrados, sino para toda la región, pues sirven de referente a los concejos municipales para el debido cumplimiento de sus funciones.

Jonathan Alexis Castellanos Ortiz
Relator

1. ACCIONES DE TUTELA

1.1. SENTENCIAS.

ACCIÓN DE TUTELA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA / FACULTAD DE INTERPONER LA ACCIÓN EN NOMBRE DEL AFECTADO / TRÁMITE DE INSCRIPCIÓN EN OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS.

Síntesis del caso: la Abogada que impetró la presente acción constitucional, actuó como apoderada de unos herederos dentro de un trámite sucesoral ante el respectivo juzgado de familia, y una vez finalizado este después de 18 años, el día 12 de septiembre de 2022 procedió la profesional del derecho a solicitar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio la correspondiente inscripción de la partición, para lo cual dicha entidad le expidió un turno, sin embargo, transcurridos cinco (5) meses la Oficina de Registro no se ha pronunciado sobre la solicitud, por lo cual solicita el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y acceso a la administración pública. El *a quo* declaró improcedente la acción de tutela por falta de legitimación por activa, debido a que la accionante no acreditó la representación judicial. La accionante impugnó la decisión, aduciendo que si bien el trámite ante la Oficina de Registro de Villavicencio lo adelantó en calidad de apoderada de los herederos, el recibo de la solicitud de la medida cautelar fue expedido a su nombre y el de la inscripción de la partición a nombre de uno de los herederos, aunque se dejó consignado el correo electrónico de la togada.

Problema jurídico: «(...) determinar si la entidad accionada ha vulnerado los derechos fundamentales a la igualdad, acceso a la administración pública y de petición de la señora (...), por no atender el trámite registral que adelanta la accionante en calidad de apoderada de los herederos (...) o si, por contrario, le asiste razón al juez de primera instancia que la acción de tutela se torna en improcedente por falta de legitimación en la causa por activa de la accionante.»

Tesis: « De acuerdo con lo anterior, es claro para la Sala que la accionante no promovió la acción de tutela, por considerar afectados sus derechos fundamentales, sino los de sus clientes, como se deduce de los hechos 2 y 7 de escrito de tutela en donde expuso: “2. Como apoderada los herederos me suministraron los gastos de beneficencia y registro y procedí a radicar ante la oficina de registro instrumentos públicos de Villavicencio junto con oficio de levantamiento de la medida cautelar que fuera decretada.” y “7. En la presente anualidad he acudido dos veces ya que mis clientes me han requerido el trámite pues requieren vender dicho inmueble y necesitan que ya esté registrada la partición sin embargo las respuestas han sido la misma está en calificación.”. Del contenido del artículo 14 de la Ley 1579 de 2012,

se deduce que la solicitud de inscripción lo puede hacer cualquier persona y para acreditar el inicio del trámite se le expide constancia escrita del recibo, fecha, hora y número de orden. Es decir, que el proceso de radicación puede ser adelantado por cualquier persona, incluso sin necesidad de representación judicial; sin embargo, dicha informalidad no legitima al usuario para que promueva la acción de tutela, por la eventual vulneración de derechos fundamentales de las personas que intervienen en la relación jurídica objeto de registro. Lo anterior, teniendo en cuenta que la persona que se encuentra legitimada para primer (sic) la acción de tutela es aquella a quien se le están vulnerando o amenazando los derechos fundamentales. Situación distinta es que lo puede hacer en nombre propio, a través de apoderado, de un agente oficioso, del defensor del pueblo o del personero municipal, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, (...). Bajo tales consideraciones, no es de recibo de la Sala la conclusión de la accionante que por haberse incluido en el recibo del turno de la solicitud de inscripción de la partición su correo electrónico, ello la legitime para presentar la acción de tutela, en el entendido que el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que el titular de dicho mecanismo constitucional es la persona a que quién se le hayan vulnerado o amenazado sus derechos fundamentales; que en el caso particular, eventualmente, puede ser el derecho que tienen los herederos a que le inscriban la partición aprobada dentro del proceso de sucesión y de esta manera disponer del derecho de propiedad sobre el inmueble adjudicado, de acuerdo con el trámite y los plazos previstos en la Ley 1579 de 2012. Tampoco explica la accionante los derechos fundamentales de que es titular y que resultan vulnerados o amenazados por la omisión de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio de inscribir la partición aprobada dentro del proceso de sucesión objeto de registro, sumado a que la accionante afirma que la mora en el trámite registral ha impedido que los herederos puedan disponer del inmueble que al parecer les fue adjudicado, “*requieren vender el inmueble*”. Así las cosas, y como quiera que los titulares de los derechos presuntamente afectados por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio son los herederos (...), era indispensable que la accionante acreditara la representación judicial. (...) Ahora, si en gracia de discusión se aceptara que la Oficina de Registro de instrumentos Públicos de Villavicencio está vulnerado el derecho fundamental de petición a la señora [accionante], pues en calidad de usuaria del servicio registral solicitó la inscripción del trabajo de partición y no ha obtenido respuesta de dicho trámite en el término previsto en el artículo 2714 de la Ley 1579 de 2012; sin embargo, de acuerdo con el recibo No. 762849 aportado al presente trámite se observa que en el mismo aparece como solicitante el señor (...). En ese orden de ideas, tampoco puede tenerse como titular del derecho fundamental de petición a la accionante, en el entendido que no se encuentra acreditado que haya presentado solicitud alguna ante esa entidad.» **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre los lineamientos de la Corte Constitucional en relación con los requisitos para que la acción de tutela sea promovida por representante judicial, ver sentencia T-430 del 11 de julio de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, sentencia del 12 de abril de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicado: 500013333001-2023-00063-01.](#)

10

ACCIÓN DE TUTELA / REEMBOLSO DE DINEROS PAGADOS POR SERVICIOS DE SALUD NO SUMINISTRADOS POR LAS EPS – Procedencia excepcional del amparo.

Síntesis del caso: la accionante cuenta con 74 años de edad y pertenece al régimen contributivo del sistema de salud. Al recibir atención debido a un dolor en el ojo izquierdo, le fue diagnosticada presbicia, ojo seco con edema macular, degeneración de la macula y del polo posterior del ojo, por lo cual le fue ordenada una tomografía, sin embargo, la NUEVA EPS dilató el proceso al punto de que nunca le fue entregada la autorización, lo que motivó a la accionante a sufragarse de manera particular los servicios y atenciones que necesitaba, esto es, el examen de tomografía por costo de \$280.000, cita con oftalmólogo, quien luego de analizar los resultados de dicho examen le diagnosticó agujero macular membrana epitelial, y, con recursos producto de un préstamo, se practicó la cirugía en el Hospital San Ignacio de la ciudad de Bogotá, que con gastos de viáticos tuvo un costo de \$5.000.000. Por lo anterior, acude a la acción de tutela para solicitar se ordene a la EPS el reembolso de las sumas que debió cancelar. El juez de primera instancia negó el amparo por subsidiariedad, teniendo en cuenta que existen otros mecanismos internos dentro de la NUEVA EPS para solicitar el reintegro de dineros, incluso es posible acudir ante la Superintendencia de Salud, que, con sus poderes jurisdiccionales, tiene la facultad de ordenar el pago.

Problema jurídico: «(...) determinar si la negativa por parte de la Nueva EPS para realizar el reembolso económico de los gastos médicos en que incurrió la accionante, derivados de la cirugía realizada de manera particular, constituye una vulneración o amenaza del derecho fundamental al mínimo vital.»

Tesis: «La procedencia excepcional de la acción de amparo constitucional para solicitar reembolso de prestaciones económicas está supeditada al cumplimiento de una serie de requisitos de procedibilidad que el juez de tutela debe valorar en el caso concreto si se encuentra comprometido un derecho fundamental, así como el riesgo de que se produzca un perjuicio irremediable. Por esa razón, la cuestión que se pretende discutir mediante este mecanismo debe ser de evidente relevancia constitucional en esa medida se tiene que considerar que la tutela no constituye una tercera instancia ni reemplaza los recursos ordinarios. (...) De manera que quien pretenda acudir al amparo constitucional invocándolo como mecanismo transitorio, no solo tiene que probar la afectación de su mínimo vital, por la amenaza de un

perjuicio irremediable, sino también acogerse a las pautas del caso en particular, tal es el caso que para este tipo solicitudes de reembolso económico, se tiene que demostrar además, *i)* que se niegue la prestación de un servicio de salud incluido en el Plan Obligatorio de Salud, sin justificación legal y *ii)* dicho servicio haya sido ordenado por médico tratante adscrito a la E.P.S. encargada de garantizar su prestación. Asimismo, según la jurisprudencia constitucional, la tutela procede para obtener el reembolso de dinero pagado por servicios de salud no suministrados por las EPS, además, en los siguientes casos: *(i) Cuando los mecanismos judiciales consagrados para ello no son idóneos. (ii) Cuando se niegue la prestación de un servicio de salud incluido en el Plan Obligatorio de Salud, sin justificación legal. Al respecto es necesario reiterar que el acceso a cualquier servicio de salud cuya prestación se requiera y que se encuentre previsto en los Planes Obligatorios de Salud, es derecho fundamental autónomo. Bajo este entendido, su negación implica la vulneración del derecho a la salud, y, en esa medida, es posible acudir al juez de tutela, en procura de obtener su protección. (iii) Cuando dicho servicio haya sido ordenado por médico tratante adscrito a la EPS encargada de garantizar su prestación. En principio, para que proceda la autorización de un servicio de salud es necesario que el mismo haya sido prescrito por un médico adscrito a la EPS encargada de garantizar su prestación. No obstante, excepcionalmente, es posible ordenar su suministro, incluso por vía de tutela, aun cuando aquel haya sido ordenado por un médico particular, cuando el concepto de este último no es controvertido por la EPS con base en criterios científicos o técnicos, y el servicio se requiera.* Así las cosas, la procedencia de la acción de tutela para reclamar reembolsos económicos por gastos médicos, queda supeditada a que el derecho comprometido en su vulneración es el de la salud, de ahí que, si dicho derecho ya ha sido amparado, o no ha sido violado por parte del ente accionado, tal y como se aprecia sobre el caso puesto a consideración de esta Corporación, se evidencia que la protección reclamada recae únicamente sobre un asunto de contenido económico que no compromete derechos de rango constitucional, por lo que deben de analizarse a la luz de otros medios de defensa judicial. (...) Valga la pena señalar, que la sola afirmación del accionante no da lugar a la procedencia de este mecanismo de manera exceptiva, sino que es menester que se acrediten los supuestos por los cuales considera que en su caso se puede acudir de manera directa a la acción de tutela. Se puede concluir entonces, que el fin primordial de la acción de tutela, es a todas luces la protección de los derechos constitucionales fundamentales presuntamente vulnerados por las entidades públicas o privadas que tienen como deber prestar con calidad y eficiencia el servicio requerido, como es el caso *sub examine*, que se pretende una reclamación económica derivada de la prestación de un servicio médico, pero que en ningún caso se invoca como derecho violado el de la salud y tampoco se puede evidenciar una presunta vulneración del mismo según las pruebas allegadas al proceso, así las cosas, cuando la debida atención médica ya ha sido suministrada, garantizándose con ello la protección de los derechos en conflicto, en principio no es factible tutelar los derechos a la salud y

a la seguridad social, en tanto que la petición está relacionada con la reclamación de una suma de dinero tal y como sucede en el presente caso, el camino constitucional y legal adecuado para tramitar este tipo de controversias es la jurisdicción ordinaria. (...)»

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, sentencia del 12 de abril de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicado: 50001333300620230003901.](#)

ACCIÓN DE TUTELA / DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD / COBERTURA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE POR SERVICIOS PRESTADOS EN MUNICIPIO DISTINTO DEL DOMICILIO DEL PACIENTE – Requisitos jurisprudenciales.

Síntesis del caso: la accionante, en su calidad de adulta mayor de 69 años de edad, indica que su derecho fundamental a la salud le está siendo vulnerado por la NUEVA EPS, al no autorizar unas sesiones de fototerapia que le fueron ordenadas desde el 22 de noviembre de 2022 por la patología que padece (esclerodermia localizada, enfermedad autoinmune), por lo cual solicita se ordene expedir las autorizaciones, así como asumir los gastos de transporte y hospedaje junto con un acompañante, en caso de que el servicio le vaya a ser prestado en lugar distinto de su domicilio. El *a quo* concedió el amparo en los términos solicitados, por lo que la entidad impugnó la decisión, aduciendo que los gastos de transporte y alojamiento no están incluidos en el Plan Básico de Salud, y sobre estos que no existen órdenes médicas, siendo estas necesarias para ser suministrados, aunado a que no se evidencia que deba permanecer más de un día fuera de su domicilio ni que se encuentre en incapacidad económica para costearlos.

Problema jurídico: «(...) determinar si la entidad accionada ha vulnerado los derechos fundamentales de la señora (...), y, por ende, resulta procedente ordenar los servicios médicos solicitados; así como el tratamiento integral a su favor en relación con la patología que originó la presente acción, y en dicho caso, analizar la procedencia de ordenar el reembolso pretendido por la NUEVA EPS.»

Tesis: «(...) En conclusión, al Estado le asiste la obligación de adoptar y adelantar aquellas medidas que posibiliten asegurar la prestación eficiente y universal del servicio público de salud, permitiendo a las personas de manera efectiva e integral preservar, recuperar o mejorar su estado de salud físico y mental. (...) En desarrollo al principio de accesibilidad, mencionado anteriormente, se ha dispuesto el servicio de transporte para garantizar la prestación del servicio de salud, cuando aquella deba ser suministrada en un municipio distinto al de la residencia del paciente. Así, el artículo 120 de la Resolución 5857 de 2018, (...) Por su parte, el artículo 121 ejusdem

señala que el servicio de transporte en un medio diferente a la ambulancia para una atención contenida en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC, no disponible en el lugar de residencia del afiliado, será financiado en los municipios o corregimientos con la prima adicional para zona especial por dispersión geográfica. Además, que las EPS, o las entidades que hagan sus veces, deberán pagar el transporte del paciente ambulatorio cuando el usuario deba trasladarse a un municipio distinto al de su residencia para recibir los servicios mencionados en el artículo 10, cuando existiendo estos en su municipio de residencia la EPS o la entidad que haga sus veces no los hubiere tenido en cuenta para la conformación de su red de servicios, independientemente de si recibe o no una UPC diferencial. (...) en el presente asunto se evidencia la vulneración del derecho fundamental a la salud de la señora (...) ante la omisión de la NUEVA E.P.S. en garantizar la prestación efectiva del servicio de salud que requiere, toda vez que, a la fecha han transcurrido más de 5 meses desde que se le emitió la orden médica, sin que se haya materializado la misma. (...) Frente a los gastos de transporte solicitados por la actora en su escrito de tutela, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades y según lo citado en precedencia, la Resolución 5857 de 2018 establece casos específicos en los cuales dicho servicio debe ser asumido por la EPS, esto es, cuando se trata de una patología de urgencia o el servicio requerido no pueda ser prestado por la IPS del lugar donde el afiliado debería recibirlo. En el *sub examine*, advierte la Sala que la Nueva EPS ha autorizado los servicios ordenados en el Instituto de Dermatología y Fototerapia en la ciudad de Bogotá, lo que configura la segunda situación establecida en la Resolución 5857 de 2018, y por lo que procede el suministro del servicio de transporte, tal como fue ordenado por la juez de primera instancia. Si lo anterior no fuera suficiente, toda vez que la entidad accionada argumenta en su impugnación que la parte actora no acreditó la falta de recursos económicos para sufragar dichos gastos, se reitera lo dispuesto en la jurisprudencia citada previamente, esto es, que en principio el paciente únicamente estaría llamado a costear el servicio de transporte cuando no se encuentre en los eventos señalados en la Resolución 5857 de 2018, es decir, cuando no se encuentre en tal situación, se analizarán los criterios para determinar si tiene capacidad económica y si debe costear el costo del traslado, de lo contrario, es decir, si se encuentra en las hipótesis descritas en la Resolución 5857 de 2018, el pago deberá asumirlo la E.P.S., como ocurre en el presente asunto. (...) se observa que el procedimiento de Fototerapia intermitente se ordenó para ser realizado 3 veces por semana por 3 meses en la ciudad de Bogotá, es decir, la atención médica exigiría más de un día de duración a la semana, por lo que, le corresponde a la E.P.S. cubrir los gastos de alojamiento, al no contar con el servicio en la ciudad de Villavicencio, lugar donde reside la accionante. Ahora, frente a la solicitud de transporte y alojamiento para un acompañante, evidencia la Sala que más allá de la afirmación de la señora (...) en su escrito de tutela, relacionado con la necesidad de que otra persona la acompañe a las citas en la ciudad de Bogotá, de la historia clínica arrojada al presente asunto no se extrae que aquella situación haya sido analizada

por el médico tratante, sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido que el derecho al diagnóstico, como componente integral del derecho fundamental a la salud, implica una valoración técnica, científica y oportuna que defina con claridad el estado de salud del paciente y los tratamientos médicos que requiere. Por lo tanto, en atención a su condición de salud y que es una persona de 69 años de edad, resulta viable que el médico especialista tratante lo resuelva, en consecuencia, se adicionará el fallo de primera instancia y se ordenará a la entidad accionada constatar si en efecto la actora necesita un acompañante que la asista en su tratamiento médico, cuando deba desplazarse a la ciudad de Bogotá.»

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, sentencia del 28 de abril de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicado: 50001333300520230008601.](#)

ACCIÓN DE TUTELA / DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA / SUBSIDIO DE VIVIENDA / SUBSIDIO EN ESPECIE / ENTREGA MATERIAL DE LA VIVIENDA / INVASIÓN POR PARTE DE TERCEROS DE LA VIVIENDA ADJUDICADA / DEBER DEL MUNICIPIO DE ADELANTAR EL TRÁMITE DE DESALOJO / PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS OBJETO DE DESALOJO – Personas de especial protección.

Síntesis del caso: mediante acto administrativo del 9 de febrero de 2022, la Alcaldía del municipio de San José del Guaviare asignó a la accionante un subsidio de vivienda en especie, dentro del proyecto de vivienda “Urbanización Villa Andrea”, concretamente, el apartamento 102 Torre 1 Manzana V1, sin embargo, desde el reconocimiento, no se ha materializado la entrega de la vivienda, debido a que el bien se encuentra ocupado por invasores, lo cual motivó el adelantamiento de un trámite policivo que culminó con orden de desalojo del predio en cuestión – y de otros que conforman el proyecto –. Pese a lo anterior, las autoridades del ente territorial no han adelantado los trámites tendientes a materializar la entrega a la tutelante, quien además ha sido objeto de amenazas contra su vida debido a su condición de líder social, motivo por el cual tiene asignado un esquema de seguridad de parte de la Unidad Nacional de Protección desde hace dos años. El *a quo* concedió el amparo deprecado, ordenando al municipio de San José del Guaviare dar cumplimiento a la Decisión No. 001 del 26 de enero de 2023 adoptada por la Inspección de Policía, en especial lo relativo al inmueble adjudicado a la accionante. El ente territorial impugnó la providencia, indicando grosso modo que ha adelantado las gestiones para otorgar los subsidios de vivienda, y que no es su competencia hacer cumplir la decisión adoptada en el juicio policivo.

Problema jurídico: «(...) establecer si se presentó una vulneración al derecho a la vivienda digna de [la accionante], debido a que pese a reconocérsele un subsidio de vivienda e indicársele que se le asignó un apartamento en la URBANIZACIÓN VILLA ANDREA desde el mes de febrero de 2022, a la fecha no se le ha garantizado la entrega efectiva del inmueble, pese a conocerse que se encontraba ocupado irregularmente por terceros invasores.»

Tesis: «De conformidad con la jurisprudencia constitucional, y en desarrollo del art. 51 Superior, una de las dimensiones que comprende el derecho a la vivienda digna, tiene que ver con la posibilidad de contar con *un lugar donde vivir en seguridad, paz y dignidad*, aspecto que también se contempló en diversos instrumentos internacionales, como el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se trata entonces de un derecho reconocido constitucional y convencionalmente, y que implica obligaciones para el Estado, de respeto, protección y garantía. (...) PROCESOS DE DESALOJO DE OCUPANTES IRREGULARES, VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. En diversos pronunciamientos, la Corte Constitucional ha reconocido que los procedimientos de desalojo generan un alto impacto en personas en situación de vulnerabilidad, por lo que al afectar el derecho a la vivienda digna, es posible generar también una afectación a otros aspectos de la vida, como el acceso a servicios sociales, a medios de subsistencia entre otros. Por ello, la Corte ha procurado la protección de las personas en condiciones de vulnerabilidad que son objeto de procesos de desalojo, reconociendo las particulares condiciones que pueden rodear cada caso. (...) Para la Sala la acción de tutela en el caso sí resulta procedente, como quiera que se pretende amparar el Derecho Fundamental a la vivienda digna, en tanto que, pese al reconocimiento del subsidio y la asignación de una unidad de vivienda, se ha hecho nugatoria la garantía fundamental al incumplirse con las facetas de *seguridad jurídica de la tenencia y habitabilidad*, dado que no se le ha permitido a la tutelante acceso efectivo a la solución de vivienda, ni se le ha protegido de hostigamientos o inconvenientes para disfrutar materialmente del inmueble, pues desde antes de la asignación del subsidio, febrero de 2022, el predio ya había sido ocupado ilegalmente, de hecho, la persona identificada como invasora (...), reconoció que ha ocupado el inmueble desde hace más de 3 años, lo que además se reafirma con la solicitud de iniciar proceso policivo de restitución de bienes fiscales, presentada por el Alcalde el 13 de julio de 2020, respecto de los inmuebles ocupados en la Urbanización Villa Andrea, entre ellos, el apartamento 102, de la torre A, manzana V1.15. (...) Ahora bien, aunque existe un proceso policivo en curso, y dicha actuación fue adelantada por el Inspector De Policía de San José Del Guaviare, lo cierto es que la máxima autoridad policiva en el Municipio, es el Alcalde, conforme lo señalan los arts. 204 y 205, de la Ley 1801 de 2016, y dicha autoridad no desplegó las gestiones suficientes para garantizar la entrega efectiva del inmueble, ni evitó la invasión de los apartamentos, siendo más censurable aún, que aun conociendo desde el 2020, de la ocupación de la vivienda,

en febrero de 2022, dispuso la asignación de la unidad habitacional a favor de la señora [accionante], cuando ya sabía de la imposibilidad de entregarla materialmente. (...) Así las cosas, se ordenará al Inspector de Policía de San José del Guaviare, que proceda a ejercer las acciones tendientes a materializar la decisión que dictó en la providencia del 26 de enero de 2023, para lo cual, deberá coordinar con la Alcaldía de San José del Guaviare, todo lo relacionado con los protocolos de atención de las personas que actualmente invaden los inmuebles objeto de la querrela policiva. En este sentido, conviene precisar que tal como lo destacó el impugnante, la señora (...), ocupante irregular o invasora del inmueble asignado a la tutelante, no acreditó ninguna condición de vulnerabilidad dentro del plenario, y por el contrario, se demostró que *prima facie* no se trata de una persona en condición de pobreza, como puede deducirse del hecho de figurar como cotizante en el régimen contributivo del sistema de salud.»

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 14 de abril de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicado: 95001333300120230005601.](#)

ACCIÓN DE TUTELA / DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL / MÍNIMO VITAL / VIDA DIGNA / INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE VEJEZ – Trasgresión de los derechos por falta de inclusión de periodos no cotizados a Colpensiones.

Síntesis del caso: al no contar con las semanas de cotización requeridas, el accionante presentó solicitud de reconocimiento de indemnización sustitutiva de pensión de vejez ante Colpensiones, entidad que mediante acto del 14 de abril de 2021 le reconoció un monto determinado con base en 745 semanas cotizadas, sin embargo, no tuvo en cuenta el periodo comprendido entre el 9 de octubre de 1989 y el 15 de diciembre de 1992, cuando el actor laboró en la Concesión Salinas UPIN perteneciente al extinto Instituto de Fomento Industrial, razón por la cual, reclamó a Colpensiones el monto correspondiente, lo cual fue negado con sustento en que los aportes no fueron consignados y se encuentran en poder del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que asumió el pasivo pensional del extinto IFI. Luego de presentar reclamación al ente ministerial, el actor recibió nueva negativa al indicarse que los aportes sí fueron consignados a Colpensiones, por lo que ninguna de las dos entidades asume la obligación, lo cual motiva la solicitud de amparo.

Problema jurídico: «(...) establecer si procede la acción de tutela, para el reclamo constitucional invocado por el accionante, según el cual, el MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, y COLPENSIONES., vulneran sus derechos fundamentales de petición, vida digna y verdad, al negarle la reliquidación de una

indemnización sustitutiva de pensión de vejez, que viene reclamando hace varios años, por la falta de reconocimiento de periodos laborados en el Instituto de Fomento Industrial IFI – Concesión Salinas (En liquidación).»

Tesis: «La jurisprudencia constitucional ha entendido que la indemnización sustitutiva es una prestación de carácter pensional a través de la cual se garantiza el derecho al mínimo vital y la vida digna de aquellas personas que logran completar los requisitos para obtener una pensión de vejez. En ese sentido, ha dispuesto de protecciones especiales con miras a garantizar que no se establezcan limitaciones administrativas, conflictos de competencia administrativos ni decisiones de las administradoras o las entidades encargadas de los reconocimientos, que hagan nugatorio el acceso de los ciudadanos a tal prestación. (...) Frente a lo anterior, debe advertirse que dentro del plenario se acreditó que el señor [accionante] efectivamente laboró en el periodo comprendido entre el 9/10/1989 y el 15/12/1992 para IFI CONCESIÓN SALINAS, como se advierte del certificado de información laboral, emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de fecha 30 de octubre de 2012. (...) Nótese que conforme a los parámetros constitucionales arriba analizados, en casos como el presente, la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado ha reconocido que corresponde al fondo de pensiones realizar la liquidación y reliquidación de la indemnización sustitutiva conforme a todos los periodos que el trabajador haya laborado, independientemente de la cotización efectuada y sin perjuicio del ejercicio de las gestiones administrativas para el cobro coactivo o gestión de expedición de bonos y demás atribuciones legales. (...) De lo anterior, se advierte que corresponde a COLPENSIONES., resolver sobre la indemnización sustitutiva del actor, tomando en consideración las anteriores premisas constitucionales, pues se evidencia que en todas las decisiones emitidas, la entidad se limitó a reconocer únicamente los periodos de efectiva cotización, y terminó por trasladar al tutelante, en su condición de trabajador, la carga de reclamar y realizar las gestiones tendientes al reconocimiento de la indemnización sustitutiva por los periodos laborados entre el 09/10/1989 y el 15/12/1992, periodos anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y frente a los cuales, la jurisprudencia ha entendido que independientemente de la cotización o no, deben ser tenidos en cuenta para la liquidación de la indemnización sustitutiva. En ese sentido, advierte la Sala que en el presente caso no se ve vulnerado el derecho fundamental de petición como indicó la Jueza de instancia, pues no existe evidencia de la solicitud elevada ante COLPENSIONES, que no hubiere sido atendida por la Entidad, sin embargo, sí se aprecia una vulneración a los derechos a la vida digna y seguridad social de [el accionante], por reconocer una indemnización sustitutiva de pensión de vejez, sin tener en cuenta los periodos laborados por el actor en el IFI CONCESIÓN SALINAS, entre el 9/10/1989 y el 15/12/1992, y terminar por trasladársele las consecuencias negativas derivadas de las gestiones administrativas o técnicas, limitándose de manera arbitraria su acceso efectivo a las prestaciones pensionales a las que tendría derecho, lo que hace nugatorio su derecho a la seguridad social.»

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 10 de abril de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicado: 50001333300520230005001.](#)

18

ACCIÓN DE TUTELA / PAGO DE INCAPACIDADES LABORALES / REQUISITO DE INMEDIATEZ – Juez constitucional debe ponderar cuando se trata de pago de incapacidades.

Síntesis del caso: la accionante acude a la acción constitucional para obtener el pago de tres incapacidades que se encuentran pendientes de pago y le fueron generadas entre el 18 de julio y el 15 de octubre de 2020, debido a las afecciones que sufrió en virtud de un accidente laboral. El juez de primera instancia accedió al amparo, decisión que fue impugnada por Colpensiones, aduciendo que no se cumple con el requisito de inmediatez, dado que las incapacidades cuyo pago se deprecia fueron generadas en el año 2020 y la tutela fue interpuesta en enero de 2023.

Problema jurídico: «(...) analizar si dentro del asunto hay lugar o no a revocar la decisión de primera instancia que amparó los derechos fundamentales al mínimo vital, salud y vida en condiciones dignas de la accionante, para, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción constitucional por no superar el asunto los requisitos de procedencia e inmediatez. Así mismo y en caso de mantenerse la decisión de amparo de primera instancia, verificar si las justificaciones de Colpensiones para negar el pago de las incapacidades reclamadas resultan acertadas.»

Tesis: «(...) la interposición de acciones de tutela para solicitar el pago de incapacidades laborales es procedente, aunque no se hayan agotado los medios ordinarios de defensa, cuando de la satisfacción de tal pretensión dependa la garantía del derecho fundamental al mínimo vital del accionante¹⁵, puesto que el reconocimiento de incapacidades constituye, en ciertos casos, una garantía a los derechos fundamentales al mínimo vital, salud y vida digna del trabajador que padece un problema de salud, en razón a que éste no se encuentra en condiciones adecuadas para realizar las labores que le permitan devengar su salario o generar sus ingresos mínimos. **3.2. Pago de incapacidades laborales como sustituto del salario devengado por el trabajador afectado por un accidente o enfermedad.** Al respecto, la Corte Constitucional ha concluido que las sumas de dinero reconocidas por incapacidad durante el tiempo que el trabajador esté al margen de sus labores por cuestiones de salud son sustitutivas de salario, pues garantizan su subsistencia en condiciones dignas, sin que deba preocuparse por los ingresos necesarios para su sostenimiento personal o de su grupo familiar. (...) la Corte Constitucional ha concluido que al ser las sumas de dinero un reconocimiento de la Seguridad Social por incapacidad durante el tiempo que el trabajador esté al margen

de sus labores por cuestiones de salud, las mismas son sustitutivas de salario, las cuales garantizan su subsistencia en condiciones dignas y sin que deba preocuparse por los ingresos necesarios para su sostenimiento personal o de su grupo familiar durante el periodo de recuperación o tratamiento, permitiendo en ciertos casos la procedencia de la acción de tutela para ordenar el reconocimiento y pago de incapacidades, así no se hayan agotado los medios ordinarios de defensa, cuando de la satisfacción de tal pretensión dependa la garantía del derecho fundamental al mínimo vital del accionante. Igualmente, se tiene que la acción de tutela debe ser interpuesta oportunamente dentro de un plazo razonable a partir de la ocurrencia de los hechos que afectan los derechos cuya protección se demanda, correspondiendo al Juez de tutela valorar en cada caso, a partir de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el hecho vulnerador de derechos fundamentales. (...) Así, la Corte Constitucional se ha ocupado de establecer algunos parámetros que sirven de guía a la labor de juez constitucional en cuanto al análisis de razonabilidad del término para instaurar la acción de tutela, con el fin de verificar si se cumple con el requisito de inmediatez que habilite su procedencia frente a una situación determinada y excepcional, puesto que la tutela será procedente, aun cuando no haya sido promovida de manera oportuna, (i) si existe un motivo válido que justifique la inactividad del interesado; (ii) si la inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión, siempre que exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; (iii) si a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de derechos fundamentales es permanente en el tiempo, es decir, si la situación desfavorable es continua y actual; y, (iv) cuando la carga de acudir a la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada frente a la situación de sujetos de especial protección constitucional. (...) En ese sentido y si se tiene en cuenta como la más reciente actuación administrativa la del 30 de noviembre de 2022, se llega a la conclusión consistente en que la accionante actuó cumpliendo con el requisito de inmediatez, porque la tutela la presentó el día 14 de enero de 2023, lo que significa que fue dentro de los seis meses siguientes a la actuación administrativa indicada, los que vencía el 30 de abril de 2023. Sumado a ello, a pesar del tiempo transcurrido resulta evidente que la vulneración o amenaza de derechos fundamentales permanece en el tiempo, toda vez que al no estar soportado que la actora hubiese tenido otros ingresos que le permitían satisfacer sus necesidades básicas mientras estuvo incapacitada por sus afecciones de salud, se concluye que el subsidio económico por incapacidad médica sustituía su salario para la fecha de generación de la incapacidades, falta de ingresos económicos que se mantiene en el tiempo, puesto que actora afirma en el escrito tutelar que está viviendo donde un hermano que le está colaborando, que por la afección en su pie no ha podido desempeñarse laboralmente y que continúa delicada de salud, afirmaciones que no fueron controvertidas por las entidades accionada dentro del trámite tutelar. En consecuencia, es acertada la decisión de primera instancia de tener por procedente

la acción constitucional y entrar a analizar la pretensión de reconocimiento y pago de las incapacidades que le fueron expedidas a la actora entre el 18 de julio al 15 de octubre de 2020.»

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 3, sentencia del 14 de abril de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicado: 50001333300920230005601.](#)

**ACCIÓN DE TUTELA / PROCESO DISCIPLINARIO / PRINCIPIO DE NON BIS IN ÍDEM / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / DERECHO DE DEFENSA –
Procedencia de la acción de tutela.**

Síntesis del caso: el actor solicita amparo a sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, igualdad, que considera vulnerados por el Juzgado Promiscuo Municipal de Lejanías – Meta al desestimar la solicitud de nulidad y archivo del proceso disciplinario identificado bajo el radicado 504004089001-2019-00101-00, que adelanta en su contra, pese a que por los mismos hechos, queja, quejoso, pruebas y partes fue decidida la misma causa ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Fuente de Oro – Meta, decisión que se encuentra en firme.

Problema jurídico: «Consiste en determinar, (...) si el Juzgado Promiscuo Municipal de Lejanías vulneró el principio de *non bis idem* dentro del proceso disciplinario que adelanta ese despacho judicial en contra del accionante, razón a que en el Juzgado Promiscuo Municipal de Fuente de Oro tramitó proceso disciplinario en contra del señor Germán Delgadillo Velásquez, imponiéndole sanción de destitución del cargo e inhabilidad de 10 años para desempeñar cargos públicos.»

Tesis: «(...) En primer lugar, la Sala advierte que el auto del 29 de marzo de 2023 que profirió la Juez Promiscuo Municipal de Lejanías mediante el cual decidió no reponer la providencia 23 de enero de 2023 que negó la nulidad y el archivo de las diligencias en aplicación del principio *non bis in idem* es un auto de trámite; sin embargo, y como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, la acción de tutela procede de manera excepcional contra autos de trámite, “*siempre que concurren los siguientes requisitos: (i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido, pero que el acto acusado defina una situación especial y sustancial; (ii) que se proyecte en la decisión final; y (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.*” En el presente asunto, la Sala estima que, igualmente, se cumple con el requisito de subsidiariedad en el entendido que el acto que resolvió sobre la solicitud de la aplicación del principio *non bis in idem*, está resolviendo sobre una situación especial y sustancial del proceso en el entendido que eventualmente puede dar lugar a la terminación del proceso disciplinario; adicionalmente, el disciplinado agotó los

recursos que procedían contra dicha decisión ejerciendo el recurso de reposición, el cual fue resuelto de manera desfavorable. También se cumple con el requisito de inmediatez teniendo en cuenta que la decisión que se cuestiona fue proferida el 29 de marzo de 2023, es decir, que la acción de tutela cumple con el término razonable y proporcional -6 meses- para su interposición, con relación al momento en que ocurrió la presunta vulneración de los derechos fundamentales reclamados. [...] se advierte que efectivamente la Juez Promiscuo Municipal de Lejanías no resolvió sobre la procedencia o no de la aplicación del principio *non bis in idem* al proceso disciplinario que adelanta ese despacho judicial en contra del señor Germán Delgadillo Velásquez, por considerar que no existe decisión de fondo que tenga los efectos de cosa juzgada en el trámite disciplinario con radicado 502874089001-2019-00200-00 adelantado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Fuente de Oro, teniendo en cuenta el fallo de tutela proferido por el Tribunal Superior de Villavicencio, que declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de fecha 10 de julio de 2020. Como se dejó consignado en precedencia dentro del proceso con radicado No. 502874089001-2019-00200-00 el Juzgado Promiscuo Municipal del Fuente de Oro el 1 de marzo de 2022 se profirió decisión de primera instancia mediante la cual se impuso al señor Germán Delgadillo Velásquez sanción de destitución del cargo e inhabilidad de 10 años para ocupar cargos públicos decisión confirmada por el Juzgado Promiscuo de Familia de Granada – Meta, el 09 de diciembre de 2022 advirtiendo que dentro del trámite de segunda instancia al expediente le fue asignado el radicado No. 503133184001-2022-00273-00. Dentro del trámite de tutela con radicado No. 500012214000-2023-00003-00 la Sala Civil – Familia - Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial el 24 de enero de 2023 decretó la nulidad de todo lo actuado a partir del auto calendarado 10 de julio de 2020, con el fin de que el Juzgado Promiscuo Municipal de Fuente de Oro designara un abogado de oficio al señor Germán Delgadillo Velásquez y se renovara la actuación anulada, decisión que a su vez quedó sin valor y efecto en razón a que la Corte Suprema de Justicia en providencia del 15 de febrero de 2023 declaró la nulidad de todo lo actuado en el trámite de la acción de tutela No. No. 500012214000-2023-00003-00 por falta de competencia y ordenó remitir las diligencias al Tribunal Administrativo del Meta, diligencias que se encuentran pendiente de resolución, en atención al conflicto negativo de competencia planteado por el Magistrado Juan Darío Contreras Bautista el 22 de febrero 2023. De acuerdo con lo anterior, la Sala concluye que las decisiones que resolvieron el proceso disciplinario con radicado 502874089001-2019-00200-00 por parte de los Juzgados Promiscuo Municipal de Fuente de Oro, en primera instancia y el Promiscuo de Familia de Granada, en segunda instancia, continúan produciendo efectos jurídicos en la medida que la providencia que había declarado la nulidad dentro del proceso disciplinario, fue anulada por la Corte Suprema de Justicia el 15 de febrero de 2023, como se extrae de la providencia antes referenciada. En ese orden de ideas los argumentos expuestos por la Juez accionada carecen de sustento, pues no es acertado señalar como lo hizo en el auto que resolvió el recurso de reposición que “*en virtud de la*

*sentencia de tutela de primera instancia antes referida, que se encuentra pendiente de resolver de fondo de manera definitiva, no existe en el citado proceso disciplinario adelantado ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Fuentedeoro, sentencia que tenga efectos de cosa juzgada que permita el archivo del presente proceso disciplinario como lo solicita el disciplinado. Así las cosas, la Sala estima que la Juez Promiscuo Municipal de Lejanías Meta vulneró el derecho fundamental al debido proceso dentro del trámite disciplinario al no resolver la solicitud del accionante frente a la aplicación del principio *non bis in idem* en proceso disciplinario con radicado No. 504004089001-2019-00101 00, fundamentada en un argumento contraevidente, como quiera que la decisión proferida en el proceso disciplinario, 502874089001-2019-00200-00 se encuentra vigente y produciendo los efectos jurídicos que de ella se derivan.»* **NOTA DE RELATORÍA:** Ver, Consejo de Estado, Sección Quinta, radicado: 2000012333000-2021-00030-01 (AC) MP. Luis Alberto Álvarez Parra; Corte Constitucional SU-077 de 2018.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, sentencia del 10 de mayo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicado: 50001233300020230011100.](#)

ACCIÓN DE TUTELA / PAGO DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA / PRESUNCIÓN DE VULNERACIÓN DEL DERECHO AL MÍNIMO VITAL / INCOMPATIBILIDAD ENTRE LOS APORTES Y EL IBC – Las EPS cuentan con mecanismos administrativos para establecerla y proceder a los cobros respectivos / ABUSO DEL DERECHO – No se presenta.

Síntesis del caso: la accionante solicita por vía de tutela el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad, por el nacimiento de su hija acaecido el 14 de diciembre de 2022, toda vez que pese a haber realizado las cotizaciones en virtud de la vinculación laboral que tiene con la sociedad Orange Publicidad Capital SAS, la NUEVA EPS se ha abstenido de realizar el pago porque la cotización correspondiente al mes de diciembre de 2022 se realizó extemporáneamente, pues la fecha límite para tal efecto era el 19 de diciembre, sin embargo, se efectuó el 13 de enero de 2023. El juez de primera instancia concedió el amparo, ordenando a la entidad realizar el pago de la licencia conforme a las cotizaciones realizadas a nombre de la accionante. La entidad impugnó la decisión, aduciendo que es necesario vincular al empleador para que se definan sus obligaciones frente al reconocimiento de la prestación reclamada, en virtud de la incompatibilidad que existe entre las cotizaciones efectuadas y el IBC, pues reporta afiliación con un salario mínimo pero las cotizaciones se realizaron por un monto superior, lo cual configuraría un abuso del derecho. Añadió que la acción de tutela es improcedente por perseguirse el pago de derechos económicos que pueden ser reclamados a

través de otro mecanismo. De manera subsidiaria, solicitó que en caso de considerarse que la acción es procedente, y se disponga conceder el amparo, se ordene que el pago de la licencia de maternidad se efectúe de manera proporcional al salario reportado.

Problema jurídico: «(...) analizar en primer lugar si dentro del asunto hay lugar o no a revocar la decisión de primera instancia que amparó los derechos fundamentales de la accionante, para, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción constitucional por tratarse de derechos económicos, existir un posible abuso del derecho y no estar demostrada la causación de un perjuicio irremediable. No obstante, en caso de confirmarse el amparo de primera instancia, se analizará si resulta acertada la pretensión subsidiaria de ordenar a la Nueva EPS el pago proporcional de la licencia de maternidad que se reclama.»

Tesis: «(...) debe resaltarse que la Corte Constitucional ha precisado que *“excepcionalmente, la acción de tutela procede para ordenar el pago de la licencia de maternidad, pues aquel no puede considerarse como un derecho de carácter legal, sino, por el contrario, debe considerarse como un derecho de carácter fundamental conforme a lo establecido en la Constitución Política y en los tratados internacionales, de orden prevalente, cuando se amenaza el mínimo vital y móvil de la madre y el niño. Por consiguiente, en situaciones particulares, la jurisdicción constitucional es competente para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de la madre y el recién nacido, cuyo derecho al pago constituye un medio económico indispensable para su manutención”*. Tan es así la procedencia de la acción de tutela que esa misma Corporación precisó que *“La acción ordinaria ante el juez laboral, e incluso la demanda de nulidad ante el contencioso administrativo, o el trámite administrativo ante la Superintendencia de Salud, no pueden considerarse como medios eficaces para la protección que se solicita a través de la acción de tutela, más aun cuando la negación del reconocimiento y pago de la licencia de maternidad, se le aplica la presunción de vulneración al mínimo vital de la madre y de su niño”*. [...] Ahora bien, sobre el argumento de improcedencia de la tutela respecto del presunto abuso del derecho en cuanto al salario reportado en las cotizaciones realizadas por el empleador a favor de la actora, tampoco es de recibo este argumento para que el juez constitucional se abstenga de conocer del asunto porque esta discusión es del resorte de un trámite administrativo que debe realizar la EPS al empleador de la accionante para dilucidar las dudas que tiene sobre ello, sin que sea este trámite constitucional el mecanismo adecuado para resolver ese presunto problema y mucho menos para que se niegue la vulneración de los derechos fundamentales de una mujer en periodo de lactancia y de un menor recién nacido; más aún resulta inaceptable dicho argumento de improcedencia de la tutela en el presente caso debido a que el artículo 2.2.3.2.9 del Decreto 1427 de 2022 indica que *“El reconocimiento y pago de las licencias de maternidad y paternidad se realizará sobre el ingreso base de cotización reportado al momento de iniciar esta,*

*entendiendo por inicio, el reportado en el día uno (1) de la licencia.” [...] se concluye que durante el periodo de gestación la actora (aproximadamente entre 14 de marzo de 2022 al 14 de diciembre de 2022), cotizó al sistema de seguridad social en salud un total de 210 días, los cuales equivalen a 7 meses de cotización, [...] Lo anterior aunado a que, la Nueva EPS no realizó las acciones de cobro respectivas a su alcance en contra del empleador moroso (artículo 24 de la Ley 100 de 1993), puesto lo único que se observa en el plenario sobre alguna gestión de cobro es la afirmación de la Nueva EPS al momento de negar la prestación solicitada en la que precisa haber enviado un mensaje preventivo de pago, a saber: “Es adecuado mencionar que mediante notificación preventiva enviada el 05/12/2022, se informó a su entidad sobre las fechas oportunas de pago de cotizaciones, las cuales debían ser canceladas a través del operador de información en las fechas estipuladas en el Decreto 923 de 2017”, pero no se probó por parte dicha accionada algún requerimiento posterior a la fecha máxima de pago (19 de diciembre de 2022). [...] Finalmente, sobre el requerimiento al empleador y el IBC para el pago de la licencia de maternidad de la actora, se tiene en primer lugar, tal como lo indicó el Juez de primera instancia, que no hay lugar a vincular y requerir al empleador para que se pronuncie en esta acción constitucional puesto que no resulta necesaria su intervención debido a que la obligación de reconocimiento y pago de las licencias de maternidad recae en las EPS a las cuales le efectuaron las respectivas cotizaciones, en este caso a la Nueva EPS, por lo que si se incurrió en mora o incumplimiento de las obligaciones por parte del empleador la entidad accionada tiene a su alcance las acciones de cobro y requerimiento respectivas para aclarar los pagos efectuados, sin que dichos mecanismos administrativos sean del resorte de esta acción constitucional, como lo pretende la entidad accionada con la solicitud de requerimiento. Igualmente y para despejar las dudas de la entidad impugnante sobre este punto, sobre el segundo cuestionamiento con respecto al IBC con el que se le debe reconocer, liquidar y pagar la licencia de maternidad de la tutelante, resulta necesario reiterar el contenido del artículo 2.2.3.2.9 del Decreto 1427 de 2022 que indica “El reconocimiento y pago de las licencias de maternidad y paternidad se realizará sobre el ingreso base de cotización reportado al momento de iniciar esta, entendiendo por inicio, el reportado en el día uno (1) de la licencia.”» **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la procedencia de la acción de tutela para ordenar el pago de la licencia de maternidad, ver: Corte Constitucional, sentencias T-790 de 2005, T-139 de 1999, T-503 de 2016; sobre la presunción de vulneración del derecho al mínimo vital, ver: Corte Constitucional, sentencias T-1062 de 2012, T-275 de 2022.*

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión N° 3, sentencia del 11 de mayo de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicado: 50001333300120230011001.](#)

1.2. Incidente de Desacato.

INCIDENTE DE DESACATO TUTELA / SUSPENSIÓN DE LA SANCIÓN POR DESACATO / INAPLICACIÓN DE LA SANCIÓN POR DESACATO – Casos en que procede.

Síntesis del caso: el 5 de diciembre de 2022, el Agente del Ministerio Público presentó incidente de desacato en contra de la Nueva EPS por la suspensión del servicio de cuidados y la falta de entrega de varios insumos prescritos desde agosto del mismo año al beneficiario de la orden de tutela, trámite producto del cual, mediante auto del 16 de diciembre siguiente el Tribunal sancionó en desacato a la Directora Zonal Meta de dicha entidad con multa de 10 SMLMV y siete días de arresto, al evidenciar incumplimiento objetivo y subjetivo de la orden contenida en la sentencia del 11 de diciembre de 2018. Posteriormente, el Ministerio Público radicó nuevo incidente de desacato por la misma causal invocada al inicio, producto del cual se emitió una nueva sanción equivalente a 15 SMLMV y 15 días de arresto; en tanto, al desatar el grado jurisdiccional de consulta, con auto del 16 de marzo de 2023, el Consejo de Estado confirmó la sanción inicialmente impuesta mediante auto del 16 de diciembre de 2022. Finalmente, el Agente del Ministerio Público presentó el 11 de abril de 2023 solicitud de suspensión por un mes de dicha sanción, con sustento en que el día anterior el accionante le allegó un acuerdo al que había llegado el 3 de abril hogaño con la Nueva EPS sobre el suministro del servicio de enfermera domiciliaria a partir del 5 de abril, pero que el 10 de abril no se le prestó el servicio.

Problema jurídico: «(...) establecer si hay lugar o no a acceder a la solicitud del Agente del Ministerio Público de suspender la sanción de multa y arresto impuesta a la Directora Zonal Meta de la Nueva EPS el 16 de diciembre de 2022, con ocasión al incumplimiento del fallo de tutela de fecha 11 de diciembre de 2018, mediante el cual se amparó los derechos fundamentales a la salud, vida digna, seguridad social y tratamiento integral del joven Diego Andrés Leal Giraldo, quien padece la patología *“marcado retardo psicomotriz hiperactivo con asfixia pares craneales normales marcha inestable con aumento de polígono de sustentación reflejos simétricos, crisis convulsivas desencadenadas a epilepsia y vértigo”*, y ordenó su tratamiento integral conforme a las órdenes médicas prescritas.»

Tesis: «Respecto de la suspensión de las sanciones impuestas por desacato (...) la Corte Constitucional ha precisado que hay lugar a la suspensión de las sanciones impuestas por desacato en ciertos casos específicos donde los problemas administrativos y estructurales de las entidades accionadas influyen en el cumplimiento de las órdenes impartidas, por lo que no hay lugar a *“aplicar el criterio conforme al cual, establecida la mora, la misma resulta automáticamente atribuible a negligencia de la entidad, sino que es preciso determinar si se está en presencia*

de un problema estructural que excluye la culpa en los casos concretos”. 2.3. Sobre la inaplicación de sanciones por desacato. La jurisprudencia ha sido pacífica en señalar que el incidente es un instrumento para propiciar el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela, por lo que su fin en sí mismo no es la imposición de las sanciones a que hubiere lugar sino persuadir, a los funcionarios encargados, del efectivo cumplimiento de la orden de amparo. (...) De manera que, una vez impuesta una sanción por desacato, incluso surtido el grado jurisdiccional de consulta, si el sancionado acredita el cumplimiento de la orden de tutela, es procedente inaplicar la misma, debiendo el juez de conocimiento del asunto informar a las autoridades competentes sobre el levantamiento de la sanción. (...) De acuerdo con lo indicado por el Agente del Ministerio Público y los trámites incidentales cursados en este Tribunal, se tiene que la Nueva EPS aproximadamente ha incumplido veinte (20) veces la orden constitucional emitida, incumplimiento del que han surgido diez (10) trámites de incidente de desacato, de los cuales en providencia del 16 de diciembre de 2022 se declaró en desacato a Directora Zonal Meta de la Nueva EPS, (...), al observarse el incumplimiento objetivo y subjetivo de la orden constitucional emitida el 11 de diciembre de 2018, por la falta de suministro del servicio de cuidador y entrega de unos insumos ordenados por el médico tratante el 17 y 18 de noviembre de 2022; decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado en el grado de consulta el 16 de marzo de 2023. (...) Sobre la suspensión de las sanciones impuestas por desacato, como se indicó en líneas precedentes, se tiene que la dicha figura ha sido implementada por la Corte Constitucional en ciertos casos específicos cuanto debido a los problemas administrativos y estructurales de las entidades accionadas no es pertinente atribuir al empleado o funcionario encartado el incumplimiento individual, puesto que la falencia de la entidad subsume el carácter subjetivo de incumplimiento. Revisado el asunto bajo examen, se tiene que el incumplimiento de la orden constitucional se ha ocasionado por la falta de suministro del servicio de cuidador y entrega de insumos que requiere el joven incidentante, omisión que, de lo que se observa en el asunto, no deviene de un problema estructural o administrativo de gran magnitud en que esté incurso la Nueva EPS, sino de la falta de contratación del prestador adecuado, puesto que en el caso del servicio de cuidador, la IPS actualmente contratada (Hospital de la Gente) adujo en certificación del 13 de febrero de 202332 que la auxiliar que prestaba el servicio de cuidador “desistía de prestar los servicios, debido a que la contratación es solo para restar servicios dentro del domicilio del paciente” y que “es de resaltar que el contrato de prestación de servicios pactado con la NUEVA EPS, es **exclusivamente** para la prestación de servicios domiciliarios y por ningún motivo serán extramurales”, afirmaciones, que incluso, resultan contrarias a la prescripción médica del 17 noviembre de 202233, puesto que el médico tratante, indicó el servicio de “cuidadora de enfermería 12 horas diarias”, sin que se precise que el servicio que requiere el actor se trate de una enfermera domiciliaria, como erradamente lo interpretó la IPS contratada por la EPS accionada. En ese sentido, además de que el 10 de abril no le fue prestado el servicio, en el acuerdo que celebraron el padre del accionante en

representación de éste y la tutelada el 3 de abril de 2023³⁴, las partes acuerdan mantener el servicio de enfermería domiciliaria por el resto del mes de abril de 2023, lo cual es contrario a la orden de tutela y a las prescripciones médicas al respecto, poniendo en riesgo la garantía de los derechos fundamentales a la salud del tutelante como persona discapacitada, teniendo en cuenta que necesita el cuidador enfermero para que lo acompañe desde el punto de vista profesional a las terapias en psicología, fonoaudiología y demás que el paciente requiere y donde se requiere el acompañamiento profesional de la cuidador enfermero para que lo guíe técnicamente en su comportamiento (el tutelante es un paciente de 33 años de edad discapacitado neurológicamente). Para ser más claros, ese incumplimiento pactado (aceptar un servicio de enfermería exclusivamente domiciliario) no puede ser de recibo para superar o sanear el incumplimiento de tutela, por ser contrario a dicha orden constitucional y a las prescripciones del médico tratante (lo que siempre ha necesitado y le ha sido prescrito al tutelante en su condición de discapacidad es un cuidador enfermero con lo que eso implica en materia de acompañamiento extramural domiciliario para que el paciente tutelante pueda recibir sus terapias, que es lo que más necesita finalmente para el manejo de su patología neurológica). **NOTA DE RELATORÍA:** Ver sentencias de la Corte Constitucional T-1234 de 2008 y T-315 de 2020.»

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión N° 3, auto del 28 de abril de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicado: 50001233300020180038700.](#)

2. ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO / MULTA POR INFRACCIÓN DE TRANSITO / COMPARENDO POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS DE TRÁNSITO / PRESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN DE LAS NORMAS DE TRÁNSITO / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EXISTENCIA DE OTROS MEDIOS DE DEFENSA JUDICIAL.

Síntesis del caso: el actor interpuso acción de cumplimiento en contra del municipio de Villavicencio – Secretaría de Movilidad, con el fin de que se ordene dar cumplimiento a las normas contenidas en los artículos 159 del Código Nacional de Tránsito y 818 del Estatuto Tributario y, como consecuencia de ello, retirar del SIMIT y demás bases de datos de infractores, un comparendo que le fue impuesto, por haber operado sobre este el fenómeno de la prescripción. El *a quo* declaró improcedente la acción de cumplimiento, por considerar que el interesado cuenta con otros mecanismos que pretende sustituir con esta acción constitucional, pues existe un acto administrativo que puede ser controvertible ante la jurisdicción para

que se surta el correspondiente juicio de legalidad, aunado a que, al haberse iniciado ya el proceso de cobro coactivo, puede controvertir a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho los actos que se emitan dentro de este trámite, concretamente el que decide sobre las excepciones a favor del deudor, el que ordena continuar con la ejecución y el que liquida el crédito. Inconforme, el accionante impugnó la decisión argumentando que no incurrió en ninguna de las causales de improcedibilidad previstas en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, aunado a que no son procedentes los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, o incluso la acción de grupo, pues no pide la anulación de una norma, ni que se protejan derechos colectivos, sino que pretende que se cumpla una norma, siendo el medio idóneo la acción impetrada.

Problema jurídico: ¿Ha sido renuente el Municipio de Villavicencio a través de la Secretaría de Movilidad, en dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) en concordancia con el artículo 818 del Estatuto Tributario?

Tesis: «La Corte Constitucional precisó que: “El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”. Este mecanismo parte de la existencia de dos supuestos fundamentales: el primero, la consagración de una obligación jurídica que está contenida en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo y, el segundo, la existencia de un deber jurídico omitido. Por tal motivo, para que sea procedente la orden judicial de cumplimiento de la norma es indispensable que ella contenga un mandato, que esté a cargo de la autoridad o particular que tenga la obligación jurídica. (...) No obstante, a pesar de que se satisfacen los anteriores requisitos, tal como se indicó en la primera instancia, el último de los mencionados por la jurisprudencia no se cumple en el sub lite, toda vez que el accionante, contrario a lo afirmado en el escrito de impugnación, sí contaba con otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en las normas invocadas como incumplidas, ya que en este asunto, el comparendo No. 50001000000014205451 del 1 de octubre de 2016, impuesto al accionante comenzó a ejecutarse a partir del mandamiento de pago que se profirió el 14 de junio de 2019 en el marco del proceso de cobro coactivo, que de acuerdo con el deber de recaudo y prerrogativa que tienen las entidades públicas al tenor de lo dispuesto en el artículo 98 del CPACA., cuyas decisiones finales pueden ser objeto de demanda ante esta jurisdicción, no siendo posible que a través de una acción de cumplimiento se le

ordene a la autoridad pronunciarse sobre un aspecto que debe dilucidarse dentro del referido trámite y de conformidad con el debate que para tal efecto se proponga por el actor. Es decir, que no resulta procedente la acción de cumplimiento para ordenar a la accionada que declare la prescripción de la sanción impuesta al accionante, pues, actuar en dicho sentido sería invadir la órbita administrativa que tiene la entidad, dado que se adelanta allí el proceso que legalmente corresponde. En consecuencia, la subsidiariedad de la presente acción no está comprobada y, además, no se demostró por parte del actor que se encuentre ante un inminente perjuicio irremediable para que dentro de este asunto se pueda actuar de la manera que invoca.»

FUENTE FORMAL: LEY 393 DE 1997.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, sentencia del 23 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-33-33-003-2023-00012-01.](#)

3. MEDIOS DE CONTROL Y OTROS

3.1. AUTOS.

3.1.1. Nulidad y restablecimiento del derecho.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / ACCIÓN DE LESIVIDAD / UGPP / MEDIDA CAUTELAR / SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO / RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES / ASPECTO PROBATORIO.

Síntesis del caso: la UGPP acude a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – modalidad lesividad –, solicitando la nulidad del acto a través del cual reconoció pensión de sobrevivientes al demandado, por considerar que en realidad no cumplía el requisito contemplado en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 – modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 –, esto es, haber convivido con la causante durante los cinco (5) años anteriores y continuos al fallecimiento. Junto con la demanda, presentó solicitud de medida cautelar de suspensión de los efectos del acto de reconocimiento, la cual, previo traslado a la parte demandada, fue negada por el *a quo*, al considerar que en esta etapa procesal no se evidenciaba palmaria una trasgresión de las normas en que debió

fundamentarse el acto administrativo, siendo este el requisito contemplado en la ley procesal para proceder al decreto, decisión que fue apelada por la entidad, aduciendo que de las pruebas allegadas se podía evidenciar el incumplimiento del requisito legal antes reseñado, pues al realizar las labores de investigación administrativa, se recaudó evidencia que da cuenta de que hubo un divorcio y disolución de la sociedad conyugal seis (6) meses antes del deceso.

Problema jurídico: ¿Hay lugar decretar como medida cautelar la suspensión temporal del acto administrativo demandado de conformidad con las pruebas allegadas con la solicitud cautelar o, si, como lo señala el a quo en la providencia recurrida, para determinar la legalidad del acto acusado se requiere previamente surtir el debate probatorio en el trámite ordinario del proceso?

Tesis: «(...) es preciso recordar que el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que la suspensión provisional del acto administrativo acusado procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Así pues, de la demanda y la solicitud de medida cautelar se extrae que la parte demandante sostiene que la Resolución No. RDP 036112 de 27 de noviembre de 2014 debe suspenderse porque vulnera el literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, en su forma modificada por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, en lo que tiene que ver con la convivencia del demandado con la causante en los cinco (5) años anteriores al fallecimiento, por considera que de la investigación adelantada por la entidad se pudo establecer que el demandado se divorció y disolvió la sociedad conyugal con la causante seis (6) meses antes de su deceso. En relación con lo anterior, lo primero que debe advertir esta Corporación, tal como acertadamente lo señaló el a quo, es que la Resolución No. RDP 036112 de 27 de noviembre de 2014, soportó el reconocimiento del derecho pensional al demandado y, en especial, el cumplimiento del requisito de convivencia, en las declaraciones extrajuicio que en su momento le fueron allegadas por parte del interesado (...) De tal manera que, al realizar una confrontación directa del acto acusado y el contenido del literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, no se observa una violación por parte de la Resolución No. RDP 036112 de 27 de noviembre de 2014 respecto de la disposición normativa aludida, debido a que el cumplimiento del requisito de convivencia se soportó en las documentales que para el momento de la expedición del acto administrativo fueron aportadas con la solicitud de sustitución pensional por parte del beneficiario, las cuales daban cuenta que el demandado y la causante llevaron una vida marital bajo el mismo techo en un tiempo no menor a cinco años con anterioridad al fallecimiento. Valga decir, que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES -UGPP-, no aportó

ninguna evidencia de la que se pudiera inferir que, para el momento en que se reconoció la pensión de sobrevivientes al demandado (27/11/2014), no se valoró o dejó de tener en cuenta en el análisis del reconocimiento pensional otro tipo de pruebas que dieran cuenta del incumplimiento del requisito de convivencia que ahora se deprecia mediante el presente asunto. Así pues, hasta este punto y en consonancia con lo señalado por la primera instancia, no se observa una violación del acto administrativo demandado respecto de las normas invocadas como violadas; no obstante, en el presente asunto también se debe realizar una confrontación en relación con las pruebas aportadas con la solicitud de medida cautelar, debido a que la entidad demandante aduce que con posterioridad al reconocimiento pensional realizado mediante el acto administrativo acusado obtuvo las pruebas que acreditarían el incumplimiento del requisito de convivencia por parte del demandado. En efecto, en el escrito contentivo del recurso de apelación la parte actora indicó que «con base en INFORME TÉCNICO DE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA No. 326390 de fecha 15 de septiembre de 2021 (...) la UGPP estableció el incumplimiento del requisito de acreditación de la vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte, una vez promovió entrevistas, información verificada y labor del campo». (...) Por tanto, mal haría este Tribunal en acceder a la solicitud cautelar con pruebas elaboradas o construidas por la misma parte sin permitir su contradicción, ya que el mencionado informe arribó a sus conclusiones, en mayor medida, con base en declaraciones o entrevistas, lo que en principio exigiría que dichos declarantes confirmaran sus versiones bajo la gravedad de juramento o que su versión pudiera verificarse a través de la práctica y valoración de otros medios de prueba, lo que supone, como lo indicó el a quo, adelantar la etapa probatoria. (...) De otro lado, respecto del supuesto perjuicio que causaría seguir pagando al demandado la pensión de sobreviviente que le fue reconocida mediante el acto acusado, debe dejarse en claro que, en caso de que la parte demandante desvirtúe la presunción de buena fe con que actuó el interesado al momento de solicitar el reconocimiento de su derecho pensional, habrá lugar a ordenar la devolución de las sumas de dinero recibidas por este concepto, situación que, se reitera, no está demostrada en esta fase temprana del proceso y, por tanto, debe ser objeto de debate probatorio.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 230 Y 231.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 3, auto del 2 de marzo de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicación: 50-001-33-33-001-2022-00077-01.](#)

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / ACTO ADMINISTRATIVO PRECONTRACTUAL / AUDIENCIA

PÚBLICA DE ADJUDICACIÓN / ACTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACIÓN / ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR / NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO / NOTIFICACIÓN POR ESTRADO.

Síntesis del caso: en el municipio de Puerto Rico se adelantó la Licitación Pública 06 de 2021 para la construcción de unidades sanitarias, en la cual participó la sociedad CACR INGENIERIA S.A.S.; sin embargo, culminado el procedimiento administrativo, le fue adjudicado el contrato al CONSORCIO UNISA mediante acto administrativo emitido en audiencia pública de adjudicación del 22 de diciembre de 2021, y publicado el 29 de diciembre siguiente en el SECOP. La sociedad CACR INGENIERIA S.A.S. acudió a la jurisdicción a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando la nulidad de dicho acto, el cual fue rechazado por el *a quo* tras considerar que al momento de radicación del libelo había operado el fenómeno de la caducidad. La parte actora interpuso recurso de apelación, aduciendo que el término para demandar debe contarse desde el momento de publicación del acto en el SECOP, toda vez que en la audiencia pública de adjudicación se había emitido un simple borrador tal como se observa en el respectivo documento, lo cual no tiene efectos jurídicos.

Problema jurídico: ¿La demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesto por la sociedad CACR INGENIERIA S.A.S contra el MUNICIPIO DE PUERTO RICO, fue presentada dentro del término previsto en el literal c) numeral 2 del artículo 164 del CPACA? O, por el contrario, ¿operó el fenómeno jurídico de la caducidad, tal como lo indicó el *a quo*?

Tesis: (...) por regla general el término para formular el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de los actos previos a la celebración de un contrato es de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso. Ahora bien, el acto de adjudicación es particular y concreto, teniendo en cuenta que en él se reconoce el derecho del adjudicatario a suscribir el contrato estatal objeto del proceso de selección y la obligación de la entidad pública de suscribirlo, tal como lo establece el inciso 3° del artículo 9° de la Ley 1150 de 2007, que señala: “el acto administrativo es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario”. En este contexto, el artículo 66 del CPACA, prevé que “los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes”, refiriéndose a la notificación personal y a las diversas modalidades en que ésta puede llevarse a cabo (notificación por medios electrónicos y la notificación en estrados). Lo anterior sin perjuicio de la obligación a cargo de las entidades estatales de publicar en la plataforma del SECOP todos los documentos y los actos administrativos del proceso de contratación dentro de los tres (3) días siguientes a

su expedición, en atención al interés público envuelto en la contratación y la voluntad del legislador de publicitar los actos de la administración como herramienta de control, información y realización de los principios de selección pública, transparente y objetiva del contratista. En este orden de ideas, el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, establece que “en los procesos de licitación pública, la adjudicación se hará de forma obligatoria en audiencia pública, mediante resolución motivada, que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia”. A su vez, el Consejo de Estado ha señalado que cuando el acto de adjudicación se realiza en audiencia, es decir, es comunicado de manera verbal al público, la ley entiende cumplida la notificación frente al proponente adjudicatario; razonamiento que, por la forma en que se da a conocer la decisión, hace coincidir el momento en que es comunicado el acto a los demás interesados participantes en el proceso, de modo que este hito es el que marca el inicio del cómputo del plazo de caducidad. (...) Revisado el sub examine, se tiene que se pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 753 de 22 de diciembre de 2021 “Mediante la cual se adjudica el contrato de licitación pública 06 de 2021 cuyo objeto es CONSTRUCCIÓN DE UNIDADES SANITARIAS EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RICO, DEPARTAMENTO DEL META”, (...) Por tanto, se tiene que a través de la Resolución N° 753 de 22 de diciembre de 2021, se adjudicó la licitación pública LP-06 de 2021 al CONSORCIO UNISA, acto administrativo que fue puesto en conocimiento de los asistentes a la audiencia pública de adjudicación realizada el 22 de diciembre de 2021, en atención al artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, entre ellos, al señor CARLOS ALBERTO CRUZ RUBIO, en su calidad de representante legal de CACR INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES SAS, quien, tal como obra en el plenario, firmó la planilla de asistencia. Como puede apreciarse, la notificación y comunicación del acto enjuiciado se produjo el 22 de diciembre de 2021, por lo que el término de caducidad inició el 23 de diciembre de ese mismo mes y feneció el 23 de abril de 2022. Dicho esto, la demanda fue presentada el 13 de junio de 2022, en consecuencia, el medio de control se encontraba caducado.

FUENTE FORMAL: LEY 1150 DE 2007 - ARTÍCULO 9, LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 66.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, auto del 2 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-33-33-005-2022-00213-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SOLICITUD DE ADICIÓN DEL AUTO / AUTO QUE RECHAZA EL RECURSO DE SÚPLICA / IMPROCEDENCIA DE LA ADICIÓN DEL AUTO.

Síntesis del caso: el demandante presentó solicitud de adición respecto del auto de fecha 2 de febrero de 2023, por medio del cual se rechazó el recurso de súplica impetrado en contra del auto del 9 de noviembre de 2022, por el cual se negó una solicitud de nulidad.

Problema jurídico: ¿Es procedente acceder a la solicitud presentada por la parte demandante relacionada con la adición del auto del 2 de febrero de 2023, mediante el cual se rechazó por improcedente el recurso de súplica incoado?

Tesis: «(...) Así pues, de acuerdo con la norma citada, la adición es pertinente tanto para sentencias como para autos, pero sólo procede cuando el juez omite pronunciarse sobre aspectos relevantes de la litis y, por tanto, so pretexto de adicionar, no es posible introducir ninguna modificación a lo ya definido, pues se trata de agregar, de pronunciarse sobre aspectos que por omisión el funcionario judicial no consideró, pero no para reformar las decisiones tomadas. Además, en relación con la adición de autos, la misma solamente procede cuando se demuestre puntos que, de conformidad con la ley, debían ser objeto de pronunciamiento. En el presente caso, como la solicitud de adición se impetra contra un recurso de súplica, en tales circunstancias dicha solicitud resulta procedente únicamente cuando se demuestre puntos que, de conformidad con la ley, debían ser objeto de pronunciamiento en relación con lo decidido en el pertinente recurso de súplica, lo que significa que sólo son objeto de estudio los puntos que expresamente indique la ley que deben adicionarse en relación con lo decidido en las providencias que resuelven las súplicas. (...) Revisado con detenimiento el extenso y poco entendible escrito de adición de auto presentado por la parte demandante se evidencia que el mismo se centra en argumentar que hay lugar a adicionarse la providencia del 2 de febrero de 2023, por cuanto, no se realizó pronunciamiento alguno sobre el argumento relacionado con la vulneración al debido proceso, aspecto que lo fundamenta desde dos perspectivas; una, desde la óptica de la violación al debido proceso al haberse negado la nulidad por falta de competencia funcional para conocer del presente proceso en segunda instancia, en tanto que, a su juicio este Tribunal debió conocer el sub iudice en primera instancia; otra, desde la perspectiva de violación al debido proceso en la actuación administrativa que dio origen a la demanda y, por ende, al proceso que ocupa la atención del Tribunal. En ese sentido, como se anunció en el acápite anterior, la adición de decisiones judiciales procede cuando se omite resolver sobre cualquiera de los extremos de la Litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, aspectos que no se configuran dentro del presente asunto, puesto que, es de recordar que el auto que fue objeto de solicitud de adición dispuso “RECHAZAR por improcedente el recurso de súplica incoado por la parte demandante contra el auto del 9 de noviembre de 2022, proferido por el Magistrado Ponente Carlos Enrique Ardila Obando”, razón por la que, al haberse llanamente rechazado el recurso presentado es claro que esta Corporación se encontraba impedida para realizar pronunciamiento respecto de

algún punto y/o argumento que se hubiese expresado en el recurso de súplica, pues como se consignó en la providencia que es objeto de estudio, el escrito no superó uno de los requisitos de procedencia exigidos para que se analizara de fondo el recurso, relacionado con hecho que el auto interlocutorio proferido por el ponente en el curso de la segunda o única instancia sea de aquellos de naturaleza apelable. Para ser más exactos, no resulta jurídica y lógicamente viable adicionar una providencia que rechazó el recurso interpuesto, por sustracción de materia (cómo o qué se adiciona algo que ha sido rechazado). De igual manera, no resulta procedente la adición solicitada porque lo que realmente pretende la parte demandante es revivir instancias procesales ya superadas y en firme, utilizando para ello como justificación una combinación normativa que no resulta aceptable (Decreto 1400 de 1970, artículo 311, con Decreto 01 de 1984, artículo 170) presentada a manera de un derecho de petición. En ese orden de ideas, es de aclarar a la parte actora que aun cuando los argumentos que presuntamente considera debían ser objeto de pronunciamiento versen sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso, dicha situación en sí misma no conlleva a que deba emitirse algún pronunciamiento al respecto en este momento procesal, puesto que la falta de pronunciamiento sobre ello no obedeció a una omisión o capricho de este Juez Colegiado sino que dichos argumentos relativos a la presunta violación al debido proceso estaban íntimamente ligados con el objeto o/o fundamento del recurso de súplica, razón por la que no podían analizarse y ser resueltos en esta instancia porque, se reitera, el recurso de súplica no superó el análisis de procedencia para que fueran examinados de fondo tales argumentos.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 1400 DE 1970 - ARTÍCULO 311 Y 331; DECRETO 01 DE 1984 - ARTÍCULO 170.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Escritural N° 3, auto del 9 de marzo de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicación: 50-001-23-31-000-2001-30505-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / ACCIÓN DE LESIVIDAD / INPEC / RÉGIMEN PENSIONAL DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA DEL INPEC / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL / FINALIDAD DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO / REQUISITOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO / IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Síntesis del caso: Colpensiones impetró medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de un ciudadano, solicitando la nulidad del

acto por el cual le reconoció una pensión de alto riesgo, y el consecuente reintegro de las sumas recibidas en exceso. Con la demanda presentó solicitud de medida cautelar consistente en suspensión provisional de los efectos del acto demandado, la cual fue negada por el juez de primera instancia por considerar que en el momento procesal no se cuenta con elementos de juicio suficientes que demuestren la vulneración de las normas invocadas como trasgredidas, ni tampoco se evidencia la urgencia que amerite el decreto de la medida. La entidad interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, argumentando que con la ejecución del acto administrativo demandado se causa un detrimento al erario y se afecta la sostenibilidad del sistema general de pensiones.

Problema jurídico: ¿Resulta procedente decretar la medida cautelar de suspensión provisional de la resolución SUB 3580 del 12 de enero de 2021, expedida por COLPENSIONES mediante la cual reconoció una pensión de vejez de alto riesgo?

Tesis: «Las medidas cautelares constituyen actos tendientes a garantizar la efectiva ejecución de la sentencia, y exigen la relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, por tanto, debe entenderse que la solicitud está vinculada con estas; es decir, debe mirar su objeto y, en consecuencia, no puede desviarse de lo que se busca con el proceso. Ahora, los presupuestos de viabilidad de la medida pretendida se traducen en: i) La violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud, si se presenta en escrito separado, y que la misma surja de la confrontación entre el acto administrativo y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud ii) Que se verifique en forma sumaria la existencia de un derecho y iii) La comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho. De acuerdo con el artículo 229 del CPACA “la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”, lo que conlleva a que las partes ejerzan su derecho de defensa para que la decisión final se consideren sus argumentos y se valoren sus medios de prueba, esto sin desconocer que a pesar de que en esta etapa procesal se le permite al juez realizar un análisis de los argumentos expuestos por el demandante y contrastarlos con las normas que aduce vulneradas e inclusive examinar pruebas obrantes en el expediente para decidir la solicitud de suspensión provisional, no se puede realizar un análisis tan exhaustivo en esta etapa preliminar del proceso; por tanto, ha insistido la Jurisprudencia que la carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantiza que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia. Delimitado lo anterior, tenemos que la solicitud de medida cautelar inmersa en el escrito de demanda y en la impugnación se constata que el fundamento de la parte actora para pedir la suspensión provisional de la Resolución SUB 3580 del 12 de enero de 2021, por medio de la cual se reconoció una pensión de vejez de alto riesgo

al señor (...), consiste en la presunta violación de las disposiciones tales como el artículo 48 Constitución Nacional, artículo 21 de la ley 100 de 1993 y decreto 1158 de 1994 , argumentando que al demandado se le reconoció la pensión de acuerdo con la ley 32 de 1986, y que para los funcionarios del INPEC también les es aplicable el Acto Legislativo 01 de 2005 y por tanto las prestaciones deben ser liquidadas tomando en consideración las reglas fijadas por la Ley 100 de 1993 (artículo 21). Ahora bien, los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC, que para el 21 de febrero de 1994, fecha de entrada en vigencia del Decreto 407 de 1994, se encontraran prestando sus servicios a la entidad tendrían derecho a gozar de la pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96, de la Ley 32 de 1986. Por el contrario, quienes ingresaron a laborar a dicha institución con posterioridad a la mencionada fecha, la prestación será reconocida conforme a lo dispuesto por el gobierno nacional, en desarrollo de lo establecido en el artículo 140 de la Ley 100 de 1993. Al respecto , en reciente decisión, la Sala Plena de este tribunal unificó su criterio, respecto del régimen de transición de los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC, donde estableció lo siguiente: (...) A partir de lo anterior, es necesario señalar que el señor (...) estuvo vinculado al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario como dragoneante desde el 01 de enero de 200016, hasta el 31 de diciembre de 2020, es decir, a pesar de que su incorporación fue después del decreto 407 de 1994, sí estuvo prestando su labor antes de la entrada en vigencia del decreto 2090 de 2003, por lo tanto la normativa aplicable al caso es la ley 32 de 1986, entonces se debe liquidar con el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios con la inclusión de los factores salariales sobre los cuales se hubieran realizado aportes y establecidos en el Decreto 446 de 1994. Por las razones expuestas, prima facie la Sala no encuentra reunidos los requisitos para la procedencia de la medida cautelar, en cuanto la parte demandante argumenta que se debe aplicar el régimen de ingreso base de liquidación previsto en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, y como se explicó, en razón de la fecha de vinculación del demandado esta norma no resultaba aplicable, razón por la cual se confirmará el auto apelado.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 238; LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 229, 230, 231; LEY 32 DE 1986 - ARTÍCULO 96; DECRETO 407 DE 1994; DECRETO 2090 DE 2003.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, auto del 9 de marzo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicación: 50-001-33-33-008-2021-00182-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / INTERÉS SOBRE LAS CESANTÍAS / SANCIÓN MORATORIA / SOLDADO PROFESIONAL / RETIRO DEL SERVICIO ACTIVO

DEL SOLDADO PROFESIONAL / RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES SOCIALES / ACTO DE RECONOCIMIENTO DE CESANTÍAS DEFINITIVAS / OPERANCIA DE LA CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Síntesis del caso: en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el demandante, en su calidad de Soldado Profesional retirado, pretende el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías del 12% previstos en la Ley 50 de 1990, desde la fecha de ingreso al Ejército Nacional hasta el momento del retiro, así como la sanción contemplada en la Ley 52 de 1975, consistente en el pago doble de los referidos intereses. El juez de primera instancia rechazó la demanda por considerar que ha operado el fenómeno de la caducidad, en razón a que la prestación reclamada ha perdido el carácter periódico debido al retiro definitivo del demandante, razón por la cual, el acto que se debía demandar era el que definió la situación jurídica, esto es, la resolución por la cual se reconocieron las cesantías definitivas, y en ese entendido, la demanda no fue impetrada dentro del término contemplado en el artículo 164 numeral 2 literal D del CPACA. El apoderado del actor interpuso recurso de apelación, aduciendo que el acto susceptible de control judicial es el que decidió de manera ficta negativa la solicitud de reconocimiento de los intereses a las cesantías, pues el acto por el cual se reconocieron las cesantías definitivas nada indicó respecto de ese punto que constituye una prestación distinta, para lo cual realizó un paralelo exponiendo las diferencias entre cesantías e intereses, que se concretan en: *i)* a dónde se deben consignar; *ii)* la oportunidad para su pago y; *iii)* la cuantía.

Problema jurídico: ¿La demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuso el señor (...) contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL fue presentada dentro del término previsto en el literal d) numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A.?

Tesis: «(...) mientras la vinculación laboral está vigente, la prestación social de las cesantías tiene la connotación de periódicas, así estas se liquiden de manera parcial o anualizada; pero, una vez ocurre la desvinculación, la prestación se clasifica como unitaria, pues, se expide un acto administrativo que define el derecho, por lo que, debe demandarse dentro de la oportunidad prevista por el legislador. (...) Como puede apreciarse, la Sala encuentra que, mediante la Resolución 288902 de 21 de enero de 2021, notificada el 5 de febrero de 2021, se reconoció y ordenó el pago definitivo de las cesantías al señor (...), es decir, que la prestación adquirió la naturaleza de unitaria y su reclamación debe atender las previsiones del literal d) numeral 2° del artículo 164 del CPACA. Ahora bien, el apelante afirma que el acto susceptible de control judicial es el acto ficto o presunto por el silencio administrativo frente a la solicitud incoada el 29 de octubre de 2021, pues, no discute el reconocimiento de las cesantías, sino, los intereses de estas. Al respecto, la Sala

encuentra que la Resolución 288902 de 21 de enero de 2021, reconoció y ordenó el pago las cesantías definitivas, lo que constituye un acto administrativo definitivo que podía someterse al control de legalidad al contener los pormenores de la liquidación; de esta manera, si el señor (...) se encontraba inconforme con la decisión podía recurrirla ante la administración o en vía judicial. Así mismo, se considera que hacer la petición y demandar el acto ficto o presunto, lo que buscó la parte demandante es revivir términos ya fenecidos. En consecuencia, la demanda debió presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del siguiente día de la notificación de la Resolución 288902, ocurrida el 5 de febrero de 2021, esto es, la parte convocante tenía desde el 8 de febrero al 8 de junio de 2021, para incoar el medio correspondiente, por lo que es evidente que el término para acudir a la jurisdicción feneció, encontrándose caducado el medio de control.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL D.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, auto del 16 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-33-33-001-2022-00313-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL / TÉRMINO DE LA LICENCIA AMBIENTAL / FALTA DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA / CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MACARENA / CORPORINOQUÍA.

Síntesis del caso: la sociedad ARENAS INDUSTRIALES DEL LLANO LTDA interpuso demanda de medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de CORMACARENA, solicitando la declaratoria de nulidad del acto expedido el 18 de mayo de 2016, a través del cual se ordenó el cierre de la mina VANGUARDIA de propiedad de la demandante, por vencimiento de la vigencia de la licencia ambiental previamente otorgada el 11 de noviembre de 2005. Se aduce en el libelo que el ente demandado carecía de competencia para emitir el acto acusado, pues se valió de las facultades que le otorgaban pro tempore las normas anuales de presupuesto desde el año 2012 y que se iban prorrogando en cada vigencia, asignando a CORMACARENA la competencia sobre todo el territorio del departamento del Meta, cuando, de acuerdo con la ley estatutaria que creó y reglamentó a la Corporaciones Autónomas Regionales, es CORPORINOQUIA la que ostenta competencia sobre este departamento (excepto el área del manejo especial La Macarena), por lo que no es viable que mediante leyes anuales de presupuesto se modifique una competencia asignada por una ley de rango superior. Como sustento adicional, adujo la sociedad demandante que la entidad no resolvió dentro

del término legal el recurso de reposición impetrado contra el acto demandado, lo cual configura una trasgresión al debido proceso. Con sustento en estos argumentos, solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

Problema jurídico: ¿Es viable decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto demandado - en virtud del cual se ordenó el cierre de una mina por vencimiento de la licencia ambiental - con sustento en que CORMACARENA no tenía competencia para emitir dicho acto administrativo por tratarse de una zona asignada legalmente a CORPORINOQUIA?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «(...) por medio de la Ley 99 de 1993, se creó el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y, entre otros aspectos, se reorganiza el SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL- SINA. (...) El artículo 33 ídem., creó unas CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES y transformó algunas de las ya existentes. Entre las que se crearon, está la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA- CORPORINOQUIA., disponiéndose en la redacción original de dicho artículo que, la jurisdicción de esta Corporación comprendía los Departamentos de ARAUCA, CASANARE, META y unos Municipios del Departamento de Cundinamarca y del Departamento de Boyacá. Se exceptuó de su jurisdicción, el territorio de jurisdicción de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MACARENA. (...) El artículo 38, de la Ley 99 de 1993, creó CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MACARENA- CORMACARENA. En el inciso 2º, en su redacción original, preceptuaba que la jurisdicción de esta CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL comprendería el territorio del ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA, delimitado en el Decreto 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ORIENTE AMAZÓNICO-CDA y CORPORINOQUIA. (...) Se observa que, CORMACARENA., para la expedición de los actos en mención, se fundamentó en el artículo 103 de la Ley 1737 de 2014. Por medio de esta Ley se decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015. (...) Como se ve, el artículo transcrito determinó que todo el territorio del DEPARTAMENTO DEL META, quedaba bajo la jurisdicción de CORMACARENA., lo que, en principio, denota que esta Entidad no carecía de competencia legal para expedir los actos administrativos objeto de censura. (...) es importante anotar que, el artículo 103, de la Ley 1737 de 2014, fue declarado inexecutable por la CORTE CONSTITUCIONAL en sentencia C-047 de 2018. La Alta Corporación dijo: (...) Después de estudiar sobre la naturaleza de las Leyes anuales del presupuesto, el principio de unidad que debe regir en las mismas y la naturaleza

jurídica de las CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES, evidenció que, los artículos 85, de la Ley 1485 de 2011; 87 y 95, de la Ley 1593 de 2012; 85, de la Ley 1687 de 2013; y 103, de la Ley 1737 de 2014, Leyes Anuales de Presupuesto 2011-2014, que fueron expedidos en vigencia de la Ley 1450 de 2011, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2011-2014, que derogó expresamente el artículo 120, de la Ley 812 de 2003, y ampliaba la jurisdicción de CORMACARENA., incurrieron en la prohibición de modificar, por medio de disposiciones generales, normas de contenido sustantivo, como lo es, el inciso 2º, del artículo 38, de la Ley 90 de 1993. También, analizó si los artículos 85, de la Ley 1485 de 2011, 87 y 95, de la Ley 1593 de 2012, 85, de la Ley 1687 de 2013 y 103, de la Ley 1737 de 2014, a pesar de ser disposiciones generales de LEYES ANUALES DE PRESUPUESTO, tenían vocación de permanencia; dentro de lo cual adujo que, los artículos 346 y 247, de la Constitución son coincidentes en disponer que la vigencia de las leyes anuales de presupuesto, rigen para el correspondiente periodo fiscal, por lo que, los artículos materia de constitucionalidad incumplieron con el criterio de temporalidad (...) Terminó la Corte precisando que, se diferían los efectos de inexecutable en el asunto, por cuanto: "(...) la salida inmediata del ordenamiento jurídico de estas normas, podría impactar negativamente en la gestión de las herramientas de desarrollo para la protección del medio ambiente, los recursos naturales renovables, así como los derechos adquiridos, entre estos, los laborales, y la correcta administración de los recursos públicos y, con ello, la ejecución presupuestal. (...) En atención a estas consideraciones, esta Corte encuentra necesario determinar que los efectos de inexecutable que será declarada mediante la presente providencia serán diferidos hasta el 31 de diciembre de 2018, por consiguiente, solo a partir del 1º de enero de 2019 producirá efectos, en procura de que los impactos de esta decisión no resulten lesivos para el ordenamiento jurídico. En este sentido, se aclara que, en procura también de la protección del medio ambiente, los derechos adquiridos, entre estos, los laborales y la correcta administración de los recursos públicos, la inexecutable dispuesta en esta Sentencia no afecta las situaciones jurídicas consolidadas, los derechos adquiridos, entre estos los laborales, ni los demás efectos jurídicos previos derivados de las normas en estudio. (...)". De conformidad con la decisión contenida en la sentencia C-047 de 2018, previamente transcrita, el Despacho no encuentra merito suficiente para suspender provisionalmente los efectos jurídicos de los actos demandados, porque aun cuando, en principio, la Ley 1737 de 2014, se expidió con una vigencia determinada en el tiempo, que era del 1 de enero, al 31 de diciembre de 2015, su artículo 103, tuvo una vocación de permanencia, norma con la que CORMACARENA., ejerció jurisdicción en todo el DEPARTAMENTO DEL META; tanto es así que, la misma Corte reconoció esto en la sentencia en mención y, por ello, difirió los efectos de inexecutable a partir del 1 de enero de 2019, con el fin de la protección del medio ambiente, los derechos adquiridos y la correcta administración de los recursos públicos, (...).»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 229, 230, 231; LEY 1938 DE 2018 - ARTÍCULO 1; LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 23, 33, 38.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN / TÉRMINO DE LA DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Problema jurídico: ¿En el presente asunto se configuró una transgresión del derecho al debido proceso de la empresa demandante, al no haberse decidido el recurso de reposición impetrado en contra del acto demandado dentro del término legal?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «La CORTE CONSTITUCIONAL en sentencia SU-174 de 2021, señaló que “Esta Corporación ha identificado el grupo de garantías que conforman el debido proceso, sintetizándolas así: i) el derecho a la jurisdicción; ii) el derecho al juez natural; iii) el derecho a la defensa; iv) el derecho a un proceso público desarrollado dentro de un tiempo razonable; y v) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”. El C.P.A.C.A, no contempló un término para la solución de los recursos interpuestos en sede administrativa, pues, el artículo 80, que regula la decisión de los recursos, (...) Solamente se avizora, que en el artículo 86 del mismo Código, consagró que salvo lo pregonado en su artículo 52, transcurrido un plazo de 2 meses contados a partir de la interposición de los RECURSOS DE REPOSICIÓN o APELACIÓN, sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. Asimismo, se determinó que, la ocurrencia del silencio negativo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Es así que, en el evento de que la Administración no resuelva los recursos en el tiempo determinado por el Legislador, que es de 2 meses contados a partir de la interposición del recurso, se entiende que la decisión es negativa, propendiendo con ello, que las personas no esperen de manera indefinida una decisión de la Administración, sino que el paso del tiempo los habilite para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa o ejercer determinado derecho. (...) Revisado el expediente, se tiene que la parte accionante interpuso RECURSO DE REPOSICIÓN en contra de la Resolución No PS-GJ 1.2.6.016-0522, del 18 de mayo

de 2016, el 22 julio de 2016 (fls. 112 – 116 C-ppal.), y el acto que resolvió este recurso fue proferido el 1 de noviembre de 2016, es decir, que para la resolución de dicho recurso transcurrió un poco más de 3 meses. No obstante, lo anterior, no da lugar la vulneración del DERECHO AL DEBIDO PROCESO del demandante o, por lo menos, en esta etapa del proceso no se avizora tal situación, y menos que esto lleve a predicar la ilegalidad de los actos demandados, porque, bien pudo el demandante apenas se cumplieron los 2 meses haber demandado el acto inicial y el acto ficto, o como en este caso sucedió, esperar a que fuera resuelto el recurso. El funcionario judicial solo puede suspender el acto demandado cuando en esta etapa inicial del proceso este acreditado, sumariamente, que la decisión administrativa acusada incurre en la causal de nulidad derivada de la transgresión del ordenamiento superior, lo que no se otea en el asunto en cuestión.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 80 Y 86.

[Tribunal Administrativo del Meta, auto del 15 de mayo de 2023, Magistrada Teresa Herrera Andrade, radicado: 50001233300020170029000.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / RELIQUIDACIÓN DE PENSIÓN DE VEJEZ / LLAMAMIENTO EN GARANTÍA / EMPLEADOR / APORTES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES / IMPROCEDENCIA DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA.

Síntesis del caso: se interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la UGPP, solicitando la reliquidación de la pensión reconocida al demandante, y al contestar la demanda, la entidad presentó solicitud de llamamiento en garantía a fin de vincular al Ministerio de Transporte en su calidad de empleador del actor, argumentando que no realizó todos los aportes al sistema general de seguridad social en pensiones. El juez de primera instancia negó la solicitud, con sustento en que del vínculo laboral que existiera otrora entre el demandante y la entidad empleadora, no se desprende una relación legal o contractual entre esta última y la UGPP que configure la necesidad de su comparecencia al proceso, aunado a que, para el cobro de las cotizaciones, el ente accionado cuenta con las acciones consagradas en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993. La entidad demandada interpuso recurso de apelación, insistiendo en que entre ella y la empleadora existe una verdadera relación legal derivada del deber de consignar los aportes en favor del trabajador, y es con base en esto que la UGPP procede a liquidar

las pensiones. Añadió que de darse una condena ordenando la reliquidación de la pensión, esta comprendería factores que no fueron cotizados por el empleador, lo cual afectaría el patrimonio de la entidad.

Problema jurídico: ¿Es procedente revocar el auto de fecha 30 de julio de 2020, por medio del cual el a quo negó el llamamiento en garantía solicitado por la UGPP a fin de hacer comparecer a la entidad empleadora, debido a la no cotización de los aportes a pensión en favor del demandante?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «(...) a partir de la formulación del LLAMAMIENTO EN GARANTÍA lo que se quiere lograr es que un tercero que desconoce el asunto y deba responder por las pretensiones debatidas, sea parte procesal del mismo con la finalidad de que ejerza su defensa frente a una relación legal o contractual que puso de presente el llamante en garantía ante el Juez de conocimiento del proceso, pues en caso de una eventual condena contra el llamante, aquél deberá responder en virtud de la relación sustancial que los vincula a ambos. La obligación legal de indemnización hace referencia a la existencia de una norma que determine que en un momento dado, un tercero ajeno a la relación procesal trabada en el asunto, deba entrar a responder por los actos o hechos que son objeto de cuestionamiento en el mismo; es decir, que debe existir una norma que imponga la obligación a cargo de éste, de resarcir un perjuicio o de efectuar un pago que pudiera ser impuesto en la sentencia que decida el respectivo proceso. El Despacho estima que en el sub lite, el LLAMAMIENTO EN GARANTÍA que hace la UGPP., no resulta procedente, como quiera que el requisito sine qua non de quien llama en garantía, es demostrar que entre el llamante y el llamado existe una relación legal o contractual, que le permita traerlo al proceso; relación que no se advierte que exista entre el MINISTERIO DE TRANSPORTE, y la UGPP, pues simplemente la Entidad hace la solicitud, con sustento en que aquella, fue la empleadora y no realizó los respectivos aportes. (...) Así, debe destacarse que durante la vigencia de la relación laboral, el Empleador debe efectuar las cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen. Dicha obligación cesa al momento en que el afiliado reúne los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente. Cuando el trabajador acredita el cumplimiento de los requisitos consagrados en la Ley para adquirir la pensión, la Administradora de pensiones debe reconocérsela y asumir las decisiones de la reliquidación de la misma. (...) Bajo estos derroteros, debe precisarse que el litigio

en el sub lite se centra en la reliquidación de la pensión del demandante, siendo la Administradora de pensiones la UGPP., quien debe asumir dicha responsabilidad y ante cualquier no pago en los aportes por parte del MINISTERIO DE TRANSPORTE, aquella tiene facultad para realizar el cobro de lo que por concepto de aportes se le adeude, como lo ha señalado la Ley 100 de 1993, en su artículo 24. Así, si lo pretendido es el recobro de los valores no aportados, dicha situación no determina la procedencia del LLAMAMIENTO EN GARANTÍA, y por el contrario nos debemos ubicar en los medios y procedimientos propios de recobro o repetición con que cuenta la Entidad, siendo ese el escenario para perseguir el pago de los valores adeudados, y no el llamamiento del otrora empleador del demandante, con quien no existe una relación ni fundamento legal para vincularlo al proceso. En efecto, como lo que se discute es la reliquidación de la pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, como es lo pretendido en esta demanda, la obligación de reconocer esa pretensión recae es en la Entidad Administradora de Pensiones, y no en el Empleador, (...).»

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 24; LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 225.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión N° 5, auto del 19 de mayo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicado: 50001333300420190008302.](#)

3.1.2. Reparación directa.

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / OCUPACIÓN PERMANENTE DE BIEN INMUEBLE / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / PRINCIPIO PRO ACTIONE / PRINCIPIO PRO HOMINE / PRINCIPIO PRO DAMNATO / APLICACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Síntesis del caso: El demandante adquirió un lote de terreno rural el 16 de marzo de 2016, sobre el cual se había constituido previamente una servidumbre de paso a favor de Ecopetrol S.A.; el 8 de enero de 2019 le fue expedida licencia urbanística por parte de la autoridad municipal, por lo cual procedió a construir su vivienda en el terreno, sin embargo, el 30 de agosto del mismo año, le fue notificada querrela policiva de *amparo a la posesión de un bien destinado a actividades de utilidad pública*, impetrada por la empresa petrolera, aduciendo que con la construcción de su vivienda se afectaban las acometidas que pasaban bajo tierra por el bien, al igual

que se ponía en grave riesgo su construcción. Aduce el actor que es en virtud de este trámite policivo que tuvo conocimiento pleno de la manera como estaba dispuesta la servidumbre, pues en la escritura pública de constitución no se especificaron las coordenadas que permitieran a los futuros propietarios conocer la ubicación específica, adicional a que la construcción de la red desborda el área de la servidumbre. Por estos motivos, presentó demanda de reparación directa por ocupación permanente de su predio, la cual fue rechazada por el *a quo* al considerar que había acaecido la caducidad, pues el término para demandar debía contabilizarse desde cuando el demandante adquirió el predio, que fue el momento en que se enteró de la existencia de la servidumbre. El actor interpuso recurso de apelación, indicando que el término debe contabilizarse desde cuando le fue notificada la querrela policiva impetrada por Ecopetrol, pues fue a raíz de este trámite que se enteró de la real disposición de las acometidas internas, y del incumplimiento de las especificaciones técnicas de las mismas.

Problema jurídico: ¿Ha operado el fenómeno de caducidad en el asunto de la referencia?

Tesis: En este contexto, el conteo del término de caducidad en ocupaciones por obra pública con vocación de permanencia, inicia desde la fecha de finalización de la obra o desde que el afectado tuvo conocimiento del daño, pues, en atención a la jurisprudencia citada no se acepta la existencia de un daño continuado. En este orden de ideas, se tiene que la caducidad constituye una restricción al derecho de acceso a la administración de justicia y su interpretación debe ser restrictiva, es decir, que para rechazar la demanda por caducidad de la acción, ésta debe ser clara y evidente; por lo que, ante cualquier duda de su configuración, el Consejo de Estado ha señalado que deben aplicarse los principios *pro actione* y *pro damnato* y admitir la demanda. (...) Revisado el sub examine, advierte la Sala que se está debatiendo, el actuar antijurídico realizado por ECOPETROL, al no registrar, no ubicar en debida forma y no precisar las coordenadas exactas de la servidumbre constituida a través de la escritura pública No. 4.493 de 16 de diciembre de 2008; igualmente, por la construcción de la red o línea de flujo subterránea por fuera del eje de la servidumbre, sin conservar las zonas de aislamiento o protección, sin señalar la ubicación en el predio identificado catastralmente No. 0001-0005-0007-000, y Matricula Inmobiliaria No. 232-6624, ubicado en la vereda El Centro del Municipio de Castilla la Nueva, denominado “La Primavera”; situación de la que se percató el 25 de septiembre de 2020. (...) En atención a lo anterior, la parte actora asevera que solo se percató de la no precisión en las coordenadas de la servidumbre y la construcción de red hasta el 25 de septiembre de 2020, fecha desde la cual se debe contar el término para instaurar la acción de reparación directa; mientras que, el *a quo*, afirma que el término de caducidad debe contabilizarse desde el 5 de mayo de 2016, fecha en la que el traspaso de la propiedad quedó anotado en el folio de matrícula No. 232-51586, por tanto, el demandante debió conocer que sobre el inmueble pesaba una

servidumbre petrolera activa con ocupación permanente desde el año 2008. Así las cosas, la jurisprudencia ha precisado, que el conteo del término de caducidad puede variar en cada caso, por ende, debe hacerse un análisis sobre dicha figura procesal, para no incurrir en violaciones al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. De esta manera, la Sala advierte, que en virtud de la prevalencia del derecho fundamental del demandante al acceso a la administración de justicia y, en atención a los principios Pro Actione y Pro Homine, previstos en los artículos 25 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como del principio Pro Damato, el cual “busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas”, se revocara el auto de 28 de junio de 2022, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó la demanda, por caducidad de la acción. Lo anterior, sin perjuicio de que en el momento procesal oportuno y en el cual se cuente con los elementos de juicio necesarios, se retome de manera oficiosa y/o a solicitud de parte el estudio del fenómeno jurídico de la caducidad a fin de verificar si la demanda fue interpuesta dentro de la oportunidad prevista en el numeral 2 del literal i) del artículo 164 del CPACA. transcrito en parte precedente.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL I, CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - ARTÍCULOS 25 Y 29.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, auto del 2 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-33-33-001-2022-00004-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / JUICIO CIVIL DE POLICÍA / COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Síntesis del caso: a través del medio de control de reparación directa, compareció el demandante solicitando resarcimiento como consecuencia del que considera fue un irregular desalojo del que fue objeto sobre un bien en el que ejercía posesión, en virtud de la Resolución No. 1000-67-20/193 del 20 de diciembre de 2019 que dio fin en segunda instancia al Proceso Policivo No. 021/2018. En suma, cuestionó que el procedimiento estuvo viciado desde el inicio, pues, no se analizó la posible configuración de caducidad de la acción, no se determinó si al querellante le asistía el derecho de reclamar el desalojo; no se identificó quienes estaban en el predio y bajo qué condición estaban allí; no se hizo la respectiva caracterización de las familias que en el inmueble estaban y son víctimas reconocidas del conflicto interno del país; el perito tenía obvias inclinaciones hacia el querellante y el tercero Ecopetrol, pues, este hace parte de la Universidad de los Llanos; jamás la inspección

de policía garantizó que al hacer el desalojo la Alcaldía de Villavicencio garantizara unos derechos mínimos a la población vulnerable con fundamento en la Ley 1448 de 2011. El Juzgado de instancia rechazó la demanda por considerar que el asunto no es susceptible de control judicial ante esta jurisdicción, pues se pretende atacar la decisión adoptada dentro de un juicio de policía, y no es posible remitir el expediente a la jurisdicción competente, pues los presupuestos de la demanda distan sustancialmente, incluso en el sujeto pasivo. La parte actora interpuso recurso de apelación, indicando que no está atacando la decisión adoptada dentro del juicio de policía, sino que solicita reparación por la falla en que incurrió la administración durante su trámite, conforme con los reproches antes reseñados.

Problema jurídico: ¿Existe falta de jurisdicción en el presente asunto?

Tesis: «(...) debe recordarse que tratándose de demandas en las que se controvierten actos expedidos por autoridades de policía, el Consejo de Estado también ha señalado que la jurisdicción contencioso administrativa es competente para pronunciarse únicamente cuando la autoridad administrativa ejerce funciones jurisdiccionales y genera responsabilidad para el Estado por sus acciones u omisiones, así: (...) Revisado el sub examine, advierte la Sala que se está debatiendo según el demandante, el actuar antijurídico realizado por el Municipio de Villavicencio al darle trámite a una querrela sin hacer el respectivo estudio de caducidad de la acción, con el fin de haber inadmitido o rechazado de plano la querrela, con fundamento en el artículo 80 de la Ley 1801 de 2016; aunado a lo anterior, se endilga que en dicho trámite no se logró identificar el predio conforme con las exigencias de la ley, no se le dio trámite a las recusaciones presentadas contra el Inspector de Policía; que hubo varias irregularidades en la ordenación y práctica del peritazgo, que no se logró determinar si el querellante ostentaba la calidad de dueño o poseedor y aun así, se le amparó la posesión; que no se identificó quienes estaban en dicho predio, ni se observó en el desalojo que la Alcaldía de Villavicencio garantizara los derechos mínimos a la población vulnerable con fundamento en la Ley 1448 de 2011. En ese sentido, contrario a lo indicado por la juez de primera instancia, en el presente asunto no se están atacando las decisiones adoptadas al interior del trámite de querrela policiva, que sería la Resolución No. 1000-67-20/193 de 2019 de fecha 20 de diciembre de 2019, que confirmó el fallo del 2 de octubre de 2019 dentro del proceso policivo No. 021/2018, dado que no se propuso algún cargo de nulidad contra la misma y mucho menos se está solicitando el restablecimiento del derecho con miras a regresar las cosas al estado anterior. Lo que advierte la Sala es que dichas determinaciones se mencionaron en la demanda con el propósito de exponer o explicar cronológicamente los hechos en que se fundamentó la misma. Ahora, se vislumbra por parte de la Sala que en el libelo introductorio se expuso como causa

del daño por el cual se está solicitando el resarcimiento de los perjuicios de índole moral y material presuntamente causados al demandante, las actuaciones u omisiones en las que pudo incurrir la autoridad administrativa en el curso del proceso policivo, tachándolo de irregular y violatorio del debido proceso, es decir, que lo que se censura es la actuación de la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, por lo que en ese caso resulta procedente el estudio del presente medio de control de Reparación Directa. En este orden de ideas, la Sala concluye que la demanda se fundamentó en la supuesta falla en el servicio en la que habría incurrido la entidad demandada, con ocasión del trámite policivo de lanzamiento y no exclusivamente frente a la decisión proferida por la Inspección de Policía el 02 de octubre de 2019 y que fuere confirmada el 20 de diciembre de 2019, lo cual permite concluir que en el presente caso no se configuró la falta de jurisdicción.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 104 Y 105.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, auto del 9 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-33-33-002-2022-00009-01.](#)

NOTA DE RELATORÍA: esta postura ha sido ratificada en decisiones posteriores emitidas sobre expedientes en los que se ventilan los mismos hechos con distintos accionantes, a saber: **Sala de Decisión Oral No. 1**, providencia del **[11 de mayo de 2023](#)**; **Sala de Decisión Oral No. 2**, providencias del **[14 de abril de 2023](#)**, **[20 de abril de 2023](#)**, **[18 de mayo de 2023](#)**, **[25 de mayo de 2023](#)**; **Sala de Decisión Oral No. 3**, providencias del **[30 de marzo de 2023](#)**, **[14 de abril de 2023](#)**.

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / LESIONES AL SOLDADO CONSCRIPTO / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / HECHO GENERADOR DEL DAÑO / CONTABILIZACIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL / DICTAMEN DE LA JUNTA MÉDICA LABORAL / CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO / PROCEDENCIA DEL RECHAZO DE LA DEMANDA.

Síntesis del caso: fue presentada demanda de medio de control de reparación directa solicitando resarcimiento por los perjuicios causados a los demandantes, con ocasión de las lesiones padecidas por la víctima directa mientras prestaba el servicio militar obligatorio, las cuales tuvieron ocurrencia el 6 de junio de 2016, tal como se registró mediante Informativo Administrativo por Lesiones de fecha 10 de diciembre de 2016, que fue notificado el mismo día. Posteriormente, el área de Sanidad del

Ejército Nacional procedió a hacer la valoración para determinar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral, quedando plasmada en Acta de Junta Médica Laboral de fecha 28 de noviembre de 2018. La parte actora presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Judicial el 18 de marzo de 2020, y posteriormente la demanda fue radicada el 11 de noviembre de 2020. El juez de primera instancia rechazó la demanda indicando que ha operado la caducidad, pues el término se debe contabilizar a partir del hecho generador de las afectaciones y no de la valoración por junta laboral, pues esta solo tiene por objeto verificar la magnitud del daño cuya ocurrencia ya es conocida. La parte activa interpuso recurso de apelación, argumentando que el término de caducidad se debe contabilizar a partir de que el afectado puede determinar con grado de certeza el daño al que se ha expuesto, lo cual ocurre al expedirse la valoración por medicina laboral.

Problema jurídico: ¿Ha operado el fenómeno de caducidad en el asunto de la referencia?

Tesis: «(...) el Consejo de Estado, en diferentes pronunciamientos ha analizado la caducidad del medio de control de reparación directa interpuesta por conscriptos que solicitaron indemnizaciones de perjuicios por daños a la salud como consecuencia de las lesiones ocasionadas en accidentes ocurridos mientras prestaban el servicio militar obligatorio, posteriormente calificados por la Junta Médico Laboral; precisando que, en los eventos en que el daño no se concretara en el momento mismo del hecho generador, la caducidad debía verificarse en el momento en que se tuviera conocimiento de su real magnitud, lo que en esta línea acaecía con la notificación del Acta de Junta Médico Laboral. Luego, la Sala Plena de la Sección Tercera del consejo de Estado, en providencia de 29 de noviembre de 2018, varió la posición desarrollada, en la que al analizar un caso de lesiones a la integridad de las personas, adoptó como criterio que el cómputo del término de caducidad para estos asuntos lo determina el conocimiento del daño el cual se verifica en la fecha de su ocurrencia y advirtió, que ello puede variar cuando: i) el día del suceso no se tiene certeza de su causación, ii) no se sabe en qué consiste la lesión o, iii) esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado, es a la parte a la que le corresponde acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia. (...) Ahora bien, la mencionada sentencia no fue proferida para el caso específico de lesiones personales causadas a conscriptos, sin embargo, la ratio decidendi ha sido aplicada por varias de las Salas de Decisión del Consejo de Estado, en sede de tutela, en estos asuntos. (...) la parte actora asevera que con la notificación del Acta de la Junta Médico Laboral No 104716 el 10 de mayo de 2019 tuvo absoluta certeza respecto al daño causado, siendo esta la fecha a partir de la cual se debe contar el término de caducidad. Por su parte el a quo adujo, que el plazo con que contaban los demandantes para presentar la demanda de reparación, comenzó a correr a partir del día siguiente en que el señor (...) tuvo conocimiento del Informe Administrativo por Lesión No. 21 de 10 de

diciembre de 2016, el cual le fue notificado el mismo día. Ahora bien, la Sala ateniendo las directrices del Consejo de Estado, considera que el término de caducidad lo determina el conocimiento del daño, por lo que, de acuerdo con lo indicado en el Informe Administrativo por Lesión No. 21, el señor (...) conoció el diagnóstico de “LESIÓN MENISCAL RODILLA DERECHA” el 5 de agosto de 2016; sin embargo, no obra prueba en el expediente que determine que efectivamente sea esa la fecha del diagnóstico, por lo que, el término de caducidad debe contabilizarse desde el día siguiente en que el demandante tuvo conocimiento del Informe Administrativo, esto es, 10 de diciembre de 2016, sin que pueda avalarse que el término comienza a contarse a partir de la notificación del Acta de la Junta Médico Laboral No 104716, máxime cuando la jurisprudencia ha señalado que este no es un requisito procesal para demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En este orden de ideas, la Sala ratifica que el plazo de dos (2) años con el que contaba para formular la reclamación ante esta jurisdicción venció el 11 de diciembre de 2018, en consecuencia, el medio de control se encontraba caducado al momento de presentar la demanda. Lo anterior, teniendo en cuenta que, en atención a la constancia de conciliación extrajudicial aportada, es claro que el mismo no suspendió el término de caducidad, comoquiera que la respectiva solicitud fue formulada el 18 de marzo de 2020.»

NOTA DE RELATORÍA: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Sala Plena, sentencia 29 de noviembre de 2018, radicación: 54001-23-31-000-2003-01282-02 (47308) M.P: Dra Marta Nubia Velásquez Rico. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de tutela 10 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-04552-00 M.P: Dr Rafael Francisco Suárez Vargas.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL I.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, auto del 23 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-33-33-006-2020-00210-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / RECURSO DE QUEJA / AUTO QUE PRESCINDE DE LA PRÁCTICA DEL TESTIMONIO – Diferencias con el auto que niega la práctica de una prueba / PRUEBA / PRÁCTICA DEL TESTIMONIO / IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Síntesis del caso: durante el trámite de un medio de control de reparación directa, concretamente en la audiencia de pruebas celebrada el 12 de abril de 2023, y ante la no comparecencia de los testigos cuyos testimonios habían sido previamente

decretados a instancia de una de las demandadas, el *a quo* decidió prescindir de su práctica en aplicación de lo previsto en el artículo 218 del C.G.P., decisión esta que fue recurrida en reposición y en subsidio apelación por la parte interesada, ante lo cual el juez decidió no reponer el auto y rechazar por improcedente el recurso de apelación, teniendo en cuenta que no se encontraba enlistado en el artículo 243 del CPACA. Contra esta determinación la empresa demandada interpuso recurso de queja aduciendo que el numeral 7 de la norma en cita se refiere al auto que deniegue el decreto o *práctica* de una prueba, y con la decisión del *a quo* se negaba la práctica del testimonio.

Problema jurídico: «(...) determinar si se encuentra o no bien denegado el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra el auto proferido dentro de la audiencia de pruebas celebrada el 12 de abril de 2023, donde la primera instancia negó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto que prescindió de los testimonios por no encontrarse dicha prescindencia probatoria taxativamente enlistada en los eventos previstos en el artículo 243 del CPACA.»

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «(...) la decisión de prescindir de los testigos no puede asimilarse a la negativa de la práctica de una prueba debido a que esta última debe entenderse cuando el Juez se niega o abstiene de recaudar la prueba en virtud de las condiciones de la prueba en sí misma por considerar que la prueba no resulta conducente, pertinente o útil. En materia probatoria, es de recordar que “el legislador puso al alcance de las partes, diferentes medios de prueba, los cuales, al tenor de lo establecido en el artículo 165 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, no son supletorios ni alternativos, sino que pueden ser escogidos libremente por las partes conforme a la vocación de utilidad que tengan para la formación del convencimiento del Juez. No obstante esta amplia potestad derivada del principio de libertad probatoria, la respectiva decisión judicial que ponga fin a la litis debe fundarse tan solo en aquellas pruebas que se allegaron al proceso en forma lícita y oportuna.” En ese sentido y conforme al artículo 168 del CGP el Juez “rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles.”, razón por la que, para el decreto y práctica de las pruebas, las mismas deben cumplir con los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad. (...) Conforme a lo anterior, el Juez puede negar la práctica de pruebas cuando las mismas no conduzcan a establecer la verdad sobre los hechos materia del proceso o que estén legalmente prohibidas o sean ineficaces o versen sobre hechos notoriamente

impertinentes o se las considere manifiestamente superfluas, es decir, cuando no cumplan con los requisitos de conducencia, pertinencia y utilidad. Ahora bien, el Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, respecto al régimen probatorio establece la posibilidad de prescindir en ciertos eventos de las pruebas, a saber: (...) Igualmente, el artículo 234 prevé cuando se puede prescindir de la prueba pericial decretada a entidades y dependencias oficiales: (...) De las anteriores disposiciones se puede colegir que el legislador utilizó el término o expresión “prescindir” en materia probatoria para aquellos eventos en los cuales era necesario sancionar a las partes cuando incurren en incumplimiento a las cargas procesales que se imponen para efectos de lograr la consecución de la prueba; es decir, bajo la libre configuración del legislador para efectos probatorios el mencionado término se estableció como una sanción. Lo anterior, le permite al suscrito Magistrado considerar que dicho término “prescindir” hace referencia a una sanción y no propiamente a la negativa de la práctica de una prueba, pues en los casos en los que el Juez impone una consecuencia jurídica por un incumplimiento procesal y por ende, prescinde de la prueba se evidencia que no está realizando una calificación de si la prueba es conducente, pertinente o útil para con base en ello negar su práctica, sino que, por el contrario, está haciendo uso de una sanción que fue prevista por el legislador ante la falta de diligencia de la parte responsable de la consecución de la prueba. En ese orden de ideas, para el Despacho prescindir de una prueba no puede entenderse que conlleva implícitamente la negativa de su práctica, debido a que si la decisión del Juez de prescindir de la prueba resulta ser una sanción ante el incumplimiento de una carga procesal, es claro que el operador judicial simplemente está aplicando una consecuencia jurídica por la ausencia de una actuación procesal a cargo de las partes, mas no está ejerciendo un análisis sobre la procedencia o no del medio probatorio, es decir, no se está apartando de practicar la prueba en virtud del análisis que realice respecto de los requisitos que deben cumplir las pruebas para ser decretadas y practicadas, esto es, verificar que la misma sea conducente, pertinente y útil, siendo este último evento un ejemplo claro en el cual sí se le estaría negando la práctica de una prueba a las partes. (...)» NOTA DE RELATORÍA: Ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia del 19 de octubre De 2021, Radicación Número: 15001-23-33-000-2020-01662-02; Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, auto del 3 de marzo de 2016, Exp. No. 11001032800020150001800; Corte Constitucional Sentencia SU-132 de 2002.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 306; LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 218, 234.

3.1.3. Ejecutivos.

ACCIÓN EJECUTIVA / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN EJECUTIVA / TÍTULO EJECUTIVO BASADO EN PROVIDENCIA JUDICIAL / EXIGIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / TRÁNSITO LEGISLATIVO / LEY 1437 DE 2011 / TRANSICIÓN DE LA NORMA / VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 / SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS / PANDEMIA.

Síntesis del caso: fue interpuesta demanda ejecutiva para lograr el cumplimiento de la obligación contenida en una sentencia emitida por esta jurisdicción, la cual quedó ejecutoriada el 27 de marzo de 2015. El juzgado de instancia rechazó el libelo por considerar que al momento de su radicación se habían excedido los cinco años previstos en el artículo 164 del CPACA, situación que configuraba la caducidad, con sustento en que, si bien la demanda del proceso que generó la sentencia a ejecutar fue radicada en vigencia del C.C.A., el fallo fue emitido en vigencia del CPACA, razón por la cual, consideró que para su exigibilidad se debía aplicar el término contemplado en el artículo 195 de esta última norma procesal (10 meses), a partir de los cuales comenzaba a correr el término de caducidad. La parte ejecutante interpuso recurso de apelación, argumentando que, como quiera que el proceso que dio origen al fallo inició en vigencia del C.C.A., el cumplimiento de la obligación en él contenida se debe ajustar a esta norma procesal, sin importar que haya sido emitido en vigencia del CPACA, pues este dispuso en su artículo 308 su aplicación únicamente a los procedimientos y actuaciones iniciadas con posterioridad a su entrada en vigencia, razón por la cual, el término de exigibilidad de la obligación es el contemplado en el artículo 177 del CCA (18 meses), momento a partir del cual comienza a correr el conteo de la caducidad, lo cual ubica la radicación de la demanda ejecutiva dentro de los cinco años.

Problema jurídico: ¿Le asiste o no razón al a quo en rechazar la demanda ejecutiva al considerar que operó el fenómeno jurídico de caducidad de la acción?

Tesis: «(...) la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta en sentencia de 10 de noviembre de 2022, unificó los criterios sobre la manera para liquidar los intereses moratorios teniendo en cuenta las normas bajo las cuales se tramitó el proceso que dio origen al título ejecutivo, así: “i) Los procesos cuya demanda se presentó antes de la vigencia del CPACA y cuya sentencia también se dictó antes, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al artículo 177 del CCA, de manera que la entrada en vigencia del CPACA no altera esta circunstancia, por disposición

del artículo 308 ibídem; ii) Los procesos cuya demanda se presentó antes de la vigencia del CPACA y cuya sentencia se dicta después, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al artículo 177 del CCA, y la entrada en vigencia del CPACA no altera esta circunstancia, por disposición expresa del artículo 308 ibídem; y, iii) Los procesos cuya demanda se presentó en vigencia del CPACA y, la sentencia se dicta conforme al mismo, causan intereses de mora conforme al artículo 195 del CPACA (...) De tal manera, que por aplicación del principio de inescindibilidad normativa, al aplicarse las normas de una u otra codificación a la causación de intereses, también deben extenderse las mismas a la aplicación del plazo para presentar la cuenta de cobro, dependiendo de si se trata de procesos iniciados con CCA o con CPACA. Es decir, i) Los procesos cuya demanda se presentó antes de la vigencia del CPACA, cuya sentencia también se dictó antes y cuya sentencia se dicta después, deberán atender el plazo de dieciocho (18) meses consagrado en el artículo 177 del CCA para que la obligación se entienda exigible y; ii) Los procesos cuya demanda se presentó en vigencia del CPACA y, la sentencia se dicta conforme al mismo, deberán atender el plazo de diez(10) meses de que trata el artículo 195 del CPACA, para que la obligación se entienda exigible”. En este sentido, se tiene que con independencia de la fecha de ejecutoria de la sentencia que se pretende ejecutar, el término de caducidad depende de las normas vigentes para la fecha de presentación de la demanda ordinaria que da origen al título ejecutivo. (...) El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, el 26 de mayo de 20115 profirió sentencia de primera instancia en el proceso de reparación directa radicado No. 50-001-33-31-006-2007-00273-00; (...) demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Armada, accediendo a las pretensiones de la demanda. A su vez, el Tribunal Administrativo del Meta, el 24 de febrero de 20156, profirió sentencia de segunda instancia, en la que confirmó la sentencia proferida el 26 de mayo de 2011, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio. (...) Por tanto, las sentencias de primera y segunda instancia quedaron ejecutoriadas el 27 de marzo de 2015, es decir, que los dieciocho (18) meses para hacer exigible la obligación transcurrieron entre el 28 de marzo 2015 y el 28 de septiembre de 2016, fecha a partir de la cual el ejecutante contaba con cinco (5) años para presentar la demanda ejecutiva, en atención al literal K) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, esto es, hasta el 28 de septiembre de 2021. Sin embargo, se debe tener en cuenta la suspensión de términos judiciales, prevista en el Decreto 564 de 15 de marzo de 2020, desde el 16 de marzo de 2020, hasta el 1 de julio de 2020, fecha en la cual el Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo No. PCSJA-11581 del 27 de mayo de 2020, determinó levantar la suspensión, es decir, la suspensión de términos operó por 3 meses y 14 días. (...) Bajo el anterior contexto, se revocará el auto recurrido y se devolverá el expediente al Juzgado de origen para que provea si hay lugar a librar el mandamiento de pago correspondiente.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 - ARTÍCULO 177, LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 195, 299 Y 308, DECRETO LEGISLATIVO 564 DE 2020, ACUERDO PCSJA-11581 DE 2020.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, auto del 2 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-33-33-008-2022-00195-01.](#)

ACCIÓN EJECUTIVA / TÍTULO EJECUTIVO BASADO EN PROVIDENCIA JUDICIAL / CONSTITUCIÓN DEL TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO / ACTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

Síntesis del caso: la demandante impetró demanda ejecutiva en contra del FOMAG, a fin de lograr el cumplimiento efectivo de la condena impuesta a dicha entidad mediante sentencias emitidas por esta jurisdicción con fechas 13 de junio de 2018 (primera instancia) y 1° de febrero de 2019 (segunda instancia), pues si bien recibió un pago, considera que no se ajusta a los parámetros de las órdenes judiciales; para ello, aportó copia de las referidas sentencias junto con sus constancias de ejecutoria y la reclamación para su cumplimiento. El *a quo* negó la solicitud de mandamiento ejecutivo, argumentando que no fue aportado el acto administrativo de cumplimiento de la obligación, puesto que este hace parte del título ejecutivo complejo. La parte ejecutante interpuso recurso de apelación, indicando que la Fiduprevisora S.A. – en su condición de administradora de los recursos del FOMA – le manifestó a través de tres Comunicados que para el cumplimiento de las condenas judiciales únicamente se requiere la reclamación de cumplimiento junto con la sentencia debidamente ejecutoriada, por lo que no es necesaria la expedición de acto administrativo de cumplimiento, y en ese entendido, este no fue expedido.

Problema jurídico: ¿Se encuentra debidamente constituido el título ejecutivo complejo en el presente asunto?

Tesis: «(...) el Consejo de Estado ha manifestado que: “el título ejecutivo que habilita la ejecución forzada puede ser simple o complejo, según la forma en que se constituya. Es simple cuando la obligación consta en un solo documento del que se deriva la obligación clara, expresa y exigible. Y es complejo cuando la obligación consta en varios documentos que constituyen una unidad jurídica, en cuanto no pueden hacerse valer como título ejecutivo por separado.” (...) Lo anterior, debido a que en el artículo 297 de la ley 1437 de 2011 se consagra que constituyen títulos ejecutivos, entre otros: (i) la sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y; (ii) las copias auténticas de los actos

administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. (...) en este caso la Sala considera que las sentencias de primera y segunda instancia por sí solas constituyen el título ejecutivo idóneo al contener la obligación clara, expresa y exigible y, en esa medida, se consideran completas, autónomas y suficientes, pues la obligación que contienen resulta liquidable por operación aritmética y no está sujeta a deducciones indeterminadas; de manera que no se hace exigible el acto administrativo mediante el cual le entidad ejecutada dio cumplimiento a las mismas. Debe por último precisar la Sala que tan solo de manera excepcional el acto administrativo que da cumplimiento a la sentencia debe incorporarse a la demanda ejecutiva para poder ordenar librar mandamiento ejecutivo, en aquellos supuestos en los cuales el mismo sea necesario para poder liquidar la obligación y que la exigibilidad del título este asociada al señalado acto.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 297; LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 422 Y 442.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, auto del 9 de marzo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicación: 50-001-33-33-001-2021-00052-02.](#)

ACCIÓN EJECUTIVA / TÍTULO EJECUTIVO CONTRACTUAL / REQUISITOS DEL TÍTULO EJECUTIVO / ACTA DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO / TÍTULO EJECUTIVO SINGULAR.

Síntesis del caso: el Consorcio demandante solicita librar mandamiento de pago en contra del municipio de Puerto Carreño, presentando como título un contrato de consultoría celebrado entre las partes, sobre el cual se expidió acta de recibo final y de liquidación bilateral, en virtud de la cual el ente territorial aceptó que debía en favor del consorcio una suma de dinero. El *a quo* negó el mandamiento por considerar que no fueron aportados documentos que, de acuerdo con el contrato, eran necesarios para tal efecto. La parte ejecutante presentó recurso de apelación, indicando que en la providencia se realizó una interpretación equivocada del numeral 3 del artículo 297 del CPACA, ya que en el presente caso se presenta un título ejecutivo simple, como quiera que existe acta de liquidación bilateral del contrato, siendo este suficiente para acreditar la obligación, por lo que no resultaba viable exigir el aporte de los documentos reseñados en el contrato.

Problema jurídico: ¿En el presente caso el acta de liquidación bilateral del contrato materia de ejecución, es suficiente para constituir el título ejecutivo?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «El Consejo de Estado ha puesto de presente que, “por regla general, cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que esté conformado no sólo por el contrato en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaboradas por la Administración y el contratista, en las que conste la existencia de la obligación a favor de este último y sea posible deducir, de manera manifiesta, tanto su contenido como su exigibilidad”. No obstante, en el evento en que se suscribe el acta de liquidación del contrato por mutuo acuerdo, la misma corporación, ha señalado que: (...) En efecto, la jurisprudencia ha puntualizado que el acta de liquidación final del contrato es un título ejecutivo autónomo siempre y cuando la respectiva acta suscrita entre las partes, contenga obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las mismas. El Consejo de Estado reiteró que el acta de liquidación bilateral del contrato corresponde a un título ejecutivo autónomo, habida cuenta de que dicho acto constituye un negocio jurídico extintivo en el que las partes, en ejercicio de su autonomía privada, definen el estado en que quedaron sus cuentas y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene. (...) Así las cosas, para la Sala, tal y como se ha descrito en acápites anteriores y como lo ha ponderado la jurisprudencia citada, por regla general el acta de liquidación de mutuo acuerdo como título ejecutivo simple y autónomo presta mérito ejecutivo, y, por ende, no requiere documento adicional alguno cuando en ella consten obligaciones claras, expresas y exigibles. Sin embargo, esta regla general admite algunas excepciones en aquellos eventos en los cuales no es posible del acta de liquidación establecer con certeza las condiciones de la obligación que permitan librar el correspondiente mandamiento de pago, razón por la cual, en esos específicos casos es posible, o quizás, necesario acudir a los documentos contractuales para determinar el alcance de la obligación que se pretende ejecutar. En este orden de ideas, tenemos que la obligación que se encuentra contenida en el acta bilateral del contrato No. 132 de 2019 es expresa, pues aparece como manifiesto un saldo a favor del contratista de \$49.908.600, por concepto de “VALOR ACTUAL A PAGAR”, como se desprende del balance financiero, visible en la página 3 del acta, así: (...) Es clara, pues el valor debido se encuentra soportado en el valor total del contrato y no existe diferencia porque no se ha realizado ningún pago al contratista durante el tiempo de ejecución del contrato, aunado a la manifestación de encontrarse a paz y salvo por tal concepto. Es exigible pues en el acta de liquidación bilateral el pago de la obligación no se encuentra sujeto a condición alguna, ya que expresamente las partes manifestaron que: “aceptan la liquidación descrita en el presente proyecto y a partir de la fecha de suscripción de la misma, previa el cumplimiento de las obligaciones pendientes, se libera mutuamente de cualquier

obligación que pueda derivarse del cumplimiento de su objeto, y en consecuencia se declaran a paz y salvo por tal concepto.” (...) Se tiene entonces que los requisitos para obtener el pago fueron señalados en la cláusula cuarta -FORMA DE PAGO- del contrato No. 132 de 27 de mayo de 2019, pero no se encuentran contenidos en el acta de liquidación bilateral del contrato, entonces, contrario a lo argüido por el a quo, no se constituye que esa condición deba acreditarse a fin de lograr la configuración del título ejecutivo exigible. (...) Por otro lado, se observa que, tanto el contrato No. 132 de 2019, como el acta de liquidación bilateral, se encuentran suscritos por quienes en su momento ocupaba el cargo de Alcalde Municipal de Puerto Carreño, es decir, por la persona que ostenta la representación legal del ente territorial, con lo cual queda acreditado que la obligación contenida en dicha acta de liquidación proviene indefectiblemente del deudor. (...) En tal virtud, se tiene que en los contratos estatales, las decisiones que comprometen contractualmente a la administración, tales como la suscripción del contrato, modificación o terminación unilateral del negocio jurídico, la declaratoria de caducidad del mismo o su liquidación (de común acuerdo –bilateral-, o unilateral-), le corresponden exclusivamente al representante legal de la entidad, por ser la persona a la que la ley ha otorgado de manera expresa la competencia para comprometerla contractualmente, salvo aquellos casos en los que lo autoriza para delegar a otro tal función, lo cual se cumple a cabalidad en este caso pues está claro que el acta de liquidación bilateral del contrato fue suscrita por el Alcalde municipal. En conclusión, por lo visto en párrafos anteriores, es posible predicar que el acta de liquidación bilateral del contrato No. 132 de 2019 constituye un título ejecutivo que es actualmente exigible, además de ser claro y expreso, lo que hace que la misma pueda demandarse ejecutivamente.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 297; LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 422 Y 430.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, auto del 16 de marzo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicación: 50-001-33-33-004-2021-00205-01.](#)

ACCIÓN EJECUTIVA / TÍTULO EJECUTIVO BASADO EN PROVIDENCIA JUDICIAL / REQUISITOS DEL TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO / CESIÓN DEL CRÉDITO / MANDAMIENTO EJECUTIVO.

Síntesis del caso: la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A., actuando como administradora del FONDO ABIERTO CON PACTO DE PERMANENCIA C*C, presenta demanda ejecutiva en contra de la Fiscalía General de la Nación, para hacer efectivo el pago de las sumas contenidas en la sentencia de fecha 13 de agosto de 2013, emitida por esta Corporación en un proceso de reparación directa, por la

cual se condenó a la entidad ejecutada al pago de unas sumas de dinero en favor de unos ciudadanos, quienes posteriormente vendieron sus derechos al Fondo ejecutante. Cabe destacar que si bien el proceso ordinario que generó la sentencia base de ejecución fue adelantado bajo las reglas del Decreto 01 de 1984 (CCA), al momento de emitirse la providencia, y por tanto, de generarse los intereses moratorios, ya se encontraba en vigencia la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Problema jurídico: ¿Es procedente librar mandamiento de pago en contra de la Fiscalía General de la Nación y a favor del Fondo Abierto con Pacto de Permanencia, con base en la sentencia de primera instancia proferida por este Tribunal el 13 de agosto de 2013?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «(...) en el presente asunto, se tiene que se aportaron formalmente los documentos que conforman el título ejecutivo (obligación emanada de una sentencia ejecutoriada), y con los sustanciales (contiene una obligación clara expresa y exigible), en relación con las precisas órdenes consignadas en la parte resolutive de la mentada providencia. Tenemos que, aunque la sentencia condenatoria del 13 de agosto de 2013, base de la presente ejecución, en el archivo digital en que fue allegada la demanda, no se observa de manera íntegra, al ser este Despacho la misma Autoridad que profirió el fallo condenatorio, se verificó y se incorporó la mencionada providencia al expediente digital que aparece visible en el aplicativo electrónico para la gestión judicial SAMAI, documento válido al ser proferido por autoridad competente de esta jurisdicción, no requiriendo el requisito de autenticidad para librar mandamiento. Además, se demostró la titularidad del derecho en cabeza del ejecutante, de manera parcial, habida cuenta de las cesiones realizadas por los beneficiarios (...), del 100% de los derechos económicos que a cada uno de ellos les correspondía, a favor de la Sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A. como administradora del FONDO ABIERTO CON PACTO DE PERMANENCIA C*C14. (...) el DESPACHO considera que en el presente asunto resulta viable librar el mandamiento de pago solicitado, toda vez que existe una obligación cierta e indiscutible pero insatisfecha, la cual se encuentra contenida en la sentencia de primera instancia condenatoria del 13 de agosto de 2013. No obstante, cabe recordar que conforme al artículo 430 del CGP., el Juez debe librar el mandamiento de pago en la forma pedida por el actor, si es procedente, o en la que el operador judicial lo considere legal; para esto, en criterio de la Sección Segunda del CONSEJO DE ESTADO, “debe sustentar su decisión en argumentos razonables para lo cual puede

apoyarse en cálculos y operaciones matemáticas, efectuadas por el profesional contable asignado a los despachos judiciales”. (...)»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 297 NUMERAL 1; LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 422 Y 430.

MEDIO DE CONTROL EJECUTIVO / TÍTULO EJECUTIVO BASADO EN PROVIDENCIA JUDICIAL / CAUSACIÓN DE LOS INTERESES / LIQUIDACIÓN DE INTERESES / INTERÉS MORATORIO / TRÁNSITO LEGISLATIVO EN DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO / APLICACIÓN DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Reiteración de postura de unificación del Tribunal Administrativo del Meta.

Problema jurídico: Teniendo en cuenta que en el presente asunto la sentencia materia de ejecución fue expedida en vigencia del CPACA ¿es esta la norma que regula la causación de intereses?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «Ahora bien, respecto de los INTERESES MORATORIOS causados sobre las sumas de dinero adeudadas, se tiene que, en sentencia del 10 de noviembre de 202217, la SALA PLENA de esta Corporación rectificó la postura asumida en sentencia del 07 de marzo de 201918, sobre la legislación aplicable a la hora de realizar el pago de intereses moratorios derivados de la liquidación de la condena impuesta en la sentencia. Así las cosas, la SALA PLENA del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META unificó el criterio en cuanto a la liquidación de los intereses moratorios, determinando que: “deberán tenerse en cuenta las normas bajo las cuales se tramitó el proceso que dio origen al título ejecutivo, así: i) Los procesos cuya demanda se presentó antes de la vigencia del CPACA y cuya sentencia también se dictó antes, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al artículo 177 del CCA, de manera que la entrada en vigencia del CPACA no altera esta circunstancia, por disposición del artículo 308 ibídem; ii) Los procesos cuya demanda se presentó antes de la vigencia del CPACA y cuya sentencia se dicta después, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al artículo 177 del CCA, y la entrada en vigencia del CPACA no altera esta circunstancia, por disposición expresa del artículo 308 ibídem; y, iii) Los procesos cuya demanda se presentó en vigencia del CPACA y, la sentencia se dicta conforme al mismo, causan intereses de mora conforme al artículo 195 del CPACA”. En efecto, en el caso bajo examen, tenemos que, aunque la sentencia de 1ª instancia se profirió

el 13 de agosto de 2013, el proceso fue tramitado con las disposiciones del sistema escritural, es decir, bajo las ritualidades del Decreto 01 de 1984 – CCA –, por consiguiente y en atención a la nueva postura adoptada, el pago de los INTERESES MORATORIOS debe hacerse previa liquidación según lo previsto en el artículo 177 del CCA.» NOTA DE RELATORÍA: La nueva postura de Unificación de Criterios sobre la norma aplicable para la liquidación de intereses moratorios respecto de títulos ejecutivos basados en sentencia, consta en la decisión de Sala Plena, Magistrado Ponente: Héctor Enrique Rey Moreno, providencia del 10 de noviembre de 2022. Radicación número: 500013333 008 2015 00012 01.

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 – ARTÍCULO 177; LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 195 Y 308.

[Tribunal Administrativo del Meta, auto de ponente de fecha 17 de abril de 2023, Magistrada Teresa Herrera Andrade, radicado: 500012333-000-2020-00670-00.](#)

ACCIÓN EJECUTIVA / PRINCIPIO DE COSA JUZGADA / REQUISITOS DE LA COSA JUZGADA – Providencias que la configuran.

Síntesis del caso: Ecopetrol S.A. interpuso demanda ejecutiva para que se libre mandamiento de pago por el capital insoluto derivado del Acta de Reconocimiento de Daños No. VEXMT-00015 del 9 de julio de 2013. El juzgado de primera instancia negó el mandamiento de pago, argumentando en primera medida que en el caso bajo estudio se configura la cosa juzgada, al existir identidad jurídica en relación con las partes, objeto y causa con el expediente 50001333300420150042300 en el que se negó el mandamiento de pago solicitado por Ecopetrol en contra de los mismos ciudadanos aquí demandados, por la misma suma de dinero que tiene como sustento el mismo Acta de Reconocimiento de Daños No. VEXMT-00015 del 9 de julio de 2013. Adicional a ello, indicó el *a quo* que hay falta de exigibilidad del título ejecutivo, por estar sujeto a una condición resolutoria cuyo cumplimiento debe ser decretado por un juez a través de sentencia declarativa, pues esa fue la postura mayoritaria del Tribunal Administrativo del Meta en el proceso ejecutivo primigenio, y la parte ejecutante no demostró que dicha tesis hubiera cambiado.

Problema jurídico: «(...) establecer, si como lo señaló el *a quo* se configura la cosa juzgada respecto de la negativa de librar mandamiento proferida en el expediente No. 50001-33-33-004-2015-00423-00; o por el contrario, le asiste razón al recurrente,

al indicar que aquella figura procesal únicamente puede predicarse en relación con las sentencias.»

Tesis: «En primer lugar, el artículo 303 del C.G.P. establece las circunstancias en las que se configura la cosa juzgada: (...) Ahora bien, específicamente en relación con la posibilidad de predicarse la cosa juzgada respecto del auto que niega mandamiento ejecutivo, el Consejo de Estado ha señalado que no resulta procedente teniendo en cuenta que en dicha etapa procesal no se ha trabado la litis, por ende, no se decide, ni se pone fin al litigio. (...) Así las cosas, si bien el artículo 303 del C.G.P. es claro en señalar que la cosa juzgada se predica de la sentencia ejecutoriada que verse sobre el mismo objeto, misma causa e identidad jurídica de partes, el Consejo de Estado ha ampliado su aplicación respecto de los autos que deciden el fondo del litigio y ponen fin al proceso, tales como el que acepta el desistimiento de las pretensiones, y el que aprueba la conciliación o la transacción; empero, el proveído que niega el mandamiento de pago no tiene tal calidad, pues, en este únicamente se analizan si el título ejecutivo cumple con los requisitos esenciales de forma y de fondo. En consecuencia, teniendo en cuenta que el a quo negó el mandamiento de pago argumentando la configuración de la cosa juzgada respecto de la negativa de librar mandamiento proferida en el expediente No. 50001-33-33-004-2015-00423-00, no le asiste razón frente a este tópico.»

ACCIÓN EJECUTIVA / TÍTULO EJECUTIVO CONTRACTUAL / CONDICIÓN RESOLUTORIA / CUMPLIMIENTO DE LA CONDICIÓN RESOLUTORIA / EXIGIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO.

Problema jurídico: (...) se determinará si la obligación contenida en el título base de ejecución no es exigible por cuanto se encuentra sometida a una condición resolutoria que debe ser declarada por el juez competente; o por el contrario, las condiciones resolutorias expresas que no hagan alusión al incumplimiento de las partes, operan de pleno en derecho.

Tesis: «(...) ECOPETROL S.A. pretende se libre mandamiento de pago por la suma de (...) por concepto de capital insoluto total reflejado en el Acta de Reconocimiento de Daños No. VEXMT-00015-0 del 09 de julio de 2013, argumentando que en el literal f, numerales i) y ii) de la cláusula cuarta, se pactó una cláusula resolutoria expresa consistente en que, en aquellos eventos como por ejemplo la no ejecución de las actividades, se daría por resuelto lo estipulado y se procedería a la devolución de las sumas pagadas por ECOPETROL S.A. (...) Ahora bien, frente a si la condición resolutoria contenida en el título ejecutivo opera de pleno derecho, o, si requiere de la declaración judicial para que surta sus efectos jurídicos, en un asunto similar al

que nos ocupa la Sala Mayoritaria de esta corporación en providencia del 06 de junio de 2019, radicado No. 50001-33-33-004-2017-00431-01, unificó criterios para determinar lo siguiente: "(...) En ese orden, para la Sala, y tal y como se planteó en el recurso de apelación presentado por la parte actora (folios 58 a 62 C 1a instancia), cuando la condición resolutoria no hace alusión a un incumplimiento y es voluntaria, es posible que la misma opere de pleno derecho y no es necesario acudir al Juez de conocimiento para que señale la ocurrencia de la misma; y por el contrario, cuando el hecho sea el incumplimiento, la definición de la ocurrencia de la condición, con independencia que la condición sea voluntaria o legal, corresponderá al Juez. (...)". En consecuencia, teniendo en cuenta que en el presente asunto, según lo ha establecido la Sala Mayoritaria del Tribunal Administrativo del Meta, la condición resolutoria contenida en el literal f) del Acta de Reconocimiento de Daños No. VEXMT-00015-0 del 09 de julio de 2013, es voluntaria y no hace alusión a un incumplimiento de las partes, es posible que la misma opere de pleno derecho y no es necesario acudir al Juez de conocimiento para que señale la ocurrencia de la misma. Por lo tanto, tampoco le asiste razón al a quo frente a este tópico, por lo que se revocará la decisión proferida el 07 de septiembre de 2022 por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Villavicencio, y en su lugar, ordenará que se decida sobre el mandamiento de pago, analizando en su totalidad los requisitos exigidos para el efecto, a fin de evitar la multiplicidad de decisiones de segunda instancia. Además, recuérdese que la Corte Constitucional ha señalado que el ad quem debe abstenerse de decidir librar o no mandamiento ejecutivo para garantizar la doble instancia y salvaguardar el derecho de contradicción del ejecutado, según el caso.» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver, Tribunal Administrativo del Meta - Sala Plena, auto del 6 de junio de 2019, radicado: 50001333300420170043101.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, auto del 4 de mayo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicado: 50001333300820200010801.](#)

ACCIÓN EJECUTIVA / PROCESO EJECUTIVO DERIVADO DE SENTENCIA JUDICIAL / AGENCIAS EN DERECHO / LIQUIDACIÓN DE LAS AGENCIAS EN DERECHO – Solo se debe tener en cuenta el capital adeudado.

Síntesis del caso: luego de librarse mandamiento de pago y continuar adelante con la ejecución de una obligación contenida en una sentencia judicial, se dio aprobación a las costas que se componían únicamente de las agencias en derecho, las cuales fueron fijadas únicamente con base en el monto del capital adeudado por el que se libró mandamiento ejecutivo. Inconforme con esta decisión, el apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de reposición indicando que debían tenerse en cuenta igualmente los intereses que también hicieron parte del mandamiento ejecutivo.

Problema jurídico: ¿Se debe incluir los intereses como base para fijar las agencias en derecho si aquellos no se encuentran determinados?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «En el auto recurrido se dispuso la aprobación de la liquidación de costas y agencias en derecho que realizó la secretaria de esta corporación, sin embargo, el único tópico que estipulaba dicha liquidación fue el de las agencias en derecho, de manera que la inconformidad del recurrente recae sobre este solo aspecto, es decir, el monto fijado como agencias en derecho en el presente asunto. Así las cosas, resulta oportuno destacar que el Acuerdo No. PSA16-10554 del 5 de agosto de 2016, emitido por el Consejo Superior de la Judicatura, estableció las tarifas de agencias en derecho, precisando que, en los procesos ejecutivos, la fijación de las mismas en primera instancia correspondería, a lo señalado en su artículo 5 numeral 4, siendo el literal c, el aplicable a los procesos de mayor cuantía, que dispone: “Si se dicta sentencia ordenando seguir adelante la ejecución, entre el 3% y el 7.5% de la suma determinada...”. Ahora, como se dijo en el acápite de antecedentes, en el presente asunto el 26 de mayo de 2022 se dictó sentencia ordenando seguir adelante la ejecución por los dineros y conceptos establecidos en el auto que libró mandamiento de pago de fecha 26 de noviembre de 2019; lo que quiere decir, que en dicha sentencia no se consagró expresamente una suma determinada de dinero, sino que se hizo remisión a la que sí está determinada en el mandamiento de pago. Pues bien, en el mandamiento de pago solo quedó establecido el valor del capital adeudado (\$269.315.929,79), pero no el de los intereses, ya que al respecto se dispuso que estos se “pagarán en la forma señalada en el artículo 195 del C.P.A.C.A., desde que se hicieron exigibles, es decir, a partir del 12 de enero de 2017 (día siguiente a la fecha de ejecutoria de la providencia que aprobó la conciliación), hasta la cancelación de la deuda, y además, teniendo en cuenta lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 192 ibidem ...”. De manera que la única suma determinada a favor del ejecutante hasta este momento procesal es la del capital adeudado (\$269.315.929,79), dado que aún no se ha realizado la liquidación del crédito. Sobre el punto de los intereses, el recurrente señala que se debe tener en cuenta que la entidad ejecutada el día 9 de septiembre de 2022 efectuó un pago a través de la constitución de título judicial en la cuenta de la presidencia de este Tribunal Administrativo, de ahí su afirmación sobre que los intereses generados sobre el capital ascienden a la suma de \$395.782.288,38, según su propia liquidación del crédito que aporta al expediente, pero la cual, como se dijo aún no ha sido aprobada por el despacho. En tal virtud, el recurrente concluye que, como las

agencias en derecho fueron fijadas al aplicar el 5% sobre el capital de \$269.315.929,79, ese mismo porcentaje también debe aplicársele a los intereses que, a su juicio, ascienden a la suma de \$395.782.288,38 y, en consecuencia, el valor de las agencias debe ser por el monto de \$33.254.910,91. Tales argumentos no son de recibo para el Despacho, dado que la norma aplicable, el Acuerdo No. PSA16-10554 del 5 de agosto de 2016 “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”, claramente indica que, para este caso, las tarifas de agencias en derecho se establecen en porcentajes sobre el valor de la suma determinada en la sentencia que ordena seguir adelante la ejecución; entendiéndose el término determinado o determinar, como “Establecer o fijar algo” o “Señalar o indicar algo con claridad o exactitud”, según la Real Academia de la Lengua Española RAE. Por ello, al no haberse determinado aún el monto de los intereses moratorios no resulta procedente tener en cuenta este factor a la hora de fijar las agencias en derecho.»

FUENTE FORMAL: ACUERDO PSA16-10554 DE 2016 - ARTÍCULO 5 NUMERAL 4.

[Tribunal Administrativo del Meta, auto del 6 de junio de 2023, Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, radicado: 50001233100020090017000.](#)

3.1.4. Protección de los derechos e intereses colectivos.

MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS / IDENTIDAD DE CAUSA / IDENTIDAD DE OBJETO / AGOTAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN / EFECTOS DE LA ACCIÓN POPULAR / FINALIDAD DE LA ACCIÓN POPULAR / TERMINACIÓN DE LA ACCIÓN POPULAR / RECHAZO DE LA DEMANDA.

Síntesis del caso: la representante del Conjunto Estancia Maranatha Parcelación Campestre, ubicado en la Vereda Los Medios del municipio de Restrepo, interpuso demanda solicitando la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, protección de las áreas de especial importancia ecológica, seguridad y salubridad públicas y prevención de desastres previsibles técnicamente, con el objeto de que se intervenga el cauce del río Upín que pasa por el sector, a fin de evitar su desbordamiento que se puede ocasionar, presuntamente por la

sedimentación y colmatación del afluente debido a la aparente modificación de su cauce aguas arriba hacia la cabecera del municipio. Inicialmente fue inadmitido el libelo a fin de que la parte actora subsanara las irregularidades señaladas, y luego de presentarse escrito de corrección, se percata la Sala de que en el Despacho sustanciador se encuentra en trámite otra acción de la misma naturaleza, con idéntica causa, en contra de las mismas entidades demandadas, y que persigue el mismo objeto.

Problema jurídico: ¿Es procedente admitir la demanda de la referencia, que inicialmente fue inadmitida para que la parte activa subsanara las irregularidades señaladas, pese a que se encuentra en trámite otra acción popular que presenta igual causa petendi, con base en los mismos hechos y contra las mismas entidades demandadas?

Tesis: «Con lo visto, se observa que tanto en la acción popular identificada con radicado 50001 23 33 000 2017 00557 00 como en la presente demanda, se está solicitando el amparo de los derechos o intereses colectivos de los habitantes de la vereda Los Medios del Municipio de Restrepo, que presuntamente están siendo afectados por inundaciones o desbordamiento del afluente hídrico denominado como río Upín. Por lo anterior, resulta oportuno traer a colocación la figura del agotamiento de jurisdicción, respecto de la cual la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de unificación de 11 de septiembre de 201214 sostuvo que procede “cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado (...)”. La figura del agotamiento de jurisdicción se entiende, para el contexto de las acciones populares en lo referente al alcance que tienen los efectos de las sentencias que se profieren, en cuanto a que en estos casos “La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general” (Ley 472 de 1998, artículo 35), a partir de la finalidad propia de la acción popular cual es proteger derechos o bienes colectivos, que son aquéllos que, por su naturaleza, subjetivamente no pertenecen a personas o entes jurídicos determinados e individualizados, sino a todos, a comunidades o grupos (artículo 4 ibídem). De ahí que para el actual caso, al realizar una confrontación entre la demanda popular del proceso identificado con el radicado 50001 23 33 000 2017 00557 00 y la del presente proceso, se puede inferir que se basan en peticiones, hechos y demandados similares, como se ve a continuación: (...) De tal manera que, en el presente asunto es procedente aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción respecto de la demanda popular presentada por el CONJUNTO ESTANCIA MARANATHA PARCELACIÓN CAMPESTRE, debido a que en la actualidad la jurisdicción conoce de una solicitud popular con similar causa

petendí, hechos y demandados que busca la protección de los derechos e intereses colectivos de la comunidad de la vereda Los Medios del Municipio de Restrepo que se está viendo afectada con el desbordamiento del río Upín y los afluentes que convergen en el mismo por razones de colmatación y sedimentación de sus cauces. (...) De ahí que sea necesario recordar que la acción popular busca la defensa de los derechos e intereses colectivos de la comunidad y no de un interés particular o subjetivo, motivo por el cual se puede establecer que en el sub judice la comunidad afectada es aquella que se encuentra ubicada en la vereda Los Medios del Municipio de Restrepo y, en especial, la de los predios apostados en la margen izquierda del río Upín. De manera que, si bien los predios afectados no comparten linderos inmediatos, ello no significa que la problemática expuesta en las demandas populares persiga fines distintos o particulares; por el contrario, de lo visto hasta este momento se observa que existe una afectación a la comunidad que debe ser objeto de análisis a efectos de proferir una decisión que ampare sus derechos e intereses colectivos como un todo socio-geográfico y que no traslade el problema a otros puntos o sectores colindantes con el afluente hídrico, especialmente en lo que se deriva del curso del río Upín. Ahora bien, el Consejo de Estado en la misma sentencia de unificación aludida en precedencia, adujo que, si el actor popular demanda lo que otra persona ya trajo a la justicia, bien puede constituirse en coadyuvante del primer proceso en trámite; sobre esta figura el artículo 24 de la Ley 472 de 1998 señala lo siguiente: (...) A este respecto, la Alta Corporación ha señalado que el coadyuvante tiene la facultad de realizar los mismos actos procesales que puede realizar el coadyuvado tales como pedir la práctica de pruebas, participar en las alegaciones e interponer recursos, lo que sin duda también le permite solicitar el decreto de medidas cautelares con el fin de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En consecuencia, para este Tribunal se impone rechazar la presente demanda al encontrarse acreditado el agotamiento de jurisdicción; no obstante, en aras de garantizar a la parte actora el acceso a la administración de justicia, se ordenará que, una vez ejecutoriada la presente providencia, se remita el escrito de demanda y sus anexos al proceso con radicado 50001 23 33 000 2017 00557 00, a efectos de estudiar su vinculación como coadyuvante.» **NOTA DE RELATORÍA:** Consejo de Estado, Sala Plena, providencia de 11 de septiembre de 2012, C.P. Susana Buitrago Valencia, radicado: 41001 33 31 004 2009 00030 01 (AP); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, providencia de 2 de julio de 2021, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, radicado: 25000 23 24 000 2013 00006 01 (AP).

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 4 Y 35.

3.1.5. Conciliación prejudicial.

CONCILIACIÓN PREJUDICIAL / AUTO QUE RESUELVE SOBRE EL ACUERDO CONCILIATORIO / RECURSOS PROCEDENTES / RECURSO DE REPOSICIÓN – Procedente de manera subsidiaria / REFORMA DE LA LEY 2080 DE 2021 / REFORMA DE LA LEY 2220 DE 2022.

Síntesis del caso: al conocer sobre el acuerdo conciliatorio al que llegaron los interesados, celebrado a instancia del Ministerio Público, el *a quo* decidió improbarlo, decisión que fue objeto de los recursos de reposición y en subsidio de apelación por la parte convocante. El juzgado se abstuvo de pronunciarse sobre el recurso de reposición y remitió el expediente al Tribunal, a efectos de surtirse el de apelación, con sustento en que el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022 dispuso que el auto que apruebe o improbe el acuerdo conciliatorio podrá ser objeto del recurso de apelación, por lo que dicha providencia es de tal importancia que resulta imperativo que las partes tengan la posibilidad de la doble instancia, además porque así se encuentra enlistado en el artículo 243 del CPACA.

Problema jurídico: ¿Es procedente el recurso de reposición en contra del auto que decide sobre la aprobación o improbación de la conciliación prejudicial, teniendo en cuenta la reforma prevista en el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «El artículo 242 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 61, de la Ley 2080 de 2021, dispuso que, el RECURSO DE REPOSICIÓN procede, por regla general, contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. Que, en cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo previsto en el CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO- CGP. Es de resaltar que el citado artículo 242, en su redacción original, sin la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021, señalaba que: “Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica”. De manera que, el recurso de reposición antes de la expedición de la Ley 2080 de 2021, se contemplaba como una

impugnación excepcional que procedía ante inexistencia de otro recurso. Y, a partir de la mentada Ley 2080, se implantó su procedencia, por regla general, para todos los autos proferidos por el Juez, sin importar su paralelismo con otras vías de oposición a las decisiones judiciales. El CONSEJO DE ESTADO, en auto del 25 de noviembre de 2021, Sección 5ª, radicado No 68001-23-33-000-2021-00208-01C.P. LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, refiriéndose al RECURSO DE REPOSICIÓN, dijo que "... según la nueva redacción del artículo 242 del CPACA, modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, pasó de ser un mecanismo de impugnación subsidiario a ser principal, facultativo y concurrente con otros recursos.". En ese orden de ideas, no es acertada la posición del Juez de 1ª instancia de abstenerse de resolver el RECURSO DE REPOSICIÓN que la parte actora interpuso contra el auto proferido por él, porque independientemente que, contra esta decisión proceda el RECURSO DE APELACIÓN (numeral 3, artículo 243 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 63, de la Ley 2080 de 2021, e inciso 6º, del artículo 113, de la Ley 2220 de 2022), el primero, procede de manera principal y es concurrente con los otros mecanismos de impugnación. Y, el que se haya establecido el RECURSO DE APELACIÓN para la decisión que es materia de impugnación, ello no impide la formulación del RECURSO DE REPOSICIÓN, por ser este independiente y autónomo al de la APELACIÓN. Esto se puede ver, del numeral 1º, del artículo 244 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 64, de la Ley 2080 de 2021, que reguló el trámite del RECURSO DE APELACIÓN contra autos, donde se estipuló que, la APELACIÓN podrá interponerse directamente o en subsidio al de la REPOSICIÓN. Con esta determinación no se está soslayando la doble instancia que asiste en estos asuntos, dado que, precisamente, se permite la interposición de manera subsidiaria del RECURSO DE APELACIÓN, por lo tanto, de no prosperar el RECURSO DE REPOSICIÓN, procede el trámite y estudio del RECURSO DE APELACIÓN, además, con el RECURSO DE REPOSICIÓN, se le da otra oportunidad a quien tomó la decisión para que la reconsidere, y si es el caso, la modifique, y en caso de mantenerse en su decisión, se concede el RECURSO DE APELACIÓN, quedando así surtida la doble instancia.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 242, 243 Y 244; LEY 2080 DE 2021 - ARTÍCULO 61, 63 Y 64; LEY 2220 DE 2022 - ARTÍCULO 113 INCISO 6.

[Tribunal Administrativo del Meta, Auto del 8 de mayo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicado: 50001333300320220028501.](#)

3.1.6. Pérdida de investidura.

ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA / INADMISIÓN DE LA DEMANDA / CAUSALES DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA / FUNDAMENTOS DE DERECHO / FUNDAMENTOS DE HECHO.

Síntesis del caso: fue interpuesta demanda de pérdida de investidura de un concejal del municipio de Acacías, sin explicar de manera clara y precisa la causal invocada.

Problema jurídico: ¿La presente demanda de pérdida de investidura cumple con los requisitos contemplados en el artículo 5 de la Ley 1881 de 2018?

Tesis: «(...) con la demanda de pérdida de investidura el solicitante debe aportar el documento que acredite la calidad de congresista, diputado o concejal, según el caso, de quien se solicita la pérdida de investidura e invocar la causal por la cual se solicita la pérdida de investidura y realizar la debida explicación. Revisada la demanda, se evidencia que la causal invocada por la accionante para fundamentar la solicitud de pérdida de investidura es la consagrada en el numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, relativa a la inasistencia en un mismo periodo de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión; sin embargo, no se observa la explicación clara y concreta de esa causal invocada por la demandante, en cuanto a su configuración de acuerdo con los fundamentos de hecho y de derecho que cimientan la demanda. Lo anterior, debido a que de la lectura del escrito de la solicitud de pérdida de investidura se observa la ausencia de acápite alguno en el que la demandante pretendiera cumplir con el requisito establecido en el literal c) del artículo 5 de la Ley 1881 de 2018, aunado a que en el acápite de la demanda denominado “NORMAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO QUEBRANTADAS POR ACTUACIONES DESCRITAS EN EL ACÁPITE DE HECHOS” -el cual infiere el Despacho que se efectuó en aras de dar cumplimiento al mencionado requisito-, la demandante se limitó a citar apartes normativos relacionados con la causal invocada (artículo 6 de la Constitución Política, numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, literal c) del artículo 61 de la Ley 136 de 1994 y artículos 48 y 68 del Acuerdo Municipal No. 427 de 2016) y a realizar citas jurisprudenciales relativas a la inasistencia a sesiones ordinarias y extraordinarias, pero sin que se explicaran las razones concretas y específicas de hecho y de derecho para la configuración de la causal que cita la accionante para el caso concreto en que ella presume el demandado incurrió en tal causal. Ahora, si bien es cierto que en la relación de los hechos de su demanda la accionante hace mención de unas sesiones donde se votaron proyectos de acuerdo y a las cuales el demandado presuntamente no asistió, esas citas fácticas no resultan claras ni suficientes para establecer las razones o explicaciones del cargo que le imputa al concejal demandado. (...) Se exige a la accionante lo anterior teniendo en cuenta que la pérdida de investidura implica la

afectación de los derechos a elegir y ser elegido, razón por la que las demandas que se presenten con el fin de obtener la pérdida de investidura de un concejal, diputado o congresista exige que la parte actora establezca con claridad los cargos que se imputan al demandado, en aras de que el mismo pueda ejercer en debida forma su derecho de defensa. (...) Por otro lado, advierte el Despacho que no obra prueba de la calidad que ostenta el señor (...) como Concejal del Municipio de Acacías-Meta para el periodo 2020-2023, expedida por la autoridad electoral correspondiente, porque si bien es cierto que la accionante aportó i) Credencial expedida por los miembros de la Comisión Escrutadora Municipal-Formulario E-27, también lo es que la norma exige que con la solicitud de pérdida de investidura se allegue la acreditación expedida por la Organización Electoral o, en su defecto, el Formulario E-26, el cual ha sido aceptado jurisprudencialmente por el Consejo de Estado, en aras de acreditar la calidad que ostenta el demandado.»

FUENTE FORMAL: LEY 1881 DE 2018 - ARTÍCULO 5 Y 8.

[Tribunal Administrativo del Meta, Auto Interlocutorio No. 051, Despacho 004 – Magistrado: Juan Darío Contreras Bautista, radicación: 50-001-23-33-000-2023-00068-00.](#)

ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DEL CONCEJAL / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN / IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

Síntesis del caso: un ciudadano impetró demanda de pérdida de investidura en contra de un concejal electo para el periodo 2020-2023 en el municipio de Acacías, por considerar que trasgredió el numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses, alegando que durante el año 2020 el cabildante cumplió varias actividades, tales como ser y ejercer su condición de servidor público en el municipio de Acacías, ser integrante de la Mesa Directiva del Concejo municipal, ser integrante de la Comisión de Asuntos Petroleros de la Corporación, estar vinculado como trabajador de la empresa petrolera STORK en el área de influencia del municipio, entre otras.

Problema jurídico: ¿Es procedente decretar la medida cautelar solicitada por el demandante, consistente en suspender provisionalmente al demandado de sus funciones y se aparte del cargo?

Tesis: «(...) en el sub examine, la parte demandante solicita la suspensión provisional de las funciones y se aparte del cargo al demandado, con la finalidad de

impedir que pueda ejercer influencias o acciones que le permitan ocultar información relevante que pueda requerir el despacho; tras considerar que se generó un conflicto de intereses en el demandado, al haber actuado en el año 2020 para su propio beneficio con ocasión de sus vínculos y actividades simultáneas como concejal, integrante de la Mesa Directiva y de la Comisión de Asuntos Petroleros del concejo municipal de Acacías, trabajador de la empresa petrolera STORK, integrante de la Organización Sindical Petrolera – SINDISPETROL, y, haber citado el 28 de febrero de esa anualidad a debate de control político a las Agencias de Empleo de la Alcaldía de Acacías y Cofrem, al igual que a Ecopetrol S.A.; aunado a que abogaba de manera directa por sus electores del área de influencia del sector petrolero. Analizada la solicitud, considera el despacho que no es procedente decretar la cautela solicitada, toda vez que, tal como lo mencionó la delegada del Ministerio Público, la medida cautelar solicitada por el señor JOSÉ ENRIQUE MOLINA ROJAS no cumple los requisitos señalados en los numerales 3 y 4 del artículo 231 del C.P.A.C.A., esto es, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, y, que al no otorgarse la medida se causa un perjuicio irremediable, o, los efectos de la sentencia serían nugatorios, así como los requisitos de apariencia de buen derecho o perjuicio de la mora señalados por el Consejo de Estado; toda vez que no se hizo siquiera mención de los mismos en la solicitud. Ahora bien, según el demandante las actuaciones por las cuales ha de declararse la pérdida de investidura del concejal PINILLA TRIANA, corresponden a las realizadas en el año 2020, específicamente haber citado el 28 de febrero de esa anualidad a debate de control político, es decir, con la cautela no se busca evitar que el demandado tome decisiones que perjudiquen el interés general, pues, se reitera, recae respecto de actuaciones ya surtidas; máxime cuando no se indicó que en la actualidad el demandado continuara ejerciendo simultáneamente dichos cargos. Igualmente, frente al argumento de que con la cautela se pretende impedir que el señor PINILLA TRIANA pueda ejercer influencias o acciones que le permitan ocultar información relevante que pueda requerir el despacho, se evidencia que en el expediente ya obra el Acta No. 030 del 28 de febrero de 2022, sesión en la que se llevó a cabo el debate de control político y respecto de la cual se deberá determinar el presunto conflicto de intereses, aunado a que dentro de las pruebas solicitadas en el escrito que integra el contenido de la demanda y la reforma de la demanda, como se relacionan a continuación, de llegarse a decretar aquellas, no se observa alguna en la que el demandado por estar desempeñando la condición de concejal pudiera ejercer acciones para impedir su consecución: (...) En este orden de ideas, toda vez que la parte actora incumplió con la carga procesal impuesta por la ley, es decir, probar que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, y, que al no otorgarse la medida se causa un perjuicio irremediable,

o, los efectos de la sentencia serían nugatorios, se negará la medida cautelar solicitada por la parte demandante; sin perjuicio de lo anterior, se tiene que la situación alegada en todo caso se definirá al momento de dictar la decisión que resuelva la controversia planteada, en la que se determinará si el demandado en su calidad de concejal del municipio de Acacías por el periodo 2020-2023, incurrió en la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses conforme a los hechos descritos por el demandante.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 NUMERAL 3 y 4.

[Tribunal Administrativo del Meta, Auto de fecha 23 de marzo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicación: 50-001-23-33-000-2023-00005-00.](#)

3.1.7. Nulidad electoral.

ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL / TRASLADO DE LA DEMANDA / AUSENCIA DE VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO / TAXATIVIDAD DE LAS CAUSALES DE NULIDAD PROCESAL.

Síntesis del caso: dentro de la acción de nulidad electoral en la que se impugna la designación del Contralor Municipal de Villavicencio, las partes interpusieron recursos en contra de las decisiones adoptadas por el Despacho sustanciador mediante providencia del 24 de febrero de 2023, por las cuales se negaron solicitudes de nulidad, decreto de prueba testimonial y se declaró no probada la excepción de inepta demanda por falta de los requisitos formales, como se pasa a exponer en casa punto.

Problema jurídico: ¿Se configuró una trasgresión al debido proceso que genere nulidad procesal, por el hecho de haberse ordenado a Secretaría correr traslado a la parte actora de las excepciones planteadas en las contestaciones presentadas por el demandado y el Concejo Municipal, pese a que estos habían corrido traslado a los demandantes de sus escritos conforme al artículo 201 A del CPACA?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «Como PRIMER CARGO del recurso, que corresponde a la alegada nulidad procesal por violación del artículo 29 de la Constitución, derecho al DEBIDO

PROCESO, al expedirse el auto del 13 de enero de 2023, donde se ordenó a la SECRETARÍA de este TRIBUNAL, dar traslado a los sujetos procesales de las excepciones formuladas en las CONTESTACIONES DE LA DEMANDA y de la REFORMA de la misma, desconociendo lo contemplado en el artículo 201 A del C.P.A.C.A., y reabrirse un término procesal ya estaba fenecido. (...) tal irregularidad, no constituye una nulidad procesal de la actuación y, por ende, deba dejarse sin efectos este auto, porque no se afectó el derecho de defensa y contradicción de las partes, por el contrario, la actuación estuvo encaminada a garantizar tales derechos a todos los sujetos procesales. (...) los fundamentos esbozados por el demandado en el acápite de excepciones, fueron estudiados, distinto es que no tuvieron acogida, en el análisis jurídico y jurisprudencial realizado por el Despacho. Como se puso de presente en el auto impugnado, las NULIDADES PROCESALES establecidas en el artículo 133 del CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO- CGP., son taxativas y, por ende, “[...] el juez rechazará de plano la solicitud de nulidad que se funde en causal distinta de las determinadas en este capítulo o en hechos que pudieron alegarse como excepciones previas, o la que se proponga después de saneada o por quien carezca de legitimación [...]” (inciso final, artículo 135 ídem). (...) No resulta suficiente para el estudio de la posible configuración de una NULIDAD PROCESAL, el que se invoque la vulneración de DEBIDO PROCESO con fundamento en lo regulado en el artículo 29 de la Constitución, pues, precisamente, el derecho al DEBIDO PROCESO, que resulta aplicable en todos los procedimientos judiciales y administrativos, implica el fundamento constitucional sobre el cual el Legislador ha regulado la figura de las NULIDADES PROCESALES. De acuerdo con lo ya expresado, no cualquier falta o irregularidad en un procedimiento contemplado en la Ley deba acarrear necesariamente la nulidad del trámite adelantado, pues el Legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad para establecer cuáles irregularidades generan la nulidad, en cada tipo de actuación o procedimiento judicial o administrativo, así como para determinar cuáles deben ser los efectos de dicha nulidad, incluyendo la posibilidad de sanearla. Por ello, las nulidades procesales son taxativas, y deben interpretarse y aplicarse de forma estricta y restrictiva. Es menester explicar que la causal de nulidad que se estipula en el artículo 29 de la Constitución, difiere de la situación que en esta oportunidad se plantea, toda vez que, la causal de nulidad que establece el artículo 29 de la Constitución, tiene que ver únicamente con la situación de la prueba obtenida con violación al debido proceso. Es decir que, la misma se circunscribe es a los medios probatorios conseguidos sin la observancia de las formalidades legales estatuidas para su producción. (...) Es por estas razones que, a juicio del DESPACHO, no puede decretarse la nulidad de un proceso judicial invocando una genérica violación al DEBIDO PROCESO, o al artículo 29 de la Constitución, pues aquellas faltas o irregularidades procedimentales

que suponen una grave vulneración al derecho fundamental al DEBIDO PROCESO han sido establecidas ya por el Legislador como causales de nulidad, en los respectivos CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTO, entre ellos, el CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO (artículo 133).» **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la taxatividad de las causales de nulidad, Ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección, auto del 19 de julio de 2021, radicado No 05001-23-31-000-2002-04829-01(47148), C.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS.

ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL / PARTE DEMANDADA / COMPARECENCIA DE LA PARTE DEMANDADA.

Problema jurídico: ¿Es necesario vincular a la presente acción a las entidades señaladas por el demandado, a fin de que hagan parte del extremo pasivo?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «Se procede a estudiar el 2º CARGO, que tiene ver con el reproche que hace el demandando respecto de la negativa de vinculación de unas Autoridades, (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la Republica, Auditoria General de la República, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Consejo Nacional de Contralores Territoriales, Contralorías Distritales de Bogotá, Barranquilla y de Cundinamarca, Confederación Nacional de Asambleas y Diputados, Federación Nacional de Concejos y Concejales y Federación Nacional De Municipios), que según él son importantes por los conceptos que puedan dar al asunto de relevancia social. Respecto de esa solicitud, como ya se explicó en el auto recurrido, la parte pasiva en los procesos de NULIDAD ELECTORAL, de acuerdo con lo señalado en los numerales 1 y 2, del artículo 277 del C.P.A.C.A., la conforman de un lado, como demandados, la o las personas que fueron elegidas o nombradas cuya designación se controvierte, y, la Autoridad que expidió y/o intervino en la adopción del acto de designación cuestionado, y de otro lado, el o los demandantes. Esto por cuanto, el juicio de validez versará sobre la decisión que declaró la elección o nombramiento, de manera tal que quien está llamado a ejercer la defensa de dicha decisión es la Autoridad que adelantó las gestiones pertinentes para su adopción, y por supuesto, quien o quienes fueron beneficiados con la decisión, quienes se verán directamente afectados con el fallo correspondiente. También se indicó en el auto impugnado, que en todas las demandas acumuladas el medio de control de NULIDAD ELECTORAL se dirigió contra el ACTO DE ELECCIÓN del señor (...), como CONTRALOR del MUNICIPIO de VILLAVICENCIO, para el periodo 2022-2025, el cual fue proferido por el CONCEJO del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO. Por consiguiente, el extremo

pasivo en este caso, lo conforman, de un lado, el CONTRALOR del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, señor (...), y, el CONCEJO del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, en calidad de vinculado, por ser la Autoridad que expidió el ACTO DE ELECCIÓN que fue demandado, y el extremo activo, el o los demandantes, y así lo dispone la Ley, y no está al capricho del accionado, decir quiénes deben vincularse porque ya la Ley lo ha definido. Es así que, no es viable acceder a la petición por el demandado, como quiera que las autoridades que él busca sean vinculadas a este proceso judicial, no participaron en la expedición del ACTO DE ELECCIÓN demandado, por lo que, sería un desatino jurídico integrarlas al extremo pasivo del proceso, en vista de que la Ley, de manera expresa, determinó los sujetos que debían comparecer al juicio de NULIDAD ELECTORAL.» **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre quiénes deben integrar el extremo pasivo en las acciones de nulidad electoral, ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 5 de marzo de 2020, radicado No 11001-03-28-000-2019-00017-00, C.P. Rocío Araújo Oñate.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 NUMERAL 1
LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 NUMERAL 2

ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL / EXCEPCIÓN DE INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA / CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.

Problema jurídico: ¿Se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de los requisitos formales, por el hecho de no haberse aportado con la demanda la constancia de publicación del acto de elección?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «En el TERCER CARGO, cuestiona que ninguno de los demandantes dio cumplimiento al numeral 1º, del artículo 166 del C.P.A.C.A., por cuanto no aportaron la constancia de publicación del acto de nombramiento, lo que en su sentir, lleva a la configuración de la excepción previa de INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA por falta de requisitos formales; como ya lo explicó el Despacho, dicha excepción solo puede llegar a configurarse cuando la falencia de la demanda tenga tal connotación de insuperable, es decir, que el defecto en el libelo introductorio sea de aquellos no subsanables, y, por tanto, no quede otro camino que terminar el proceso. La finalidad de las EXCEPCIONES PREVIAS, no es otra que la de conjurar los vicios formales de la demanda, en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso ab initio,

ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia. (...) Por tal razón, resulta necesario que, para ejercer el derecho de acción, la demanda deba observar los presupuestos establecidos por la normatividad para su estructuración en debida forma. (...) No obstante, es importante resaltar que, el Juez al momento de examinar el cumplimiento de los requisitos formales de la demanda, debe salvaguardar el acceso a la administración de Justicia, dando primacía a lo sustancial sobre lo formal, de manera que, la exigencia del cumplimiento de los requisitos formales no se convierta en un obstáculo para el ejercicio de prerrogativas constitucionalmente amparadas. Cosa distinta es que, de entrada, a pesar de los esfuerzos del Juzgador, no sea posible dar trámite la demanda en las condiciones en que fue presentada, porque supondría un desgaste innecesario para los sujetos procesales y para la RAMA JUDICIAL misma, lo que no ocurre en este asunto. Dada la naturaleza de pública del medio de control de NULIDAD ELECTORAL, que puede ser ejercido por cualquier persona, impone al funcionario judicial despojarse de toda clase de rigorismos excesivos que rindan culto a la mera formalidad, en clara vulneración del núcleo esencial del derecho al acceso a la administración de Justicia. (...) De acuerdo con lo anterior, el requerimiento de que se allegue la constancia de publicación o notificación del acto demandado, es para efectos de contabilización del término de caducidad, lo que ya fue abordado con base en la fecha de elección del demandado, y se estableció que no ha operado dicho fenómeno jurídico procesal, por consiguiente, no tiene ningún efecto práctico a estas alturas, exigir la constancia de publicación del acto demandado; sin que el hecho de que no se hubiere aportado, sea una falencia de gravedad que conlleve la configuración de la excepción previa alegada por el demandado, pues tal requisito no constituye un presupuesto procesal sin el cual no se pueda continuar con el trámite del proceso, como podría ser por ejemplo, que la demanda no contenga los fundamentos de derecho y el concepto de violación, o no se haya demandado el acto definitivo pasible de control judicial, o que la demanda se hubiere interpuesto por fuera del plazo legal.» **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la importancia de aportar constancia de notificación o publicación del acto demandado, ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 14 de mayo de 2021, radicado No 11001-03-25-000-2018-00057-00 (0246-18), C.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ .

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 162 A 166

ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL / REVOCACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL / IMPROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS.

Problema jurídico: ¿Es procedente el incidente de liquidación de perjuicios por la revocatoria de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto demandado?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «El CARGO SEXTO, su inconformidad por el RECHAZO POR IMPROCEDENTE DE LA LIQUIDACIÓN PERJUICIOS, argumentando que en virtud de la remisión que hace el artículo 296 del C.P.A.C.A., es viable la aplicación del artículo 240 idem., el cual dispuso que no procederá el incidente cuando se trate de actos administrativos de carácter general y, en su caso, se trata de un acto administrativo de carácter particular. (...) La norma en cita, contempla 2 presupuestos para que haya lugar a la declaratoria de la responsabilidad por la revocatoria de una medida cautelar, siendo estos: (i) la improcedencia de la medida y (ii) cuando la sentencia sea desestimatoria. Para el Despacho, este artículo no es aplicable en los procesos de NULIDAD ELECTORAL, por no hacer parte de las “DISPOSICIONES ESPECIALES PARA EL TRÁMITE Y DECISIÓN DE LAS PRETENSIONES DE CONTENIDO ELECTORAL”, sino que se contempló para los procesos ordinarios y el PROCESO ELECTORAL, por ser especial y de naturaleza pública, no se puede pretender la satisfacción de intereses particulares. Si bien el artículo 296 del C.P.A.C.A., que integra el capítulo de las disposiciones especiales del medio de control de NULIDAD ELECTORAL, previó que en los aspectos no regulados en ese título se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario, también lo es que, ello depende de que sean compatibles con la naturaleza del PROCESO ELECTORAL. El artículo 240, no es compatible con los procesos ELECTORALES, por la misma razón de su naturaleza, una acción pública, a la que se acude para debatir la legalidad de nombramientos o de actos administrativos de naturaleza electoral. A través de ella se busca materializar el principio de democracia participativa como base esencial del ESTADO SOCIAL DE DERECHO, preservando la eficacia del voto, el uso adecuado del poder administrativo para designar servidores públicos, así como la validez de los actos administrativos que regulan aspectos de contenido electoral. (...) En el medio de control de NULIDAD ELECTORAL, las pretensiones están dirigidas a: i) restaurar el orden jurídico abstracto que ha sido vulnerado por un acto electoral contrario al ordenamiento jurídico; ii) retrotraer la situación abstracta anterior a la elección o nombramiento irregular; y iii) sanear la irregularidad contenida en el acto ilegal. Las pretensiones en la acción de nulidad electoral no son viables para obtener el reconocimiento de derechos concretos o la declaración de situaciones subjetivas a favor del demandante²¹ o de algunas de las partes. Lo anterior es completamente distinto a los procesos ordinarios, que a excepción del medio de control de NULIDAD SIMPLE, se persigue la satisfacción de un interés

particular y concreta. Como se ve, los procesos ordinarios, tienen un común denominador, que es el obtener el reconocimiento de una situación particular y concreta, y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento del derecho o la reparación del daño ocasionado por un Agente del Estado, por lo que, solo pueden ejercerse por quien demuestre un interés, es decir, por quien se considera afectado en un derecho suyo amparado por un precepto normativo. Lo que difiere de las acciones de naturaleza pública, como es el medio de control de NULIDAD SIMPLE, que se persigue la defensa del orden jurídico en abstracto y, por lo mismo, puede ser ejercido por cualquier persona; igual sucede con el medio de control de NULIDAD ELECTORAL, con la única diferencia que aquí se propende por que se deje sin efectos un acto de naturaleza electoral. En este orden de ideas, no encuentra el Despacho compatible la aplicación del artículo 240 a los procesos ELECTORALES, por la misma situación que dispone la norma en mención, que dicho artículo no es aplicable en los casos de suspensión provisional de actos administrativos de carácter general, que se enjuician por un medio de control de naturaleza pública, como es el NULIDAD SIMPLE, esto es, cuando la medida cautelar se adopta en un proceso de carácter público. Entiende el Despacho, que el Legislador no previó una responsabilidad particular para quienes solicitan el decreto de una medida cautelar en ejercicio de una acción pública, porque, aquí no se pretende la satisfacción de un interés particular, sino que se garantice la legalidad en abstracto y la supremacía del interés general.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 240, 296.

[Tribunal Administrativo del Meta, auto del 31 de marzo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-23-33-000-2022-00119-00 \(Acumulados 50-001-23-33-000-2022-00104-00, 50-001-23-33-000-2022-00106-00, 50-001-23-33-000-2022-00121-00 y 50-00123-33-000-2022-00126-00\).](#)

ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL / NULIDAD PROCESAL / TAXATIVIDAD DE LAS CAUSALES DE NULIDAD PROCESAL / SOLICITUD DE RECUSACIÓN / IMPROCEDENCIA DE LA RECUSACIÓN.

Síntesis del caso: en el marco de la acción de nulidad electoral promovida en contra de la elección del Contralor Municipal de Villavicencio, el demandante presenta solicitud de recusación en contra de los magistrados que integran la Sala y la consecuente nulidad de lo actuado, toda vez que actualmente son sujetos de investigación disciplinaria por parte de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial

siendo quejoso precisamente el demandante, lo cual configura la causal contemplada en el numeral 7° del artículo 141 del C.G.P.

Problema jurídico: ¿En el presente caso es viable acceder a la solicitud de nulidad propuesta por el demandante, consistente en haber actuado los Magistrados de la Sala pese a estar inmersos en lo que considera es una causal de impedimento?
Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «El Despacho encuentra que el demandante (...), omitió indicar expresamente algunas de las causales determinadas en el artículo 133, y de otro lado, los hechos relatados no encajan dentro de ninguno de los supuestos normativos exigidos para su procedencia de la nulidad aplicable al caso concreto, siendo uno de los requisitos para su estudio, conforme lo estipula el artículo 135, lo que resulta suficiente para RECHAZAR de PLANO la solicitud de NULIDAD PROCESAL. A lo anterior se agrega, que los hechos expuestos por el peticionario, que tienen que ver, por la supuesta invalidez de las actuaciones surtidas en el proceso con radicado No 2022-00106-00, es por la no manifestación de impedimento, que según él, debieron realizar los MAGISTRADOS que han conocido de ese proceso y que habían sido vinculados a la actuación disciplinaria del expediente distinguido con el radicado No. 11001 08 02 000 2021 00155 00, argumentos que no encuadran en ningunas de las causales taxativamente contempladas en el referido artículo 133 del CGP., y atendiendo lo determinado en el art. 135 ibidem., se RECHAZARÁ de PLANO la solicitud de NULIDAD formulada. (...) Del escrito presentado por el demandante, (...), se tiene que, pese a que éste no cataloga su solicitud como recusación, lo cierto es que, pone de presente circunstancias que configurarían causales de impedimento, precisamente, al invocar el numeral 7°, del artículo 141 del CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO, como sustento del deber, que en su sentir, recaía en los MAGISTRADOS que tramitaron o están conociendo la demanda del proceso electoral distinguido con radicado No 2022-00106, de declararse impedidos para conocer de la misma, por él haber formulado en su contra, una queja de carácter disciplinario. (...) De conformidad con lo anterior, cuando quien recusa y haya realizado cualquier gestión en el proceso, después de que el Juez haya asumido su conocimiento, sin formular la RECUSACIÓN y la causal invocada fuere anterior a dicha gestión, esta debe ser RECHAZADA DE PLANO. (...) Tenemos que, el demandante (...), aportó la providencia de fecha 15 de febrero de 2023, dictada por la COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL en el proceso con radicado No 11001080200020210015500, en el que obraba como sujetos disciplinables los MAGISTRADOS (...); providencia que no fue objeto de reposición, la decisión de terminación del proceso y su archivo a favor los MAGISTRADOS en mención. La queja disciplinaria fue presentada por el señor [demandante], el 11 de marzo de 2021. Revisado el Sistema de Información Judicial SAMAI se observa que en el medio de control de NULIDAD ELECTORAL proceso distinguido con radicado No 2022-00106-00, fue instaurado por el recusante, señor (...), el 9 de mayo de 2022,

según acta individual de reparto, que obra en el índice 1, correspondiéndole su conocimiento al MAGISTRADO (...). Por medio de auto de 17 de mayo de 2022, el MAGISTRADO conductor del proceso INADMITIÓ la demanda, providencia que reposa en el índice 5. El demandante (...), presentó escrito subsanando la demanda, el 20 de mayo de 2022 (índice 10). Por auto de fecha de 1 de junio de 2022, se ADMITIÓ la demanda (índice 12). El 2 de junio de 2022, se notificó por estado el auto admisorio de la demanda (índice 15). El 7 de junio de 2022, el demandante (...), remitió copia de las notificaciones surtidas a los demandados, conforme lo ordenado en el auto admisorio de la demanda (índice 18). El actor, (...), el 8 de junio de 2022, arrimó una documental para que se tuviera como prueba en el proceso (índice 19). El 8 de agosto de 2022, el actor (...), se pronunció frente a una solicitud de terminación del proceso que presentó el demandado (índice 47). Con auto del 10 de agosto de 2022, se admitió una REFORMA DE LA DEMANDA presentada por el accionante, (...), (índice 49), lo cual fue notificado a las partes por estado el 11 de agosto de 2022 (índices 51 y 52). (...) De lo anterior, se desprende que la queja disciplinaria se radicó el 11 de marzo de 2021, y el 9 de mayo de 2022 el demandante JOSE ENRIQUE MOLINA ROJAS, instauró el medio de control de NULIDAD ELECTORAL, lo que significa que la causal de recusación que predica el demandante en mención respecto de la suscrita MAGISTRADA Ponente y el MAGISTRADO (...), y el recusante (...), ejecutó actuaciones procesales posteriores, luego de ocurrido los hechos que, presuntamente daban origen a la recusación propuesta, sin hacer alusión a la misma, por tanto, se dará aplicación al inciso 2º, del artículo 142 del CGP., de RECHAZO DE PLANO de la solicitud de RECUSACIÓN, pues tan pronto el MAGISTRADO (...) conoció del asunto, el demandante, (...) debió proponer la citada causal de RECUSACIÓN, lo que no hizo en ninguna de las actuaciones posteriores que se impartieron con relación al proceso radicado No 2022-00106. No puede pretender, a estas alturas, recusar a la suscrita MAGISTRADA Ponente, sobre la presunta configuración de la causal de recusación contemplada en el numeral 7, del artículo 141 del CGP., pues si sigue actuando no pueda realizarse la misma, y estas circunstancias no pueden emplearse a gusto de los interesados, según lo estimen conveniente de acuerdo con el decurso del proceso, de manera tal que si las cosas no resultan como esperaban, entonces sí hacer uso del derecho de recusación.» **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la taxatividad de las nulidades procesales, ver: Consejo de Estdo, Sección Tercera, Subsección C, auto del 19 de julio de 2021, radicado No 05001-23-31-000-2002-04829-01(47148), C.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Sobre la posibilidad de rechazar de plano la recusación, ver: Consejo de Estado, auto del 28 de septiembre de 2021, radicado No 11001-03-15-000-2019-03661-00(B), C.P. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ.

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 133, 135 Y 141.

[Tribunal Administrativo del Meta, auto del 31 de marzo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-23-33-000-2022-00119-00 \(Acumulados 50-001-23-33-000-2022-00104-00, 50-001-23-33-000-2022-00106-00, 50-001-23-33-000-2022-00121-00 y 50-00123-33-000-2022-00126-00\).](#)

ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL / FINALIDAD DE LA ACLARACIÓN DE LA PROVIDENCIA / IMPROCEDENCIA DE LA ACLARACIÓN DEL AUTO / ADICIÓN DE LA PROVIDENCIA / FINALIDAD DE LA ADICIÓN DE LA PROVIDENCIA / IMPROCEDENCIA DE LA ADICIÓN DEL AUTO.

Síntesis del caso: el Concejo Municipal de Villavicencio y el demandado (electo Contralor Municipal de Villavicencio), presentaron solicitudes de aclaración y adición, respectivamente, en relación con el auto de fecha 31 de marzo de 2023, por el cual fueron decididos unos recursos impetrados por las partes, y se decretó una prueba solicitada por el Ministerio Público. En esta providencia, se negó la solicitud elevada por los aquí petentes, relativa a la aplicación del artículo 201 A del CPACA. En su solicitud de adición, el Contralor Municipal electo indicó que, al haberse decretado la prueba solicitada por el Ministerio Público, se configura una situación nueva que impide impartir del trámite tendiente a emitir sentencia anticipada, al requerirse la práctica de pruebas.

Problema jurídico: ¿Resultan procedentes las solicitudes de ACLARACIÓN y ADICIÓN del auto de fecha 31 de marzo de 2023, presentadas por el Concejo Municipal de Villavicencio y el demandado?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «(...) Con la aclaración se persigue, iluminar las sombras de pasajes oscuros o confusos que la providencia judicial pueda contener, que ofrezcan verdadero motivo de duda o confusión sobre su significado, sentido o alcance dentro de la argumentación de la decisión; pero, en modo alguno, puede considerarse como un instrumento procesal para reformar la sentencia. Por su parte, en lo que respecta a la adición, esta permite que el Juez, si omitió pronunciarse sobre algún asunto de la controversia, es decir, algún elemento fáctico o jurídico dentro del litigio que se haya omitido resolver en la sentencia, o cualquier otro aspecto que de conformidad con la Ley deba ser objeto de pronunciamiento, lo haga a través de una sentencia complementaria, en la cual debe resolver los supuestos que no fueron objeto de análisis y tomar la decisión que corresponda, como lo ha decantado la doctrina. Empero, ninguno de estos instrumentos procesales puede ser usado como una

tercera instancia para cuestionar los razonamientos del Juez y no deben estar fundados en la inconformidad con las consideraciones o el sentido de la decisión. (...) El Apoderado del CONCEJO del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, pide se aclare el auto del 31 de marzo de 2023, la misma no está llamada a prosperar, por cuanto no se funda en una verdadera incertidumbre o duda que se derive de frases o conceptos insertos en sino que corresponde a la insistencia sobre los argumentos planteados en el recurso de reposición que ya fue resuelto, al señalar “Obedece mi solicitud a que el despacho al estudiar mi recurso afirma que mis argumentos son los mismos efectuados por el demandado Carlos López en lo pertinente al reproche hecho sobre el auto de fecha 13 de enero 2023 y la no aplicación efectuada por el despacho que a mi humilde forma de ver procesalmente se reviven términos ya fenecidos, se evidencia en su providencia que la aplicación del 201 del CPACA es totalmente válida, pero el despacho despacha desfavorablemente la solicitud de Carlos López por no cumplir taxativamente causal alguna de nulidad” (Se Resalta). Repárese en el aparte resaltado para inferir que, lo pretendido por el apoderado del CONCEJO del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO no es obtener la aclaración de un aspecto de la providencia que lleve a una verdadera duda, sino es insistir en el debate jurídico de fondo al cuestionar que, en su criterio, con el auto del 13 de enero de 2023, por el cual se corrió traslado de las excepciones previas y mixtas formuladas por el extremo pasivo, se revivieron los términos ya fenecidos, al no observarse el artículo 201A del C.P.A.CA, aspecto que fue materia de decisión en la providencia del 31 de marzo de 2023, objeto de aclaración, por lo que se NEGARÁ la solicitud de aclaración, (...) Respecto de la ADICIÓN elevada por el demandado C.A.L.L, que se adicione la providencia del 31 de marzo de 2023, porque en su sentir, la solicitud de nulidad procesal se propuso de manera subsidiaria, y no se resolvió el recurso de reposición y en subsidio de apelación que radicó frente a la decisión de tener por no contestadas las excepciones, el Despacho debe indicar que esto no es cierto, porque los argumentos del demandado siempre estuvieron enfocados en que se anulara la actuación del 13 de enero de 2023, por la supuesta irregularidad procesal que se incurrió con esa providencia al no tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 201A del C.P.A.C.A., lo cual fue ampliamente abordado en el auto del 31 de marzo de 2023. Para el Despacho resulta claro que con este ruego lo que busca el demandado es en persistir en su argumento de que se deje sin efectos el auto del 13 de enero de 2023, bajo el uso de la figura de la ADICIÓN de providencias, como si esta se tratara de un recurso ordinario y no se le hubiera resuelto el punto de la supuesta irregularidad, al no tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 201A del C.P.A.C.A., aspecto que se estudió, por lo que la adición resulta improcedente.» NOTA DE RELATORÍA: Sobre la procedencia y alcance de las figuras de ACLARACIÓN y ADICIÓN de providencias, véase: Consejo de Estado,

Sección Segunda, Subsección A, auto del 2 de diciembre de 2021, C.P. Rafael Francisco Suárez Varas, radicado No. 68001-23-33-000-2017-00039-01 (5313-18); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 22 de noviembre de 2021, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, radicado No. 25000-23-26-000-2009-00727-01 (51427)A; Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 25 de noviembre de 2021, C.P. César Palomino Cortés, radicado No. 13001-23-31-000-2007-00499-02 (3564-15); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 22 de noviembre de 2021, C.P. María Adriana Marín, radicado No. 11001-03-26-000-2021-00115-00 (67051); Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 25 de noviembre de 2021, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra, radicación No. 11001-03-28-000-2020-00047-00 (2020-00023, 2020-00033, 2020-00040, 2020-00041, 2020-00048).

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 306; LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 285 Y 287.

ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL / AUTO QUE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN / SENTENCIA ANTICIPADA / RECURSO EN CONTRA DE AUTO QUE DECIDE RECURSO – Procedencia excepcional cuando la decisión contiene puntos nuevos / APLICACIÓN DEL TRÁMITE DE LA SENTENCIA ANTICIPADA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / DECRETO DE PRUEBA DOCUMENTAL – No impide adelantar el trámite de sentencia anticipada.

Problema jurídico: ¿Con la decisión de decretar una prueba documental en virtud del recurso impetrado por el Ministerio Público, se genera una situación nueva y sobreviniente que torna improcedente aplicar el trámite de sentencia anticipada ya definido en providencia anterior?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «(...) resulta evidente que, por regla general, no cabe ningún recurso contra la providencia del 31 de marzo de 2023, por ser precisamente un auto que resuelve unos recursos de reposición, de lo contrario, se volvería en un debate que no tendría fin. Así lo ha aclarado la CORTE CONSTITUCIONAL (...) Ahora bien, la norma en cita contempla una excepción que es, que proceden los recursos ordinarios si la decisión recurrida contempla nuevos puntos. En el auto del 31 de marzo de 2023, se modificó el auto de fecha 24 de febrero de 2023, en cuando se accedió al decreto de la prueba documental solicitada por la Agente del MINISTERIO PÚBLICO, en virtud

del RECURSO DE REPOSICIÓN interpuesto por ella contra este. Es así que, puede entenderse que, hubo un punto nuevo, en lo que respecta, al decreto de esa documental, pues, precisamente se cambió el panorama inicial, el cual era que no se había dispuesto decreto de prueba alguno. Pasa el Despacho, a resolver si esa situación implica que no se pueda imprimir el trámite de sentencia anticipada, a la luz del artículo 182 A del C.P.A.C.A., adicionado por el artículo 42, de la Ley 2080 de 2021, (...) Esta figura tiene suma importancia en los PROCESOS ELECTORALES, por cuanto a estos se les debe impartir un trámite célere, en aras de salvaguardar el principio democrático, como uno de los postulados del Estado Social de Derecho en Colombia, lo que supone cerrar, en el menor tiempo posible, los debates fácticos y jurídicos que puedan surgir en torno a la elección y designación de las principales dignidades en el Estado, encargadas de su dirección y gestión. Visto el ya citado artículo 182 A del C.P.A.C.A., considera el Despacho, que aun cuando en el auto del 31 de marzo de 2023, se accedió al decreto de una documental, ello no impide dar aplicación a la figura de la SENTENCIA ANTICIPADA, dado que, al ser la prueba meramente documental, no requiere de práctica, más allá de correr traslado de la misma a los sujetos procesales, para que ejerzan su derecho de contradicción y defensa. (...) Ello se explica, en atención a que, para la incorporación de los documentos al proceso, solo se requiere el traslado de los mismos a los sujetos procesales para que ejerzan el derecho de contradicción, para lo cual no se necesita la celebración de la audiencia inicial y de pruebas, sino basta con correr el traslado por escrito, como en efecto se dispuso en los autos de 24 de febrero de 2023 y 31 de marzo del mismo año. (...) Por lo tanto, es viable aplicar la figura de la SENTENCIA ANTICIPADA, de conformidad con lo reglado en el artículo 182 A del C.P.A.C.A., en tanto que, se cumplen los presupuestos para su procedencia, como es el no requerir la práctica de ninguna prueba. De esta manera, y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa referida, en esta etapa del proceso, se considera que no resulta necesario celebrar AUDIENCIA INICIAL, como tampoco la de pruebas, debido a que las pruebas en los procesos acumulados son netamente documentales y, por consiguiente, no requieren de práctica alguna para que se tengan como pruebas. Se pone de presente, que con esta determinación no se desconoce el derecho al DEBIDO PROCESO de los sujetos procesales, pues, dicha actuación obedece a un precepto legal, contemplado en el C.P.A.C.A., con la modificación de la Ley 2080 de 2021, que permite acogerse a la figura de la sentencia anticipada cuando se cumplen con los presupuestos fácticos previstos en la norma, como sucede en este caso. Además, las partes cuentan con la oportunidad para pronunciarse sobre las pruebas allegadas y las que están pendiente de recaudar, dentro del traslado que se dispuso en los mencionados autos frente a las mismas y, a su vez, tienen su momento para presentar los alegatos de conclusión.» NOTA DE

RELATORÍA: Sobre la procedencia de prescindir de la audiencia de pruebas cuando las decretadas sean netamente documentales, véase: autos del 21 de junio de 2019, Sección 5ª, radicado No 11001-03-28-000-2018-00124-00 (2018-00094-00 y 2018-00097-00), C.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ; del 22 de abril de 2019, Sección 5ª, radicado No 11001-03-28-000-2018-00608-00 (ACUMULADOS 11001-03-28-000-2018-00609-00 y 11001-03-28-000-2018-00626-00), C.P. ALBERTO YEPES BARREIRO; del 28 de agosto de 2019, Sección 5ª, radicado No 11001-03-28-000-2019-00013-00. C.P. ROCÍO ARAÚJO OÑATE; del 13 de marzo de 2020, Sección 1ª, radicado No 11001-03-24-000-2015-00345-00. C.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS y del 20 de agosto de 2021, Sección 1ª, radicado No 11001-03-24-000-2018-00289-00, C.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 182 A, 243 A.

ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL / AUTO QUE RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS / INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS / IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Problema jurídico: ¿Es procedente el recurso de apelación en contra del auto que resuelve las excepciones previas y contra el que rechaza de plano la solicitud de incidente de liquidación de perjuicios?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «(...) es pertinente acudir al listado contemplado en el artículo 243 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 62, de la Ley 2080 de 2021, dentro de lo cual, no aparece como un auto apelable, el que resuelva las excepciones previas y/o mixtas formuladas por la parte demandada. Revisado el trámite que se previó para la resolución de las excepciones previas, en el artículo 175, parágrafo 2º, del C.P.A.C.A., parágrafo modificado por el artículo 38, de la Ley 2080 de 2021, no dispuso nada sobre si contra la decisión que da solución a las excepciones previas, procede el recurso de apelación. Tampoco lo hizo, la actual redacción del artículo 180 del C.P.A.C.A., que, en lo que respecta a la decisión de excepciones previas, fue modificado por la Ley 2080 de 2021, pues, con el nuevo texto, en la AUDIENCIA INICIAL solo se resuelve las EXCEPCIONES PREVIAS que hubieren requerido de la práctica de pruebas; en los demás casos se resuelven con anterioridad a la celebración de la AUDIENCIA INICIAL, al tenor de lo señalado en el mentado parágrafo 2º. En ese orden de ideas, no queda otro camino que entender, que contra la decisión que resuelve las EXCEPCIONES PREVIAS, cabe únicamente el recurso

de reposición, de acuerdo con lo regulado en el artículo 242 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 61, de la Ley 2080 de 2021, precisando que el recurso de apelación solo procede en los casos expresamente señalados en el C.P.A.C.A., lo que no ocurre. En lo que concierne a la decisión de RECHAZAR DE PLANO el INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS, el Despacho se remite a lo ya dicho anteriormente, que contra esta decisión solo es viable la interposición del recurso de reposición, pues, tampoco está enlistada en el artículo 243 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 62, de la Ley 2080 de 2021, como una de las decisiones que puedan ser apeladas. Si bien, el demandado trae a colación el numeral 5º, del inciso 2º, del artículo 321 del CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO-CGP., que prescribió que dicha decisión si es sujeta del recurso de apelación, también es que, esta norma no es aplicable al asunto en cuestión, dado que, el C.P.A.C.A., se encargó de regular expresamente las decisiones interlocutorias que son materia de apelación y, por ser norma especial, prevalece a la general contenida en el C.G.P., que es de aplicación supletoria, tal y como se depende del artículo 306 del C.P.A.C.A., que consagró “En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. (Se resalta). En consecuencia, el Despacho se mantiene en que, respecto de las decisiones tomadas en el auto del 31 de marzo de 2023, a excepción de la negativa del decreto de la prueba testimonial, no procede el recurso de apelación.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 175, 242 Y 243.

[Tribunal Administrativo del Meta, auto del 2 de mayo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-23-33-000-2022-00119-00 \(Acumulados 50-001-23-33-000-2022-00104-00, 50-001-23-33-000-2022-00106-00, 50-001-23-33-000-2022-00121-00 y 50-00123-33-000-2022-00126-00\).](#)

3.2. SENTENCIAS.

3.2.1. Nulidad simple.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD / ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL / ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL / REVISIÓN DEL

ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL / MODIFICACIÓN DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL / BIEN PRIVADO / PROPIEDAD PRIVADA / DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA / CARGA DE LA PRUEBA / INCUMPLIMIENTO DE LA CARGA DE LA PRUEBA.

Síntesis del caso: se interpuso demanda de medio de control de nulidad, en contra del artículo 128 Acuerdo No. 017 de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Puerto Gaitán, así como el Plano No. 12 incorporado según el artículo 5 de dicho acto administrativo, por considerar que la norma demandada incorporaba al Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio como vías terciarias, caminos que se encontraban en bienes de uso privado, con lo cual se trasgrede el derecho a la propiedad privada y se incurre en falsa motivación, al determinar dichas zonas como bienes de uso público. El juez de primera instancia accedió a la pretensión de nulidad, por considerar que se demostró que dichas zonas eran de propiedad privada como se aduce en la demanda, en razón a un oficio de respuesta emitido por la administración, en el cual se indica que no cuenta con títulos de propiedad de los terrenos en cuestión. El ente territorial interpuso recurso de apelación, aduciendo que dicho oficio no representa prueba idónea de que las zonas delimitadas como vías terciarias en el E.O.T. no son de uso público, por lo cual no se encuentran demostrados los cargos de nulidad endilgados por la parte activa.

Problema jurídico: ¿Debe declararse la nulidad del artículo 128 del Acuerdo No. 017 de 2009 expedido por el Concejo Municipal de Puerto Gaitán y del Plano No. 12 incorporado al mismo en virtud de lo señalado en el artículo 5º ibídem, por cuanto se encuentran inmersos en las causales de nulidad de falsa e indebida motivación y vulneración de las normas en las que debería fundarse?

Síntesis del caso: «Como se advirtió en parte precedente la Ley 388 de 1997 regula todo lo concerniente al Ordenamiento Territorial y respecto del Esquema de Ordenamiento Territorial señala que uno de sus componentes es el rural; por su parte en cuanto al tema vial, se tiene que el Decreto 3600 de 2007 (vigente para la época de los hechos) prevé que las vías veredales o de tercer orden son aquellas vías de acceso que unen las cabeceras municipales con sus veredas o que unen veredas entre sí, por lo que se advierte que resulta necesario que en el EOT se determine de manera clara la malla vial rural que tiene el municipio. En el artículo demandado - 128 del Acuerdo No. 107 del 28 de agosto de 2009-, se señaló como se encuentra constituida la malla vial rural del Municipio de Puerto Gaitán y se indicó que además de las allí referidas también hacen para de la misma las que se encuentran determinadas en el Plano No. 12. El argumento central de la demanda, como ya se advirtió, gira en torno a que las vías rurales incorporadas en el EOT son privadas, es

decir, que pertenecen a particulares que tienen sus predios en el área rural por donde se encuentran delimitadas, no obstante, para la Sala la mencionada situación fáctica no se encuentra probada de manera fehaciente en el proceso. Para esta colegiatura no es prueba suficiente para demostrar la calidad de privadas de las vías el oficio allegado con la demanda, por medio del cual el Municipio de Puerto Gaitán, Meta le informó al demandante que no posee títulos de los inmuebles por donde atraviesan las vías de orden terciario. De manera afín con lo anterior y en contraposición con la postura intelectual del demandante, de pretender el respaldo a través de títulos de propiedad sobre los terrenos por donde pasan las carreteras y caminos de uso público, precisa la Sala que la escritura pública no es la forma de acreditar la titularidad de los bienes de uso público, pues, la jurisprudencia constitucional sobre la materia ha precisado: “Esto muestra entonces que la teoría de la comercialidad de los bienes se rompe cuando se trata de bienes de uso público. No es válido entonces exigir matrícula inmobiliaria de tales bienes para determinar si son de uso público, puesto que tales bienes, por sus especiales características, están sometidos a un régimen jurídico especial, el cual tiene rango directamente constitucional. Por ello durante la vigencia de la anterior Constitución, la Corte Suprema de Justicia había dicho que ‘el dominio del Estado sobre los bienes de uso público, es un dominio sui generis’. Y la Corte Constitucional también ha diferenciado con nitidez, en anteriores decisiones, el dominio público y la propiedad privada. Así, según la Corte, los bienes de dominio público se distinguen ‘por su afectación al dominio público, por motivos de interés general (CP art. 1°), relacionadas con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público’...”. En el anterior entendimiento, resulta un despropósito obligar a la administración que demuestre la propiedad de los terrenos por donde discurren cada una de las vías o caminos, exigiéndole un título de propiedad ya que, amén de lo señalado por la Corte, de acuerdo con las reglas de la experiencia, de manera histórica las vías terciarias surgen luego de haber sido trazadas y construidas, muchas veces en una conjunción de esfuerzos entre lo público y lo privado, con anuencia de los primigenios propietarios de los predios particulares, pues, éstos se benefician de manera directa de dichas vías en tanto que su existencia mejora las posibilidades de su explotación económica de sus fundos, no resultando adecuado, de otra parte, como se propone en la demanda, que para el censo de dicha infraestructura y con miras a incluir los caminos y carreteras, por ejemplo, en planes de mejoramiento se deba determinar que están construidos y construidas en terrenos de propiedad pública, ya que en estos casos, como se acotó, los bienes “uso público” no requieren tales títulos de acreditación. Sin perjuicio de las anteriores premisas jurídicas que serían suficientes para negar las pretensiones, retomando la arista de la carga de la prueba, para la Sala ésta no puede ser invertida, esto es, trasladársele al ente territorial como lo pretende el demandante, pues, no es a la administración a la que le corresponde probar que un bien es de uso público, sino que recae en quien alega que el bien es de carácter privado o particular demostrar tal afirmación, en otras palabras, el accionante debió allegar alguna prueba que permitiera inferir la calidad de privadas de las vías rurales incorporadas

al EOT, pues, este era el supuesto básico de sus pretensiones. Frente a la carga de la prueba, la doctrina ha referido que: “La carga de la prueba es una noción procesal que consiste en una regla de juicio, que le indica a las partes la autorresponsabilidad que tienen para que los hechos que sirven de sustento a las normas jurídicas cuya aplicación reclaman aparezcan demostrados y que, además, le indica al juez como debe fallar cuando no aparezcan probados tales hechos. La necesidad de soportar la carga de la prueba surge de la representación que hace la parte, de conseguir un resultado adverso si un determinado hecho no aparece probado”. En conclusión, para la Sala la parte actora no cumplió la carga prevista en el artículo 167 del CGP, esto es, la de probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, en consecuencia, la pretensión de anulación no puede prosperar.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 313; LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 1, 5, 8, 10, 11, 12, 14 Y 17; DECRETO 879 DE 1998 - ARTÍCULO 16 Y 20; DECRETO 3600 DE 2007 - ARTÍCULO 1 NUMERAL 12.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, sentencia del 16 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-33-33-006-2013-00059-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD / CONVOCATORIA AL CARGO DE CONTRALOR TERRITORIAL / COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL / MESA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL – Ante el vacío normativo, se debe aplicar por analógica la Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario 2485 de 2014.

Síntesis del caso: fue interpuesta demanda de nulidad en contra de los actos administrativos por los cuales se dispuso adelantar la convocatoria para elección de Contralor Departamental del Guaviare para el periodo 2016 – 2019, con sustento en que fueron expedidos por la Mesa Directiva de dicha de la Asamblea Departamental sin tener competencia para ello, pues en el Reglamento Interno de la Corporación no se asignaba dichas facultades ni tampoco contaba con autorización de la plenaria, aunado a que aún no había sido expedida la norma que reglamentara el Acto Legislativo 02 de 2015 para establecer el procedimiento para tal efecto.

Problema jurídico: ¿Las Resoluciones Nos. 006, 007 y 008 de 2015 proferidas por la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Guaviare, mediante las cuales se dio apertura a la convocatoria para la elección del Contralor Departamental del Guaviare periodo 2016-2019, se suspendió, se reanudó y se fijó el procedimiento

para la selección, evaluación y elección del dignatario, se encuentran viciadas de nulidad al ser expedidas por órgano incompetente en abierta violación de la Constitución Política y el ordenamiento jurídico?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «Corolario de lo expuesto, se advierte por la Sala que bajo la perspectiva de la modificación de la norma constitucional realizada a través del Acto Legislativo 02 de 2015, la elección de los contralores territoriales debía realizarse a través de una convocatoria pública bajo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, en la cual se determinarían las reglas concretas bajo las cuales se surtiría el procedimiento, precisándose, que podría aplicarse por analogía, mientras se expidiera la ley que reglamente las convocatorias públicas, lo previsto en Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario No. 2485 de 2014. (...) En la demanda se concreta como único cargo de nulidad que la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Guaviare carecía de competencia para la expedición de la Resolución No. 006 del 3 de noviembre de 2015, a través de la cual dio apertura a la convocatoria pública para proveer el cargo de Contralor Departamental del referido ente territorial, toda vez que no hace parte de sus funciones; así como tampoco contaba con la autorización de la plenaria de la duma departamental para tal fin. Para la Sala el cargo propuesto no prospera, por las siguientes razones: (...) se concreta que si bien es cierto no se encuentra taxativamente señalada en el artículo 21 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Meta -Ordenanza N° 027 del 30 de noviembre de 2011, como función de la Mesa Directiva adelantar el proceso de convocatoria para proveer el cargo de contralor departamental, esto se debe, principalmente, a lo siguiente: Se advierte, que el mencionado reglamento interno de la Asamblea Departamental del Guaviare data del 30 de noviembre de 2011, fecha para la cual el procedimiento que se adelantaba para la elección del Contralor Departamental era distinto, pues, se realizaba la escogencia de la terna integrada con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso -administrativo; por lo que se acompasa que no se haya establecido como función de la Asamblea o de su Mesa Directiva, realizar o llevar a cabo convocatoria para la escogencia del Contralor Departamental del Guaviare. (...) No obstante a lo anterior, como para la fecha de los hechos no se había expedido la ley que regulara la convocatoria pública a que hace referencia el artículo 272 de la Constitución Política, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, los días 10 y 19 de noviembre de 2015, conceptuó frente al asunto que: *"En el proceso de convocatoria pública que se exige como paso a la elección de contralores*

territoriales, las Asambleas Departamentales podían aplicar por analogía lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario 2485 de 2014, compilado en el Título 27 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, para el concurso de personeros". Es decir, que resulta diáfano que en el sub judice al momento de proferirse por la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Guaviare las Resoluciones Números 06 y 07, existía un limbo jurídico en cuanto al procedimiento a seguir para la convocatoria pública de elección del Contralor Departamental, no resultando razonable y menos jurídico afirmar que la mesa directiva debió prever que necesitaba la autorización de la plenaria de la Corporación, por encontrarse este requisito contemplado en el literal a) del artículo 2° del Decreto 2485, pues, como ya se dejó por sentado en párrafo anterior, fue hasta el 10 y 19 de noviembre de 2015, que el Consejo de Estado señaló que para solucionar el vacío normativo podía aplicarse, por analogía, lo contemplado en la Ley 1551 de 2012 y su Decreto Reglamentario 2485 de 2014 lo cual permite entender que haya sido después de este pronunciamiento orientador que se hubiere introducido y aprobado la proposición de la autorización para que la mesa directiva de la asamblea realizara y continuara con el trámite de convocatoria pública para la elección del contralor, periodo 2016 - 2019 que, seguidamente, tuvo como soporte de la Resolución No. 08 de 18 de noviembre de 2015.»

FUENTE FORMAL: ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 272; DECRETO 2485 DE 2014 – ARTÍCULO 2 LITERAL A; LEY 1551 DE 2012.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, sentencia del 4 de mayo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicado 50001233300020150062000.](#)

3.2.2. Nulidad y restablecimiento del derecho.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / ACTO ADMINISTRATIVO DE INSUBSISTENCIA / EMPLEO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN / DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA TÁCITA / FACULTAD DISCRECIONAL DEL NOMINADOR / PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL INTERÉS GENERAL / DESVIACIÓN DE PODER / CARGA DE LA PRUEBA POR EL ACCIONANTE.

Síntesis del caso: el demandante laboró en la Universidad de los Llanos, ocupando el cargo de Jefe de Oficina de Personal, Código 0137, Grado 11, desde el 23 de febrero de 2016 hasta el 7 de mayo de 2019, cuando su nombramiento fue declarado insubsistente a través de acto administrativo que no contenía motivación. Añade que la persona que entró a reemplazarlo no posee las mismas calidades profesionales, pues el actor lo supera en estudios y experiencia profesional, lo cual configura una posible desviación de poder, por cuanto no se mejoró el servicio.

Problema jurídico: ¿La declaratoria de insubsistencia tácita del nombramiento del demandante (...), estuvo viciada de la causal de nulidad de desviación de poder, en tanto que no demostró el mejoramiento en el servicio, concretamente, porque no se tuvieron en cuenta sus condiciones profesionales, ya que la persona que lo reemplazó contaba con una experiencia inferior a la del accionante?

Tesis: «El CONSEJO DE ESTADO respecto de la denominada “insubsistencia tácita” ha precisado que “...el nombramiento de un empleado para el cargo que ocupa otro funcionario, implica para éste último un acto tácito de insubsistencia”. Igualmente, ha señalado “...que al nominador le está permitido respecto de estos empleos disponer libremente su provisión y retiro, incluso sin que sea necesario expresar los motivos que lo llevan adoptar una u otra decisión. En otras palabras, es claro que los actos de desvinculación de los funcionarios de libre nombramiento y remoción no necesitan de motivación, en la medida en que la selección de este tipo de personal supone la escogencia de quien va a ocupar el cargo por motivos estrictamente personales o de confianza”. También que “el desempeño de un cargo de libre nombramiento y remoción no confiere fuero de inamovilidad o prerrogativa de permanencia alguna al empleado que lo ocupa, por tanto, el nominador en ejercicio de la facultad discrecional que la ley le otorga podrá removerlo libre y prudencialmente, bajo la presunción legal de que se expide en aras de un mejor servicio público del que es responsable como director de la entidad que regenta”. (...) No obstante, aunque la remoción de empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y no requiere motivación, el Órgano de cierre de esta Jurisdicción ha dicho que la regla y medida de la discrecionalidad de un instrumento como la declaratoria de insubsistencia es la razonabilidad. Por tanto “...la facultad de remoción de un empleado de libre nombramiento y remoción, debe ser ejercida bajo los parámetros de racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, y que el acto de insubsistencia al ser inmotivado, supone la existencia de una razón o medida con miras al mejoramiento del servicio. (...) Sin embargo, es a la parte demandante a quien le corresponde allegar todos los elementos probatorios tendientes a acreditar que la medida adoptada no tuvo las finalidades anotadas como lo invoca en la demanda. En este sentido, es indispensable que con pruebas así lo demuestre, en cumplimiento de la carga procesal señalada en el artículo 167 del CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO, según el cual «[...] incumbe a las partes probar el

supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen [...]» El apelante único, que es el accionante, alega que el acto que dispuso su desvinculación está viciado de nulidad por DESVIACIÓN DE PODER, puesto que presuntamente desconoció su excelente desempeño laboral y, además, se desmejoró el servicio, en tanto que, quien fue nombrado en su reemplazo, no tiene la misma experiencia profesional que él. Con relación a la causal de nulidad de DEVIACIÓN DE PODER, el Supremo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ha señalado que ocurre cuando quien cuenta con la competencia para expedir el acto, contraría los intereses públicos o el propósito que buscó realizar el Legislador al momento de otorgar la competencia en cuestión. Igualmente, ha explicado que dicha causal se puede presentar en dos formas: aquellos casos en que i) el acto o contrato administrativo es ajeno a cualquier interés público – venganza personal, motivación política, interés de un tercero o del propio funcionario; y, ii) el acto o contrato es adoptado en desarrollo de un interés público, pero que no es aquel para el cual le fue conferida competencia a quien lo expide o celebra; categoría a la que se aproxima igualmente la desviación de procedimiento en la que la administración disimula el contenido real de un acto, bajo una falsa apariencia, recurriendo a un procedimiento reservado por la ley a otros fines, con el fin de eludir ciertas formalidades o de suprimir ciertas garantías. (...) En esas condiciones, para que se predique la configuración de la causal de nulidad de DESVIACIÓN DE PODER, la parte demandante debe aportar los elementos probatorios que lleven al Juzgador a la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto administrativo se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma. La Sala advierte que las razones que esboza el apelante en su recurso de apelación no conllevan a la configuración de la causal de nulidad en mención. Lo anterior, porque como lo ha expresado el CONSEJO DE ESTADO “...el buen desempeño de un empleo es lo que cabe esperar del funcionario, por lo tanto ello no genera fuero de estabilidad, de ahí que estas circunstancias aducidas por el apelante no enervan la facultad discrecional del nominador, como quiera que la condición de ser buen funcionario es o debe ser una característica propia de todo empleado público, de manera que la eficiencia y eficacia del servidor público no pasa de ser un deber inherente al ejercicio del cargo y no algo excepcional”. (...) Ahora, frente a las calidades del reemplazante, de si este tenía menos experiencia que el demandante, es pertinente manifestar que ello no genera el vicio de ilegalidad materia de estudio, porque como lo ha advertido el CONSEJO DE ESTADO, la idoneidad de este nombramiento debe verificarse en cuanto al cumplimiento de los requisitos mínimos. (...) Revisada la demanda, se otea que la parte actora en ningún momento cuestionó que quien fue nombrado en su reemplazo, esto es, el señor (...), no cumpliera con los requisitos mínimos del empleo de JEFE DE OFICINA, nivel Directivo, código 0137, grado 11, que es lo que podría llevar a viciar de nulidad el acto de insubsistencia. Tampoco se arrió al expediente el manual de funciones y requisitos de dicho cargo para analizar si existe infracción a la norma que dispone de los requisitos mínimos para el ejercicio del cargo en mención. Conforme el aparte

jurisprudencial transcrito, lo que le corresponde al Juez valorar, a efectos de calificar la no idoneidad del reemplazo, son los requisitos mínimos para el desempeño del cargo, porque, en principio, el acto administrativo de nombramiento de un empleado es ajeno y autónomo a la declaratoria de insubsistencia, de manera que la eventual ilegalidad del primero, no incide en la legalidad del segundo. Situación que, como se acabó de indicar, no fue cuestionada por el accionante. (...)»

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 167.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 26 de enero de 2023, C.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-33-33-009-2019-00035-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES / PENSIÓN POR MUERTE DE SOLDADO REGULAR / ASCENSO PÓSTUMO / RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA / APLICACIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD.

Síntesis del caso: el demandante impetró demanda de medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes como beneficiario de su hijo, quien falleció el día 3 de octubre de 1997 mientras prestaba servicio militar obligatorio, por acción directa del enemigo, situación que le valió el ascenso póstumo al grado de Cabo Segundo.

Problema jurídico: ¿(el demandante) tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, conforme al régimen especial previsto en el Decreto 1211 de 1990, por la muerte del soldado regular (...) ocurrida en combate el 3 de octubre de 1997?

Tesis: «Así las cosas, conforme a la jurisprudencia en cita tenemos que “en tratándose de soldados regulares fallecidos en combate, estos tienen el derecho a las prestaciones económicas que concede el Decreto 2728 de 1968, el cual contempla el ascenso póstumo. Ahora por virtud de ese ascenso póstumo, el fallecido pasa a ser suboficial de las Fuerzas Militares y por ende a ser destinatario de las prestaciones contenidas en los regímenes prestacionales de ese personal, es decir Decreto 1211 de 1990 vigente al momento del deceso del causante.”. En este orden de ideas, como quiera que el Consejo de Estado aplicó por analogía la sentencia SUJ-013-S2 del 4 de octubre de 201813, a un caso de soldado regular cuya muerte ocurrió en combate antes de la vigencia de la Ley 447 de 1998 y que fue ascendido póstumamente a suboficial, vale la pena recordar su contenido. En efecto, tenemos que en dicha providencia el Consejo de Estado unificó su

jurisprudencia frente a la pensión de sobrevivientes de soldados voluntarios fallecidos en combate antes del 7 de agosto de 2002, el régimen aplicable, la compatibilidad de los emolumentos percibidos en virtud de la muerte con la pensión de sobrevivientes reclamada, la procedencia o no de descuentos, el término de prescripción y los efectos en el tiempo de la sentencia. Allí, se indicó que la pensión de sobrevivientes fue creada con la finalidad de atender la contingencia derivada de la muerte, para proteger la familia de la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba la persona a su grupo familiar, sin embargo, con anterioridad al Decreto 4433 de 2004, los beneficiarios de los soldados voluntarios fallecidos en combate no tenían derecho a esta prestación, sino simplemente a las prestaciones económicas contenidas en el Decreto 2728 de 1968, por lo cual, su reconocimiento y pago se efectuaba haciendo uso de diferentes normas, esto es, artículo 189 Decreto 1211 de 1990, Ley 447 de 1998 y artículo 46 de la Ley 100 de 1993, en unos casos declarando la compatibilidad entre la pensión de sobrevivientes y las prestaciones del Decreto 2728 ibidem y en otros su incompatibilidad. Así las cosas, ante esta disparidad de criterios, la alta corporación procedió a realizar un estudio detallado de estos temas haciendo uso del principio de especialidad “del que se extrae que la disposición que regula un asunto especial prevalece sobre aquella de carácter general”, fijando así las siguientes reglas de unificación: (...) analizado el caso particular, encontramos que se trata de un soldado regular que falleció en combate el 3 de octubre de 1997, en consecuencia, le son aplicables las normas previstas en el Decreto 2728 de 1968; sin embargo, allí no se encuentra prevista la pensión de sobrevivientes y aunque la Ley 447 de 1998, tiene prevista la prestación pensional, lo cierto es que los hechos acaecieron con anterioridad a la entrada en vigencia de la misma. De manera que, siguiendo el derrotero expuesto en el marco teórico de esta providencia, encontramos que el soldado regular fallecido fue ascendido póstumamente al grado de cabo segundo, por lo cual las prestaciones por muerte, “deben liquidarse con base en la asignación salarial que correspondía al grado superior, para los beneficiarios de quien perteneciendo a las Fuerzas Armadas pereció en combate o como consecuencia de la acción del enemigo.”. Entonces, para la Sala es claro que en este caso en virtud del principio de favorabilidad debe aplicarse el artículo 189 del Decreto 1211 de 1990, concediéndose la pensión de sobrevivientes al demandante conforme lo expresa el literal d) de esa disposición, toda vez que el causante no contaba con 12 años servicios, habida cuenta que solo estuvo en la institución 1 año, 1 mes y 3 días (Pág. 46). (...) Finalmente, en cuanto a la devolución de las sumas recibidas por el demandante a título de compensación o indemnización por muerte, debe traerse nuevamente la sentencia del 4 de octubre de 2018 en la que se unificaron las reglas de la pensión de sobrevivientes de los beneficiarios de los soldados voluntarios fallecidos antes del 7 de agosto de 2002 por causa de heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en mantenimiento del orden público, quienes pueden beneficiarse del régimen de prestaciones por muerte contenido en el artículo 184 del Decreto 095 de 1989 o en el artículo 189 del Decreto 1211 de 1990, según la fecha de muerte (CE-SUJ-SII-

013-2018), citada en el marco teórico de esta providencia. (...) En ese orden de ideas, siguiendo el derrotero fijado por el Consejo de Estado de conformidad con lo expuesto en el marco teórico de este proveído, es claro que por haberse dado aplicación al régimen contenido en el Decreto 1211 de 1990, no hay lugar a la devolución de la compensación por muerte por cuanto la misma solo está prevista para el régimen especial de la Fuerza Pública que fue aplicado.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 2728 DE 1968, DECRETO 1211 DE 1990, LEY 100 DE 1993, LEY 447 DE 1998, DECRETO REGLAMENTARIO 4433 DE 2004, LEY 1861 DE 2017.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, sentencia del 26 de enero de 2023, C.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicación: 50-001-23-33-000-2020-00093-00.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE CRITERIOS / RÉGIMEN PENSIONAL DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA DEL INPEC / RELIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN / REQUISITOS DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL.

Síntesis del caso: el actor laboró en el Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC desde el 9 de noviembre de 1995 hasta el 31 de diciembre de 2017, por lo que le fue reconocida pensión de jubilación. Inconforme con el monto reconocido, acudió a la jurisdicción para solicitar la reliquidación de su mesada con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios. El juzgado de instancia negó las pretensiones de la demanda, aduciendo que el personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional vinculados antes del 28 de julio de 2003 – fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003 – por remisión expresa de la Ley 32 de 1986, tienen derecho a que se les aplique la Ley 33 de 1985 en cuanto al porcentaje y factores salariales a tener en cuenta para la liquidación de su pensión, incluyendo los factores enlistados en el artículo 3 – modificado por la Ley 62 de 1985 – siempre que se hayan realizado los aportes, siendo necesario constatar los factores salariales devengados por el actor durante el último año de servicios, lo cual no fue posible por ausencia probatoria.

Problema jurídico: ¿El actor tiene derecho a la reliquidación de la PENSIÓN DE VEJEZ, incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de prestación de servicios y que no fueron tenidos en cuenta por la Entidad accionada,

en aplicación del régimen especial de los empleados del INPEC, contemplado en la Ley 32 de 1986?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «[...] De lo anterior es claro que las 2 Altas Corporaciones tienen interpretaciones diferentes acerca de la normativa descrita en el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003, artículo 1º, del Decreto 1950 de 2005, y el párrafo transitorio 5, del artículo 1, del Acto Legislativo 01 de 2005, para efectos de la aplicación del régimen de transición que en ellas se contempló. Por una parte, la CORTE CONSTITUCIONAL en la sentencia de tutela T-012 de 2022 determinó que “con base en el Decreto 1950 de 2005 y el párrafo 5º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, se aplica la Ley 32 de 1986 a quienes se hubieran vinculado al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 2090 de 2003, es decir, el 28 de julio de 2003.”, es decir, que solo debe atenderse a la fecha de vinculación a la institución para determinar la normatividad aplicable (Ley 32 de 1986 o Decreto 2090 de 2003). Mientras que, la tendencia de la jurisprudencia del CONSEJO DE ESTADO es entender que conforme al artículo 6, del Decreto 2090 de 2003, para ser beneficiario de la normativa dispuesta en la Ley 32 de 1986, el funcionario al 28 de julio de 2003 (entrada en vigencia del D. 2090/2003), debe acreditar 500 semanas de cotización en cualquier actividad que haya sido calificada legalmente como de alto riesgo y además, un total de 1000 semanas exigido por la Ley 797 de 2003, hasta el 31 de julio de 2010 (párrafo 4 del AL 01/2005). No obstante, ambas son coincidentes en que dentro del análisis efectuado no acuden a la otrora interpretación del CONSEJO DE ESTADO y que acogió este Tribunal el 15 de agosto de 2019, atendiendo la postura mayoritaria del superior jerárquico, según la cual el beneficiario de la pensión también debía cumplir con los requisitos previstos en el artículo 36, de la Ley 100 de 1993. Como se puede ver, a la fecha no existe una sentencia de unificación por ninguno de los dos Altos Tribunales. [...] Debe recordarse frente a lo descrito por CORTE CONSTITUCIONAL, que de conformidad con el numeral 2, del artículo 48, de la Ley 270 de 1996 y el artículo 368, del Decreto 2591 de 1991, las sentencias proferidas en sede de tutela por la Corte Constitucional tienen carácter obligatorio únicamente para las partes y su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los Jueces. Por lo tanto, la sentencia T-022 de 2022, solo sirve como criterio auxiliar para solucionar el caso concreto. Pese a lo anterior, esta SALA PLENA acoge la interpretación esbozada por la CORTE CONSTITUCIONAL en la sentencia T-022 de 2022, y se aparta del precedente judicial que sobre el particular ha establecido el CONSEJO DE ESTADO, por las siguientes razones: [...] en

atención a los PRINCIPIOS DE FAVORABILIDAD y de IN DUBIO PRO OPERARIO, el servidor judicial ante la existencia de duda en la aplicación de varias fuentes formales de derecho que regulen la misma situación fáctica y vigentes al momento de causarse el derecho, debe escogerse aquella que resulte más favorable al trabajador. Del mismo modo, si la disposición normativa a aplicar admite más de una interpretación, siempre habrá de escogerse aquella que más favorezca al trabajador y garantice en la mayor medida posible, las garantías y prerrogativas esenciales para la materialización del derecho que busca la persona le sea reconocido, obligación que se conoce como el principio de interpretación pro homine o pro persona. Así pues, en aplicación de los PRINCIPIOS DE FAVORABILIDAD, PRO OPERARIO Y PRO HOMINE, se observa que la interpretación que esbozó la CORTE CONSTITUCIONAL en la sentencia T- 022 de 2022, es la que garantiza en mayor medida el derecho pensional de los miembros del CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA del INPEC, en tanto que les permite acceder de forma menos restringida a una PENSIÓN DE VEJEZ en los términos del artículo 96, de la Ley 32 de 1986. [...] La SALA PLENA de este Tribunal unifica su criterio, en el sentido de que, el régimen de transición de los miembros del CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA del INPEC., es el establecido en el artículo 1º, del Decreto 1950 de 2005, y en el párrafo 5º, del artículo 1º, del Acto Legislativo 01 de 2005, es decir, que tendrán derecho a que les aplique el régimen pensional especial contenido en el artículo 96, de la Ley 32 de 1986, quienes se encontrasen vinculados al INPEC., hasta antes de la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, ello en aplicación de los principios de FAVORABILIDAD, PRO OPERARIO y PRO HOMINE. Con base en la anterior línea argumentativa, se concluye que el régimen de alto riesgo del Decreto 2090 de 2003, únicamente aplica a los miembros del CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA NACIONAL, que ingresen con posterioridad a la fecha en que entró en vigor, esto es, el 28 de julio de 2003; por consiguiente, para quienes ingresaron antes de esa fecha, son destinatarios del régimen pensional especial contenido en la Ley 32 de 1985, en virtud de lo establecido en el párrafo transitorio 5º, del Acto Legislativo 01 de 2005, y el Decreto 1950 de 2005. En ese orden, para quienes sean beneficiarios del régimen pensional especial de la Ley 32 de 1986, la PENSIÓN DE JUBILACIÓN se les debe liquidar con el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios con la inclusión de los factores salariales sobre los cuales se hubieran realizado aportes y establecidos en el Decreto 446 de 1994.» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver sentencias de la Corte Constitucional: T-001 de 1999, T-290 de 2005, T-599 de 2011, T- 350 de 2012, T-831 de 2014.

FUENTE FORMAL: DECRETO 407 DE 1994 - ARTÍCULO 168; LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 140; LEY 32 DE 1986 - ARTÍCULO 96.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala Plena de Decisión, sentencia del 2 de febrero de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicado: 50001333300820180031701.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PENSIÓN GRACIA / EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA.

Síntesis del caso: el demandante pretende el reconocimiento de la pensión gracia, a partir del 22 de febrero de 2004, fecha en la que adquirió el estatus jurídico de pensionado, por considerar que cumple con los requisitos para tal efecto. Precisó que con antelación había solicitado el reconocimiento pensional a la extinta CAJANAL, entidad que despachó desfavorablemente la solicitud, por lo cual acudió a esta jurisdicción para solicitar la nulidad del acto que le negó su solicitud pensional, y al desatar el litigio, le fueron negadas las pretensiones en primera instancia por parte del Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Villavicencio, decisión que fue confirmada por este Tribunal, al considerar que el demandante presentaba vinculación como docente del orden nacional y por tanto, no cumplía el requisito de los 20 años de vinculación de carácter territorial o nacionalizado, aun reposando en el expediente pruebas fehacientes de las que se desprende que su vinculación es de carácter nacionalizado, toda vez que los actos administrativos de nombramiento y posesión fueron emitidos por entidades de orden distrital (Distrito Capital) y departamental (Meta); por lo expuesto, previo a establecer si al actor le asiste el derecho reclamado, la Sala de Decisión debe establecer si en el presente caso se ha configurado la excepción de cosa juzgada.

Problema jurídico: ¿Conforme al ordenamiento jurídico existe cosa juzgada? Aclarado lo anterior, en el evento que no se hubiere configurado la excepción de cosa juzgada en el asunto, la Sala se ocuparía de establecer si el demandante tiene derecho a que se le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia, en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación, por haber cumplido 20 años de servicio como docente territorial o nacionalizado.

Tesis: «Observado el contenido del anterior cuadro de cara a los requisitos para configuración de la cosa juzgada expuestos en el marco teórico de este proveído,

tenemos que los mismos se encuentran cumplidos conforme pasa a explicarse. En cuanto a la identidad de partes, tenemos que en ambos asuntos concurrió como parte demandante el señor (...) y como demandada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP quien como se dijo en la sentencia del 31 de marzo de 2014 (Rad: 004 2012 00200 01), sucedió procesalmente a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL –CAJANAL LIQUIDADADA-, es decir que este requisito esta cumplido. Seguidamente, frente a la identidad de causa, también se haya acreditada, como quiera que en ambos procesos se refirió a la edad y tiempo de servicios para ser acreedor de la pensión gracia, sin que en este proceso se haya alegado nuevos tiempos o nuevos hechos, por el contrario, en la descripción fáctica, se observa que el segundo periodo que reclama como servicio nacionalizado es más corto (10/03/1994 al 28/02/2008), en comparación al descrito en el proceso ya finalizado (10/03/1994 al 22/07/2008). Es decir que la demanda comparte los mismos supuestos facticos relevantes para resolver sobre el reconocimiento de la pensión gracia reclamada, por ende, este requisito se haya cumplido. Lo mismo sucede con la identidad de objeto, pues las pretensiones en ambos expedientes están encaminadas a obtener el reconocimiento de la pensión gracia desde el 22 de febrero de 2004, liquidada con el 75% de todo lo devengado en el año anterior a la adquisición del estatus de pensionado. Si bien es cierto, en este caso los actos demandados no son los mismos, ello se debe a que el demandante provocó nuevamente un pronunciamiento de la administración, sin embargo, en ambos momentos se resolvió sobre el mismo punto, esto es el reconocimiento pensional por los tiempos laborados ya referidos, por lo que tal situación no incide en la configuración de este requisito, se trata de una situación meramente formal y no de un nuevo elemento sobre el que se permita el análisis retomando "...los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa", como lo indicó el Consejo de Estado en la providencia transcrita al final del acápite anterior. (...) De esta manera, para la Sala de decisión es claro que en este caso se configuró la cosa juzgada, pues el demandante ya había acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso en una ocasión anterior, con el fin de obtener el reconocimiento de la pensión gracia, por haber cumplido la edad y el tiempo de servicios descrito en las normas que regulan la prestación, la cual fue negada por no haber acreditado 20 años de servicios como docente nacionalizado o territorial, pues el periodo posterior al 10 de marzo de 1994 lo prestó como docente nacional, siendo precisamente este problema jurídico el que se presentó en este nuevo escenario. (...) Finalmente, podría aducirse que en este proceso se aportaron pruebas que no fueron valoradas o no fueron aportadas en el proceso primigenio, la cual era determinante en el reconocimiento del derecho, por lo que resultaría procedente su estudio, empero, el

Consejo de Estado, frente a esta situación en sentencia del 25 de noviembre de 2019 explicó claramente que “ello no le permite instaurar acción nuevamente ante esta jurisdicción bajo los mismos presupuestos invocados en un proceso anterior, pues como lo expuso el a quo, el tipo de vinculación como maestro del actor fue agotado dentro del debate probatorio de tal controversia, sin que sea posible volver a hacer un estudio sobre el mismo, máxime cuando una de las consecuencias de la inactividad frente a la carga probatoria que le asiste a las partes es un resultado adverso a sus intereses.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 1400 DE 1970 - ARTÍCULO 331 Y 332; LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 302 y 332; DECRETO 01 DE 1984 - ARTÍCULO 175.

PENSIÓN GRACIA / COSA JUZGADA / EXPEDICIÓN DE SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL / APLICACIÓN RETROSPECTIVA DE LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN.

«De otro lado, debe recordarse que en la sentencia en sentencia CE-SUJ-SII-11-201822 el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en lo que concierne al origen de los dineros de la entidad nominadora para efectos de establecer la clase de vinculación de los docentes (nacional- nacionalizado – territorial) para efectos reconocimiento de la pensión gracia, (...) Allí se advirtió que “en relación con los temas objeto de unificación, constituyen precedente obligatorio en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), para todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial, toda vez que los efectos de la presente sentencia de unificación son retrospectivos, en atención a lo expuesto en la parte motiva”. De igual forma “se precisa que los casos resueltos respecto de los cuales ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.”. Posteriormente, en sentencia SUJ-030-CE-S2-202123, el Consejo de Estado nuevamente analizó el tema de la Pensión Gracia, pero esta vez para proferir “unificación en relación con la interpretación que debe otorgarse al artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 en tanto dispuso que los docentes «vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos».” En cuanto a los efectos de esta decisión, la alta Corporación explicó que la decisión era vinculante “(i) respecto de los asuntos similares que actualmente se están tramitando en sede administrativa; (ii) respecto de los procesos similares que se están

adelantando en juzgados, tribunales administrativos y Consejo de Estado. En consecuencia, no tiene efectos respecto de aquellos asuntos en los que ya existe sentencia ejecutoriada. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos están amparados por la cosa juzgada y, por ende, resultan inmodificables.”. De allí que fue clara la advertencia efectuada por la alta corporación al unificar las diferentes posturas interpretativas en torno al reconocimiento de la pensión gracia, pues ciertamente al inclinarse por una de ellas se produciría un efecto en la litigiosidad de quienes vieron sus casos enjuiciados bajo una interpretación distinta que culminaba sin el reconocimiento del derecho frente a una prestación de carácter periódico, con la consecuente afectación de la seguridad jurídica, lo cual se quiso evitar. En ese orden de ideas, tenemos que la sentencia de segunda instancia proferida por este Tribunal Administrativo el 25 de noviembre de 2014 (Pág. 316-329. Último enlace. Actuación 1/1. SAMAI), que confirmó la negativa de pretensiones efectuada en la sentencia del 31 de marzo de 2014, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo en Descongestión del Circuito de Villavicencio, quedó en firme el 10 de diciembre de 2014, día que se desfijó el edicto en el que se notificó a las partes de la decisión, conforme a lo establecido en el artículo 331 del CPC aplicable en ese momento. Por ende, como quiera que dicha sentencia se encuentra debidamente ejecutoriada, de conformidad con el artículo 332 del CPC, “tiene fuerza de cosa juzgada”, y en ese orden, su contenido resulta inmodificable, de acuerdo con lo dispuesto por el Consejo de Estado en las sentencias de unificación que han abordado asuntos relacionados con el reconocimiento de la pensión gracia.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 1400 DE 1970 - ARTÍCULO 332.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, sentencia del 9 de marzo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicación: 50-001-23-33-000-2016-00511-00.](#)

SALVAMENTO DE VOTO / IDENTIDAD DE CAUSA PETENDI – No se presenta / CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA LA PENSIÓN GRACIA.

Magistrado: Héctor Enrique Rey Moreno.

Tesis: «(...) en el sub lite existen nuevos elementos de juicio sobre la situación fáctica, que ameritaban un nuevo estudio de fondo de la petición del demandante, ello en virtud de los principios pro accione y acceso a la administración de justicia. Precisado en las dos controversias que ingresó como docente territorial en el Distrito

capital en 1974, sobre el requisito de fondo de haber ingresado a laborar antes del 1º de enero de 1981 no se presentan dudas; éstas están referidas al tipo de vinculación posterior en el departamento del meta, al plantarse en documentos que el nombramiento en la Normal de Villavicencio implicó reingresar en una plaza nacional, sin embargo, al revisar el proceso de radicación 50001333100420120020000, se evidencia que allí no se advirtió que, por virtud del traslado al Colegio Nacionalizado de Bachillerato Femenino, el actor recuperó la posición de docente “nacionalizado”; condición, que como ya se acotó, mantuvo entre el 28 de marzo de 1998 y 1 de marzo de 2007 y que como se explicará más adelante, le daba el derecho a acceder a la pensión gracia. Efectivamente, al revisar las providencias que en el primigenio proceso se emitieron, en especial la de segunda instancia que data del 25 de noviembre de 2014, se evidencia que la misma se limitó a argumentar que por el hecho de haberse efectuado el nombramiento en propiedad en la Normal Nacional en una plaza catalogada como nacional, el actor adquirió esta condición, pasando por alto, como ya se indicó, que uno de los traslados efectuados con posterioridad, le cambió o le clarificó esta condición de docente territorial. Nótese que si bien es cierto que el nombramiento efectuado a través del Decreto 304 del 28 de febrero de 1994, le otorgó al demandante la calidad de “docente nacional” por las razones que ya se expusieron, también lo es que en virtud del traslado ordenado por el Secretario de Educación del Departamento del Meta, mediante el Decreto 356 del 24 de marzo de 1998, recuperó o, cuando menos, clarificó la condición de docente nacionalizado a partir de esa data, pues, el mismo dispuso su traslado al Colegio Nacionalizado de Bachillerato Femenino que, como su nombre lo indica, se trata de un plantel que hizo parte del proceso de nacionalización de la educación; condición que mantuvo hasta el 1 de marzo de 2007, cuando fue trasladado para la Institución Educativa Gilberto Álzate Avendaño. Así las cosas, a mi juicio la certificación suscrita el 22 de julio de 2018 por la Secretaría de Educación del Municipio de Villavicencio incurrió en un error al catalogar al demandante como docente “nacional” durante todo el periodo laborado, pues, de acuerdo con los actos de traslado, al menos entre el 24 de marzo de 1998 y el 1 de marzo 2007, ostentó la condición de docente nacionalizado, esto es, ocupó una plaza nacionalizada. De acuerdo con lo anterior, como el nominador del demandante durante ese periodo fue el Secretario de Educación del Departamento del Meta, no el Ministerio de Educación Nacional y prestó sus servicios en una institución educativa nacionalizada, estimo que el actor tenía derecho a que ese periodo le fuera contabilizado para efectos de la pensión gracia. En ese sentido, en aras de garantizar también los principios de, justicia material y prevalencia del derecho sustancial, desde mi perspectiva, este aspecto traía implícita la obligación de estudiar nuevamente el caso del actor a fin de determinar si reunía los requisitos para acceder a la pensión de gracia, pues, en

palabras de la H. Corte Constitucional, es labor de los jueces aplicar la ley sustancial sobre la formal.»

[Ver Salvamento de Voto.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PENSIÓN GRACIA / UGPP / CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA LA PENSIÓN GRACIA.

Síntesis del caso: la demandante acude a la jurisdicción para obtener el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación, por cuanto considera que le asiste el derecho, no obstante la UGPP negó su reconocimiento mediante el acto demandado, al considerar que no acreditaba la condición de docente con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, afirmando que laboró desde el 27 de junio de 1986 hasta el 30 de diciembre de 2013, como docente departamental. La demandante interpuso recurso de apelación contra esta negativa, sin embargo fue despachado negativamente por la entidad, al considerar que si bien existe un certificado de información laboral, no podría ser tenido en cuenta por no ser aportado en los formatos del FOMAG.

Problema jurídico: ¿La señora (...) reúne todos los requisitos establecidos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989 para que se le reconozca y pague la pensión gracia?

Tesis: «De lo anterior, se infiere que la pensión gracia consagrada en el artículo 1 de la Ley 114 de 1913 solo beneficiaba a los maestros de escuelas de primaria oficiales, docentes o empleados normalistas, inspectores educativos y maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, vinculados al sector público con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, siempre que cumplan con los requerimientos previstos en la Ley 114 de 1913, respecto de los cuales, el Consejo de Estado se ha pronunciado indicando que son los referentes a i) observar buena conducta, ii) haberse conducido con honradez y consagración, iii) tener 50 años de edad, y iv) 20 años de servicio en los planteles educativos de orden territorial, departamental, o municipal y para aquellos docentes que sufrieron el proceso de nacionalización de la Ley 43 de 1975. (...) En lo respecta ahora a la tercera exigencia -20 años de servicio docente en el orden territorial, departamental, o municipal y para aquellos docentes que sufrieron el proceso de nacionalización de la Ley 43 de 1975- que constituye el principal objeto de la controversia, es necesario hacer remisión a la prueba documental existente con el fin de verificar el tiempo de prestación de

servicios y el tipo de vinculación a la docencia que permite computarlo para la pensión gracia de jubilación. Así, para la Sala se distinguen cuatro períodos, respecto de los cuales deben hacerse las siguientes precisiones: i) el primero, comprendido desde el 4 de febrero hasta el 9 de mayo de 1980 -3 meses y 5 días-, respecto del cual consta la prestación de servicios como “maestra en 2ª categoría para la escuela urbana “LOS COMUNEROS” del municipio de VILLAVICENCIO, por el tiempo que dure la licencia sin remuneración de la titular (...). Efectividad 4 de febrero.” conforme al Decreto No. 133 de 1980 a través del cual se realiza el nombramiento de la docente, expedido por el Gobernador y el Secretario de Educación Departamental; y así consta en el Certificado de Información Laboral -Cetil- del que se extrae su vinculación departamental, teniendo como entidad responsable del periodo la «Gobernación del Meta» y como Fondo al que se realizaron aportes «Caja de Previsión Social Dptal», y se menciona frente al origen de los recursos con los que se le pagó a la docente «recursos propios» en el mismo sentido obra la certificación de salarios mes a mes en la que consta lo devengado por la actora durante los meses de febrero a mayo de 1980. En cuanto a este periodo inicial, se precisa frente al alcance de la expresión contenida en el numeral segundo del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 “docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980” que el Consejo de Estado en sentencia de unificación determinó que no se exigía que para esa fecha -31 de diciembre de 1980- el docente debía tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad hubiera estado vinculado bajo cualquier modalidad, pues, lo que contaba para efectos pensionales era el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no podía constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional. De manera que, a partir de la vinculación de la demandante durante dicho período, se tiene por cumplido el condicionamiento de temporalidad previsto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, relacionada con que la docente se hubiese vinculado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980. (...) De lo anterior, se colige que el tiempo durante el cual la señora (...) se desempeñó como educadora en el Departamento del Meta, permaneció vinculada como docente territorial, si se tiene en cuenta que los planteles educativos en los que laboró se inferían adscritos a la Secretaría de Educación del Meta, conforme lo indicaron los aludidos decretos, ocurriendo lo propio con la Secretaría de Educación del Municipio de Villavicencio, pues conforme consta en el Formato único para la expedición de historia laboral la demandante laboró en instituciones educativas adscritas a dicha Secretaría de Educación Municipal. (...) En este caso, debe atenderse al actual derrotero jurisprudencial contenido en la sexta regla de unificación, según la cual para la prueba de calidad de docente territorial se requiere “copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se

puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial”, elementos con los que contaba la administración para el momento de la solicitud de reconocimiento pensional, tal como se indicó en precedencia; y en armonía con la séptima regla, según la cual, lo relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar; se concluye que la vinculación de la demandante no solo en el periodo objeto de controversia -anterior al 31 de diciembre de 1981- sino durante toda su trayectoria laboral ha sido de índole territorial. Debe precisarse, además que, aunque la financiación de las acreencias del periodo laborado del 27 de junio de 1986 al 31 de diciembre de 2013 se realizó a través del Sistema General de Participación, dicha circunstancia por sí sola no le otorga la condición de docente nacional, teniendo en cuenta además que la misma sentencia de unificación aclaró que “ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del sistema general de participaciones, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991”, y por el contrario, lo que resultó determinante fue la naturaleza de las plazas a ocupar, que en el presente asunto se evidencian de carácter territorial, siendo acertado incorporar dicho tiempo de servicio para el cómputo de la pensión gracia de la demandante. Se concluye así que el tiempo de 20 años de servicios exigido por la Ley 114 de 1913 se cumple por la señora (...), al determinarse que su vinculación fue de carácter territorial (...) Así, al encontrarse demostrado que la señora (...) i) estaba vinculada con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 como docente departamental, ii) laboró al servicio de la docencia oficial por más de 20 años con vinculación de carácter territorial en los periodos ya referidos; y iii) no se demostró alguna causal de mala conducta durante su prestación del servicio; de conformidad con el artículo 15, numeral 2º, literal a) de la Ley 91 de 1989, resultando así acogida por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, y en este sentido beneficiaria de la pensión gracia de jubilación.»

FUENTE FORMAL: LEY 114 DE 1913; LEY 116 DE 1928; LEY 37 DE 1933; LEY 91 DE 1989.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, sentencia del 9 de marzo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicación: 50-001-23-33-000-2019-00176-00.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / ASIGNACIÓN DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL / REAJUSTE

DE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA / SOLICITUD DEL SUBSIDIO FAMILIAR / HIJO DE CRIANZA / IGUALDAD ENTRE HIJOS PARA EL SUBSIDIO FAMILIAR.

Síntesis del caso: el demandante solicitó la declaratoria de nulidad del acto administrativo por el cual se negó su solicitud de reajuste de asignación de retiro, con incremento de la cuantía devengada por concepto de Subsidio Familiar en el porcentaje correspondiente, incluyendo a su hijastro. El *a quo* accedió a las pretensiones, pero con la limitación temporal establecida en la norma que regula la materia, decisión que fue objeto de apelación por parte de la Policía Nacional, al considerar que los hijastros no se encuentran enlistados en el artículo 82 del Decreto 1212 de 1990, como beneficiarios de dicha ayuda económica.

Problema jurídico: ¿Por el HIJASTRO se tiene derecho a percibir el porcentaje establecido en el literal c, del artículo 82, del Decreto 1212 de 1990, por concepto de SUBSIDIO FAMILIAR?

Tesis: «(...) El artículo 42, inciso 1º de la Constitución, prescribe que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y que esta se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. Si se le diera una interpretación taxativa a lo dispuesto en el artículo en precedencia, se entendería que solo se puede considerar como familia a la que surge por vínculos naturales (por consanguinidad) o jurídicos (por adopción), sin embargo, la Corte Constitucional con fundamento en lo establecido en el mentado artículo, ha señalado que la familia surge por diferentes vínculos, sean naturales, jurídicos, de hecho o crianza, afirmando que se entiende por familia: “aquella comunidad de personas emparentadas entre sí por vínculos naturales o jurídicos, que funda su existencia en el amor, el respeto y la solidaridad, y que se caracteriza por la unidad de vida o de destino que liga íntimamente a sus integrantes más próximos”. Entonces, conforme al artículo 42 de la Constitución, previamente aludido, a la familia, en sus distintos tipos, se le otorga una protección especial que se proyecta sobre sus miembros, atribuyéndole a todos iguales derechos y deberes. (...) Es así que, la Corte Constitucional, a partir de una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales que protegen la institución de la familia (Arts. 5 y 42), ha sido clara en advertir que el derecho a la igualdad en el marco de las relaciones familiares, independientemente del modo como estas hayan sido constituidas, por vínculos naturales o jurídicos, tiene un impacto importante y definitivo. Lo anterior, por cuanto su garantía busca evitar que los miembros que la componen, concretamente en el caso de los hijos, sean sometidos a tratos discriminatorios por razón de su origen, es decir, por su condición de legítimos, extramatrimoniales y adoptivos. (...) En sentencia T-292 de 2016, la citada Corporación expresó que “Resulta fundamental brindar un trato igualitario entre los hijos que compongan un núcleo familiar, por un lado, para garantizarles, sin

ningún tipo de discriminación, la protección integral por parte de su familia y, por otro lado, para que entre quienes componen el núcleo familiar no haya lugar a rivalidades o conductas que terminen repercutiendo en la formación y desarrollo del individuo”. En dicha sentencia se precisó que, al existir diferentes clases de composición familiar, existen diferentes formas a través de las cuales llegan los hijos a las familias, explicando que, respecto a las formas de composición familiar, se han diferenciados los hijos matrimoniales, extramatrimoniales y adoptivos, al igual que, se han distinguido los hijos provenientes de las familias de crianza y los provenientes de las familias ensambladas, a quienes se les ha denominado hijos aportados. Respecto del último tipo de composición familiar, que es el que nos interesa al caso materia de estudio, señaló que los hijos aportados se entienden como aquellos integrados al matrimonio o a la unión marital de hecho por uno de los cónyuges o de los compañeros permanentes provenientes de una relación diferente. Y que “... al igual que a cualquier otro tipo de hijos, se les debe garantizar por parte de la familia, la sociedad y el Estado una igualdad de trato (i) frente a su núcleo familiar, lo que comprende a sus hermanos, en caso de haberlos, ya sea que tengan su misma calidad de aportados o sean hijos comunes de la pareja, consanguíneos, adoptivos o de crianza, (ii) frente a la sociedad en general y (iii) frente al Estado”. (...) En sentencia T-369 de 2020, con base en lo dictaminado por la jurisprudencia de la misma Corte, se indicó que, esta desde sus inicios “...ha advertido que la Constitución proscribe cualquier tratamiento discriminatorio que tenga como fundamento el vínculo que da origen a la familia (Art. 13 de la CP). Específicamente sobre los hijos que son aportados por uno de los compañeros o compañeras permanentes a la unión de hecho (también denominados “hijastros”) debe reconocerse que éstos son parte integral del núcleo familiar en el cual desenvuelven su cotidianidad, con convivencia continua, afecto, solidaridad, protección y respeto mutuo. Por ello, “no es constitucionalmente admisible hacer diferencias entre los hijos que hacen parte de un mismo núcleo familiar, ya sea que hubieren sido concebidos dentro o fuera del matrimonio o la unión marital de hecho, o que sean hijos de uno o los dos miembros de la pareja”. Esto ha llevado a disponer que, por ejemplo, en el ámbito de la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, los hijos y los hijastros deben recibir el mismo tratamiento, siempre que se acredite que, por regla general, estos últimos son menores de edad y hacen parte de la familia respectiva”. En la precitada sentencia se expresó que, también se ha puesto de presente que el concepto de hijos incluye los comunes nacidos del matrimonio o de la unión marital de hecho, así como los descendientes de uno de los integrantes de la pareja y los hijos de crianza “que de manera permanente hacen parte del núcleo familiar [...]. En este sentido, otorgar el auxilio educativo a los padres que tienen hijos biológicos y adoptivos, y no hacerlo a aquellos padres, que como es el caso, tienen a su cuidado hijos que han sido aportados al núcleo familiar, constituye una actuación contraria a preceptos constitucionales.”. También se manifestó que “Debe reconocerse que cuando existen hijos que son aportados a la unión familiar por uno de los cónyuges o compañeros permanentes (también denominados ‘hijastros’), y

estos pasan a formar parte integral de un núcleo familiar en el que se desarrollan relaciones caracterizadas por la convivencia continua, el afecto, la solidaridad, la protección y el respeto mutuo, propios de los vínculos familiares, entonces no es constitucionalmente admisible que éstos reciban un tratamiento jurídico diferenciado respecto de aquellos hijos que son habidos dentro del matrimonio o unión marital de hecho respectiva. Este mandato se robustece cuando la población a la que se hace referencia son menores de edad. (...) Una actuación contraria a esta subregla jurisprudencial desconoce un amplio catálogo de contenidos constitucionales, como lo es la prohibición de discriminación por razón del origen familiar (Art. 13 de la CP), la preservación de la familia y su unidad como núcleo esencial de la sociedad (Art. 42 de la CP), así como la prevalencia de los intereses de los niños, niñas y adolescentes (Arts. 44 y 45 de la CP), entre muchos otros”. Conforme este recuento jurisprudencial, se tiene que, no es posible imponer un trato diferente entre los hijos que componen un mismo núcleo familiar basándose en su filiación y que las disposiciones que impongan esa discriminación no deben ser aplicadas bajo esa interpretación. De ahí que, cuando una norma haga referencia a la expresión “hijos”, no se puede entender que esta alude solamente a los hijos biológicos o adoptivos, pues, sería contrario al derecho a la igualdad predicado entre todos los hijos y desconoce el derecho a la protección integral de la familia. Por tanto, tal expresión debe interpretarse en el sentido que se incluye a todos los hijos que hagan parte del núcleo familiar, indistintamente de la forma de su vinculación, entre estos, los hijos aportados por alguno de los cónyuges o compañeros permanentes, según el caso, comúnmente conocidos como HIJASTROS.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 1212 DE 1990 - ARTÍCULO 82; LEY 21 DE 1982 - ARTÍCULO 1; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 13, 42; LEY 29 DE 1982; LEY 84 DE 1873 - ARTÍCULO 250.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 9 de marzo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-33-33-007-2022-00086-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL / REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN DE TIERRAS / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.

Síntesis del caso: previo trámite correspondiente, el INCODER le adjudicó a la demandante un inmueble baldío a través de acto administrativo, sin embargo, en virtud de solicitud elevada por otro ciudadano, la entidad inició procedimiento de revocatoria directa del acto de adjudicación, que culminó con la expedición de la Resolución No. 488 del 25 de mayo de 2012, por la cual revocó el acto inicial de

adjudicación en favor de la demandante, razón por la cual, acude a la jurisdicción para que se declare la nulidad de este último acto administrativo, a fin de que el acto de adjudicación recobre vigencia. El juez de primera instancia accedió parcialmente a las pretensiones, y la entidad interpuso recurso de apelación insistiendo en que ha operado el fenómeno de caducidad, aspecto que, si bien puso de presente en el escrito de contestación de demanda, no fue tenido en cuenta por extemporáneo.

Problema jurídico: ¿El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se interpuso dentro del plazo de caducidad regulado en el artículo 164 del C.P.A.C.A.?

Tesis: «(...) Ahora, tenemos que, el artículo 164, numeral 2º, literal e, del C.P.A.C.A., dispuso que cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, la demanda deberá presentarse en el término de 2 años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso. Y, para los terceros, el término para demandar se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva oficina de instrumentos públicos. Respecto de dicho literal, el Consejo de Estado ha explicado que, esa regla de caducidad solo es aplicable al acto de adjudicación de baldíos, sin que pueda extenderse a otros actos que se relacionan con este tipo de bienes. Que así, lo ha entendido la jurisprudencia de la Sección 2ª, que ha establecido "...no es posible asimilar el acto administrativo por medio del cual se decide de fondo el procedimiento de recuperación de baldíos –impugnable a través del recurso de reposición y de la acción de revisión– con aquél a través del cual se decide la revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación". En el presente asunto se demanda la Resolución No 0488, del 25 de mayo de 2012, por medio de la cual se revocó la adjudicación del bien baldío, a la demandante, contenida en la Resolución No 0422, del 9 de noviembre de 2009 (fls. 25 -27 C-1ª inst. digitalizado). Entonces, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debió impetrarse dentro de los 4 meses contados desde la notificación del acto. Conforme ya se indicó, en este caso, no resulta viable aplicar el plazo de caducidad de 2 años dispuesto en el literal e, numeral 2º, del artículo 164 del C.P.A.C.A, como quiera que el supuesto fáctico que allí se contempló solamente es cuando se demanda el acto de adjudicación del bien baldío, lo que en el presente asunto no está en discusión. El Supremo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, en sentencia del 6 de noviembre de 2020, Sección 3ª, Subsección A, radicado No 50001-23-31-000-2010-00068-01(65448), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, en la que se analizó una demanda que se impetró en contra de un acto de revocatoria de adjudicación de un bien baldío,

donde luego de hacer una comparación entre lo señalado en la Ley 160 de 1994 y la Ley 1152 de 2007 (declarada inexecutable por la Corte Constitucional), precisó que ambas Leyes fijaron la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto de adjudicación de baldíos (igualmente lo consagró el anterior C.C.A y ahora el C.P.A.C.A.), y en ellas se dispuso que en lo no previsto por ellas, se aplicaría las normas del C.C.A (hoy C.P.A.C.A.), sin que se hubiere previsto en dichas normas sobre la caducidad de este medio de control dirigido contra el acto que decreta la revocatoria directa de la adjudicación de baldíos. (...) En la sentencia en cita, se efectuó un análisis sobre las diferencias entre el acto de adjudicación y el acto de revocatoria directa de la adjudicación de baldíos, prescribiéndose que no puede existir una analogía entre estos 2 actos, y respecto del último (acto de revocatoria) se rige por la regla general de caducidad del código contencioso administrativo, esto es, que esta opera en el término de 4 meses. (...) En el proceso, no se arrió la constancia de notificación de la Resolución No 0488, del 25 de mayo de 2012, no obstante, la demandante en el hecho 53 de la demanda, indicó que se notificó por conducta concluyente de la mentada Resolución, el 4 de febrero de 2013. Lo anterior se puede constatar con el recurso de reposición que la parte demandante interpuso ese día, es decir, el 4 de febrero de 2013, contra la Resolución No 0488, del 25 de mayo de 2012 (fls. 117 – 119 C-1ª instancia digitalizado); por tanto, a partir de ese día se entiende que la actora conoció el contenido de la susodicha Resolución, transcurriendo el plazo de caducidad de los 4 meses, desde el día 5 de febrero de 2013. Entonces, en principio, la demandante tenía para acudir ante esta Jurisdicción, hasta el 5 de junio de 2013, sin embargo, radicó solicitud de conciliación extra judicial el 23 de mayo de 2013 (fl. 120 C-1ª inst. digitalizado), cuando había corrido 3 meses y 17 días, faltando 14 días para la configuración de la CADUCIDAD. La constancia de conciliación fallida fue expedida por la Procuraduría, el 12 de julio de 2013 (fl. 121 C-1ª inst. digitalizado), reanudándose el lapso restante a partir del 13 de julio de 2013, luego, los 14 días restantes se cumplieron el 26 de julio de 2013 (día que cayó un viernes laboral, por tanto hábil), sin embargo, la demanda se presentó el 29 de julio de 2013, según el acta individual de reparto que obra a folio 129 del cuaderno de 1ª instancia, lo que significa que la misma fue interpuesta por fuera de los 4 meses que se tenía.»

FUENTE FORMAL: LEY 160 DE 1994 - ARTÍCULO 72; LEY 640 DE 2001 - ARTÍCULO 21; LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL D) Y E).

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 9 de marzo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-33-33-001-2013-00228-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SOLDADO PROFESIONAL / SUBSIDIO FAMILIAR DE LAS FUERZAS MILITARES / REAJUSTE DEL SUBSIDIO FAMILIAR / REAJUSTE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE LAS FUERZAS MILITARES / EFECTOS EX TUNC DE LA SENTENCIA DE NULIDAD.

Síntesis del caso: el demandante se vinculó al Ejército Nacional en calidad de Soldado Profesional desde el año 2007, ostentando unión marital de hecho desde el año 2005, producto de la cual tiene una hija nacida en el año 2006. Actualmente percibe Subsidio Familiar conforme al Decreto 1161 de 2014, equivalente al 23% del salario básico; en el mes de diciembre de 2019 presentó solicitud de reajuste de dicha prestación, para que le fuera reconocida en los términos del artículo 11 del Decreto 1794 de 2000, petición que le fue negada de manera tácita, razón por la cual, acude a la jurisdicción solicitando se acceda a la reliquidación pretendida. El *a quo* accedió a esta pretensión, al encontrar acreditada la existencia de unión marital de hecho del actor con su compañera permanente desde el año 2005, es decir, desde que se vinculó al servicio militar. La entidad interpuso recurso de apelación, argumentando que reconoció la prestación conforme a la normatividad vigente para la época del reconocimiento, aunado a que el demandante no cumplió con el deber de informar su estado civil con antelación a la derogatoria del artículo 11 del Decreto 1794 de 2000, norma cuya aplicación pretende.

Problema jurídico: ¿El demandante tiene derecho al reajuste del subsidio familiar en los términos del artículo 11 del Decreto 1794 de 2000, como consecuencia de los efectos ex tunc de la sentencia del Consejo de Estado de 8 de julio de 2017?

Tesis: «(...) el Consejo de Estado en sentencia del 8 de julio de 2017, declaró con efectos ex tunc la nulidad total del Decreto 3770 de 2009, en la cual concluye que “la medida incorporada al ordenamiento jurídico mediante el Decreto 3770 de 2009, que suprime el reconocimiento al derecho prestacional del subsidio familiar a los soldados profesionales al revocar el artículo 11 del Decreto 1794 de 2000, se constituye en regresiva y por tanto carente de legalidad, al no solamente contravenir los principios y normas en los que debería fundarse, sino también porque no es compatible con el contenido esencial de los derechos a la protección y seguridad social, al trabajo, y a la seguridad jurídica, toda vez que su objeto no se encuentra dirigido a promover el bienestar general de los soldados profesionales como integrantes de la fuerza pública en una sociedad democrática.”. Así pues, el artículo

11 del Decreto 1794 de 2000, recobró vigencia por el periodo comprendido entre el 30 de septiembre de 2009 y el 30 de junio de 2014, como quiera que a partir del 1 de julio de 2014 fue expedido el Decreto 1161 de 2014, que reguló nuevamente la prestación social subsidio familiar para los soldados profesionales e infantes de marina profesionales, pero en condiciones distintas. En ese orden de ideas, ante las divergencias suscitadas respecto al reconocimiento del subsidio familiar en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 1794 de 2000 como consecuencia de la declaratoria de nulidad del Decreto 3770 de 2009 por parte del Consejo de Estado, la Sala Plena de este Tribunal unificó su criterio respecto al reconocimiento del subsidio familiar en el periodo que trascurrió entre la declaratoria de nulidad del Decreto 3770 de 2009 y la expedición del Decreto 1161 de 2014, en los siguientes términos: (...) Por las anteriores razones la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta unificó su criterio en el sentido de “establecer que el periodo a reconocer el subsidio familiar descrito en el artículo 11 del Decreto 1794 de 2000 al personal de Soldados Profesionales e Infantes de Marina que hayan contraído matrimonio entre el 1 de octubre de 2009 y el 30 de junio de 2014, es el correspondiente a la fecha en que contrajo matrimonio o declaró la unión marital de hecho y la fecha de retiro del servicio.” (...) se advierte del extracto de la Hoja de Vida que el señor (...) sostiene una unión marital de hecho con la señora (...) desde el 13 de febrero de 2005 y que es padre de la menor (...) nacida el 10 de julio de 2006. Del mismo modo, dentro del plenario, se encuentra probado que el demandante devenga el subsidio familiar en un 23% de la asignación básica. Ahora bien, como se advirtió en el acápite anterior, el Consejo de Estado al declarar la nulidad del Decreto 3770 de 2009 con efectos ex tunc, recobró vigencia el artículo 11 del Decreto 1794 de 2000. No obstante, debe recordarse que conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 11 del Decreto 1794 de 2000, para el reconocimiento del subsidio familiar el soldado profesional debía reportar, al Comando de la Fuerza, el cambio de estado civil a partir de su inicio, aspecto que resulta obligatorio para el personal que haya constituido su unión marital o contraído nupcias con anterioridad a la expedición del Decreto 3770 de 2009. Sin embargo, la anterior obligación dentro del presente caso debe ser analizada desde una perspectiva particularmente diferente porque al demandante no se le podía exigir que cumpliera con lo establecido en el inciso segundo del artículo 11 del Decreto 1794 de 2011 debido a que para el momento en que ingresó al Ejército Nacional como Soldado Profesional, esto es, el 5 de enero de 2007, él ya venía conviviendo en unión marital de hecho, según se evidencia del Extracto de la Hoja de Vida aportado al proceso, teniendo en cuenta que en dicho extracto consta que el demandante (...) conformó una unión marital de hecho desde el 13 de febrero de 2005 con la señora (...), unión de la cual nació una hija el 10 de julio de 2006 cuyo nombre es (...). Lo anterior se entiende así ya que se infiere que el actor informó a la

entidad demandada de su estado civil-uniión marital de hecho- desde el momento en el que fue incorporado al Ejército, puesto que para ese entonces ya sostenía una unión marital de hecho y contaba con una hija a su cargo nacida en el seno de dicha unión, aspecto que se corrobora de lo contenido en el Extracto de la Hoja de Vida que reposa en el Ejército Nacional y que fue aportada al expediente. Esto significa que, desde el momento del ingreso del accionante al Ejército Nacional, él ya cumplía las condiciones para que le fuese reconocido el subsidio familiar sin necesidad de que el mismo accionante tuviese que informar nuevamente su estado civil. En ese orden de ideas, en el sub lite la omisión en el reconocimiento del subsidio familiar conforme al Decreto 1794 de 2000 no se le puede imputar al demandante, sino que la misma deviene de la entidad demandada, pues claramente era obligación del Ejército Nacional al momento de vincularlo al servicio militar determinar el estado civil del señor (...), lo que, entre otras circunstancias, implicaba establecer las obligaciones laborales que se derivaban de su incorporación; por ende, teniendo en cuenta que el beneficio del subsidio familiar es una prestación social que se derivó desde el momento de la incorporación del accionante al Ejército, debido a que desde dicha fecha ya se cumplía la condición de tener una unión marital de hecho y tener a cargo un hijo, y que esa prestación en los términos del artículo 53 de la Constitución Política es irrenunciable, la entidad demandada debió reconocerla desde el momento de la incorporación del demandante-5 de enero de 2007-, de acuerdo al Decreto 1794 de 2000.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1794 DE 2000 - ARTÍCULO 11; DECRETO 3770 DE 2009; DECRETO 1161 DE 2014.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 3, sentencia del 2 de marzo de 2023, C.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicación: 50-001-33-33-002-2021-00176-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PENSIÓN DE INVALIDEZ DEL SOLDADO DE LAS FUERZAS MILITARES / PENSIÓN DE INVALIDEZ PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA / PENSIÓN DE INVALIDEZ PARA LOS MIEMBROS DEL EJÉRCITO NACIONAL / REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ / JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

Síntesis del caso: el demandante ingresó al Ejército Nacional en el año 2002, y el 18 de marzo de 2010 resultó herido con arma de fuego durante un combate con

grupos al margen de la ley, siendo calificada esta lesión como *en el servicio por causa y razón del mismo*, por lo que le fue practicada Junta Médica Laboral en la que se le determinó una pérdida de la capacidad laboral de 42,63%, la cual fue confirmada por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía. Posteriormente, el actor fue valorado por la Junta Regional de Invalidez del Meta, organismo que le determinó una pérdida de la capacidad laboral del 77,5%, y en virtud de ello presentó solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez, la cual le fue negada mediante el acto cuya nulidad depreca en la demanda, y el consecuente reconocimiento pensional.

Problema jurídico: ¿Le asiste derecho al demandante a que se le reconozca una pensión de invalidez con base en el dictamen médico aportado con la demanda, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta de fecha 22 de julio de 2013, en el que se determina su pérdida de capacidad laboral en un porcentaje equivalente al 77.50%, en contraposición, al dictamen expedido por la Junta Médico Laboral No. 42503 de 17 de marzo de 2011, que determinó su pérdida de capacidad laboral en 42.63%?

Tesis: «(...) Por último, se expidió el Decreto Reglamentario 1157 del 2014, a través del cual se consignaron nuevamente los requisitos para que los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía accedan a la pensión de invalidez. En esta norma se estableció que con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía podrían acceder a esta prestación, (...) Corolario de lo expuesto, se procederá a desarrollar el caso concreto, teniendo como parámetros de revisión que, en la actualidad, la pensión de invalidez de que trata el presente asunto requiere un dictamen médico laboral que determine la pérdida de la capacidad laboral en un porcentaje no inferior al 50%. Así mismo, que el monto de la misma está consignado en el artículo 3º numeral 3.5 de la Ley 923 de 2004 y que la mentada pérdida de la capacidad laboral se establece determinando no solo las lesiones o patologías que se reflejaban al momento de la evaluación primigenia sino las que se logren probar, se hayan generado durante la prestación del servicio activo o sean consecuencia de las mismas. (...) 5. Que el señor (...), con base en la calificación realizada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Meta el día 22 de julio de 2013, que concluyó que su pérdida de capacidad laboral era de un 77.5%, solicitó el reconocimiento de una pensión de invalidez a la autoridad demandada mediante petición de fecha 20 de noviembre de 2015. (...) Ahora bien, como ya quedó dicho en precedencia, históricamente se exigió un porcentaje de la pérdida de la capacidad psicofísica del 75% para efectos de reconocer una prestación pensional por invalidez al personal de las fuerzas militares.

Sin embargo, a partir de 2004, el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral que genera el derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez de este personal debe ser como mínimo del 50%. Por su parte, el porcentaje asignado por las autoridades médico-laborales al demandante fue del 42.63%, claro es, que en principio, bajo aquel resultado, no le asistía el derecho al reconocimiento de dicha prestación y, en consecuencia, no existía para ese momento ninguna otra conclusión distinta a la negativa por parte de la autoridad enjuiciada. Sin embargo, la Sala no es indiferente a la serie de secuelas médicas que evidentemente pueden incrementar con el paso del tiempo, pues si bien es cierto, en un principio el demandante fue calificado con un 43.62% por parte de la Junta Médica Laboral del Ejército, también lo es, que estas enfermedades o patologías que llevaron a determinar el anterior porcentaje pudieron agravarse o agudizarse con el tiempo. De ahí que, resulta imperioso analizar los fundamentos de los dos dictámenes, tanto el determinado por la autoridad médico laboral como el solicitado por el demandante ante la Junta Calificadora Regional de Invalidez del Meta, (...) Ahora bien, revisado el expediente, se tiene que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional diligenció un formato denominado Ficha Médica Unificada, de fecha 28 de julio de 2010, esto es, tan solo 4 meses después de sucedidas las desafortunadas lesiones en contra del demandante. En aquella ficha, respecto a la valoración psicológica, se indica lo siguiente: “Niega antecedentes de enfermedad mental y consumo de SPA. refiere DTO (sic) auto lesiones en 2 ocasiones, no cuenta con redes de apoyo funcional y evidencia cierta tendencia a la ansiedad, por lo cual requiere manejo por psicología”. Sin embargo, en la casilla en la que se determina si requiere valoración por psicología, se señala NO. Cabe destacar que el informe en el acápite de psicología es suscrito por la profesional (...), con registro (...) como se observa en el documento. Es de vital importancia la anterior valoración, porque de ahí se desprende toda la actuación médica y administrativa que prosiguió. Es claro para la Sala que por error del profesional en psicología se marcó que NO era necesaria la valoración por esta especialidad al interior de la junta médica laboral, a pesar de que en la descripción escrita señala sin vacilaciones que, SI se debe realizar manejo por psicología, concluyéndolo tres años después, aproximadamente. De la misma manera lo concluyó el profesional en psicología que lo revisó y quien rindió el informe sobre el cual la Junta Calificadora Regional determinó el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral. Se advierte entonces que si bien, como lo expresaba el apoderado de la parte demandada, para establecer la evaluación definitiva de las lesiones comprendidas en el Grupo 3 artículo 79 “Enfermedades Mentales”, de acuerdo al Decreto 094 de 1989, es necesario realizar un largo periodo de observación, también lo es que la entidad demandada debió, en primer lugar, proveer atención médica en salud mental desde el momento en que así fue diagnosticado y, en segundo lugar,

119

evaluar este aspecto por las autoridades médico laborales de las fuerzas militares y de policía, circunstancias que no acontecieron por error de la demandada. (...) Ahora bien, con la demanda se allegó el dictamen elaborado por la Junta Regional Calificadora de Invalidez del Meta, en el cual se estimó la pérdida de la capacidad laboral actual del demandante en el equivalente al 77.50%, lo que le permitiría acceder a la prestación económica reclamada, con fundamento en el régimen especial de las fuerzas militares previsto en la Ley 923 de 2004, teniendo en cuenta que la jurisprudencia, ha señalado que no existe tarifa legal para acreditar la pérdida de la capacidad laboral de un efectivo de la fuerza pública, siendo viable, entonces, en virtud del principio de libertad probatoria, que los dictámenes emitidos por particulares puedan servir para solicitar la pensión de invalidez: (...) Se observa que el dictamen aportado por el demandante fue tramitado conforme al artículo 218 de la Ley 1437 de 2011, en atención a que las partes pueden aportar el dictamen pericial con la demanda, el cual, a su vez, tuvo la oportunidad de ser controvertido por la parte demandada e incluso por el Ministerio Público en audiencia de pruebas desarrollada al interior del presente proceso. (...) De ahí que, para esta Sala de decisión, el dictamen rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Meta es la prueba que le brinda total convencimiento sobre las condiciones psicofísicas y médicas del demandante y, en tal sentido, acoge el porcentaje de pérdida de capacidad laboral allí indicado, lo cual se traduce en que el demandante padece una merma de la capacidad laboral del 77.50%, estructurada en el servicio y por causa y razón del mismo. Lo anterior implica acceder a las pretensiones de la demanda en lo referente al reconocimiento de una pensión de invalidez, en los términos previstos en el artículo 3 numeral 3.3 de la Ley 923 de 2004, teniendo en cuenta para ello el porcentaje de incapacidad otorgado al demandante, esto es, el 77.50% según aparece acreditado a folios 3-5 del expediente. En ese sentido, la pensión de invalidez deberá pagarse por la demandada desde la fecha de estructuración de la incapacidad laboral, esto es, desde el 18 de marzo de 2010, con las indicaciones que más adelante se puntualizarán.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 094 DE 1989 - ARTÍCULO 19, 21, 25 Y 89; DECRETO 1796 DE 2000 - ARTÍCULO 38 Y 39; LEY 923 DE 2004 - ARTÍCULO 3; DECRETO 4433 DE 2004 - ARTÍCULO 30 Y 33; DECRETO 1157 DE 2014 - ARTÍCULO 2.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 4, sentencia del 2 de marzo de 2023, M.P. Nohra Eugenia Galeano Parra, radicación: 50-001-23-33-000-2017-00173-00.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PENSIÓN DE JUBILACIÓN DEL DOCENTE OFICIAL / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN / LEY 812 DE 2003 / APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL / VINCULACIÓN DEL DOCENTE / RELACIÓN CONTRACTUAL / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS / RÉGIMEN PENSIONAL (LEY 33 DE 1985) / RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DEL DOCENTE OFICIAL.

Síntesis del caso: el demandante, en su condición de docente oficial, solicita el reconocimiento de una pensión de jubilación en los términos de la Ley 33 de 1985, por cuanto nació el 10 de marzo de 1964 y prestó sus servicios como docente en el departamento del Meta, inicialmente mediante órdenes de prestación de servicios, suscritas a partir del 1 de febrero de 1998 y se mantuvo de manera intermitente a través de esta modalidad hasta el 29 de enero de 2004 – cuando fue nombrado en provisionalidad –, y desde el 2010 se vinculó en propiedad, calidad que mantiene hasta la presentación de la demanda. El *a quo* negó el reconocimiento pensional por considerar que el demandante tuvo vinculación como docente oficial solo a partir del año 2004, cuando ya estaba vigente la Ley 812 de 2003, razón por la cual le resulta aplicable la Ley 100 de 1993. El actor interpuso recurso de apelación, argumentando que su vinculación mediante contratos de prestación de servicios desde el año 1998 debe ser tenida en cuenta, lo cual lo ubica en el régimen de transición para que le sea aplicable la Ley 33 de 1985.

Problema jurídico: ¿El señor [demandante], en calidad de docente oficial, tiene derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación prevista en la Ley 33 de 1985, en virtud del régimen de transición contemplado en la Ley 812 de 2003? Para lo anterior se debe analizar si: ¿para el cómputo del tiempo de servicio oficial exigido en la Ley 33 de 1985, es procedente tener en cuenta la labor prestada como docente por medio de contratos de prestación de servicios?

Tesis: «Se debe tener en cuenta, que el CONSEJO DE ESTADO, Sección 2ª, a través de la sentencia de unificación 014 CE S2, del 25 de abril de 2019, precisó que según el parágrafo transitorio 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, existen dos regímenes prestacionales que regulan el derecho a la PENSIÓN DE JUBILACIÓN, para los DOCENTES nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial, determinando lo siguiente: i) Los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, en virtud de la Ley 91 de 1989, gozan del

mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985 y los factores que se deben tener en cuenta en el ingreso base de liquidación, son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º, de la Ley 62 de 1985. (...) ii) A los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 afiliados al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, aplica el régimen pensional de prima media regulado en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, esto con los requisitos previstos en dicha reglamentación, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. Para este personal, el ingreso base de liquidación se rige por lo previsto en la Ley 100 de 1993, con los factores señalados por el Decreto 1158 de 1994, sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones. (...) El Consejo de Estado ha establecido que el tiempo laborado por el docente mediante contratos de prestación de servicios es válido para el reconocimiento de la pensión de jubilación. Esto con fundamento en la línea jurisprudencial definida en la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, "...según la cual la vinculación de docentes bajo la modalidad de prestación de servicios, no desvirtúa el carácter personal de su labor ni mucho menos es ajena al elemento subordinación existente con el servicio público de educación, en razón a que al igual que los docentes empleados públicos (i) se someten permanentemente a las directrices, inspección y vigilancia de las diferentes autoridades educativas, por lo que carecen de autonomía en el ejercicio de sus funciones, (ii) cumplen órdenes por parte de sus superiores jerárquicos y (iii) desarrollan sus funciones durante una jornada laboral de acuerdo con el calendario académico de los establecimientos educativos estatales en los que trabajen, motivo por el cual en virtud de los principios de primacía de la realidad sobre las formalidades e igualdad, los docentes contratistas merecen una protección especial por parte del Estado". Se ha precisado que el pronunciamiento que se efectúe en el proceso ordinario de reconocimiento de la PENSIÓN DE JUBILACIÓN con inclusión de tiempos laborados a través de contratos de prestación de servicios puede darse en dos escenarios con connotaciones diferentes: "(...) (ii).- La segunda se presenta en los casos en que únicamente se persigue el cómputo de los periodos laborados a través de contratos de prestación de servicios para el reconocimiento de la pensión de jubilación, escenario en el que es posible que el proceso ordinario se adelante únicamente con la comparecencia de la entidad de previsión". Esto por cuanto el Decreto 1848 de 1969 «Por el cual se reglamenta el Decreto 3135» permite la acumulación de tiempos de servicio con la posibilidad de exigir la cuota parte de las otras entidades oficiales, al indicar que la pensión de jubilación correspondiente se reconocerá y pagará al empleado oficial por la entidad de previsión social a la cual estuvo afiliado al tiempo de cumplir el tiempo de servicios requerido por la ley y que en los casos de acumulación de tiempo de servicios la entidad o empresa a cuyo cargo esté el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, a prorrata del tiempo de servicios en

122

cada una de aquellas.". El Alto Tribunal ha indicado que "Bajo tal entendimiento y dado que en el presente caso la demandante reclama el computo de los tiempos laborados por contratos de prestación de servicios únicamente para efectos pensionales, la Sala estima que resulta procedente tal pretensión en forma conjunta o acumulada con la de reconocimiento pensional de la docente, porque su declaración solo tendrá incidencia en cuanto a los aportes pensionales frente a los cuales no opera la prescripción, ni la caducidad, y además, por cuanto la entidad o empresa a cuyo cargo se encuentra el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que legalmente les corresponda.". (...) Entonces, de acuerdo con lo determinado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, el tiempo prestado por el docente a través de contratos de prestación de servicios es válido para efectos de acreditación de los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión jubilación, ello sin perjuicio de que no se hubiere declarado por sentencia judicial un contrato realidad, pues, por la misma naturaleza de la función de docente se entiende que aquel que se vincula por contrato de prestación de servicios está en las mismas condiciones que el que es vinculado por medio de una relación legal y reglamentaria. Ahora, como en este caso no se pretende la declaración de la existencia del contrato realidad con todas sus connotaciones en materia prestacional, sino únicamente se persigue es el cómputo de los tiempos laborados por medio de contratos de prestación de servicios para el reconocimiento de la pensión, no resulte necesario previamente el agotamiento de la vía administrativa y convocar como demandada a las Entidades con las que se suscribieron los referidos contratos, bastando con la presencia de la Entidad de previsión social encargada de otorgar la prestación pensional pretendida. (...) Por lo tanto, el actor goza del mismo régimen de pensión de jubilación de los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 91 de 1989, en concordancia con la Ley 33 de 1985, debiendo acreditar: a. 55 años de edad; b. 20 años de tiempo de servicio. (...) Al sumar los 16 años, 7 meses y 10 días con los 3 años 9 meses y 6 días que prestó el demandante a través de contratos de prestación de servicios, nos arroja un periodo total de 20 años, 4 meses y 16 días, cumpliendo con el tiempo requerido para ser acreedor de la pensión de jubilación reclamada. Se tiene que el demandante cumplió los requisitos para acceder a la pensión de jubilación el 23 de abril de 2020, fecha en la cual cumplió 20 años de servicios y contaba con más de 55 años de edad. Ahora, en cuanto al ingreso base de liquidación, atendiendo las reglas establecidas en la sentencia de unificación 014 CE S2, del 25 de abril de 2019, comprende i) el período del último año de servicio docente y ii) los factores que hayan servido de base para calcular los aportes previstos en la Ley 62 de 1985, que son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.»

FUENTE FORMAL: LEY 33 DE 1985; LEY 91 DE 1989; LEY 60 DE 1993; LEY 812 DE 2003 - ARTÍCULO 81; ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005 - ARTÍCULO 1; LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 279.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 2 de marzo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-33-33-008-2021-00056-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SANCIÓN MORATORIA POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS DEL AFILIADO AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO / RECONOCIMIENTO DE LAS CESANTÍAS DEL DOCENTE / CONSIGNACIÓN DE CESANTÍAS / PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA / DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA / LEGITIMACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN / PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.

Síntesis del caso: la demandante solicitó el reconocimiento de la sanción moratoria por la no consignación de sus cesantías al respectivo fondo (FOMAG) dentro del plazo fijado por la ley. El despacho de primera instancia indicó que, si bien era procedente dicho reconocimiento, el derecho había prescrito, razón por la cual negó el reconocimiento deprecado, aunque ordenó la consignación de las cesantías correspondientes al año que generó la sanción moratoria. La entidad demandada interpuso recurso de apelación, alegando que no era procedente ordenar el pago de la sanción moratoria por cuanto las normas especiales del régimen prestacional de los docentes oficiales no contemplan la sanción moratoria por consignación tardía de las cesantías en el Fondo.

Problema jurídico: ¿Es procedente el reconocimiento de la SANCIÓN MORATORIA por la no consignación de las CESANTÍAS de la demandante dentro del término de Ley? ¿Le asiste derecho a que el MUNICIPIO VILLAVICENCIO, le reconozca y pague las CESANTÍAS causadas en el periodo comprendido entre el 13 de julio y el 1 de diciembre de 2007, como lo determinó la Jueza de 1ª instancia, quien consideró que no se consignaron por ese lapso las CESANTÍAS al FOMAG?

Tesis: «(...) la Sala evidencia 2 situaciones: La primera que, el municipio de Villavicencio en el recurso de apelación cuestiona el reconocimiento y pago de la sanción moratoria deprecada en la demanda, sin embargo, como se acabó de anotar, aunque la Jueza de 1ª instancia encontró que la demandante tenía derecho a la

misma, no ordenó restablecimiento de derecho alguno, como quiera que concluyó que frente a dicha sanción había operado el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho, excepción que fue propuesta por el mismo Municipio. Luego, no se entiende la razón de su disentimiento, cuando precisamente la Jueza A Quo declaró probada la excepción de prescripción respecto al derecho en comento, que fue formulada por el mismo Municipio. (...) Sobre este punto, se precisa que el recurso de apelación debe guardar congruencia con lo decidido en la sentencia, de modo que las razones expuestas por el apelante estén relacionadas con los supuestos fácticos y jurídicos de la decisión impugnada. Es así, en virtud al principio de congruencia entre la providencia de 1ª instancia y el recurso de apelación, no basta con la sustentación en tiempo del recurso, sino que esta debe hacerse de manera adecuada, es decir, guardando un grado de congruencia inequívoco entre los motivos de inconformidad y los argumentos fácticos y jurídicos que sustentaron y resolvieron el debate en 1ª instancia, fuera de lo cual se estaría desconociendo el objeto y finalidad de la 2ª instancia. Por su parte, debe tenerse en cuenta que, el inciso 2º, del artículo 320 del CGP., prescribe que podrá interponer el recurso de apelación, a quien le haya sido desfavorable la providencia. Bajo ese contexto, el recurso de apelación propuesto por la parte demandada, municipio de Villavicencio, no solo resulta incongruente en el sentido de que está haciendo reproche sobre un aspecto que no fue concedido en la sentencia 1ª instancia, a su vez que, en ese asunto el Municipio carece de interés para recurrir la decisión, como quiera que en lo que concierne a la sanción moratoria que se pretendió en la demanda, no le resultó adversa. La segunda cuestión que avizora este Juez Colegiado, es que el Juzgado de 1ª instancia concedió un derecho que en ningún momento fue solicitado dentro de las pretensiones de la demanda, desbordando con ello la órbita de decisión que tiene el Juez, que se concreta en las pretensiones de la demanda, y así vulneró el principio de congruencia de la sentencia. De conformidad con el artículo 187 del C.P.A.C.A., la sentencia debe ser motivada y basarse en la demanda y en la contestación de la misma, con un análisis crítico de las pruebas aportadas y explicando cuales son los razonamientos que llevaron a las conclusiones tomadas. En el mismo sentido lo dispone el Código General del Proceso en su artículo 281 cuando establece el denominado principio de congruencia de la sentencia tanto en la parte motiva como en la parte resolutoria y entre el estudio de fondo y lo expuesto por la parte demandante y demandada en las respectivas oportunidades procesales. (...) Lo anterior tiene como fin el de evitar un fallo que concede algo que no se solicitó (extrapetita) o se reconozcan aspectos adicionales a los pedidos (ultrapetita). Limitación que va entrelazada con el derecho al debido proceso y defensa y con el principio de lealtad de las partes que permiten que tanto demandante como demandado se pronuncien en igualdad de condiciones sobre los hechos y argumentos expuestos en las respectivas oportunidades procesales. De manera que, el principio de congruencia propende por la armonía que debe existir entre la parte motiva y la resolutoria de la sentencia (congruencia interna, art. 187 CPACA.) y como la correlación entre la litis planteada por las partes, en su demanda y

contestación, y lo decidido por el Juez (congruencia externa, art. 281 CGP.). (...) En esas condiciones, no resulta necesario entrar a analizar la inconformidad formulada por el municipio de Villavicencio, toda vez que, en la demanda no fue materia de controversia el no pago de las cesantías por el mentado lapso, sino únicamente la sanción moratoria que se causó, precisamente por su pago por fuera del término legal.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 187, 247 Y 306; LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 281, 320 Y 328.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 2 de marzo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-33-33-002-2022-00044-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SANCIÓN MORATORIA / PROCEDENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LA SANCIÓN MORATORIA POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS DEL DOCENTE OFICIAL / SANCIÓN MORATORIA POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS DEL AFILIADO AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO / RESPONSABLE / ENTIDAD TERRITORIAL.

Síntesis del caso: la demandante, en su condición de docente oficial, impetró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para que se le reconozca la sanción moratoria por pago tardío de sus cesantías. El *a quo* accedió a las pretensiones del libelo, condenando al departamento del Guainía al pago de la referida sanción, en virtud de las reglas contenidas en el Decreto 942 del 1° de junio de 2022, por haber enviado la resolución de reconocimiento de cesantías a la Fiduprevisora para su aprobación, con 42 días hábiles de retraso. El ente territorial interpuso recurso de apelación alegando que la normativa aplicada en la sentencia no estaba vigente al momento de los hechos, por lo que el llamado a responder es el Ministerio de Educación – FOMAG.

Problema jurídico: ¿Resulta procedente condenar de manera compartida a las entidades DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA y NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, al reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales de la señora (...) dando aplicación al Decreto 942 del 1 de junio de 2022, como lo señala la parte recurrente?

Tesis: «Del anterior recuento normativo, se puede concluir que i) la Ley 91 de 1989 determinó que las cesantías de los docentes vinculados con posterioridad al 1 de enero de 1990 se liquidarían anualmente a 31 de diciembre de cada año y se

pagarían los intereses generados por ellas, sin embargo, no dispuso nada respecto a su pago; ii) la Ley 344 de 1996 indicó que el 31 de diciembre de cada año se liquidarían definitivamente las cesantías de los trabajadores de los órganos y entidades del Estado, por la correspondiente anualidad y sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 91 de 1989; iii) el Decreto 1582 de 1998 consagró la sanción moratoria en los términos de la Ley 50 de 1990 para los servidores del nivel territorial que se afiliaran a los fondos privados de cesantías y al Fondo Nacional del ahorro; iv) en cuanto al pago de cesantías definitivas, la Ley 244 de 1995 estableció los plazos para su reconocimiento y pago, transcurridos los cuales empezará a generarse la sanción por la demora en su cancelación; v) la Ley 1071 de 2006 adicionó la Ley 244 de 1995 en el sentido de incluir los mismos plazos para el reconocimiento y pago de las cesantías parciales, extendiendo su aplicación a todos los trabajadores del Estado, aún para regímenes especiales, y en caso de incumplimiento en el pago de las cesantías debidamente reconocidas y liquidadas, dispuso de la sanción por mora equivalente a un día de salario por cada día de retardo, sin importar si se trata de cesantías parciales o definitivas; y vi) actualmente las reglas para contabilizar los plazos en los cuales debe resolverse y pagarse el auxilio de cesantías, y las hipótesis que pueden darse en este trámite, respecto del personal docente, se encuentran contenidas en la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 18 de julio de 2018. (...) Ahora bien, el a quo condenó al Departamento del Guainía al pago de 14 días de mora, conforme al artículo 2.4.4.2.3.2.28. del Decreto 942 del 1 de junio de 2022, el cual señaló: (...) Así, el artículo 5 del Decreto 942 de 2022, establece que dicha norma rige a partir de su publicación, que corresponde al 01 de junio de 2022. Por lo que, resulta acertado el argumento de la entidad recurrente en la que indica que no le podía ser aplicable, puesto que, la solicitud de pago de cesantías fue radicada el 19 de noviembre de 2019. (...) No obstante, es de advertir que el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” - “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se encontraba vigente para la fecha de la radicación de la solicitud – 25 de mayo de 2019 -, señaló que: (...) En ese sentido, el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 señaló que tanto la entidad territorial como FOMAG son las responsables del pago de la sanción por mora por el pago tardío de las cesantías. Estableciendo que la entidad territorial será responsable en los casos en que el pago extemporáneo de la prestación se generó como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación al fondo. Lo que quiere decir que, si bien se generó un tipo de reglamentación por parte del Gobierno Nacional respecto de la Ley 1955 de 2019. La disposición contenida en el artículo 57 frente a la sanción moratoria resulta aplicable de manera directa, puesto que, se determinó la responsabilidad clara tanto del ente territorial como de FOMAG, dependiendo de las circunstancias que generaron la mora, sin que la vigencia de la norma estuviera condicionada a reglamentación alguna. Sin embargo, de la disposición anterior, e incluso del Decreto 942 de 2022 aplicado equívocamente por la a quo, no se evidencia un plazo establecido por el legislador para que el ente territorial remita tanto el acto administrativo de reconocimiento como su constancia

de ejecutoria. Para la época de los hechos regía el decreto 1272 de 2018 que disponía, en su artículo 2.4.4.2.3.2.2., sobre las obligaciones a cargo de las secretarías de educación lo siguiente: (...) En esta disposición tampoco se previó el término dentro del cual las secretarías de educación debían remitir el acto a la sociedad fiduciaria, razón por la cual, en criterio de la Sala, resulta aplicable, de manera analógica, las disposiciones generales previstas de la Ley 1437 de 2011, que, entre otras, tiene un carácter residual frente a las regulaciones especiales, tal y como lo dispone el inciso final del artículo 2 de dicha norma. Así, en su artículo 30, la Ley 1437 de 2011 señaló lo siguiente: (...) En el presente asunto, la citada norma en su teleología y supuesto fáctico se corresponde con el núcleo esencial del asunto objeto de análisis, pues se trata del plazo que tiene una entidad pública-Secretaría de Educación-para remitir una información a otro entidad pública-Fiduciaria la Previsora-, por lo que la Sala, reitera, que dará aplicación a esta norma ante el vacío que se presenta por no existir una norma que defina el término con que cuentan las secretarías de educación para remitir el acto administrativo debidamente ejecutoriado. En ese orden de ideas, se observa que el acto administrativo que reconoció las cesantías definitivas de la accionante fue expedido el 29 de noviembre de 2019, más los (10) de ejecutoria²², se tiene que el 13 de diciembre del mismo año adquirió firmeza, por lo que, a partir de esta fecha empezaría a correr el plazo razonable para remitir los documentos a FOMAG, el cual fenecería el 30 de diciembre de 2019. Pese a lo anterior, se observa de la información remitida por la Fiduprevisora en la contestación de la demanda, que la entidad territorial envió la orden de pago el 25 de febrero de 2020, por lo que, se encontraba por fuera del término para ser remitida la información. Adicionalmente, no se puede perder de vista que para dicha fecha – 25 de febrero de 2020 -, también se encontraba por fuera del lapso para cancelar las cesantías definitivas – 19 de febrero de 2020 -. Lo anterior, teniendo en cuenta que dentro de los documentos aportados por la entidad recurrente y lo manifestado en el recurso de apelación, no se evidencia prueba que demuestre una fecha anterior al 30 de diciembre de 2019 en la que fuera enviada la documentación. Por lo anterior considera esta corporación, que yerra el a quo al dar aplicación al artículo 5 del Decreto 942 de 2022; empero, al utilizar como sustento el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 se puede concluir que el responsable de pagar la sanción moratoria es la entidad territorial - Departamento del Guainía, puesto que la mora fue generada en el tardío envío de los documentos remitidos a FOMAG.»

FUENTE FORMAL: LEY 91 DE 1989 - ARTÍCULO 15 NUMERAL 3; LEY 50 DE 1990 - ARTÍCULO 99; LEY 344 DE 1996 - ARTÍCULO 13; DECRETO 1582 DE 1998 - ARTÍCULO 1; LEY 244 DE 1995 - ARTÍCULO 1 Y 2; LEY 1071 DE 2006 - ARTÍCULO 2, 4 Y 5.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, sentencia del 2 de marzo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicación: 50-001-33-33-007-2021-00161-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN / FISCAL / FACTOR SALARIAL / PRESCRIPCIÓN TRIENAL.

Síntesis del caso: el demandante estuvo vinculado a la Fiscalía General de la Nación, ocupando distintos cargos – como Fiscal Delegado ante Jueces Municipales, Circuito y Tribunal –, desde el año 1992 hasta el 5 de julio de 2011; y con base en esta situación fáctica, acude a la jurisdicción solicitando la reliquidación de las prestaciones sociales percibidas durante su vinculación laboral, con inclusión de la Prima Especial equivalente al 30% del salario básico.

Problema jurídico: ¿El demandante tiene derecho a que la entidad demandada le reliquide las prestaciones sociales percibidas durante su relación laboral, -1992 a 2011-, con la inclusión del 30% equivalente a la prima especial de servicios y al consecuente pago de las diferencias que surjan a su favor?

Tesis: «Cabe destacar que el Decreto 53 de 1993 en su artículo 6° estableció que el 30% del salario básico mensual del Jefe de Unidad de Fiscalía ante Tribunal Nacional; Jefe de Unidad de Fiscalía ante Tribunal de Distrito; Fiscal ante Tribunal Nacional; Jefe Unidad Regional de Fiscalía; Fiscal ante Tribunal de Distrito; Fiscal Regional; Jefe Unidad Seccional de la Fiscalía; Fiscal Seccional; Secretario General; Directores Nacionales; Directores Regionales; Directores Seccionales; Jefe de Oficina; y Jefes de División se consideraba prima especial de servicios sin carácter salarial; reconocimiento que se mantuvo hasta el año 2002, cuando el H. Consejo de Estado declaró la nulidad de los decretos por medio de los cuales se dictaron normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación durante ese periodo, por asimilar la prima especial al 30% del salario básico mensual y sin reconocerle el carácter salarial. (...) Cabe resaltar que antes de la declaratoria de nulidad de los referidos decretos surgieron diferentes interpretaciones de los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992, en cuanto al carácter salarial del emolumento, la facultad del gobierno para limitar o no dicho carácter salarial y sobre cuáles funcionarios se debía liquidar y sobre cuáles se exceptuaba la prima especial. Esta situación dio origen a la expedición de la Ley 332 de 1996, la cual estableció en su artículo 1° que en el evento de que la prestación le resulte aplicable a un empleado de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, constituye parte del ingreso básico de liquidación sólo para efectos pensionales. (...) Posteriormente, el órgano legislativo, con el fin de aclarar una supuesta confusión que existía

respecto de la aplicación de la prima de servicios a los empleados de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, expidió la Ley 476 de 1998, mediante la cual se aclaró el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, (...) En palabras del H. Consejo de Estado, la sola lectura de la norma genera una potencial contradicción, pues, de la Ley 4 de 1992, de la Ley 332 de 1996 y de la sentencia C – 129 de 1998, se desprende que no se debe aplicar la prima especial del artículo 14 a quienes optaron por el régimen salarial previsto por la Fiscalía a partir del año 1993. No obstante, el artículo 1º de la Ley 476 de 1998 genera dudas al señalar que esta excepción no cubre a quienes se sometieron al Decreto 53 de 1993 y a los que se vincularon de manera posterior a la entidad. Esta situación llevó a la alta corporación a proferir una sentencia de unificación respecto a la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y su reconocimiento a aquellos Fiscales que se acogieron al régimen salarial del Decreto 53 de 1993 o que se vincularon de manera posterior a la entidad, en los siguientes términos: (...) A partir de lo expuesto se concluye que al señor (...), desde el año 1994 hasta el 2002, se le afectó negativamente su salario, pues, del 100% de su asignación salarial se le descontó un 30% al cual se le otorgó el carácter de prima especial, lo que implicó que sobre este porcentaje no se le liquidaran las prestaciones sociales. De otra parte, se tiene que al demandante no se le descontó de su salario y/o asignación básica desde el 2003 el 30% por lo que el 100% de lo que recibió lo hizo sin que se le diera a este porcentaje el carácter de prima especial. De acuerdo con lo anterior al no haberse descontado del salario básico el 30% desde el año 2003, la liquidación de las prestaciones sociales a partir de esa data se le realizó sobre el 100% de la asignación básica, por lo que no resulta procedente la reliquidación de las prestaciones sociales a partir de esa data. En los anteriores términos, si bien, hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo demandado, puesto que le asistía derecho al demandante a obtener la reliquidación de las prestaciones sociales anteriores al año 2003, con base en el 30% del salario que le fue pagado como prima especial, teniendo en cuenta que la reclamación administrativa fue elevada el 21 de septiembre de 2011, es decir, luego de transcurridos más de 3 años desde la expedición de la última sentencia que declaró la nulidad de los decretos que establecían esta forma de liquidación -13 de septiembre de 2007- en criterio de la Sala este derecho se encuentra afectado por el fenómeno de la prescripción trienal previsto en los Decretos 3135 de 1998 y 1848 de 1969. La Sala arriba a esta conclusión con base en la sentencia del 14 de febrero de 2002, por medio de la cual se anuló el artículo 7 del Decreto 50 de 1998, pues, en la misma se indicó que es justo en el momento de su ejecutoria que nace el derecho a la liquidación de prestaciones sociales, con base en el 30% correspondiente a la prima especial de servicios. Con fundamento en lo plasmado con antelación, encuentra la Sala que no hay lugar a ordenar la reliquidación de las prestaciones

sociales del señor (...), pues, si bien es cierto que con anterioridad al año 2003, las mismas no le fueron liquidadas en debida forma, también lo es que desde la fecha de anulación de los respectivos actos administrativos que establecieron el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación durante los años 1992 a 2002, hasta la formulación de la reclamación administrativa habían transcurrido más de tres años, configurándose la prescripción de los derechos reclamados.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 150 NUMERAL 19 LITERAL E; DECRETO 2699 DE 1991 - ARTÍCULO 64; LEY 4 DE 1992 - ARTÍCULO 14; DECRETO 53 DE 1993 - ARTÍCULO 2, 6; LEY 332 DE 1996 - ARTÍCULO 1; LEY 476 DE 1998.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, sentencia del 16 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-23-33-000-2014-00197-00.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SANCIÓN MORATORIA POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS DEL DOCENTE AFILIADO AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO / CONSIGNACIÓN DE CESANTÍAS / PAGO OPORTUNO DE CESANTÍAS / IMPROCEDENCIA DE LA SANCIÓN MORATORIA.

Síntesis del caso: el demandante, en su calidad de docente oficial afiliado al FOMAG, reclama el reconocimiento de la sanción moratoria contemplada en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, por el pago tardío de sus cesantías. Al contestar el libelo, la entidad adjuntó una certificación en la que se indica que inicialmente fueron puestos los dineros a disposición del interesado en la entidad financiera, sin embargo, el pago fue reprogramado por falta de cobro. Conforme a lo anterior, el *a quo* negó las pretensiones, aduciendo que la entidad no cuenta con una herramienta coercitiva que obligue al interesado a acudir a la entidad bancaria para cobrar los dineros desde el mismo momento en que son puestos a su disposición, razón por la cual en el presente caso no hubo mora en el pago.

Problema jurídico: ¿Resulta procedente el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, por el pago tardío de las cesantías parciales del demandante, desde el 04 septiembre al 26 diciembre 2019?

Tesis: «De la normatividad transcrita, concluye la Sala que la administración en materia de reconocimiento y pago de cesantías, cuenta con unos términos: -. Para expedir el acto de reconocimiento de las cesantías definitivas o parciales, 15 días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de la liquidación, siempre y cuando el peticionario reúna los requisitos exigidos para tal efecto. -. Para efectuar el pago de la prestación social en mención, la entidad tiene un plazo máximo de 45 días hábiles, a partir del momento en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público. Si la entidad no realiza el pago dentro del término estipulado, ésta deberá reconocer y pagar una sanción por mora equivalente a un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las cesantías. (...) Es por ello, que el plazo de 45 días con que cuenta la administración para hacer el pago inicia una vez hayan transcurrido los 15 días siguientes a la radicación de la petición y con los cuales cuenta la administración para emitir un pronunciamiento de fondo, adicionados por los días de ejecutoria del acto de reconocimiento y liquidación; porque tal como lo manifestó el Consejo de Estado: “si se aceptara que el término empieza a contabilizarse una vez expedido el acto administrativo, se estaría avalando el retardo injustificado de la administración en proferirlo, desconociendo los motivos que el legislador tuvo para la consagración de esta sanción”. (...) En ese sentido se tiene que, como la solicitud de reconocimiento y pago de cesantías definitivas se elevó el 22 de mayo de 2019, la entidad contaba con el término de 15 días para resolver la misma, los que se cumplían el 13 de junio de 2019, no obstante, la Secretaría de Educación del Departamento del Meta expidió la Resolución No. 2698 del 26 de junio de 2019, es decir, por fuera de la oportunidad prevista en el ordenamiento para tal propósito. Por lo tanto, en el presente caso se encuentra la Sala en la hipótesis de ACTO ESCRITO EXTEMPORÁNEO. (...) Por su parte, la entidad demandada, en el escrito de contestación aportó una certificación de pago de cesantías suscrita por la Vicepresidencia del FOMAG -Fiduprevisora S.A. en la que se indica que “el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio programó pago de Cesantía DEFINITIVA reconocida por la Secretaria de Educación de META, al docente (...), Mediante Resolución No. 2698 de fecha 26 de Junio de 2019, quedando a disposición a partir del 15 de Julio de 2019 el cual no fue cobrado y se reprogramó nuevamente el 23 de Diciembre de 2019 por valor de \$5.726.129, a través del Banco BBVA COLOMBIA por ventanilla, en la Sucursal LOS CENTAUROS .”. (...) Así las cosas, resulta evidente que al demandante no le asiste el derecho al pago de la sanción moratoria, comoquiera que la entidad demandada tenía hasta el 4 de septiembre de 2019 para poner a disposición el dinero reconocido por concepto de cesantías definitivas a su favor y, como se advirtió en parte precedente, ello ocurrió el 15 de julio de 2019, es decir, dentro del término previsto para el efecto. Lo anterior, tiene asidero en el pronunciamiento reciente de la Sala Plena del este Tribunal en sentencia del 14 de julio de 2022, a través de la cual unificó criterios, en el sentido de adoptar los parámetros jurisprudenciales de la sentencia del 24 de marzo de 2022

del H. Consejo de Estado, relativa a la contabilización de los términos en materia de sanción moratoria, específicamente en lo atinente al extremo final de la penalidad, en el sentido de que para establecer el extremo final de la sanción moratoria, ha de acudirse a la fecha en que los recursos quedaron a disposición del beneficiario, es decir, que no ha de tenerse en cuenta la fecha en que efectivamente se reciben los dineros correspondientes al pago de las cesantías, sino que lo importante es establecer con claridad la disposición de los recursos para que el interesado pueda reclamarlos en la entidad bancaria y que solo excepcionalmente, podría tenerse la fecha del cobro efectivo, si la parte interesada prueba suficientemente haber desplegado trámites y esfuerzos para lograr el pago, sin haberlo logrado en la primera puesta a disposición; tesis que en el caso resulta razonable, adicionalmente, porque ante la cercanía de la notificación de la resolución de reconocimiento de las cesantías, el docente debía estar atento a su pago oportuno, como en efecto sucedió, porque no hay norma que obligue al FOMAG a informar sobre la puesta a disposición de los recursos.»

FUENTE FORMAL: LEY 244 DE 1995; LEY 1071 DE 2006 - ARTÍCULO 4 Y 5.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, sentencia del 16 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-33-33-007-2021-00003-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES / SOLDADO VOLUNTARIO / MUERTE DE SOLDADO VOLUNTARIO / MUERTE EN COMBATE / ASCENSO PÓSTUMO / APLICACIÓN DE LA RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA / SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL / EFECTOS DE LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN / APLICACIÓN DE LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN.

Síntesis del caso: la demandante acude a la jurisdicción por vía de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes en su condición de madre – beneficiaria de un extinto Soldado Voluntario que falleció en combate el 21 de febrero de 1998, hecho por el cual fue ascendido póstumamente al grado de Cabo Segundo, y le fueron reconocidas a la demandante las prestaciones sociales ordenadas en el Decreto 2728 de 1968. El juez de primera instancia accedió parcialmente a las pretensiones, reconociendo la pensión deprecada en aplicación del Decreto 1211 de 1990 en virtud del ascenso póstumo aplicado al causante, pero decretando la prescripción cuatrienal de las mesadas causadas antes del 15 de febrero de 2017. La entidad interpuso recurso de

apelación argumentando que el ascenso póstumo es un grado meramente honorífico que no tiene efectos prestacionales, por lo que los beneficiarios del militar fallecido únicamente tienen derecho a las prestaciones ya reconocidas a la demandante.

Problema jurídico: ¿Tiene derecho la demandante al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente contenida en el artículo 189 del Decreto 1211 de 1990, por la muerte del soldado voluntario (...), ocurrida en combate antes del 7 de agosto de 2002?

Tesis: «El Consejo de Estado, en la sentencia SUJ-013-S2 del 4 de octubre de 2018, unificó su jurisprudencia frente a la pensión de sobrevivientes de soldados voluntarios fallecidos en combate antes del 7 de agosto de 2002, el régimen aplicable, la compatibilidad de los emolumentos percibidos en virtud de la muerte con la pensión de sobrevivientes reclamada, la procedencia o no de descuentos, el término de prescripción y los efectos en el tiempo de la sentencia. En dicha providencia, se indicó que la pensión de sobrevivientes fue creada con la finalidad de atender la contingencia derivada de la muerte, para proteger la familia de la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba la persona a su grupo familiar, sin embargo, con anterioridad al Decreto 4433 de 2004, los beneficiarios de los soldados voluntarios fallecidos en combate no tenían derecho a esta prestación, sino simplemente a las prestaciones económicas contenidas en el Decreto 2728 de 1968, por lo cual, su reconocimiento y pago se efectuaba haciendo uso de diferentes normas, esto es, artículo 189 del Decreto 1211 de 1990, Ley 447 de 1998 y artículo 46 de la Ley 100 de 1993, en unos casos declarando la compatibilidad entre la pensión de sobrevivientes y las prestaciones del Decreto 2728 ibídem y en otros su incompatibilidad. Así las cosas, ante esta disparidad de criterios, la alta corporación procedió a realizar un estudio detallado de estos temas haciendo uso del principio de especialidad “del que se extrae que la disposición que regula un asunto especial prevalece sobre aquella de carácter general”, fijando así las siguientes reglas de unificación: “1. Con fundamento en el principio de especialidad, los beneficiarios de los soldados voluntarios fallecidos antes del 7 de agosto de 2002, por causa de heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en mantenimiento del orden público, pueden beneficiarse del régimen de prestaciones por muerte contenido en el artículo 184 del Decreto 095 de 1989 o en el artículo 189 del Decreto 1211 de 1990, según la fecha de muerte, por ser el régimen especial que regula de manera particular el supuesto de hecho a que se refiere la norma, pues tal medida se armoniza con los principios protectorio, pro homine, de justicia y de igualdad que encauzan el derecho laboral. 2. Al reconocer el derecho a la pensión de sobrevivientes de soldados voluntarios fallecidos en combate, no habrá lugar a descuentos de lo pagado por concepto de compensación y cesantías dobles a sus beneficiarios en virtud del Decreto 2728 de 1968. 3. Al hacer extensivo el régimen especial para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios de los soldados voluntarios fallecidos antes del 7 de agosto de

200213, por causa de heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en mantenimiento del orden público, el término prescriptivo que debe atenderse en relación con las mesadas pensionales, es el cuatrienal de acuerdo con lo señalado en el régimen propio de las Fuerzas Militares (artículo 169 del Decreto 095 de 1989 y artículo 174 del Decreto 1211 de 1990).” Por último, frente a los efectos en el tiempo de las sentencias de unificación, la corporación concluyó que “las reglas de unificación contenidas en esta sentencia deben aplicarse de manera retrospectiva a todos los casos pendientes de discusión tanto en vía administrativa como en vía judicial”, aclarando que frente a los casos en los que ya operó la cosa juzgada, resultan inmodificables en salvaguarda del principio de seguridad jurídica. (...) Así las cosas, analizado el caso particular, el mismo se ajusta a los supuestos fácticos que sirvieron para proferir la unificación en sentencia del Consejo de Estado, pues nótese que se trata de una pensión de sobrevivientes de un soldado voluntario fallecido en combate con anterioridad al 7 de agosto de 2002, siendo la misma aplicable al particular, pues aunque fue pronunciada con posterioridad a la presentación de la demanda, no puede olvidarse que tiene efectos retrospectivos, y abarca a todos los casos pendientes de discusión tanto en vía administrativa como en vía judicial. (...) En ese orden de ideas, en este caso en virtud del principio de favorabilidad, debe aplicarse el artículo 189 del Decreto 1211 de 1990, concediéndose la pensión de sobrevivientes a la demandante conforme lo expresa el literal d) de esa disposición, toda vez que el causante no contaba con 12 años servicios, habida cuenta que solo estuvo en la institución 6 meses y 11 días, dado que en acto demandado se indica que el causante estuvo vinculado entre el 10 de agosto de 1997 y el 21 de febrero de 1998 (Pág. 18. Act. 2).»

FUENTE FORMAL: DECRETO 2728 DE 1968; DECRETO 1211 DE 1990 - ARTÍCULO 185 Y 189.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, sentencia del 16 de marzo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicación: 50-001-33-33-005-2018-00036-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PAGO DE LA SANCIÓN MORATORIA / TÍTULO DE TESORERÍA / MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Problema jurídico: ¿Es viable ordenar que se cargue el valor de la sanción moratoria a los bonos de tesorería que deberá expedir la cartera de hacienda?

Tesis: «Como puede notarse, el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, explica claramente que en adelante los recursos del FOMAG solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios, excluyendo expresamente el pago de indemnizaciones económicas como la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías. Para este evento, es decir, financiar el pago de las sanciones por mora a cargo del FOMAG causadas a diciembre de 2019, se facultó Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería, sin que ello implicara operación presupuestal alguna, ya que solo debe presupuestarse para efectos de su redención. En ese sentido se profirieron los Decretos 2020 de 2020 y 473 de 2021 para las vigencias 2019, 2020 y 2021. Finalmente, se expidió el Decreto 942 de 2022 que finalmente modifica el Decreto 1075 de 2015, entre otras cosas, en lo relacionado con el pago la sanción moratoria, la cual en ningún momento estará a cargo de los recursos del FOMAG, sino de la entidad territorial o la sociedad fiduciaria o ambas, según sea el caso. De acuerdo con lo anterior, para la Sala es claro que tal disposición rige desde la fecha de publicación, esto es, 25 de mayo de 2019, como quiera que antes de esta disposición el artículo 2 del Decreto 1272 de 2018, que subrogó el artículo 2.4.4.2.3.2.28 del Decreto 1075 de 2015 señalaba claramente que “El pago de la sanción moratoria se hará con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin perjuicio de las acciones legales o judiciales correspondientes que se deban adelantar en contra de quien dé lugar a la configuración de la sanción moratoria, con el fin de que el Fondo recupere las sumas pagadas por el incumplimiento de los términos previstos en la Ley 1071 de 2006.” De esta manera, en el caso particular debe decirse que como quiera la reclamación se inició el 29 de noviembre de 2018 y culminó con la sanción moratoria por el periodo comprendido entre el 13 de marzo de 2019 y el 8 de abril de 2019, aún no había sido publicada la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, por lo que no resulta procedente estudiar la procedencia de tal solicitud, dado que la norma que se invoca no había entrado en vigencia, siendo la regla aplicable para ese momento la contenida en el Decreto 1272 de 2018 que indicaba que la sanción moratoria se pagaba con cargo a los recursos del FOMAG. En todo caso, debe recordarse que en este asunto, el Tribunal simplemente está emitiendo una condena en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, por la sanción moratoria derivada del pago tardío de las cesantías, sin indicar expresamente la procedencia de los recursos con los que se pagará la condena, dado que tales actuaciones hacen parte de la gestiones internas que debe hacer la entidad para cumplir la sentencia, haciendo las operaciones administrativas y presupuestales necesarias conforme a las normas que regulan la materia, en consecuencia no se accederá a esta solicitud.»

FUENTE FORMAL: LEY 1955 DE 2019 - ARTÍCULO 57; DECRETO 2020 DE 2019; DECRETO 473 DE 2021; DECRETO 942 DE 2022; DECRETO 1272 DE 2018.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, sentencia del 16 de marzo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicación: 50-001-33-33-008-2019-00371-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA DEL EMPLEADO EN PROVISIONALIDAD / DESVINCULACIÓN POR SUPRESIÓN DEL CARGO PÚBLICO / REESTRUCTURACIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL / ACTO DE RETIRO DEL SERVICIO POR SUPRESIÓN DEL CARGO PÚBLICO / ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDABLE.

Síntesis del caso: el demandante solicita la nulidad del acto administrativo mediante el cual fue declarado insubsistente su nombramiento en el cargo de Instructor Deportivo Nivel Técnico Código 313-Grado 3, decisión que fue adoptada debido a la supresión de dicho empleo de la Planta de Personal del municipio de Puerto Lleras, en virtud de la reestructuración realizada por el Alcalde del municipal en ejercicio de las facultades que le otorgó el Concejo Municipal, razón por la que también solicita la nulidad de los actos que dispusieron dicha reorganización administrativa; y como restablecimiento del derecho, solicita su reincorporación al cargo que venía desempeñando, o a otro de igual o superior jerarquía. El *a quo* accedió a las pretensiones, al considerar que el Alcalde realizó una modificación a la estructura administrativa del municipio, para lo cual no tenía competencia por ser exclusiva del Concejo Municipal. La entidad interpuso recurso de apelación, aduciendo groso modo que la insubsistencia del nombramiento del demandante devino de una modificación en la planta de personal que tuvo origen en facultades ordinarias del Alcalde, y no del Acuerdo que estableció la estructura del municipio.

Problema jurídico: ¿El Decreto No. 000006 del 17 de febrero de 20171, por medio del cual se acogió la estructura administrativa de la administración central del municipio de Puerto Lleras es susceptible de demandarse en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «En lo que atañe al control de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha señalado que «solo son demandables las decisiones de la Administración capaces de producir efectos jurídicos, pues el acto administrativo se caracteriza por ser la manifestación de voluntad de la Administración que crea, define, modifica o extingue una determinada situación jurídica, y en general, produce efectos en derecho», y en los asuntos relacionados con el retiro de los servidores públicos con ocasión de reestructuración administrativa, el mismo órgano de cierre ha indicado que debe demandarse el acto administrativo que afecta directamente al empleado, para lo cual, es necesario analizar las situaciones fácticas y jurídicas del caso para definir el acto enjuiciable. (...) Así las cosas, en el caso particular, los actos enjuiciables, en este caso, son el Decreto 000007 del 17 de febrero de 2017, por medio del cual se estableció la planta de personal del nivel central del Municipio de Puerto Lleras y a su vez suprimió unos cargos, toda vez que este acto administrativo definió con carácter definitivo la supresión del cargo del que era titular el demandante, así como el Decreto 000015 del 17 de febrero de 2017, por medio del cual se declaró insubsistente el nombramiento provisional del demandante por supresión del cargo y la Resolución No. 000091 del 17 de abril de 2017, por medio del cual se resolvió un recurso de reposición interpuesto contra el decreto anteriormente referido, decisiones que definieron la situación jurídica del demandante. Lo anterior, sin perjuicio de que, en el marco de la apelación formulada, forzosamente deba abordarse algunos argumentos referidos al Decreto 000006 del 17 de febrero de 2017, acto que no es enjuiciable por este medio de control, por cuanto se trata de un acto administrativo de carácter general. En consecuencia, la sala se inhibirá de pronunciarse de fondo sobre la pretensión de nulidad del Decreto 00006 de 2017.»

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SUPRESIÓN DEL CARGO PÚBLICO / PROCEDENCIA DE LA SUPRESIÓN DE CARGO DE CARRERA ADMINISTRATIVA / ACTO DE REESTRUCTURACIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL / FACULTAD PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES.

Problema jurídico: ¿El Decreto 000007 del 17 de febrero de 2017, por medio del cual se estableció la planta de personal del nivel central del Municipio de Puerto Lleras y suprimió algunos cargos, entre ellos, el que ocupó el demandante, el Decreto 000015 del 17 de febrero de 2017, por medio del cual se declaró insubsistente el nombramiento provisional del actor por supresión del cargo y la Resolución No. 000091 del 17 de abril de 2017, por medio del cual se resolvió un recurso de reposición, son nulos por falta de competencia y, en consecuencia, si hay lugar a reintegrar del demandante al cargo que desempeñaba al momento del retiro o a otro similar?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «Del análisis de la norma transcrita [Decreto 1227 de 2005, art. 95], puede indicarse que las reformas a las plantas de empleos de las entidades territoriales deben obedecer a (i) necesidades del servicio o (ii) procesos de modernización institucional, en cualquiera de los eventos, deberán contar con estudio de justificación o aval técnico que así lo acredite. (...) Entonces, en sana hermenéutica y a partir del estudio de la norma referida [art. 96 ibídem], podemos indicar que, para el Legislador, se entiende como modificación de planta de empleos, aquella que se funde en un estudio técnico y concluya en la necesidad de crear o suprimir empleos por las razones que allí se enlistan o relacionan, es decir, la disposición en cita condiciona o exige que la modificación de plantas empleos traiga consigo la creación de nuevos cargos o la supresión de los ya existentes. Así las cosas, la justificación o estudio técnico que postula el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 y 95 del Decreto 1227 de 2005, es requisito exclusivo para modificar la planta de empleos de las entidades territoriales en aquellos eventos que se determine la necesidad de suprimir los mismos o crear nuevos. (...) De la anterior reseña normativa, se destaca que, tratándose de la supresión de empleos de carrera administrativa, las normas relacionadas exigen la elaboración previa de un claro y soportado estudio técnico que acredite la necesidad de la administración de reducir los gastos de su planta de personal o de modificar su estructura orgánica. Se trata entonces de un presupuesto que sustenta la reforma a las plantas de personal y compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inobservancia genera la nulidad de los actos que le siguen, en tanto se configura su expedición irregular y el desconocimiento a las normas que regulan la carrera administrativa. (...) Por lo anterior, es claro que la supresión de un cargo de carrera administrativa puede originarse en la reestructuración de la planta de personal, y debe procurar una mejora de la Función Pública, de manera que a los servidores públicos inscritos en carrera administrativa se les puede suprimir el cargo mediando los estudios técnicos realizados dentro del proceso de reestructuración de la entidad pública, ante tal eventualidad, el legislador previó como herramientas de protección el derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por entre la reincorporación o en su defecto, recibir indemnización. (...) Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que el alcalde del municipio de Puerto Lleras, mediante el Decreto 000007 de 2017 (acto acusado) suprimió el empleo que ocupaba el demandante, esto es, el de Instructor Deportivo, Nivel Técnico-Código 313, grado 03, el cual estaba previsto en el Decreto 055 de 2013, y dejó solo dos empleos de Instructor, nivel técnico, código 313, grado 03. De igual manera, la Sala considera que el Alcalde de Puerto Lleras

estaba facultado para suprimir el empleo que ocupó el demandante, sin que para ello debiera requerir la autorización del concejo municipal, toda vez que, en tratándose de un empleo adscrito a la estructura central de la administración municipal, tal supresión no implicó una modificación a la estructura de la administración y mucho menos de las funciones de sus dependencias. Así las cosas, el cargo por falta de competencia propuesto por la parte demandante no está llamado a prosperar. Cabe precisar que debe distinguirse entre la facultad que le asiste al concejo municipal para determinar la estructura (dependencia) de la administración municipal y la que le compete al alcalde en relación a la creación, supresión o fusión de empleos, para lo cual ostenta plena competencia constitucional y legal, siempre y cuando no implique un rediseño institucional. (...) Así las cosas, no es correcto afirmar que el Decreto 000006 del 17 de febrero de 2017 haya servido de fundamento sine qua non para la expedición del Decreto 000007 de la misma fecha, ya que la supresión de los cargos plasmada en este último decreto devino del estudio técnico realizado por el ente territorial, aspecto que sirvió de fundamento para la expedición de dicho acto administrativo y respecto del cual la parte demandante no controvertió en la audiencia inicial que se llevó a cabo en el presente proceso; por el contrario, cabe recordar que la discusión propuesta giró en torno a la presunta falta de competencia del alcalde municipal para adoptar las determinaciones plasmadas en los decretos estudiados. En tal sentido, se aprecia que la parte demandante atacó la legalidad de los actos que antecedieron la declaratoria de insubsistencia, pero en nada se introdujo a cuestionar o controvertir la razón fundamental del retiro del servicio, es decir, la supresión del cargo como causal basada en un estudio técnico previo, situación que, al no ser objeto de debate, la Sala no puede hacer consideración alguna. Adicional a lo anterior, cabe precisar que tal como se señaló en el parámetro normativo general que fundamenta la presente decisión, los estudios técnicos son necesarios para justificar la modificación de plantas de personal; no obstante, se reitera, que el alcance y resultados de los estudios adelantados que determinaron la supresión de cargos, entre ellos el del actor, no fueron cuestionados en este caso y tampoco representa un punto tratado en el fallo ni la apelación; de hecho, la supresión del cargo ocupado provisionalmente por el actor y su retiro del servicio por dicha causa, al anteceder un estudio técnico que soportaba tal determinación, fueron hechos respecto de los cuales hubo consenso entre las partes y por ende no fueron sometidos a juzgamiento. En consecuencia, se tiene que el Decreto 000007 del 17 de febrero de 2017 tuvo como fundamento el estudio técnico previo realizado por el ente territorial, el cual arrojó la necesidad de suprimir varios cargos, incluido el que ocupaba el demandante. Y, como la supresión anotada fue la base para la declaratoria de insubsistencia plasmada en el Decreto 000015 del 17 de febrero de

2017, se tiene que este último acto se ajusta a la ley y, por ende, no hay lugar a declarar su nulidad.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 313 Y 315; LEY 909 DE 2004 - ARTÍCULO 46; DECRETO 1227 DE 2005 - ARTÍCULO 95, 96 Y 97.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 4, sentencia del 16 de marzo de 2023, M.P. Nohra Eugenia Galeano Parra, radicación: 50-001-33-33-007-2017-00240-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / RECONOCIMIENTO A PADRES DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES / SOLDADO VOLUNTARIO / MUERTE DE SOLDADO VOLUNTARIO / MUERTE EN COMBATE / ASCENSO PÓSTUMO / ACRECIMIENTO DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES.

Síntesis del caso: la demandante solicita el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, en calidad de madre de un extinto Cabo Segundo (póstumo), y adicional a ello, solicita el reconocimiento del 100% de la prestación en aplicación de la figura del acrecimiento, debido al posterior fallecimiento del padre del causante, al no existir más beneficiarios. El *a quo* accedió a las pretensiones en aplicación de las reglas de unificación fijadas por el Consejo de Estado, pero reconociendo la prestación a la demandante en un 50% por el lapso comprendido entre la muerte del causante, y el fallecimiento de su padre, pues en ese periodo se causó el derecho en favor del progenitor. La parte actora interpuso recurso de apelación por estar inconforme con la decisión.

Problema jurídico: ¿Le asiste derecho a la señora [demandante] en calidad de madre del extinto Cabo segundo Póstumo [causante] al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente en un 50% de las partidas que trata el artículo 158 del Decreto 1211 de 1990, ante el fallecimiento del señor (...), quien era el padre del otrora Cabo segundo Póstumo?

Tesis: «De lo anterior se deduce que el artículo 8 del Decreto 2728 de 1968, estableció algunas prestaciones de carácter económico a favor de los beneficiarios de los soldados que mueren combate o por acción directa del enemigo, así mismo en el Estatuto del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, se fijaron una serie de prestaciones a favor de los ascendientes o descendientes de los

Oficiales o Suboficiales muertos en combate o por acción directa del enemigo, dentro de las cuales se encuentra el reconocimiento y pago de pensión de sobrevivientes, la cual no fue consagrada para el régimen de prestaciones sociales de soldados de las Fuerzas Militares. A través de Sentencia de Unificación del 04 de octubre del 2018, el Consejo de Estado, zanjó toda duda sobre la procedencia del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios de los Soldados Voluntarios que fallecieron por causa de heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, indicando como reglas de unificación las siguientes: "(...)"

1. Con fundamento en el principio de especialidad, los beneficiarios de los soldados voluntarios fallecidos antes del 7 de agosto de 2002, por causa de heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en mantenimiento del orden público, pueden beneficiarse del régimen de prestaciones por muerte contenido en el artículo 184 del Decreto 095 de 1989 o en el artículo 189 del Decreto 1211 de 1990, según la fecha de muerte, por ser el régimen especial que regula de manera particular el supuesto de hecho a que se refiere la norma, pues tal medida se armoniza con los principios protectorio, pro homine, de justicia y de igualdad que encauzan el derecho laboral.
2. Al reconocer el derecho a la pensión de sobrevivientes de soldados voluntarios fallecidos en combate, no habrá lugar a descuentos de lo pagado por concepto de compensación y cesantías dobles a sus beneficiarios en virtud del Decreto 2728 de 1968.
3. Al hacer extensivo el régimen especial para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios de los soldados voluntarios fallecidos antes del 7 de agosto de 2002, por causa de heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en mantenimiento del orden público, el término prescriptivo que debe atenderse en relación con las mesadas pensionales, es el cuatrienal de acuerdo con lo señalado en el régimen propio de las Fuerzas Militares (artículo 169 del Decreto 095 de 1989 y artículo 174 del Decreto 1211 de 1990)". Respecto del acrecimiento de la pensión de sobreviviente en primer lugar debe señalarse que dicho término hace referencia a la posibilidad que ostenta una persona a que, en virtud de una norma, las cuotas parte de los sobrevivientes cuyo derecho ha fenecido debido, por ejemplo, al cumplimiento de una condición (alcanzar la mayoría de edad), acrezcan o aumenten la cuota de quien sigue siendo el titular del derecho a percibir la pensión de sobreviviente. En ese orden de ideas, como se determinó en la sentencia de unificación del 04 de octubre de 2018, en virtud de los principios de especialidad, protectorio, pro homine, igualdad y justicia, es procedente inaplicar el artículo 8 del Decreto 2728 de 1968, con fundamento en el artículo 4 de la Constitución Política, en cuanto que no consagra el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes a favor de los familiares de los soldados voluntarios muertos en combate o por acción directa del enemigo, para en su lugar, aplicar el artículo 189 del Decreto 1211 de 1990, que sí reconoce esa prestación a favor de los beneficiarios señalados en el artículo 185 ibidem. Entonces, conforme al artículo 185 del Decreto 1211 de 1990, son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes de los soldados voluntarios muertos en combate por acción directa del enemigo que fueron

ascendidos póstumamente a Cabo segundo, las siguientes personas: (...) Por su parte, el artículo 188 del Decreto 1211 de 1990 prevé a su vez, las formas de extinción de pensiones así: (...) Conforme a lo anterior, se colige que, en ausencia de cónyuge sobreviviente ni hijos, la prestación se divide entre los padres, ante lo cual, por el fallecimiento de uno de ellos, no podría efectuarse el acrecimiento de la cuota parte del padre sobreviviente, pues en los términos del artículo 188 del Decreto 1211 de 1990, sólo sería posible el acrecimiento de la porción de la pensión entre el cónyuge y los hijos y, entre los hijos entre sí. Sin embargo, se evidencia que la Corte Constitucional a través de sentencia T-685 de 2007, consideró procedente en virtud del principio de favorabilidad acceder al acrecimiento de la pensión de sobreviviente que había sido negado por el Ministerio de Defensa con fundamento en los preceptos contemplados en el Decreto 1211 de 1990. (...) Entonces, en este caso si bien la pensión de sobrevivientes como se estableció por el a quo habría lugar a reconocerla “desde el momento de su causación, al momento del fallecimiento del soldado”, el pago de la misma se realiza a partir del 19 de diciembre de 2015, en virtud de la prescripción, por lo que, de entrada se advierte que existe un periodo causado desde el 19 de diciembre de 2015 al 4 de mayo de 2019, en el que los beneficiarios de la prestación serían los dos padres del occiso, por lo que, para dicho lapso sólo le asistiría derecho a la demandante del 25% de las partidas como se estableció en la primera instancia, es decir, el 50% de la pensión de sobrevivientes, pues el otro 50% le correspondería a la masa sucesoral del señor (...) quien, en calidad de padre, ostenta la categoría de ser el otro beneficiario del Cabo Segundo Póstumo- aspecto que no es el objeto de discusión dentro del presente asunto.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 2728 DE 1968 - ARTÍCULO 8; DECRETO 1211 DE 1990 - ARTÍCULO 185, 188, 189.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 3, sentencia del 16 de marzo de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicación: 50-001-33-33-003-2020-00090-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SANCIÓN MORATORIA POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS DEL AFILIADO AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO / INDEXACIÓN DE LA CONDENA DE LA SANCIÓN MORATORIA.

Problema jurídico: ¿Es procedente ordenar la indexación de las sumas de dinero que resultaren a favor de la demandante desde el día en el que dejó de causarse la sanción moratoria hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso, como lo determinó el a quo?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «Al respecto, el H. Consejo de Estado en sentencia de unificación indicó que: la naturaleza sancionadora, el cuantioso cómputo sistemático y prolongado en el tiempo sin que implique periodicidad, y la previsión intrínseca del ajuste del salario base con el IPC, indican con toda certeza que la sanción moratoria no puede indexarse a valor presente, razón por la cual, la Sección Segunda del Consejo de Estado sentará jurisprudencia en tal sentido. Sin embargo, ello no implica el ajuste a valor de la condena eventual, en los términos descritos en el artículo 187 del CPACA. Mas adelante, la alta corporación en sentencia del 26 de agosto de 2019, indicó que al consolidarse una suma líquida de dinero derivada de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, “ese valor total sí es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y c) una vez queda ejecutoriada la condena no procede indexación, sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.” (...) Así las cosas, con base en la jurisprudencia que en la actualidad rige la materia, debe modificarse la sentencia de primera instancia, habida cuenta que el a quo condenó a la demandada a actualizar el valor resultante a favor de la demandante por concepto de sanción moratoria con corte al 18 de marzo, siendo lo correcto con corte a 17 de febrero de 2019, dado que las cesantías, como ya se indicó fueron puestas a disposición de la demandante el 18 de febrero de 2019.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 187, 192 Y 195.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, sentencia del 9 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-33-33-005-2019-00392-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PERSONAL CIVIL DEL MINISTERIO DE DEFENSA / PERSONAL CIVIL NO UNIFORMADO DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL / PENSIÓN DE JUBILACIÓN DEL PERSONAL CIVIL DEL MINISTERIO DE DEFENSA / REQUISITOS DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DEL PERSONAL CIVIL DEL MINISTERIO DE DEFENSA / ALCANCE DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL.

Síntesis del caso: el actor prestó servicios al Ejército Nacional, habiéndose vinculado inicialmente entre el 5 de abril de 1984 y el 10 de junio de 1985 como Soldado Regular y, posteriormente, se vinculó como Auxiliar de Servicios (personal civil) desde el 1° de noviembre de 1994 y hasta el momento de presentación de la demanda, por un periodo de 22 años, 5 meses y 23 días. Acude a la jurisdicción para solicitar el reconocimiento de una pensión de jubilación conforme al Decreto 1214 de

1990 aplicable para el personal no uniformado del Ministerio de Defensa, aduciendo estar en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 en virtud de su vinculación inicial entre los años 1984 y 1985, cuando prestó el servicio militar obligatorio.

Problema jurídico: ¿El demandante, en su calidad de personal civil no uniformado, tiene derecho al reconocimiento de una pensión de jubilación en los términos del artículo 98, del Decreto 1214 de 1990? ¿Resulta viable acumular el tiempo laborado como militar a la FUERZA PÚBLICA y el prestado como personal civil del MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «Del recuento realizado hasta este momento, se colige lo siguiente: (i) el grupo conformado por los miembros de las FUERZAS MILITARES y de la POLICIA NACIONAL no es equiparable con el grupo conformado por los civiles que laboran para la misma cartera e institución, por lo tanto, la diferencia en su trato en materia prestacional, no resulta discriminatorio, (ii) para gozar de los beneficios prestacionales derivados del Decreto 1214 de 1990, se requiere encontrarse vinculado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y (iii) el SISTEMA INTEGRAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL contenido en la Ley 100 de 1993, no se aplica a los miembros de las FUERZAS MILITARES ni de la POLICIA NACIONAL, indistintamente a la fecha de su vinculación. Respecto de la exigencia de tener vinculación en calidad de personal civil del MINISTERIO DE DEFENSA y de la POLICIA NACIONAL, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, para ser destinatarios del Decreto 1214 de 1990, el CONSEJO DE ESTADO en sentencia del 8 de octubre de 2020, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 63001-23-33-000-2017-00070-01(0776-18), C.P. CARMELO PERDOMO CUÉTER, refirió: [...] En esas condiciones, para ser beneficiario de lo dispuesto en el Decreto 1214 de 1990, se requiere la vinculación oficial con el MINISTERIO DE DEFENSA o con la POLICIA NACIONAL, como empleado civil antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, sin que para ello, pueda estimarse una vinculación en una calidad diferente a esa. Una cosa es que, habiéndose acreditado la vinculación oficial en calidad de empleado civil con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, se pueda para efectos de completar el tiempo de servicio requerido en el artículo 98, del Decreto 1214 de 1990, y ser acreedor de la pensión de jubilación por tiempo continuo que allí se contempla, el prestado en el servicio militar obligatorio, porque así lo permite dicho artículo. Es más, el CONSEJO DE ESTADO, ha encontrado la viabilidad de computar tiempos servidos como militar y como civil con la finalidad de obtener la pensión de jubilación consagrada en el Decreto 1214 de 1990, siempre y cuando no haya un reconocimiento prestacional previo, en el que se hubiere considerado para fines prestacionales el tiempo servido como militar, pues en ese caso, no se puede pretender otra pensión por el mismo servicio como militar. Descendiendo al caso concreto, se observa que el accionante prestó sus servicios

al MINISTERIO DE DEFENSA, primero, en virtud del servicio militar obligatorio, del 5 de abril de 1984, al 30 de agosto de 1986, después, como SOLDADO VOLUNTARIO, del 1 de septiembre de 1985 hasta el 1 de noviembre de 1994 y, por último, como civil del 29 de noviembre de 1994 al 22 de mayo de 2017, para un total de 33 años y 18 días (fl. 17 expediente digital). [...] Entonces, atendiendo el pequeño recuento normativo y jurisprudencial, se tiene que el acto administrativo demandado no es violatorio del artículo 98, del Decreto 1214 de 1990, toda vez que el accionante se vinculó al MINISTERIO DE DEFENSA, en su condición de civil con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (23 de diciembre de 1993), dado que inició en esa condición el 29 de noviembre de 1994, por lo tanto, el mentado Decreto no le es aplicable para efectos pensionales, sino que su situación jurídica se rige por la Ley 100 de 1993, conforme lo preceptuado en el artículo 279, de la Ley 100 de 1993. No resulta acertado el planteamiento del demandante, que por haber prestado su servicio militar obligatorio y luego desempeñarse como SOLDADO VOLUNTARIO en el MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL, con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, le resulta igualmente aplicable el citado Decreto, ya que, como se explicó en precedencia, es requisito sine qua non, el que la vinculación oficial con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley para ser destinatario del régimen especial contemplado en el Decreto en mención, sea en calidad de personal civil, lo que no pueda suplirse con la vinculación que tuvo como militar, en vista de que, se trata de calidades totalmente diferentes, sin que sea posible equipararlas como si fueran lo mismo, por el solo hecho de prestar los servicios a la misma Institución. [...] Es así que, como el nombramiento del demandante como personal civil fue con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, no es posible extender los efectos jurídicos del Decreto 1214 de 1990, a su caso, como quiera que, el artículo 279, de la Ley 100 de 1993 propendió por proteger los derechos adquiridos de quienes se encontraban en esa calidad con anterioridad a la Ley 100 de 1993, pues, con esta Ley se eliminó el régimen especial regulado en el aludido Decreto, por lo que, los nuevos servidores, es decir, aquellos vinculados en el mismo ramo dentro de la vigencia de la Ley en referencia, no se le desconocen derechos adquiridos salvo lo estipulado en el artículo 11, de la Ley 100 de 1993.» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 9 de marzo de 2017, radicado No 25000-23-25-000-2011-00040-01 (3823-2014), C.P.SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ; Sentencias del 1 de septiembre de 2014, Sección 2ª, Subsección A, radicado No 25000-23-25-000-2010-00166-01(1641-12), C.P. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN y del 9 de marzo de 2017, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 25000-23-25-000-2011-00040-01, C.P. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ; sentencia del 8 de octubre de 2020, Sección Segunda, Subsección B, radicado No 63001-23-33-000-2017-00070-01(0776-18), C.P. CARMELO PERDOMO CUÉTER.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 2 de febrero de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicado: 50001233300020170047400.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN / PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE LA RAMA JUDICIAL / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL DE LA RAMA JUDICIAL / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL / LEY 100 DE 1993.

Síntesis del caso: el demandante solicita la reliquidación de la pensión que le fue reconocida, concretamente en lo relativo al ingreso base de liquidación (IBL), pues la entidad reconoció la prestación teniendo en cuenta la Ley 100 de 1993, pese a admitir que hace parte del régimen de transición, razón por la cual pretende que se ordene el reajuste con base en la norma especial, es decir, el Decreto 546 de 1971 para que el IBL esté determinado por la asignación más alta devengada durante el último año, e incluyendo todos los factores percibidos durante el mismo lapso.

Problema jurídico: ¿Es procedente reliquidar la pensión de vejez del demandante, tomando como ingreso base de liquidación la asignación básica más elevada que hubiere devengado en el último año e incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de servicio de conformidad con lo señalado en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971 por ser beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993?

Tesis: «(...) el Consejo de Estado, en sentencia del 11 de junio de 2020, unificó criterios en relación con la aplicación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, para el régimen especial de los empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público, en la cual se mantiene el mismo criterio de unificación que se hizo para los beneficiarios del régimen general establecido en la Ley 33 y 62 de 1985, esto es, que para efectos del reconocimiento pensional de los empleados de la Rama Judicial y el Ministerio Público beneficiarios del régimen de transición, se les aplicará el régimen anterior en cuanto a la edad, tiempo de servicio y tasa de reemplazo; y, el ingreso base de cotización se determinará atendiendo las previsiones normativas de los artículos 21 y 36 inciso 3º de la Ley 100 de 1993. (...) Lo anterior, constituye el actual precedente jurisprudencial y por ende tiene carácter vinculante respecto de asuntos que se encuentren pendientes de definirse en sede administrativa y judicial. En la misma providencia se estableció que por regla general la Sección Segunda ha dado aplicación al precedente en forma retrospectiva, señalando que la regla jurisprudencial allí definida debe aplicarse en los siguientes eventos: "(i) respecto de los asuntos similares que actualmente se están tramitando en el seno de la administración; (ii) respecto de los procesos similares que se están adelantando en

juzgados, tribunales administrativos y Consejo de Estado. En consecuencia, no tiene efectos respecto de aquellos asuntos en los que ya existe sentencia ejecutoriada. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos están amparados por la cosa juzgada y en consecuencia resultan inmodificables”; en garantía de la seguridad jurídica y prevalencia de los principios fundamentales de la Seguridad Social. (...) En consecuencia, y de acuerdo con el marco jurisprudencial antes señalado se tiene que al demandante se le debe liquidar la pensión de vejez con el 75% del promedio devengado en los últimos diez (10) años de servicio, teniendo en cuenta que para la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (1º de abril de 1994) le hacían falta más de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión (13 años, 10 meses y 6 días), de conformidad con lo señalado en el artículo 21 y 36 inciso 3 de la Ley 100 de 1993. Ahora, frente a los factores salariales que deben ser incluidos para la determinación del IBL con el fin de realizar el cómputo de la mesada pensional de los empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público, beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, son los descritos en el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994; así mismo, en la sentencia de unificación del Consejo de Estado se indicó que para este mismo efecto se tendrían en cuenta: “la prima especial de que trata por la Ley 332 de 1996, que modificó la Ley 4ª. de 1992, para los magistrados y agentes delegados ante la Rama Judicial; la bonificación por compensación creada por el Decreto 610 de 1998 para los magistrados y por el Decreto 1102 de 2012 para los magistrados y agentes del Ministerio Público ante magistrados de tribunales; la prima de productividad para los empleados judiciales ordenada por el Decreto 2460 de 2006; la bonificación por actividad judicial establecida por el Decreto 3900 de 2008 para los jueces y procuradores judiciales 1, y la bonificación judicial instituida por el Decreto 383 de 2013 para los servidores de la Rama Judicial, en el entendido que las disposiciones mediante las cuales se crearon dichos emolumentos se indicó constituyen factor salarial para efectos de determinar el ingreso base de cotización, siempre y cuando respecto de ellos se hayan efectuado los aportes correspondientes”. (...) Así las cosas y a pesar que al demandante se le reconoció el ingreso base de liquidación, teniendo en cuenta los últimos 10 años de servicio, esto es, entre 1º de mayo de 2005 y el 30 de abril de 2015, la Sala encuentra que el señor (...) tiene derecho a que se le reliquide el ingreso base de liquidación incluyendo los sueldos devengados entre el 1º de noviembre de 2007 y el 31 de diciembre de 2017, como quiera que luego del reconocimiento pensional en el año 2016 continuó vinculado a la Rama judicial hasta el 31 de diciembre de 2017, de conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Ley 100 de 1993. (...) De acuerdo con lo anterior, el señor (...) tiene derecho a que la entidad demandada le reliquide la pensión de vejez incluyendo los factores salariales asignación básica, prima especial, bonificación por servicios prestados, bonificación por actividad judicial y bonificación judicial, devengados entre el 1º de noviembre de 2007 y el 31 de diciembre 2017; a partir del 1º enero de 2018 como quiera que el reconocimiento pensional estaba condicionado a la fecha del retiro del servicio.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 1158 DE 1994 - ARTÍCULO 1; DECRETO 1660 DE 1978 - ARTÍCULO 132; DECRETO 546 DE 1971 - ARTÍCULO 6; DECRETO 691 DE 1994 - ARTÍCULO 6; DECRETO 717 DE 1978; DECRETO 911 DE 1978.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, sentencia del 30 de marzo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicación: 50-001-33-33-007-2017-00385-02.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA DEL EMPLEADO EN PROVISIONALIDAD / VACANCIA TEMPORAL / DESVIACIÓN DE PODER.

Síntesis del caso: el demandante fue nombrado en provisionalidad para ocupar el cargo de Agente de Tránsito, Nivel Técnico Código 340 Grado 2 del municipio de Villavicencio, con fundamento en su vacancia temporal presentada como consecuencia de la medida de aseguramiento intramural de la que fue objeto su titular. Posteriormente, devino una reestructuración de la planta de personal del municipio, en virtud de la cual fue declarado insubsistente el nombramiento del actor, con fundamento en la supuesta reincorporación del titular del empleo, hecho que se apartaba de la realidad, pues continuaba privado de la libertad. Mediante orden de tutela se dispuso el reintegro provisional del demandante. Por esta razón acude a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando declarar la nulidad del acto de insubsistencia, con el consecuente pago de los salarios y prestaciones causados por el lapso que estuvo desvinculado, y de igual forma, el pago de perjuicios de índole material en la modalidad de daño emergente, así como inmateriales. El *a quo* accedió parcialmente a las pretensiones, concretamente, negando lo relativo al reconocimiento de perjuicios materiales e inmateriales, razón por la cual, la parte actora interpuso recurso de apelación.

Problema jurídico: ¿Le asiste derecho al demandante a ser reintegrado al cargo que ocupaba en provisionalidad de Agente de Tránsito, Nivel Técnico Código 340 Grado 2 del Municipio de Villavicencio?

Tesis: «(...) Al respecto, el Consejo de Estado ha ilustrado desde la evolución normativa la distinción de los empleados nombrados en provisionalidad con anterioridad a la vigencia de la Ley 909 de 2004 y con posterioridad de la misma, concluyendo que «Conforme al artículo 10 del Decreto 1227 de 2005, reglamentario de la Ley 909 ‘Antes de cumplirse el término de duración (...) del nombramiento provisional, el nominador, por resolución motivada, podrá darlo por terminado’. Esta disposición modifica en forma sustancial el régimen anterior, estableciendo una condición más favorable para los empleados provisionales, respecto de quienes el retiro discrecional cede para dar vía al retiro del servicio motivado en causas que lo

justifiquen. (...)», y ha definido algunos parámetros frente a la motivación del retiro del servicio así: (...) Sin embargo, debe precisarse que el mismo órgano de cierre de lo contencioso administrativo, aclaró en cuanto al plazo de seis (6) meses dentro del cual se debía convocar el empleo a concurso contenido en el artículo 825 del Decreto 1227 de 2005, que es una condición en cabeza de la administración realizar la convocatoria al referido concurso y no un término para mantener el nombramiento, explicando que «Sin perder de vista que los nombramientos en provisionalidad para ocupar cargos de carrera no tienen las mismas condiciones jurídicas y de permanencia de los nombramientos en período de prueba o en ascenso, lo cierto es que el plazo que autoriza la CNSC no constituye causal de retiro, lo que implica que la finalidad del plazo es una y la del acto de retiro otra y, en consecuencia, les corresponde a los jefes de las entidades cumplir la carga legal de justificar la desvinculación». De esta manera, se concluye que si bien el empleado designado en provisionalidad no ostenta las mismas garantías de quien funge como titular de un empleo de carrera administrativa, el desarrollo normativo y jurisprudencial han definido que el retiro del empleado provisional, además de motivarse en las causales propias de los empleos de carrera, también puede ser susceptible de declaratoria de insubsistencia, y en dicho evento los actos deben contar con suficiente motivación. Así mismo, se tiene que frente a situación de vacancia temporal de un empleo de carrera, al cumplirse el término o la situación que lo originó, el nominador podrá darlo por terminado. (...) De conformidad con el material probatorio que integra el expediente, se tiene que el señor (...), fue nombrado en provisionalidad en el cargo de agente de tránsito, nivel asistencial, código 403, grado 05, mediante la Resolución 2246 del 3 de octubre de 2011, (...) Su designación se motivó en que el señor (...) GUTIÉRREZ, titular del empleo, había sido objeto de medida de aseguramiento privativa de la libertad, (...) A continuación, se encuentra la expedición del Decreto 176 del 30 de septiembre de 2013, mediante el cual el Alcalde del Municipio de Villavicencio incorporó funcionarios con derechos de carrera administrativa a la nueva planta de personal que había sido establecida mediante Decreto 174 del 27 de septiembre de 2013, mencionando entre estos en el artículo primero al señor (...) GUTIÉRREZ, como Agente de Tránsito, Código 34 Grado 02. Con ocasión de lo anterior, el Secretario de Desarrollo Institucional del Municipio de Villavicencio, comunicó al señor [demandante] la terminación de su nombramiento provisional por incorporación de su titular mediante el oficio del 1 de octubre de 2013, -acto administrativo enjuiciado-, en los términos que se transcriben: (...) Al respecto, haciendo remisión al acto administrativo enjuiciado, se recuerda que el mismo se sustentó en que la administración municipal había adelantado un proceso de modernización a través del Decreto 174 del 27 de septiembre de 2013, y en virtud del Decreto 176 del 30 de septiembre del mismo año, se había dispuesto la incorporación del señor (...) GUTIÉRREZ, titular del empleo, al cargo del Nivel Técnico, Código 340, Grado 2, por lo que se terminaba el nombramiento del actor. Pues bien, para la Sala tal argumentación del acto administrativo enjuiciado no es suficiente para tener por configurada la desviación de poder, pues tal como lo afirma

la entidad enjuiciada no ha elementos de prueba de los que pueda derivarse de manera suficiente que la decisión de la administración obedeció a un fin distinto al planteado en el oficio demandado; pues incluso, nada se indicó ni se acreditó frente a la designación de otra persona -diferente al actor- para suplir la vacante del señor (...) GUTIÉRREZ. Sin embargo, debe indicarse que el hecho de que no se encuentre configurada la causal alegada, no quiere decir que el acto administrativo per sé se encuentre revestido de legalidad; pues se recuerda que el mismo debe expedirse atendiendo a las garantías del debido proceso y atendiendo al ordenamiento jurídico vigente. Para el caso, teniendo de presente que el señor [demandante], se había designado en provisionalidad en el cargo de Agente de Tránsito Nivel Asistencial Código 403 Grado 05, debido a que el señor (...) GUTIÉRREZ, titular del empleo, había sido objeto de medida de aseguramiento privativa de la libertad, implicaba que mientras permaneciera sin concluir la situación jurídica del titular, el señor [demandante] debía permanecer en el mismo; máxime teniendo en cuenta que la misma Resolución 2246 del 3 de octubre de 2011 entre las consideraciones indicó que “por necesidad del servicio, se hace necesario nombrar el reemplazo de dicha vacante temporal, y por el término que dure la ausencia del titular”.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 29; DECRETO 1227 DE 2005 - ARTÍCULO 9.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / INSUBSISTENCIA DEL EMPLEADO EN PROVISIONALIDAD / PERJUICIO MATERIAL / ACREDITACIÓN DEL PERJUICIO INMATERIAL.

Problema jurídico: ¿Hay lugar al reconocimiento de los perjuicios materiales, morales y por afectación de los bienes constitucionalmente protegidos solicitados en la demanda, como lo reclama en apelación la parte actora?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «(...) de inicio deben descartarse las pretensiones reparatorias del daño moral que alude haberse causado a los integrantes de la familia del señor (...), pues aunque sus calidades se encuentran demostradas con los registros civiles de nacimiento aportados al plenario e incluso los señores (...) y (...) refieren la conformación del hogar del actor, no debe olvidarse que los demás miembros de su familia no fungen como demandantes, por lo que no es posible otorgar a favor de los mismos reconocimiento alguno de los perjuicios. Respecto del señor (...), debe indicarse que no es procedente el reconocimiento de perjuicios de esta índole comoquiera que no se acreditó la magnitud de los mismos, o la forma en la que surgió su causación, ocurriendo lo propio frente a la afectación a los bienes constitucionalmente protegidos que alega en el recurso de apelación. Tampoco hay lugar al pago de los

perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente que deriva de la venta de vehículos, pues aunque se observa la celebración de negocios jurídicos sobre los mismos, nada se acredita en torno a que su venta obedeciera o guardara conexidad con la desvinculación de su empleo, como lo concluyó el fallador de primera instancia. Finalmente, en cuanto a la afirmación de que la ausencia de material probatorio no impedía que el Juzgado decretara pruebas de oficio, que condujeran a demostrar las tasaciones económicas reclamadas por el demandante dando prevalencia al derecho formal sobre el derecho sustancial; se recuerda de inicio, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 167 del C.G.P, una de las principales obligaciones procesales cuando se acude a la administración de justicia, es la concerniente a la prueba de los hechos que se alegan, indicando que «La carga de la prueba es un elemento característico de los sistemas procesales de tendencia dispositiva. Se conoce como principio “onus probandi”, el cual indica que por regla general corresponde a cada parte acreditar los hechos que invoca, tanto los que sirven de base para la demanda como los que sustentan las excepciones, de tal manera que deben asumir las consecuencias negativas en caso de no hacerlo», como lo ha señalado la Corte Constitucional. Así mismo, Consejo de Estado ha manifestado que «Sobra decir que la carga de la prueba del daño la tiene siempre el demandante y que las facultades oficiosas del juez en materia probatoria no están previstas para liberar a aquél de dicha carga o para suplir su omisión frente a ella, toda vez que de hacerlo puede afectar la igualdad de las partes en el proceso y su propia imparcialidad. Esa facultad es principalmente complementaria y no para sustituir a la parte accionante en la carga de probar todos los hechos que alega en su favor, menos cuando la prueba estuvo a su alcance, y le fue factible de obtener y allegar al proceso». De lo que se concluye, que no puede considerarse que la potestad oficiosa del juez tenga por objeto subsanar, mejorar o perfeccionar una prueba que alguna de las partes ha presentado de manera deficiente, pues su finalidad es esclarecer puntos oscuros o dudosos de la litis, de manera que no puede considerarse que la facultad oficiosa del juez en materia probatoria supla el principio de la carga de la prueba.»

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 167.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, sentencia del 30 de marzo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicación: 50-001-33-33-006-2014-00143-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / PENSIÓN DE INVALIDEZ PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA / REAJUSTE DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ / VETERANOS DE LA FUERZA PÚBLICA / REAJUSTE DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ POR

LESIONES ADQUIRIDAS EN ACTOS MERITORIOS DEL SERVICIO – Ley 1979 de 2019.

Síntesis del caso: el actor solicita a la jurisdicción el reajuste de la pensión de invalidez que le fue reconocida en el año 2011, por lesiones que fueron calificadas como *en servicio por causa y razón del mismo*, en aplicación del artículo 23 de la Ley 1979 de 2019, pues considera que cumple los requisitos allí contemplados, esto es, ostenta la condición de veterano debidamente certificada y las lesiones que adquirió fueron ocasionadas en actos meritorios del servicio. El *a quo* negó las pretensiones, tras considerar que no cumple los requisitos previstos en la norma, toda vez que, según el informe administrativo por lesiones allegado al plenario, las afecciones padecidas por el demandante se debieron a un accidente que tuvo lugar cuando un compañero se quitó el chaleco que contenía una granada, la cual explotó generando las lesiones por las cuales luego fue pensionado. Inconforme con esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación insistiendo que las lesiones sufridas sí corresponden a actos meritorios del servicio, pues las sufrió en las sufrió en un accidente relacionado con sus funciones y, como consecuencia, de actos meritorios en desarrollo de órdenes de operaciones, es decir, en el servicio.

Problema jurídico: ¿Debe declararse la nulidad del acto administrativo Resolución No. OFI 21-25765 de 19 de marzo de 2021, mediante la cual se negó el reconocimiento de la liquidación de la pensión de invalidez regulada en el artículo 23 de la Ley 1979 de 2019?

Tesis: «De las pruebas allegadas al plenario, se observa que el señor (...) le fue reconocida pensión de invalidez, debido a una disminución de la capacidad laboral del 50.37%, por lesiones ocurridas en servicio por causa y razón del mismo. (...) Del recuento probatorio, se encuentra acreditado que las lesiones padecidas por el demandante son en el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo - literal B artículo 24 de la Ley 1796, sin que del Informativo por Lesiones o de las Actas de Junta o Tribunal Médico se logre extraer que las mismas sean catalogadas como actos meritorios del servicio. En gracia de discusión, y aunque el Decreto 4433 de 2004 no contempla una definición de actos meritorios del servicio, con el fin de dar mayor claridad, se puede indicar que el parágrafo del artículo 165 del Decreto 1212 de 1990, los define como: “PARAGRAFO. Se entiende por actos meritorios del servicio para todo efecto, aquellos en que el Oficial o Suboficial se enfrente a grave e inminente peligro en defensa de la vida, honra y bienes de las personas”. Por lo que, se puede concluir que es un acto meritorio el que conlleve a que el soldado se enfrente a grave o inminente peligro como es el caso de un enfrentamiento y no en virtud de un accidente ocasionado por su propio compañero; así las cosas, no sería aplicable en

el presente caso. De igual forma, se advierte que las circunstancias en las que se produjeron las lesiones del accionante radicaron en un accidente acaecido por su propio compañero al retirarse el chaleco multiservicios, del cual explotó una granada generándole múltiples afectaciones a su salud. Por lo que, no corresponde a actos del enemigo, en tareas de mantenimiento ni restablecimiento del orden público y menos en conflictos internacionales. Así mismo, es de recordar que, si bien al señor (...) le fue reconocida la calidad de “Veterano de la Fuerza Pública”, no significa per se, que haya adquirido la pensión de invalidez conforme a las causales indicadas en el artículo 23 de la Ley 1796 de 2000 (sic). Pues se recuerda que en el artículo 2 de la misma norma se estableció que: “Veterano: Son todos los miembros de la Fuerza Pública con asignación de retiro, pensionados por invalidez y quienes ostenten la distinción de reservista de honor”. Lo anterior, quiere decir que para ser veterano no existe distinción respecto de la calificación de las lesiones, puesto que pueden ser reconocidos todos los miembros con asignación de retiro, invalidez y de ellos quienes ostenten la distinción de reservista de honor. No obstante, para ser favorecidos del beneficio en la liquidación de la pensión de invalidez se requiere de otros requisitos, lo cuales son: i) que las lesiones sean consecuencia de actos meritorios del servicio, ii) en combate o en accidente relacionado con el mismo, iii) o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional. Lo cual no se evidencia en el presente caso. Ahora bien, respecto de la alegada errónea interpretación por parte del juzgado, al no darle aplicación al beneficio en atención a que las lesiones fueron generadas en misión, en virtud del principio de igualdad, es importante citar la sentencia C-271 de 2022, en la que, la Corte Constitucional señaló: (...) De conformidad con lo expuesto, es de señalar que la Corte Constitucional parte de la premisa del derecho a la igualdad entre iguales. Empero, en el caso de la norma contenida en el artículo 23 de la Ley 1796 de 2000 (sic), no se puede predicar de forma literal, puesto que, los miembros de las Fuerzas Militares que se encuentran pensionados en razón a que sus lesiones fueron generadas como consecuencia de actos meritorios del servicio, en combate o en accidente relacionado con el mismo o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional experimentan un menoscabo mayor al resto de los integrantes, al poner en riesgo su vida. En gracia de discusión, advierte la Corte Constitucional que es la misma distinción que ha predicado en su jurisprudencia frente a la pensión o compensación por muerte ocurrida en combate, en misión de servicio o en simple actividad.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 1212 DE 1990 - ARTÍCULO 165; DECRETO 1796 DE 2000 - ARTÍCULO 14; DECRETO 4433 DE 2004 - ARTÍCULO 30 Y 32; LEY 1979 DE 2019 - ARTÍCULO 2, 4 Y 23; LEY 923 DE 2004 - ARTÍCULO 1 Y 3.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, sentencia del 30 de marzo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicación: 50-001-33-33-005-2021-00097-01.](#)

154

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SANCIÓN MORATORIA / SANCIÓN MORATORIA POR PAGO TARDÍO DE CESANTÍAS RECONOCIDAS EN SENTENCIA DE CONTRATO REALIDAD / INDEMNIZACIÓN EN EL CONTRATO REALIDAD / PAGO DE CONDENA JUDICIAL / IMPROCEDENCIA DE LA SANCIÓN MORATORIA.

Síntesis del caso: La demandante solicita el reconocimiento y pago de la sanción moratoria contemplada en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, por lo que considera que fue un pago extemporáneo de sus cesantías, debido a que estas le habían sido reconocidas – junto con otros derechos laborales –, mediante una sentencia emitida dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, de la cual solicitó cumplimiento mediante cuenta de cobro, y debido a la tardanza de la entidad para desembolsar el pago de la condena, presentó adición a la cuenta de cobro reclamando la sanción moratoria, petición que fue despachada desfavorablemente. El *a quo* negó las pretensiones con sustento en que las acreencias reconocidas mediante la sentencia aludida en realidad no corresponden al pago de salarios y prestaciones sociales, ya que los dineros provenientes de un contrato realidad se reconocen a título indemnizatorio. La parte actora interpuso recurso de apelación argumentando que el fallo desconoció el principio *in dubio pro operario* realizando una interpretación restrictiva de la Ley 244 de 1995, cuando ha debido obrar en sentido contrario disponiendo su aplicación en el presente caso para reconocer la sanción reclamada, pues la sentencia primigenia reconoció y ordenó el pago de unas prestaciones sociales que tuvieron origen en una relación laboral subyacente, por lo que no es posible que, siendo derechos autónomos, se vean limitados a un contenido semántico por el hecho de haber sido reconocidos a título de indemnización.

Problema jurídico: ¿Hay lugar a reconocer la sanción moratoria por el no pago de las cesantías reconocidas, al haber sido declarada la existencia de un vínculo laboral por medio de sentencia judicial, desde que se generaron hasta el pago total de las mismas, como lo solicita la parte actora?

Tesis: «Al respecto, se observa la sentencia del 26 de noviembre de 201518 proferida por el Tribunal Administrativo Itinerante de Descongestión con Sede en Bogotá, mediante la cual se confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad del acto demandado y consecuentemente declaró la existencia de una relación laboral legal y reglamentaria entre la actora y la E.S.E Hospital

Departamental de Villavicencio desde el 1 de septiembre del 2005 hasta el 30 de septiembre de 2009, y condenó a la demandada al pago de las prestaciones sociales causadas en el periodo señalado, "...así como también recargos nocturnos, horas extras, trabajo dominical y festivos, con base en lo que devenga una enfermera de planta de la ESE Hospital de Villavicencio." En esa misma providencia, la Corporación señaló que el reconocimiento de las prestaciones sociales era a título de indemnización, (...) Además, indicó que la decisión era de carácter constitutivo pues expuso que "...las obligaciones que pueden surgir de la declaratoria de existencia del contrato realidad nacen a partir de la sentencia y su exigibilidad desde su ejecutoria". (...) Así las cosas, de la Ley 244 de 1995 se establece un hecho generador de una sanción por el pago tardío de las cesantías, fundamentado en la obligación que tiene el empleador de pagar oportunamente las cesantías de sus trabajadores. No obstante, en el presente asunto lo que se encuentra en discusión no es la obligación por pago oportuno de una prestación sino del cumplimiento de una orden judicial que reconoció a título de indemnización el pago de los valores que correspondían a las prestaciones sociales en favor de la accionante. Conforme lo anterior, los supuestos fácticos son diferentes, puesto que en el primero –el de la Ley 244 de 1995-, corresponde al pago tardío de una prestación que nació con el vínculo laboral y por disposición legal. En cambio, la alegada por la parte actora se genera es de una orden judicial que a título de reparación indemnizatoria reconoció unos valores que concernían al pago de prestaciones no pagadas. (...) Conforme lo expuesto, advierte el Consejo de Estado que en el derecho sancionatorio no se permite extender las situaciones fácticas para el reconocimiento y pago de prestaciones que no se encuentran debidamente establecidas en la norma, como es el caso de las indemnizaciones constituidas por orden judicial. Puesto que es de resaltar que dicha causal no se encuentra contenida en la literalidad de la Ley 244 de 1995 antes citado. Lo anterior, no significa que el legislador no haya previsto la posibilidad de reclamar el cumplimiento de dichas indemnizaciones y los intereses que se generen por el pago tardío de las órdenes judiciales, puesto que, los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo -C.C.A.- vigente hasta el 2 de julio de 2012-, establecieron el procedimiento para hacer efectivas las condenas impuestas a las entidades públicas. (...) Conforme lo anterior, podemos señalar que el artículo 177 ibídem establece los siguientes parámetros para la liquidación de la sentencia: i) para el cumplimiento de la sentencia la entidad tiene un término de 18 meses desde la ejecutoria de la sentencia, ii) que una vez vencidos los 18 meses, puede promover la acción ejecutiva, iii) que se devengarán intereses moratorios hasta el pago de las condenas impuestas en la sentencia judicial. En gracia de discusión, las disposiciones no varían drásticamente en relación con lo contemplado en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011, en los que se indica que la entidad pública tiene el término de 10 meses para el pago de sentencias condenatorias y que el cálculo de los intereses moratorios se efectuará de conformidad con el DTF durante los 10 meses señalados anteriormente y con la tasa de mora a partir de esa fecha. Así las cosas, no es posible acceder al reconocimiento y pago de la sanción

moratoria debido a que el supuesto fáctico mediante la cual se genera el valor correspondiente a las cesantías no es el contemplado en la Ley 244 de 1995. Por ende, al dar aplicación a los fundamentos del derecho sancionatorio no es viable extender el concepto a eventos que no se encuentran taxativamente establecidos en la norma; por lo que, se desestiman las pretensiones de la demanda. Finalmente, debe la Sala precisar que no es posible dar aplicación al principio de favorabilidad en el presente asunto, toda vez que no existen dos normas en conflictos o si quiera dos interpretaciones plausibles, a partir de las cuales escoger aquella que mejor se favoreciere la posición del trabajador, sino, tan solo, se vislumbran dos regulaciones diferentes. De un lado, el pago de la sanción moratoria derivado del incumplimiento de una obligación laboral por parte del empleador en el pago de la cesantía y, de otra, el cumplimiento de la una sentencia judicial en donde se reconoció una indemnización.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 - ARTÍCULO 176 Y 177; LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 192 Y 195; LEY 244 DE 1995 - ARTÍCULO 1 Y 2.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, sentencia del 23 de marzo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicación: 50-001-33-33-005-2018-00091-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / FACULTAD SANCIONATORIA AMBIENTAL / CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA / HECHOS CONSTITUTIVOS DE FUERZA MAYOR / CASO FORTUITO / PRÁCTICA DE PRUEBA.

Síntesis del caso: la Empresa de Servicios Públicos de Restrepo “AGUAVIVA S.A.” solicita la nulidad del acto por medio del cual CORMACARENA le impuso sanción ambiental consistente en multa, alegando que, al haber interpuesto recurso de reposición, la entidad demoró más de un año en decidirlo, razón por la cual había perdido la competencia conforme al artículo 52 del CPACA. El *a quo* accedió a las pretensiones, y la entidad demandada interpuso recurso de apelación, indicando que no es procedente aplicar la figura del silencio administrativo positivo en el derecho ambiental.

Problema jurídico: ¿El acto administrativo demandado, siendo de carácter sancionatorio en el derecho ambiental, está viciado de nulidad dado que al momento de su expedición ya había operado el silencio administrativo positivo contenido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011?

Respuesta al problema jurídico: No.

Tesis: «(...) Así las cosas, en el caso particular, lo primero que debe decirse es que como quiera que no nos encontramos frente un asunto relacionado con la concesión de la licencia ambiental para la construcción de obras públicas, sino a la imposición de una sanción consistente en multa por vertimientos directos de aguas residuales domésticas provenientes de la red de alcantarillado del Barrio Simón Bolívar del municipio de Restrepo- Meta sin tratamiento previo en el Caño Lata, no encuentra la Sala impedimento alguno a la aplicación de la figura del silencio administrativo positivo de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, dado el vacío normativo existente en la Ley 1333 de 2009 al respecto, y que la Corte Constitucional no excluyó este procedimiento sancionatorio de su aplicación, como lo hizo en esa otra situación, según se explicó en el marco teórico. (...) Ahora bien, la Corte Constitucional en la sentencia C-875 de 2011, indicó que “Es claro que al ente competente le basta analizar la solicitud contenida en el recurso y sopesarla con el acto que impone la sanción y el expediente administrativo, es decir, no requiere de investigaciones exhaustivas ni agotar procedimientos que permitan afirmar que no es posible tomar una decisión en tiempo, salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito, que justifiquen la mora en la resolución del recurso. En estos eventos, el silencio administrativo no operará y la administración así lo indicará en el acto que resuelva el correspondiente recurso, de esta manera quedan a salvo los intereses de la administración.”. A su vez, el Consejo de Estado¹³, ha considerado que una de esas circunstancias excepcionales que justifican la mora en la resolución del recurso, puede ser la práctica de pruebas. (...) En el expediente, en efecto obra el Auto PS-GJ 1.264.16.2380 del 21 de noviembre de 2016, por medio del cual CORMACARENA admitió el recurso de reposición interpuesto por AGUAVIVA SA ESP, y se decretó de oficio una etapa probatoria (...) De este material probatorio, se observa claramente que la entidad demandada para efectos de resolver el recurso de reposición interpuesto por AGUAVIVA SA ESP hizo uso de la facultad probatoria con el fin de verificar el monto de la sanción por multa que fue impuesta a la parte actora. En consecuencia, si bien en el acto que resolvió el recurso no se dijo nada acerca de la inoperancia del silencio administrativo positivo, dicha falencia no tiene la virtualidad suficiente para evitar que este caso sea uno de aquellos en los que el silencio administrativo no opere, como lo dispone la Corte Constitucional, puesto que fueron decretadas unas pruebas técnicas para desatar el recurso de reposición. Así las cosas, se concluye que aunque el término establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 para resolver el recurso de reposición fue superado, en este caso, conforme lo dispone la Corte Constitucional en la sentencia

que declaró la exequibilidad de dicha norma, el silencio administrativo no operó, como quiera que ocurrió una circunstancia que impidió la resolución del recurso en el término de un año, como lo fue el decreto de pruebas para estudiar el monto de la sanción consistente en multa impuesta al infractor.»

FUENTE FORMAL: LEY 1333 DE 2009 - ARTÍCULO 17 A 31; LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 52.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, sentencia del 23 de marzo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicación: 50-001-33-33-008-2018-00373-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / DECLARACIÓN DE RENTA / LIQUIDACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE RENTA / REVISIÓN DE LA DECLARACIÓN DE RENTA / NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO ESPECIAL.

Síntesis del caso: la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América en liquidación “CORPORACION CASA” interpuso demanda de medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la DIAN, solicitando la nulidad de los actos administrativos por los cuales se propuso la modificación de la declaración de renta presentada por el año gravable 2010 y se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la demandante. Entre otras causales, indicó que hubo una violación al debido proceso por indebida notificación del requerimiento especial, pues al haber sido devuelta la comunicación inicial enviada por la causal “*dirección incorrecta*” la entidad procedió a notificar mediante aviso publicado en su página web, cuando lo procedente era verificar en diferentes medios como guías telefónicas y toda la información oficial, comercial o bancaria con que dispusiera para intentar la notificación personal. Añadió que también se trasgredió el debido proceso debido a que la entidad negó unas pruebas solicitadas por la Corporación dentro de su escrito de reconsideración.

Problema jurídico: ¿El acto demandado se encuentra viciado por indebida notificación del requerimiento especial para corregir la declaración de renta?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «De lo visto, se puede concluir que, la Autoridad Tributaria puede notificar mediante aviso el requerimiento especial, entre otras actuaciones, con transcripción de la parte resolutive del acto administrativo, en el portal web de la DIAN, siempre y cuando la causal de devolución de la correspondencia consista en una razón diferente a la de dirección errada o incorrecta o que ésta no sea atribuible al equívoco de la empresa de mensajería; puesto que, en caso de que la correspondencia sea devuelta por alguna de estas causales, debe verificarse si la dirección corresponde o no a la reportada por el contribuyente en el RUT, y en caso de diferencias atribuibles a la empresa de correos, no puede procederse a la notificación por aviso. El anterior contexto jurisprudencial debe entenderse a partir de lo regulado en el artículo 567 del Estatuto Tributario sobre el concepto de dirección errada, entendiéndose por tal “una dirección distinta de la registrada o de la posteriormente informada por el contribuyente”, (...) De acuerdo con lo anterior, se entiende que una notificación (personal o a través de mensajería especializada) es errada cuando (i) el correo se envía a una dirección distinta de la registrada por el contribuyente o responsable en la DIAN; o, (ii) el correo no se envía a la posteriormente informada por el contribuyente sino que se envía a la dirección anteriormente registrada en la DIAN. Por el contrario, las notificaciones que se hacen enviando el correo a la dirección que previamente ha registrado en la DIAN el contribuyente o declarante o responsable del tributo, se tienen por efectuadas correctamente, mientras esa sea la dirección actual o vigente para el momento del envío del respectivo correo notificador. Eso lo precisa meridianamente el parágrafo 1 del artículo 565 del Estatuto Tributario al establecer que “La notificación por correo de las actuaciones de la administración, en materia tributaria, aduanera o cambiaria se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Unico Tributario - RUT”. En estos casos se aplica lo regulado en los artículos 563, 365, y especialmente el 568 en cuanto que establece que “Los actos administrativos enviados por correo, que por cualquier razón sean devueltos, serán notificados mediante aviso, con transcripción de la parte resolutive del acto administrativo, en el portal web de la DIAN que incluya mecanismos de búsqueda por número identificación personal y, en todo caso, en un lugar de acceso al público de la misma entidad. La notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente a la publicación del aviso en el portal o de la corrección de la notificación. Lo anterior no se aplicará cuando la devolución se produzca por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT, en cuyo caso se deberá notificar a la dirección correcta dentro del término legal [NOTIFICACIÓN ERRADA]”. (...) la

entidad demandada aseguró que no vulneró el debido proceso del contribuyente debido a que la notificación del requerimiento especial se envió a la dirección que la parte demandante actualizó siete (7) días antes en el Registro Único Tributario – RUT y, que si bien, la correspondencia se devolvió por la empresa de correos con la causal de dirección incorrecta, verificado el aludido registro, la dirección de envío no presentaba diferencia con respecto al último domicilio actualizado por la parte actora, circunstancia, que a su juicio, posibilitaba la notificación por aviso. Para la Corporación deben acogerse los argumentos de la entidad demandada porque su comportamiento notificador se realizó conforme a lo establecido en los artículos 363 (“DIRECCIÓN PARA NOTIFICACIONES. [...]”); 365 (“FORMAS DE NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS. [...]”); y, 368 del Estatuto Tributario (“NOTIFICACIONES DEVUELTAS POR EL CORREO. [...]). Lo anteriormente afirmado se entiende así teniendo en cuenta que, conforme al material probatorio antes enunciado, es claro que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, previo a realizar la notificación por aviso en el portal web del requerimiento especial, agotó la notificación por correo, el cual envió a la dirección o domicilio reportado o actualizado por la Corporación Casa en el Registro Único Tributario –RUT- con anterioridad al envío de la aludida notificación por correspondencia. En efecto, se tiene que la parte demandante actualizó la dirección en el Registro Único Tributario – RUT el día 4 de julio de 2013, y la devolución de la correspondencia fue recibida por la entidad demandada el día 15 de julio de 2013, significando así que, para el momento en que la notificación fue enviada por correo, la misma se realizó con destino a la última dirección actualizada por el contribuyente para ese momento; luego, era procedente que la entidad realizara la notificación de la actuación mediante el portal web de conformidad con el artículo 568 del Estatuto Tributario debido a que no se observa que la devolución de la notificación por correo sea atribuible a la empresa de correos.»

FUENTE FORMAL: DECRETO 624 DE 1989 - ARTÍCULO 363, 365 Y 368.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / DECLARACIÓN DE RENTA / SANCIÓN POR INEXACTITUD DE LA DECLARACIÓN TRIBUTARIA / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN RÉGIMEN SANCIONATORIO TRIBUTARIO.

Problema jurídico: ¿Se debe declarar la nulidad de la sanción impuesta a la CORPORACIÓN CASA por inexactitud de la declaración de renta presentada?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «(...) debe advertirse que con la modificación del artículo 640 del Estatuto Tributario efectuada por el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016, el legislador dispuso la aplicación del principio de favorabilidad en el régimen sancionatorio tributario, aun cuando la ley permisiva o favorable sea posterior, imperativo impuesto a la autoridad en consonancia con lo establecido en el artículo 683 del Estatuto Tributario y en los artículos 29 y 95-9 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que se trata de una expresión del poder punitivo del Estado. De igual forma, la aludida ley mediante el artículo 288 modificó la sanción por inexactitud en el sentido en que esta ya no sería equivalente al 160% de la diferencia del saldo a pagar o saldo a favor, sino del 100%; de manera que procede la anulación parcial de los actos administrativos demandados para liquidar la sanción por inexactitud a la tarifa del 100% del saldo a pagar determinado por la autoridad tributaria en la liquidación oficial de modificación.»

FUENTE FORMAL: LEY 1819 DE 2016 - ARTÍCULO 282, 288.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión N° 3, sentencia del 11 de mayo de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicado: 50001233300020150040900.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA / RECURSO DE APELACIÓN / FINALIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN / SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN / CONCEPTO DE APELACIÓN FALLIDA.

Síntesis del caso: la demandante fue incorporada a la Policía Nacional como alumna del Nivel Ejecutivo mediante acto administrativo del 18 de enero de 2016, y posteriormente, en el mes de marzo de 2017 tuvo “*serios problemas familiares que la desequilibraron emocionalmente*”, y fue por ello que mediante escrito del 2 de abril de 2017 solicitó el retiro voluntario del servicio, sin embargo, aduce que posteriormente se sintió anímicamente bien, por lo cual presentó escrito el 10 de mayo de 2017 pidiendo *la derogación del retiro* solicitado el 2 de abril anterior, empero, el 12 de mayo de 2017, la entidad emitió el acto administrativo por el cual la retiró del servicio, el cual fue notificado el 23 de mayo siguiente, razón por la cual acude a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitando la nulidad del acto que dispuso su retiro, con sustento en que antes de

que fuera expedido, presentó escrito retractándose de su intención de retirarse del servicio, lo cual desdibuja la voluntariedad de dicha manifestación inicial. El *a quo* accedió parcialmente a las pretensiones, aduciendo que no es viable hacer uso de la causal de retiro voluntario cuando exista duda sobre el deseo o voluntad del servidor, esto, con sustento en que encontró acreditado que el 10 de mayo de 2017, esto es, dos días antes de que se emitiera el acto de desvinculación, la demandante había presentado escrito declinando su solicitud de retiro. La entidad interpuso recurso de apelación, aduciendo que no se demostró que la demandante padeciera las afectaciones psicológicas que según se dice en la demanda, fueron las que determinaron su intención inicial de retirarse de la institución. También cuestionó el monto de la indemnización al haberse reconocido los emolumentos laborales dejados de percibir durante todo el tiempo de desvinculación, cuando existe precedente de la Corte Constitucional que fija un límite temporal para tal efecto.

Problema jurídico: ¿El recurso de apelación presentado por parte demandada cumple con los requisitos establecidos en los artículos 320 y 328 del C.G.P., aplicables por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., es decir, si la alzada contiene los reparos concretos frente a la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «[...] conforme a lo dispuesto en el artículo 320 del CGP, aplicable por la remisión normativa que hace el artículo 306 del CPACA, “El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.”. De igual forma, el artículo 328 del mismo estatuto señala que “el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.”. [...] Conforme a la jurisprudencia citada en el marco teórico de este proveído, en este asunto, si la parte demandada no estaba de acuerdo con la decisión del *a quo* debió presentar su recurso de apelación, como en efecto lo hizo, pero atacando los fundamentos de hecho y de derecho que sirvieron de sustento a la providencia de primera instancia, en aquello que se consideraba desfavorable, esto es, acreditando que la demandante, previo a la expedición del acto de retiro del servicio, no puso en conocimiento de la entidad el retracto de su renuncia, pues fue este el argumento para acceder a las pretensiones. [...] Nótese que los planteamientos del recurso están dados a demostrar en la segunda instancia que la demandante no acreditó haber tenido problemas familiares o médicos que la

hubieran llevado a tomar la decisión de retiro, ni tampoco probó la actora que pidió apoyo médico o psicológico al área de sanidad de la Policía Nacional, empero, como ya se dijo, estos argumentos no fueron el eje central de la decisión de acceder a las pretensiones de la demanda. (...) En ese orden de ideas, la entidad demandada debía enfocar su argumentación en demostrar su oposición al argumento central de la primera instancia, por ejemplo, por un desconocimiento de la decisión de la demandante de retractarse de su renuncia o que su radicación no fue antes de la aceptación, o cualquier otra situación atinente al hecho cuya demostración en concepto de la primera instancia originó la condena. En estos casos, el Consejo de Estado ha reiterado que “si se advierte la ausencia de una sustentación suficiente, adecuada o material del recurso de apelación, cuyos fundamentos sean simplemente afirmaciones genéricas y vagas, sin traer a colación argumentos para cuestionar la providencia impugnada, al superior no le queda una opción diferente a la de confirmar el proveído apelado”. De igual manera, en sentencia del 28 de julio de 2022 el Consejo de Estado se refirió al concepto de “apelación fallida”, explicando que “Si bien esta figura no se encuentra regulada en ninguna norma procesal, sí se ha utilizado jurisprudencialmente cuando los argumentos de reparo que presenta el apelante respecto de la decisión recurrida, no guardan congruencia con lo esbozado por el juez o lo determinado en la fijación del litigio, es decir, las razones que se exponen como reproche frente a la providencia proferida no tienen relación con el tema debatido.”. Seguidamente, la Corporación concluyó que “cuando los argumentos expuestos en el recurso de apelación no se dirigen contra el fondo de la decisión recurrida al no existir correspondencia con los presupuestos del asunto que se resuelve, se presenta la apelación fallida, lo que trae como consecuencia que permanezca incólume lo resuelto en primera instancia.”. Explica el Consejo de Estado que con ello se “materializa el debido proceso, teniendo en cuenta que la decisión que debe adoptar el *ad quem* necesariamente debe guardar congruencia con lo resuelto por el juez de primera instancia, razón por la cual los argumentos que se presenten en el recurso de apelación son los que eventualmente darán lugar a que la providencia sea confirmada, revocada o modificada, según el caso.”. En consecuencia, al encontrarnos ante la presencia de una apelación fallida conforme a lo explicado anteriormente, no queda otra decisión diferente que la de confirmar la sentencia de primera instancia que puso fin al proceso, ordenando el reintegro de la demandante, puesto que el recurso de apelación frente a esta decisión no fue debidamente sustentando de acuerdo con lo expuesto en esta providencia. Si bien es cierto, el escrito No. S-2017-005417/COMAN-PLANE-29.25 de fecha 10 de mayo de 2017 (Pág. 15, 74, 80, 89, 95. Act. 10/2), en el que la actora solicita “la derogación del comunicado oficial 003984 del 2 de abril de 2017, por medio del cual solicite (sic) el Retiro Voluntario, lo anterior teniendo en cuenta que es mi deseo continuar en la

institución”, no tiene constancia de recibido o radicado por la autoridad a la que se dirige y que tanto el artículo 217 del CPACA, como el 195 de CGP, prohíben expresamente la confesión de los representantes de las entidades públicas, también lo es que, esta circunstancia no fue objeto de cuestionamiento por la demandada en la alzada, por ende, la segunda instancia no tiene competencia para inmiscuirse en ello.» NOTA DE RELATORÍA: Sobre la interpretación de los artículos 320 y 328 del CGP por parte del Consejo de Estado, ver providencias de la Sección Tercera - Subsección A, del 12 de diciembre de 2022, Exp. 61.440; sentencia del 6 de julio de 2022, Exp. 44707; sentencia del 20 de mayo de 2022, Exp. 53800 y; sentencia del 6 de julio de 2022, Exp. 54666. Sobre el concepto de "apelación fallida", ver: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 28 de julio de 2022. CP: William Hernández Gómez. Rad: 76001-23-33-000-2016-01722-01 (3208-2019).

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 320, 328.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / INDEMNIZACIÓN DE DERECHOS LABORALES / INDEMNIZACIÓN POR LO DEJADO DE PERCIBIR / LÍMITE A LA INDEMNIZACIÓN POR DESVINCULACIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO.

Problema jurídico: ¿Se debe modificar la indemnización reconocida en la sentencia impugnada, en el sentido de limitar el reconocimiento de los salarios dejados de percibir por la demandante en virtud de su desvinculación, teniendo en cuenta los topes fijados por la Corte Constitucional en las sentencias SU-556 de 2014, SU-053 de 2015 y SU-354 de 2017?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «(...) es claro que el Consejo de Estado continua sin emitir un pronunciamiento en lo relacionado con los descuentos de las sumas que por cualquier concepto laboral privado, dependiente o independiente, haya percibido el trabajador y tampoco ha efectuado un estudio acerca del límite temporal de 6 y 24 meses de la indemnización que fue lo estudiado por la Corte Constitucional en las sentencias SU-556 de 2014, 053 de 2015 y 354 de 2017, por ende, aun no existe precedente del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ese sentido. Nótese que la Corte Constitucional en las Sentencias SU-556 de 2014 y 053 de 2015 aplicables al caso que nos ocupa, estableció dos clases de limitantes: (i) una temporal, pues tal indemnización solo puede cobijar esos ingresos dejados de percibir desde el retiro hasta el momento en que el cargo fue provisto en propiedad

o máximo los 24 meses siguientes, y (ii) otra limitante en cuanto al monto, pues a esa sumatoria deben descontarse todos los ingresos que la persona haya percibido por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, sin que el monto pueda ser inferior a seis (6) meses, temas de los que únicamente fue abordado por el Consejo de Estado en su reciente unificación, el de los descuentos de lo laborado en el sector público, a pesar de los pronunciamientos reiterados por la Corte Constitucional. En otras palabras, tales temas siguen sin tener un pronunciamiento expreso por el máximo órgano de nuestra jurisdicción, a pesar incluso del debate que tuvo que darse, lo cual se infiere de las aclaraciones de voto frente a la sentencia de unificación del 9 de agosto de 2022 que se viene comentando. En efecto, el consejero de Estado JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, aclaró el voto para indicar que “los descuentos de la condena por vínculos laborales privados también están autorizados, conforme con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, que, desde luego, comparto”. Por el contrario, el Consejero de Estado CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO en su aclaración de voto indicó que “los descuentos de los ingresos obtenidos en el sector privado, durante el tiempo en que se pretende el restablecimiento del derecho por el acto ilegal que desvinculó al empleado provisional, no debe proceder (...) a mi juicio, las deducciones en el restablecimiento del derecho obtenido, respecto de los ingresos recibidos por el empleado en provisionalidad que acusa de ilegal el acto de su desvinculación, se deben limitar aquellos provenientes del sector público y no a los que obtenga del sector privado o como independiente. Así las cosas, mientras que el Consejo de Estado unifica su jurisprudencia de manera integral en torno al asunto que acá de plantea, este Tribunal continuará aplicando el criterio unificado y hoy pacífico de la Corte Constitucional atrás expuesto, pues como bien lo afirma el magistrado LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA también en su aclaración de voto a la citada sentencia del 9 de agosto de 2022, de acuerdo con la sentencia C-816 de 2011 “la interpretación adecuada del artículo 258 del CPACA, permite precisar su alcance en el sentido que, el recurso extraordinario tiene por finalidad revisar la decisión emitida por el tribunal de instancia frente a una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado, la cual dentro del sistema de fuentes tiene carácter vinculante y por tanto, es obligatoria, salvo que, en casos como el presente, la Corte Constitucional, en ejercicio del mandato de unificación jurisprudencial, haya resuelto el mismo asunto bajo un criterio diferente al de esta corporación, decisión que prevalece frente al precedente del Consejo de Estado, en virtud del principio de supremacía constitucional.”»

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, sentencia del 11 de mayo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicado: 50001333300720170039801.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / ACCIÓN DE LESIVIDAD / LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN / INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LA PENSIÓN DE VEJEZ / PÉRDIDA DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL – No se presenta en este caso / TRASLADO DE RÉGIMEN PENSIONAL / TRASLADO DE RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD AL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA.

Síntesis del caso: Colpensiones presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, para obtener la nulidad de los actos administrativos por los cuales reconoció y reliquidó la pensión de vejez de la demandada, por considerar que, al haberse trasladado de régimen pensional, perdió el régimen de transición del cual era beneficiaria por haber nacido en el año 1956. El *a quo* negó las pretensiones, aduciendo que las personas amparadas por el régimen de transición pueden regresar en cualquier momento al régimen de prima media cuando previamente hayan elegido el régimen de ahorro individual o se hayan trasladado a él. La entidad demandante interpuso recurso de apelación, insistiendo en que la demandada perdió el régimen de transición, porque para el 1 de abril de 1994 no contaba con 15 años de servicio o 750 semanas de cotización, por lo que, al haberse trasladado de régimen sin el cumplimiento de esta condición, al momento del traslado perdió el derecho a disfrutar los beneficios de ese régimen.

Problema jurídico: ¿La demandada perdió el régimen de transición previsto en el artículo 36, de la Ley 100 de 1993, por haberse trasladado al RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL con Solidaridad y regresado nuevamente al RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA, siendo que para la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, no contaba con 15 años de servicio?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «[...] Se debe anotar que, el artículo 2, de la Ley 797 de 2003, modificó el 13 de la Ley 100 de 1993, en el que se determinó de manera expresa, la posibilidad de que los afiliados al SISTEMA GENERAL DE PENSIONES pudieran trasladarse entre regímenes por una sola vez cada 5 años, contados a partir de la selección inicial; pero se dispuso que, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la PENSIÓN DE

VEJEZ. La expresión “Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez”, contenida en el literal e, del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, que fue modificado por el artículo 2º de la Ley 797 de 2003, se sometió a control de constitucionalidad, con ocasión de una demanda en la que se estimaba que dicha restricción infringía los artículos 13 y 53 de la Constitución; lo cual fue resuelto por la CORTE CONSTITUCIONAL en Sentencia C - 1024 de 2004, que lo declaró exequible “bajo el entendido de que las personas que reúnen las condiciones del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que habiéndose trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, no se hayan regresado al régimen de prima media con prestación definida, pueden regresar a éste -en cualquier tiempo-, conforme a los términos señalados en la sentencia C-789 de 2002”. Significa lo anterior, que la prohibición de traslado a quienes les falten 10 años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez no aplica para los sujetos del régimen de transición por tiempo de servicios cotizados (15 años o más), los cuales pueden trasladarse del régimen de ahorro individual al de prima media «en cualquier tiempo» para hacer efectivos los beneficios de la transición. Los demás afiliados, incluyendo los beneficiarios del régimen de transición por edad, deberán sujetarse al término previsto en el citado literal. Es importante anotar que, el artículo 3º del Decreto 3800 de 2003 “Por el que se reglamentó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2º, de la Ley 797 de 2003”, relacionado con la aplicación del régimen de transición del artículo 36, de la ley 100 de 1993, indicó: [...] Como se puede ver del artículo transcrito, se acoge lo dictaminado por la CORTE CONSTITUCIONAL C-789 de 2002, en el sentido que, solo para quienes al 1º de abril de 1994 tuviesen 15 o más años de servicios prestados o semanas cotizadas, que hubieren seleccionado el RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL con SOLIDARIDAD, decidan trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, les será aplicable el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993; para lo cual deberán trasladar el saldo de la cuenta del RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL con Solidaridad. Se resalta que, la CORTE CONSTITUCIONAL en sentencia SU-130 de 2013, unificó sus criterios en relación con el traslado del RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL con SOLIDARIDAD al RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA de los beneficiarios del régimen de transición y sus implicaciones, señalando lo siguiente: [...] Conforme con la sentencia de unificación previamente indicada, se concreta una vez más la tesis que, quienes se trasladen al RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL con SOLIDARIDAD y no hayan cumplido 15 años de servicios cotizados al 1.º de abril de 1994, pierden la posibilidad de pensionarse bajo el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Tesis que ha sido aplicada por el CONSEJO DE ESTADO, [...]. Ahora bien, el CONSEJO DE ESTADO ha establecido un criterio jurisprudencial consistente en que, para las personas que siendo beneficiarias del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se debe establecer si para el

momento en que optaron por cambiarse del Régimen de Prima Media con Prestación Definida al de Ahorro Individual con Solidaridad, fueron debidamente asesoradas sobre las consecuencias que esa decisión puede traerles, como es la posible pérdida de los beneficios de la transición. [...] Descendiendo al caso concreto, la Sala advierte que, no se cuenta con las pruebas para establecer la veracidad de lo sostenido por la Entidad actora en la demanda, esto es, que la demandada perdió el beneficio del régimen de transición del artículo 36, de la Ley 100 de 1993, supuestamente, porque para la fecha en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993 – 1 de abril de 1994-, no contaba con 15 años de servicios y, esta decidió trasladarse del RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL con Solidaridad al RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA, el 29 de agosto de 2002. [...] Sumado a lo anterior, tampoco se cuenta con la prueba que dé cuenta de la fecha en que la accionada hizo el traslado al RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL con SOLIDARIDAD y el momento en que decidió retornar al RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA, [...] Además, como se explicó conforme a los parámetros dados por el CONSEJO DE ESTADO con apoyo de jurisprudencia de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, es necesario acreditar que el traslado alegado se haya hecho libremente y que el trabajador (en este caso la demandada) haya sido asesorado adecuadamente en su momento por el FONDO DE PENSIONES PRIVADO, sin embargo, no se aportó al proceso constancia de la solicitud de traslado o de que se le hubiera informado a la demandada de los beneficios o contingencias a las que estaría sometida en caso de acceder a trasladarse, sobre todo respecto de la pérdida del régimen de transición del que era beneficiaria, ya que no está en discusión que cumplía con el requisito de edad exigido por el artículo 36, de la Ley 100 de 1993.» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver, Consejo de Estado sentencias de la Sección 2ª, a saber: 1 de julio de 2021, Subsección A, radicado No 25000-23-42-000-2015-01798-01(5177-19), C.P. RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS; 14 de octubre de 2021, Subsección A, radicado No 15001-23-33-000-2015-00695-01(6435-19), C.P. RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS; 21 de octubre de 2021, Subsección A, radicado No 25000-23-42-000-2017-05889-01(2797-20), C.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; 21 de octubre de 2021, Subsección B, radicado No 50001-23-33-000-2014-00399-01(1611-19), C.P. CÉSAR PALOMINO CORTÉS; Sentencia del 14 de octubre de 2021, Sección 2ª, Subsección A, radicado No 15001-23-33-000-2015-00695-01(6435-19), C.P. RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS.

FUENTE FORMAL: ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005; DECRETO 3800 DE 2003 - ARTÍCULO 3; LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 13, 36; LEY 797 DE 2003 - ARTÍCULO 2.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 15 de junio de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicado: 50001333300120180016001.](#)

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SUBSIDIO FAMILIAR EN LAS FUERZAS MILITARES / REAJUSTE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE LAS FUERZAS MILITARES / SOLDADO PROFESIONAL / ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDABLE / EXCEPCIÓN DE INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA / IMPROCEDENCIA DE LA EXCEPCIÓN DE INEPTA DEMANDA.

Problema jurídico: ¿Se configuró en el presente asunto la excepción de ineptitud de la demanda, al no haberse demandado el acto administrativo a través del cual se dispuso reconocer al demandante el subsidio familiar en los términos del Decreto 1161 de 2014?

Respuesta al problema jurídico: No.

Tesis: «[...] esta Corporación no puede soslayar las particularidades que rodean el presente caso, al advertirse que lo pretendido por el actor deviene de una decisión judicial que con posterioridad a que la entidad demandada le reconociera el subsidio familiar, le permitió considerar que el derecho que le fue reconocido debió realizarse bajo una normatividad diferente a la aplicada, ante la declaratoria de nulidad con efectos ex tunc del Decreto 3770 de 2009 que había extinguido la posibilidad de reconocer el subsidio familiar a los soldados profesionales a menos que dicha partida ya estuviese reconocida previamente. En ese sentido y para el caso en concreto, a juicio de esta Corporación no existe una proposición jurídica incompleta debido a que los actos administrativos demandados por el actor corresponden a los actos definitivos que decidieron directamente el fondo del asunto. Lo anterior se entiende así, debido a que la pretensión del demandante se relaciona con el reconocimiento y pago del subsidio familiar conforme al artículo 11 del Decreto 1794 de 2000, en virtud de la declaratoria de nulidad total con efectos ex tunc del Decreto 3770 de 2009, aspecto sobre el cual la entidad demandada no había tenido oportunidad de pronunciarse, por cuanto que si bien se emitió previamente un pronunciamiento sobre el reconocimiento del subsidio familiar contenido en la orden administrativa No. 2024 del 30 de septiembre de 2014, dicho acto administrativo en esencia no contiene la voluntad de la administración respecto a las pretensiones del actor, puesto que, para el momento de su expedición, la única norma que se encontraba vigente y resultaba aplicable al actor para el reconocimiento de dicha prestación era el Decreto 1161 de 2014, situación que sólo cambió hasta el 2017 cuando el Consejo de Estado mediante sentencia del 8 de junio declaró la nulidad con efectos ex tunc del Decreto

3770 de 2009, lo que obligatoriamente implicó que el demandante tuviese que generar un nuevo pronunciamiento de la administración respecto del reconocimiento del subsidio familiar en los términos del Decreto 1794 de 2000 y en aplicación de la mencionada providencia. Aunado a lo anterior, es menester precisar que en el presente caso la prestación solicitada-subsidio familiar-, se trata de una prestación de carácter periódico debido a que el demandante, al momento de presentar la demanda, aún se encuentra vinculado en calidad de soldado profesional a la entidad demandada, razón por la cual el interesado podía discutir la normatividad aplicable para el reconocimiento del subsidio familiar provocando el pronunciamiento de la administración con el fin de obtener su reconocimiento y pago en virtud del Decreto 1794 de 2000, ante la expedición de la sentencia con efectos ex tunc que declaró la nulidad total del Decreto 3770 de 2009. Así lo ha entendido el Consejo de Estado, al analizar el caso del auxilio de cesantías, al considerar que se trata de una prestación que ostenta el carácter de ser periódica por estar en servicio activo el demandante; [...] Además de lo anteriormente indicado, en el presente caso debe tenerse en cuenta que la decisión del Consejo de Estado con efectos ex tunc en relación con la declaratoria de nulidad del Decreto 3770 de 2009 retrotrajo las situaciones jurídicas reguladas en el Decreto 1794 de 2000 al momento de su derogatoria, que fuera a partir del 30 de septiembre de 2009, y, por consecuencia, su vigencia se mantuvo hasta el 30 de junio de 2014.» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver, Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Providencia del 11 de abril de 2019, Radicación Número: 25000-23-42-000-2017-01685-01(4025-17), Actor: María Edith Galarza Duarte, Demandado: Ministerio De Educación Nacional y Otro, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión N° 3, sentencia del 29 de junio de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicado 50001333300320200020401.](#)

3.2.3. Reparación directa.

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / INPEC / PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD / LESIONES

Síntesis del caso: el demandante solicita la declaratoria de responsabilidad del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, por los perjuicios derivados que las lesiones que sufrió mientras estuvo privado de la libertad en el

Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Acacias, según dice, con objeto contundente a manos de otro interno indeterminado, que le dejaron afectación funcional en uno de sus oídos y uno de sus ojos. Como consecuencia de lo anterior, reclama una indemnización por concepto de lucro cesante futuro equivalente a 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Problema jurídico: ¿Le asiste responsabilidad administrativa al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC de los perjuicios causados al demandante con ocasión de los hechos ocurridos el 24 de diciembre de 2011 cuando padeció unas lesiones estando privado de la libertad, y si como consecuencia de ello, el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de los perjuicios reclamados?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «En providencia del 14 de septiembre de 2022, recordó que “la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido pacífica y reiterativa en sostener que deben ser estudiados con base en el régimen objetivo de responsabilidad dada la relación de especial sujeción entre la persona detenida y el Estado, por lo cual este debe garantizar la seguridad de los internos y asumir los riesgos que lleguen a presentarse en virtud de dicha circunstancia; así entonces, cuando se encuentre acreditado un daño antijurídico causado en la integridad sicofísica del recluso y/o detenido, la Sección Tercera ha manifestado que el mismo resulta imputable al Estado, siempre que no se encuentre plenamente probada una causal eximente de responsabilidad.”. De igual forma, sostuvo que “en los eventos en los cuales se advierta la existencia de una falla en la prestación del servicio, el juzgador debe preferir el título de imputación subjetivo con el fin de dejar evidencia del error cometido y así permitir que el fallo se convierta en una herramienta para evitar que el daño antijurídico se vuelva a producir y, además, para advertir sobre la posible repetición que pueda intentar el Estado contra el funcionario o empleado público que, en el cumplimiento de las funciones o tareas estatales ocasionó el daño con dolo o culpa grave.” Así las cosas, de las pruebas traídas al proceso, está claro que el demandante ingresó al ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO padeciendo diabetes e hipertensión para las cuales ha recibido la atención médica. De igual forma, se tiene acreditado que estando privado de la libertad se le ha brindado atención médica por otras patologías, entre ellas, herpes genital, incontinencia urinaria, trauma de tobillo, pérdida de audición en ambos oídos y problemas visuales como cataratas y atrofia óptica, siendo precisamente las patologías presentadas en los oídos y ojos, en los que se ubica el daño por el que reclama una indemnización por parte del Estado. En efecto, conforme se narra en la historia clínica, el demandante presenta algunas lesiones en su oído y ojo derecho, con lo cual está plenamente acreditado el daño. En cuanto a la imputación del mismo a la entidad demandada INPEC, debe decirse desde ya que la misma no está

acreditada, conforme pasa a explicarse. Nótese que, en la historia clínica del 24 de diciembre de 2011, cuando aduce el demandante ocurrieron los hechos, se indica que la lesión recibida en región temporo parietal izquierda que le produjo la hipoacusia y otorragia, le fue provocada por una “caída de placa de sustento”, lo cual le produjo un trauma. (...) Aunado a ello en la demanda, en el hecho 7 de la demanda, se describe claramente que “fui víctima de agresión física con elemento contundente por parte de un interno indeterminado” y en el hecho 8, señala que “Dichas agresiones se produjeron ante la presencia de los guardianes del INPEC, quienes ante estos hechos no reaccionaron inmediatamente, para salvaguardar la integridad física”. Al indagar con la entidad demandada, sobre la investigación disciplinaria, esta indicó que sobre los hechos narrados no había ningún registro o investigación disciplinaria. De manera que, para la Sala no existe claridad acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron los hechos, como para evidenciar de ello una agresión de un tercero como lo pretende la parte actora, pues nótese que la historia clínica narra la caída de una placa como el suceso en el que se ocasiona la lesión sin entregarse mayor detalle del incidente, para establecer la presencia o no de una falla del servicio por falencias en las estructuras del centro carcelario que causó la caída de la placa o si fue imprudencia o dolo de la víctima la que desencadenó su caída desde una placa. La frase consignada en la historia clínica en el primer momento de atención no es lo suficientemente clara para determinar las circunstancias de modo y lugar en que ocurrieron los hechos. Por otro lado, tenemos que en la demanda se narra una agresión producida al demandante por otro interno haciendo uso de un elemento contundente, la cual fue presenciada por los guardias del INPEC quienes se mostraron pasivos ante la agresión, pero en el interrogatorio de parte, el mismo demandante reseña que lo recibido fue un puño y que los guardias del INPEC no se dieron cuenta porque ellos permanecen en las garitas. De todo ello emerge la evidente contradicción entre los hechos expuestos en la demanda, y la prueba allegada, impidiendo tener un conocimiento claro de lo sucedido y la participación que en ellos tuvo un tercero, como se afirmó, o la propia víctima como puede ser posible.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 90, LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 320, 328 Y 365.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, sentencia del 2 de marzo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicación: 50-001-33-33-003-2014-00109-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / REGISTRO DE LA ORDEN DE CAPTURA / COMUNICACIÓN DE LA ORDEN DE CAPTURA / HABEAS DATA / POLICÍA NACIONAL / ENTIDAD TERRITORIAL / AUSENCIA DE VIOLACIÓN DEL DERECHO AL HABEAS DATA.

Síntesis del caso: en el mes de mayo de 2012, en una labor coordinada entre la Policía Nacional y la Alcaldía del municipio de Villavicencio, se dio a conocer por los medios de comunicación escritos, televisados, panfletos y carteles “*pegados y regados por toda la ciudad*” una relación de los delincuentes más peligrosos y buscados de Villavicencio, dentro de los cuales se encontraba el demandante por el delito de concierto para delinquir, sin embargo, se alega en la demanda que para esa data el actor se encontraba libre y no existía orden de captura vigente en su contra, razón por la cual la publicación de su foto y su nombre en dicha relación constituyó una afectación a su buen nombre, razón por la cual demandó a las entidades a través del medio de control de reparación directa.

Problema jurídico: ¿Hay lugar a atribuirle responsabilidad a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, por publicar en el mes de mayo de 2012, la fotografía del señor JUAN DE JESÚS JUSTACARA GARCÍA, en panfletos y carteles, donde se relacionaban los más buscados, a pesar que para esa fecha ya no tenía orden de captura vigente.

Tesis: (...) se tiene que en la demanda se afirmó que se incurrió en una falla en el servicio al difundir información falsa del señor (...) y la omisión de retractación o corrección, por publicar su nombre y fotografía en unos panfletos y carteles de los más buscados de VILLAVICENCIO, en los medios de comunicación y distribuidos por las calles de la ciudad. Al respecto, la Sala precisa, que tal como se indicó en el acápite anterior, el 22 de agosto de 2011, el JUZGADO SEGUNDO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS, expidió la orden de captura No. 033, en contra del señor (...), como presunto autor o participe de la comisión de los delitos de concierto para delinquir, extorsión, falsedad de documento público, falsedad marcaría, hurto calificado y hurto agravado. Entonces, el 28 de enero de 2012, cuando se impartió a los Jefes de Unidades Investigativas, la orden de allegar al grupo de información Estratégica Operacional (GRESO), la propuesta del cartel de los más buscados y el 6 de febrero de 2012, cuando el Jefe de la Unidad Investigativa de Automotores SIJIN. MEVIL., a través del oficio No. 103/GRUPE/SIJIN remitió para dicha propuesta la inclusión del señor (...), la orden de captura No. 033 librada en su contra, se encontraba vigente, en tanto su aprehensión solo se hizo efectiva el 7 de febrero de 2012. Así las cosas, la inclusión del señor (...), en la lista de los más buscados de la POLICÍA NACIONAL, se realizó con base en el oficio No. 103/GRUPE/SIJIN, del 6 de febrero de 2012, cuando, se itera, la orden de captura contra el señor (...), se encontraba vigente y si bien en el mes de mayo de 2012, cuando se divulgó o se hizo pública la campaña de los 20

más buscados, la POLICÍA NACIONAL advirtió que el señor (...) ya había sido detenido por las autoridades, por ello, sobre la fotografía del hoy demandante, las autoridades incluyeron la palabra “CAPTURADO”, conforme lo contemplado en la orden de trabajo No. 017/GRIAC-SIJIN, (...) En este punto de la discusión, la Sala considera pertinente traer a colación que el concepto de policía tiene diversos significados en el régimen constitucional colombiano³¹, se ha entendido que este (i) se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público; (ii) es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa; (iii) es también un cuerpo civil de funcionarios armados y finalmente, (iv) es una institución que colabora con las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos. Estos fenómenos están a veces ligados entre sí. Es así como la POLICÍA NACIONAL, ejerce funciones de policía judicial, bajo dirección judicial, y ejecuta materialmente actividades de policía administrativa por orden de las autoridades administrativas de policía. Conviene precisar que la Policía es una institución que como autoridad administrativa cumple funciones preventivas más no represivas, cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de POLICÍA JUDICIAL. (...) Así las cosas, la Sala concluye que la información que tenía la POLICÍA NACIONAL, acerca del señor (...), consistente en la orden de captura vigente para el 6 de febrero de 2012 – cuando se envió el reporte para incluirlo en la lista de los más buscados – y que, para el mes de mayo de la misma anualidad, ya había sido capturado, no es falsa. Si la inconformidad del actor está encaminada a cuestionar si existían o no, pruebas de su participación en un acto delincuencia, dado que mientras la Fiscalía retiró la solicitud de imputación, para la Policía debía integrar el cartel de los 20 más buscados de la ciudad, debe precisar este Juez colegiado que la participación de la POLICÍA NACIONAL, se limitaba a materializar una orden de captura y a poner a disposición de la FISCALÍA al detenido, contra quien efectivamente existió una orden de captura que procedió a divulgar a través de los medios de comunicación, con fundamento al artículo 298, de la Ley 906 de 2004. Aunado a lo anterior, surtida la intervención de la POLICÍA NACIONAL en el asunto, la única prueba obrante en el plenario sobre la comunicación de la cancelación de la orden de captura, da cuenta que del JUZGADO DE CONTROL DE GARANTÍAS, lo único que informó como motivo de cancelación de la orden de captura 033, fue la materialización de la misma el 8 de febrero de 2012. Como colofón, no podría predicarse la FALLA DEL SERVICIO con ocasión de la conducta desplegada por la demandada POLICÍA NACIONAL, y cualquier otro inconformismo del actor sobre el discurrir del proceso penal o las actuaciones propiamente judiciales, no podría estudiarse en la presente demanda, toda vez que no fueron objeto de censura, ni se demandó a las entidades correspondientes.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 90
LEY 906 DE 2004 - ARTÍCULO 298

175

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / RESPONSABILIDAD DE LA ENTIDAD TERRITORIAL / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA MATERIAL / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

Síntesis del caso: la Sala analiza de manera oficiosa la configuración de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del municipio de Villavicencio, toda vez que considera pertinente abordar este punto que no fue tocado por el *a quo*.

Problema jurídico: ¿Hay lugar a atribuirle responsabilidad al municipio de Villavicencio, por publicar en el mes de mayo de 2012, la fotografía del señor (...), en panfletos y carteles, donde se relacionaban los más buscados, a pesar que para esa fecha ya no tenía orden de captura vigente?

Tesis: «Al respecto destaca la Sala que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material. (...) Es decir, la legitimación material en la causa por pasiva exige que la Entidad contra la cual se dirige la demanda esté vinculada funcional o materialmente con los hechos que dan origen a la reclamación, es decir, su implicación por acción u omisión, examinada desde la óptica de las responsabilidades que legalmente corresponden al organismo demandado. En este orden de ideas, para este Juez Colegiado en el sub examine no resulta plausible predicar dicha vinculación material ni funcional respecto de los hechos que dieron origen al presente proceso y el municipio de Villavicencio. Lo primero queda excluido con la valoración de los hechos en los que se sustenta la demanda y las pruebas obrantes en el expediente, pues no se colige, por ejemplo, que hubiere participado en la elaboración de la lista de los más buscados, ordenado la publicación en los medios de comunicación o la distribución de los carteles en la ciudad de Villavicencio; lo segundo, en la consideración de las funciones legales y reglamentarias de la Entidad estatal. Visto lo anterior, no queda duda que el municipio de Villavicencio, carece de legitimación en la causa por pasiva en el asunto debatido, por lo que se declarará, de oficio, fundada la mencionada excepción.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 90
LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 328.

176

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 10 de marzo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-33-33-007-2013-00467-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / FALLA MÉDICA / FALLA DEL SERVICIO DE SALUD / PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD / REQUISITOS DE LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD.

Síntesis del caso: los demandantes acudieron a la jurisdicción solicitando declarar responsables al Hospital Departamental de Granada E.S.E. y a la EPS Capital Salud, por la muerte de su madre, tras considerar que el deceso fue consecuencia de una deficiente prestación del servicio de salud traducida en la pérdida de oportunidad, por las atenciones que recibió entre el 20 de diciembre de 2012 y el 26 de enero de 2013. El *a quo* accedió parcialmente a las pretensiones, tras considerar que se demostró el daño consistente en la pérdida de oportunidad de salvar la vida de la madre de los accionantes. Las entidades interpusieron recurso, considerando grosso modo que no se encuentra demostrada su responsabilidad con las pruebas allegadas al plenario.

Problema jurídico: ¿Le asiste responsabilidad administrativa al HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE GRANADA ESE y a la EPS CAPITAL SALUD, por los perjuicios causados a las demandantes, derivados de la muerte de (...) ocurrida el 26 de enero de 2013 y, si como consecuencia de esta situación, los demandantes tienen derecho al reconocimiento y pago de una indemnización?

Extracto: «(...) cabe aclarar que en el cambio jurisprudencial al pasar de la carga dinámica de la prueba a la falla del servicio, se admitió en materia probatoria una especial importancia a la prueba indirecta, fundamentalmente los indicios, así como a las reglas de la experiencia como aquella según la cual en condiciones normales de atención sólo es posible explicarse la ocurrencia de un daño cuando quiera que se cometen actuaciones negligentes, por ello la prueba indiciaria resulta de gran relevancia en este asunto, así como también lo es en torno a la demostración del vínculo causal, en relación con el cual la misma jurisprudencia ha considerado que

cuando no sea posible obtener certeza sobre la relación causal entre la falla y el daño, debido a la complejidad de los conocimientos científicos o tecnológicos o por la carencia de material probatorio, el juez puede acudir al denominado “grado suficiente de probabilidad de su existencia”, es decir, esa relación causal queda demostrada, de manera indirecta mediante indicios, al llevar al juez a la convicción que los elementos de juicio aportados son suficientes para tener el vínculo causal por establecido, esto no significa en manera alguna que el demandante quede exonerado del deber de demostrar ese nexo causal, lo que ocurre es que según esta regla de prueba, ese elemento puede ser acreditado indirectamente con indicios. También agregé la postura actual del Consejo de Estado que el actor no debe demostrar que si se hubiera prestado de manera adecuada y oportuna el servicio médico asistencial el daño no se habría producido, en este punto basta con establecer en el proceso, que al menos la falla que ocurrió le restó al paciente oportunidades de sobrevivir o de curarse, que es lo que se conoce como la pérdida de una oportunidad, cuya determinación no puede aceptarse con una mera especulación. Dice la Alta Corporación que “es necesario que de manera científica quede establecido cuál era la posibilidad real del paciente de recuperar su salud o preservar su vida, y que esa expectativa real haya sido frustrada por omisiones o erradas acciones en la actuación médica. En este aspecto hay que prestar la máxima atención y no resolver como pérdida de oportunidad eventos en los cuales lo que se presentan son dificultades al establecer el nexo causal.” (...) En términos generales, la pérdida de chance u oportunidad como modalidad de daño a reparar ha sido definida por el Consejo de Estado como los “eventos en los cuales una persona se encontraba en situación de poder conseguir un provecho, de obtener una ganancia o beneficio o de evitar una pérdida, pero ello fue definitivamente impedido por el hecho de otro sujeto, acontecer o conducta ésta que genera, por consiguiente, la incertidumbre de saber si el efecto beneficioso se habría producido, o no, pero que al mismo tiempo da lugar a la certeza consistente en que se ha cercenado de modo irreversible una expectativa o una probabilidad de ventaja patrimonial.” Es decir, que dicha pérdida de chance responde a la frustración de una esperanza dirigida a obtener un resultado que pone a la persona en una situación más favorable a la previa o incluso a la evitación de un perjuicio, por ello, en esta figura coexisten dos elementos que son: i) “la certeza de que en caso de no haber mediado el hecho dañino el damnificado habría conservado la esperanza de obtener en el futuro una ganancia o de evitar una pérdida para su patrimonio” y ii) la incertidumbre de que de haber “mantenido la situación fáctica y/o jurídica que constituía presupuesto de la oportunidad, realmente la ganancia se habría obtenido o la pérdida se hubiere evitado.” Debe advertirse que la indemnización por la pérdida de la oportunidad comprende unos límites, que consisten, de un lado, en que aquella no procede

cuando se esté frente a daños hipotéticos o eventuales, y del otro, que lo frustrado sea la oportunidad y no el beneficio que se esperara lograr o la pérdida que se pretendía evitar, ya que estos constituyen elementos distintos del daño. Ahora bien, el Consejo de Estado en la citada providencia respecto de la demostración de la relación causal existente entre el acontecimiento o la conducta dañosa y la desaparición de la posibilidad de obtener el beneficio o evitar un perjuicio, ha señalado que: “la pérdida de oportunidad no representa, por tanto, una especie de daño subsidiario en defecto de prueba respecto de la relación causal entre el hecho o conducta censurados y el beneficio definitivamente perdido, sino una clase autónoma de daño respecto del cual no puede presentarse la tantas veces mencionada incertidumbre causal, toda vez que tal falta de certeza debería conducir, directa e indudablemente, a la exoneración de responsabilidad por el anotado concepto; de allí que resulte atinado aseverar que 'cuando hablamos de la pérdida de una oportunidad, no podemos incluir allí la simple imposibilidad de saber cuál es la causa de un daño'." De este modo, la pérdida de oportunidad ha expuesto la jurisprudencia que se encuentra dentro del contexto del daño, tratándose de un perjuicio de carácter autónomo: “(...) la Sala considera que la pérdida de oportunidad se ubica en el campo del daño, sin desconocer que por elementales razones guarda estrecho vínculo con la relación de causalidad, -la causalidad existente entre el hecho imputable y el daño para estructurar la responsabilidad- y por lo mismo, resulta ser un perjuicio autónomo que, no obstante, es indemnizable, diferente al daño final padecido por el paciente”. (...) Por último, para que exista pérdida de oportunidad como daño indemnizable, deben concurrir tres requisitos, a saber: i) la certeza de la existencia de una oportunidad que se pierde, es decir, de que si no hubiere ocurrido el hecho dañoso, la víctima hubiere sostenido su expectativa de obtener una ganancia o evitar un detrimento; ii) la imposibilidad de forma definitiva de obtener tal ganancia o evitar el detrimento, es decir, que los resultados que esperaba la víctima no podrán ser recuperados nunca; iii) El afectado debe para el momento del hecho dañino, encontrarse en una situación potencialmente apta para pretender obtener el provecho perdido; (...) Ahora bien, esta modalidad de daño tiene mayor presencia en los eventos de responsabilidad médica, en que se omite un actuar más diligente por parte de los galenos que tienen a cargo el tratamiento de la enfermedad del paciente, de tal manera que éste último hubiere conservado las oportunidades de recuperarse. Por ello, en tales eventos no existe certeza que la mala prestación del servicio médico sea el causante directo del daño (muerte, amputación de un miembro, etc.), pues allí se estaría ante una falla del servicio médico que conllevaría a una indemnización plena, sino certeza de la pérdida de las probabilidades del paciente de estar en una mejor situación o de evitar un perjuicio, cuya indemnización se presenta en menor proporción. En efecto, cuando se verifica si se configuró este tipo

de daño, se debe determinar que al momento de prestar los servicios médicos, se excluyó la diligencia y cuidado con que se debió actuar para hablar de una eficaz prestación del servicio de salud y pese a que no existe certeza de que si la administración hubiere actuado con la mencionada diligencia, el paciente habría recuperado su salud, lo cierto es que si la entidad hospitalaria hubiere actuado de esa manera, no le habría hecho perder al paciente el chance u oportunidad de recuperarse, lo que debe quedar demostrado en el proceso. El papel del intérprete judicial en estos casos consiste en apoyarse en las pruebas de carácter técnico y/o científico, a fin de determinar el porcentaje de probabilidad sobre el que se funda el porcentaje de la pérdida de oportunidad, y conforme a ello, llegar al monto de la indemnización. Es decir, “la forma de indemnizar la pérdida de la oportunidad, deberá ser proporcional al porcentaje que se le restó al paciente con la falta o retardo de suministro del tratamiento, intervención quirúrgica, procedimiento o medicamento omitido”.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 90.

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / FALLA MÉDICA / FALLA DEL SERVICIO DE SALUD / AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA / DAÑO POR PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD / AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

Problema jurídico: ¿Le asiste responsabilidad administrativa al HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE GRANADA ESE y a la EPS CAPITAL SALUD, por los perjuicios causados a las demandantes, derivados de la muerte de (...) ocurrida el 26 de enero de 2013 y, si como consecuencia de esta situación, los demandantes tienen derecho al reconocimiento y pago de una indemnización?

Tesis: «(...) Ahora, como bien se explicó en el marco teórico de esta providencia, para que exista responsabilidad por parte de las demandadas, no solo debe estar demostrado el daño y la falla o falta de aquellas, sino también la relación de causalidad entre la falla y el daño. (...) Recuérdese que no existe prueba científica en el expediente de la que se pueda establecer con certeza que de haberse realizado las terapias respiratorias y la aspiración de las secreciones de la paciente 2 veces al día conforme a lo ordenado por el médico tratante la paciente hubiera recuperado o mantenido su estado de salud. Lo mismo sucede con la mora en el traslado de la paciente al centro médico, pues nada indica que, de haber dado una respuesta

oportuna a la solicitud del servicio de ambulancia, la paciente hubiera mantenido su salud. No es el juez el experto en la materia para determinar clínicamente si esa falta de terapias o la demora en el servicio de ambulancia fue o no determinante en el desenlace fatal de la paciente o si aun cuando se hubieran realizado las terapias y las aspiraciones la paciente y el traslado oportuno al centro médico hubiere fallecido, razón por la cual correspondía a la parte actora demostrar con evidencia científica tal aspecto relevante para concluir en la responsabilidad de las demandadas por la falla en el servicio. Por ende, en ausencia de la prueba técnica que señale claramente que la falla del servicio en la que incurrieron el HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE GRANADA ESE y CAPITAL SALUD, fue relevante para el resultado ya comentado, no es posible emitir una condena en favor de la parte actora con fundamento en la falla del servicio como título de imputación. De tal manera que, aunque está demostrado que existió una falla en la prestación del servicio médico (no realización de terapias respiratorias y aspiración de secreciones, así como la mora en la prestación del servicio de ambulancia), y un daño (muerte de la paciente), no existe prueba del nexo causal entre los dos elementos, por lo cual la responsabilidad a título de falla del servicio en la atención médica no puede configurarse por no haber quedado demostrados todos los elementos para llegar a tal conclusión, es decir, no puede establecerse que el fallecimiento de la paciente ocurrió por no haberse realizado las terapias, las aspiraciones y prestado oportunamente el traslado al centro médico, porque debido a la gravedad de las afecciones es posible que aunque recibiera el tratamiento adecuado el fatídico resultado no cambiara. Ahora bien, en aplicación del principio *Iura Novit Curia*, se analizará si con la falla demostrada en este caso, se restó el chance u oportunidad de la señora (...) de recibir la atención médica que requería para eventualmente haber restablecido su salud, lo que merecería una indemnización aunque en grado menor, como lo concluyó el *a quo*, motivo por el cual se analizará si están acreditados en el plenario, los tres requisitos exigidos por la jurisprudencia para hablarse de pérdida de oportunidad como perjuicio autónomo indemnizable. En atención al **primer requisito**, desde ya debe decirse que este no se encuentra acreditado en el expediente, pues no existe certeza de que había una oportunidad que la paciente sobreviviera de haberse dado la terapia respiratoria oportuna y la aspiración de secreciones, así como el traslado al centro médico sin dilaciones o que incluso este último no fuera necesario de haber recibido lo anterior. Esto por cuanto, conforme a la historia clínica, está acreditado que desde el inicio de la atención médica, la paciente presentaba varios problemas de salud. En los antecedentes de la consulta del 20 de diciembre de 2012 (Pág. 62-63. Archivo 02. FI. 80-81), se indicó que la paciente padecía de EPOC (Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica), hipertensión y obesidad. Para la fecha usaba inhaladores. En la atención brindada el

19 de enero de 2013, se mantuvieron los diagnósticos anteriores, pero esta vez se agregó la insuficiencia cardiaca congestiva y la obesidad extrema con hipoventilación alveolar (Pág. 213. Archivo 3. Fl. 599). Además, se anotó que la paciente era oxígeno requirente. El 20 de enero con más claridad se narró que dependía de oxígeno permanente (Pág. 5. Archivo 4. Fl. 604). Para esas fechas (...) venía en proceso de recuperación de una falla ventilatoria por lo que fue sometida a traqueostomía. Aunado a esto, tampoco se aportó al expediente prueba científica que ofreciera certeza sobre la probabilidad de sobrevivir o mantener las condiciones de salud que tenía, si no se hubieran presentado las fallas en el servicio de salud mencionadas anteriormente. Por el contrario, lo que se nota es que la paciente a raíz de sus múltiples patologías fue presentando un deterioro en su salud, pasando de utilizar inhaladores a depender de oxígeno para mantener su respiración, aunado a la asistencia de terapias respiratorias y de aspiración de secreciones que le producía la traqueostomía, sin contar la obesidad mórbida que la seguiría aquejando, más ahora que sus movimientos estarían limitados por la afección respiratoria. También es de resaltar que observada la historia clínica en ella no se advierte algún tratamiento o manejo clínico para mejorar la salud de la paciente, sino simplemente para que la misma no siguiera deteriorándose o por lo menos no de la manera tan rápida como había sucedido entre el 22 de diciembre de 2012 y el 26 de enero de 2013. Es que tan solo en un mes, la paciente pasó de usar inhaladores a ser dependiente por un tiempo de ventilación mecánica y luego a ser una paciente oxígeno requirente, lo que permite evidenciar un deterioro rápido del sistema respiratorio. Por ende, aun desapareciendo las fallas acá evidenciadas no es certero que en verdad para la paciente existiera una oportunidad de mantener su salud en las condiciones que estaba, por el deterioro presentado en la misma y la falta de prueba científica que así lo acreditara. Contrario a lo dicho por la primera instancia que se limitó a indicar que la paciente “conservaba una expectativa razonable de sobrevivir o mejorar su salud”, sin indicar la razón de su conclusión, para esta Sala no hay prueba en el expediente que respalde tal afirmación, de manera que no se encuentra acreditado este requisito. Ahora, si bien se cumple con el **segundo requisito**, pues resulta imposible la recuperación de salud de la señora (...), ya que esta falleció el 26 de enero de 2013, lo cierto es que ello no ocurre con el **tercer requisito**, pues no existe prueba en el expediente que acredite que la paciente se encontraba en una situación potencialmente apta para recuperar su salud o por lo menos no permitir que la misma se siguiera deteriorando como había sucedido en el último mes, pues lo que evidencia la historia clínica es el continuo desgaste del sistema respiratorio, el aumento de patologías relacionadas con ello, máxime cuando ya no podía respirar por sí misma sino que necesitaba ayuda de tanque de oxígeno. Podría pensarse que el hecho de estar viva para los días 24 y 25 de enero la harían

apta para recibir el provecho; sin embargo, de ello no hay prueba científica y por el contrario, las condiciones de salud de la paciente indican que sus afecciones se estaban agudizando, lo que finalmente resultaría en la muerte como en efecto aconteció, sin que existiera chance alguno de recuperar la salud o de mantenerse con vida y no se aportó prueba alguna en sentido contrario, como para derivar de allí el cumplimiento de este requisito. Por último, vale la pena recordar que, en materia probatoria, el artículo 167 del CGP, contempla la carga de la prueba, indicando que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 90; RESOLUCIÓN 5261 DE 1994; RESOLUCIÓN 1043 DE 2006; LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 167.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, sentencia del 9 de marzo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicación: 50-001-33-33-006-2013-00456-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICABLE EN CASOS DE PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / CRITERIOS DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICABLE EN CASOS DE PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD SUBJETIVA.

Síntesis del caso: los demandantes solicitan resarcimiento de perjuicios por la privación de la libertad de que fue objeto la víctima directa, en virtud del proceso penal adelantado en su contra, y que culminó con sentencia absolutoria. El juez de primera instancia accedió a las pretensiones al considerar que, con la solicitud de medida de aseguramiento por parte de la Fiscalía, así como la imposición de la misma por el Juez de Control de Garantías y la posterior absolución, es suficiente para imputar el daño antijurídico a las entidades bajo el régimen objetivo de responsabilidad. Los entes demandados interpusieron recurso de apelación, aduciendo por un lado la Fiscalía, que la imposición de la medida de aseguramiento se debió al hecho de un tercero, concretamente la compañera permanente del demandante, que aceptó cargos por el delito de secuestro agravado sobre una menor, en virtud del cual también fue procesado el actor. La Rama Judicial por su

parte indicó que el fallo impugnado no analizó la antijuridicidad de la actuación desplegada por dicha entidad – actuación penal –, elemento que resulta esencial para la responsabilidad estatal.

Problema jurídico: ¿Bajo el régimen aplicado por el a quo, puede atribuirse responsabilidad a la Nación - Fiscalía General de la Nación y Rama Judicial, por el daño alegado por los integrantes de la parte demandante, con ocasión de la privación de la libertad de que fue objeto el señor (...) en el marco del proceso penal que se adelantó en su contra por el delito de secuestro?

Tesis: «(...) el Consejo de Estado señaló que el criterio fijado por la Corte Constitucional, en las sentencias C-037 de 1996 y SU-072 de 2018 es al que se debe acudir en estos contextos ante la cesación de los efectos de la sentencia de unificación que esa misma corporación había emitido el 15 de agosto de 2018. (...) Frente al análisis de la culpa exclusiva de la víctima, como causal eximente de responsabilidad, en los procesos contenciosos administrativos de responsabilidad del Estado por privación injusta, recientemente el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B, coincide con la postura de la Corte Constitucional, en el sentido de que el proceder del investigado no puede analizarse a partir de la conducta -pre-procesal- o que dio lugar al proceso penal y a la imposición de la medida, sino que «el daño se entenderá como debido a culpa exclusiva de la víctima cuando ésta haya actuado con culpa grave o dolo, o no haya interpuesto los recursos de ley» ejecutada el ámbito del proceso penal, dirigida a que el juez incurra en una equivocación. (...) Con miras a resolver el problema jurídico planteado y marcados los derroteros que a nivel jurisprudencial orientan la definición del régimen de responsabilidad a aplicar en los casos en que se pretende la declaración de responsabilidad del Estado por la privación injusta de la libertad y su consecuente reparación, resulta notorio para la Sala que la aplicación del régimen objetivo se limita a los supuestos en que *no existe tipicidad objetiva o cuando el hecho punible no existió*; en el asunto bajo estudio, se ha establecido a nivel probatorio que la absolución del demandante devino de la aplicación del *in dubio pro reo*, por lo cual de acuerdo al precedente jurisprudencial se debe proceder a un análisis de la proporcionalidad, razonabilidad, necesidad y legalidad de la medida de aseguramiento impuesta, esto es, *auscultar tales circunstancias bajo la óptica del régimen subjetivo de falla del servicio*. (...) Por lo anterior, tiene razón el recurrente al señalar que la presente controversia debe definirse de conformidad con el régimen de falla del servicio, pues son las razones de la absolución, las que permiten establecer bajo que título de imputación debe analizarse el caso, aspecto que evidentemente no fue abordado por el a quo; sin embargo, corresponde establecer precisamente, bajo la óptica del régimen mencionado, si las entidades demandadas están convocadas a reparar el daño alegado, tal como se declaró en primera instancia, o si, por el contrario, tal condena debe ser revocada. (...) Ahora bien, al

84

contrastar la actuación judicial adelantada con las normas que le fundamentan, se observa que se cumplieron los parámetros legales correspondientes ya que conforme a lo previsto en el artículo 205 de la Ley 906 de 2004, los servidores públicos que, en ejercicio de funciones de policía judicial, reciban denuncias, querrelas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, entrevistas, interrogatorios, etc. Y que sobre esos actos urgentes y sus resultados la policía judicial deberá presentar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, un informe ejecutivo o reporte de iniciación al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación. Igualmente, cuando se trata de situaciones de emergencia o riesgo inminente a la salud, vida, integridad personal o sexual de un menor de edad, el artículo 230 ibidem precisa que la policía judicial puede proceder al registro y allanamiento sin previa orden escrita de la fiscalía, de manera que la Sala encuentra justificada la medida, dados los antecedentes examinados, no solo la captura en flagrancia del demandante, sino también la imposición de la detención preventiva, en razón a que tanto las diligencias practicadas, como el registro y allanamiento realizado, arrojaron elementos de juicio de los cuales se podía inferir de forma razonable la autoría, participación o complicidad del accionante en el punible investigado. Recordemos que en materia penal, a la autoría se acompañan otros dispositivos amplificadores en punto de coparticipación, de manera que al encontrar la menor con cambios en su aspecto físico, en un domicilio con dos personas adultas, cuyos vecinos declararon al unisonó la aparición de la menor en dicho lugar de un momento a otro, resulta razonable dentro de los parámetros de la sana lógica, inferir que el demandante bien podía ser autor, cómplice o coparticipe en el delito y tales elementos, debidamente soportados en esta caso, habilitaron la medida de aseguramiento, por ende, no se encuentra ilegalidad en la misma. (...) En ese orden, se considera que para el momento en que la Fiscalía solicitó la detención del demandante, contaba con elementos materiales probatorios que permitían inferir razonablemente su autoría o participación en los hechos objeto de investigación. En efecto, se avizora que la medida impuesta en ese momento procesal se mostraba **(i) necesaria** al existir el material probatorio para disponer la misma de acuerdo al Código de Procedimiento Penal vigente para época de los hechos, así mismo, se orientaba a garantizar la comparecencia del procesado, **(ii) la pena a imponer oscila entre 9 y 13 años sin agravación punitiva y, por último, fue (iii) razonable de cara a la gravedad de la conducta investigada y el estándar probatorio exigido en la etapa instrucción**, momento procesal donde se demanda apenas inferencia lógica para aducir autoría o participación en los hechos penalmente relevantes, más no grado de certeza.»

FUENTE FORMAL: LEY 906 DE 2004 - ARTÍCULO 205, 230, 297, 306, 308, 313.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 4, sentencia del 16 de marzo de 2023, M.P. Nohra Eugenia Galeano Parra, radicación: 50-001-33-33-005-2014-00221-01.](#)

85

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / LESIONES AL SOLDADO CONSCRIPTO / LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS / TASACIÓN DE PERJUICIOS / PÉRDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL / DICTAMEN DE LA JUNTA MÉDICA LABORAL DE LA DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJERCITO / INEFICACIA DEL DICTAMEN PERICIAL / SOLICITUD DE ACLARACIÓN DEL DICTAMEN PERICIAL / CARGA DE LA PRUEBA / CARGA DE LA PRUEBA POR EL ACCIONANTE / PROCEDENCIA DE LA PRUEBA DE OFICIO / CONDICIONES PARA EL DECRETO DE PRUEBA DE OFICIO / PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN ABSTRACTO / PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS.

Síntesis del caso: los demandantes solicitan resarcimiento por los perjuicios de índole material e inmaterial que les fueron causados, en virtud de las lesiones que sufrió uno de ellos mientras prestó el servicio militar obligatorio. El juzgado de primera instancia accedió parcialmente a las pretensiones, condenando a la administración en abstracto, toda vez que, si bien fue aportado dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la Unidad de Sanidad del Ejército, en el mismo se contempló una lesión adicional que no es objeto de demanda, sin que sea posible determinar el porcentaje generado por las lesiones de manera individual. La parte actora interpuso recurso de apelación, argumentando que el acta de junta médica laboral allegada es válida por ser expedida por la autoridad pública competente y no fue tachada o controvertida durante el proceso, siendo además la Dirección de Sanidad del Ejército la única competente para realizar la valoración, aunado a que exigir al afectado realizarse un nuevo dictamen implica someterlo a un procedimiento supremamente complejo, dado que se requiere la reactivación de los servicios médicos por vía de tutela, en virtud de su retiro de la institución, razón por la cual, pidió al Tribunal solicitar de oficio aclaración del dictamen obrante en el plenario, para determinar el porcentaje exacto de pérdida de capacidad laboral generado por la lesión en virtud de la cual se demanda.

Problema jurídico: ¿Es posible en el presente caso determinar la cuantificación de los perjuicios morales, los causados por daño a la salud y los perjuicios materiales

en la modalidad de lucro cesante, que deben ser indemnizados a los demandantes con base en las pruebas obrantes en el expediente?

Tesis: «De acuerdo con lo anterior, es claro que el objeto de la prueba que ahora se solicita por la parte demandante en sede de segunda instancia pudo haberse evacuado en el trámite de primera instancia, en tanto que, el Juez le otorgó a la parte todas las herramientas para efectos de lograr determinar la pérdida de capacidad laboral del señor [demandante], pero la parte actora con su desidia y falta de diligencia impidió la consecución de la prueba, razón por la que, para este Tribunal, no resulta de recibo que los demandantes pretendan en esta instancia el decreto de la prueba con base en lo dispuesto en el artículo 212 del CPACA, cuando claramente fue por su culpa o responsabilidad que no se logró determinar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del actor, lo que generó forzosamente que el a quo tuviera que emitir una condena en abstracto. Teniendo en cuenta lo hasta aquí expresado, para este Tribunal lo que realmente pretende la parte demandante es que la prueba (...) sea decretada de oficio, sobre lo cual debe señalarse que conforme a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 le corresponde al Juez decretar prueba de oficio en dos circunstancias i) en audiencia inicial en virtud de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 180 y ii) cuando al momento de proferir la sentencia, el Juez lo considere necesario para el esclarecimiento de la verdad-artículo 213. Entonces, de lo anterior se colige que la decisión de decretar pruebas de oficio es una facultad exclusiva y excluyente del Juez, de modo que no resulta procedente que las partes le soliciten al operador de justicia la práctica de una prueba de oficio, pues dicha solicitud no cuenta con respaldo normativo que obligue al Juez a atender la misma a través de una decisión judicial, pues se debe tener en cuenta que las partes disponen de momentos procesales definidos por la Ley para solicitar pruebas, según lo previsto en el artículo 212 del CPACA, oportunidades probatorias que se enmarcan dentro del principio de preclusividad. Sin embargo, lo anterior no impide que las partes puedan solicitar al juez que en ejercicio de la potestad que ostenta (artículo 213 CPACA) decrete pruebas de oficio; empero, dicha solicitud no obliga al administrador de justicia a pronunciarse sobre la misma como si se tratara de una solicitud probatoria ni mucho menos a que deba acceder a lo pedido porque el Juez, como se ha dicho, puede bajo su sana crítica analizar si es del caso decretarla y en caso contrario, esto es, en el evento de considerarse que no es procedente el decreto de pruebas, no requiere un pronunciamiento expreso debido a que, se reitera, esta resulta ser una facultad propia del Juez y no de la parte, máxime cuando el proceso se encuentra en sede de segunda instancia y las oportunidades probatorias son más limitadas para las partes, siendo obligatorio en los términos del artículo 213 del CPACA que la prueba resulte ser necesaria para el esclarecimiento del proceso, para

que el Juez pueda decretarla de oficio. (...) Descendiendo al caso concreto, analizada la solicitud probatoria realizada por la parte recurrente, es pertinente precisar que para resolver el asunto objeto de discusión no se consideró necesario decretar la prueba requerida, puesto que, en este caso si bien es cierto ante la condena emitida por el Juez de primera instancia, se impone la necesidad de liquidar los perjuicios causados al señor [demandante] con ocasión a la lesión que padeció el 27 de marzo de 2011, ello no significa que los mismos deban ser determinados únicamente en el trámite ordinario del proceso, debido a que legalmente se le permitió al operador judicial emitir condenas en abstracto, según lo regulado en el artículo 193 del CPACA, para que con posterioridad a través de trámite incidental se liquidara la condena. En ese sentido, para el presente asunto no se evidencia un punto que merezca ser aclarado, pues la Ley ha previsto el trámite que se debe adelantar para estos casos, es decir, para aquellos procesos en los cuales no se logra establecer la cuantía de la condena, el cual se realiza a través de un trámite incidental que debe promover el interesado dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o al de la fecha de notificación del auto de obediencia al superior. (...) De otra parte, con respecto a la liquidación concreta de los perjuicios reconocidos quedó visto que conforme a los parámetros jurisprudenciales establecidos por el Consejo de Estado, que para el caso de los perjuicios morales, el daño a la salud y los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, cuando el daño consiste en una lesión de tipo personal se requiere la determinación del porcentaje de pérdida de capacidad laboral originado con la lesión que se invoca como fundamento de la responsabilidad estatal. No obstante, en el sub examine, dicho porcentaje no se encuentra debidamente acreditado, puesto que se itera, el probado dentro del proceso cobija una lesión que no fue objeto de debate, siendo así inviable para el a quo y para este Juez colegiado proferir condena en concreto, o liquidar sobre la base de un porcentaje que comprende otra lesión que no fue demandada, razón suficiente en el presente caso para procederse con la condena en abstracto en aras de que, mediante un trámite incidental, se determine la gravedad de la lesión y con base en ello se liquide la condena, porque así lo prescribe el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 193, 212, 213 Y 243A.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 3, sentencia del 16 de marzo de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicación: 50-001-33-33-006-2012-00170-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / EJECUTORIA DE LA SENTENCIA CONDENATORIA / LEY 600 DE 2000.

Síntesis del caso: el *a quo* declaró probada de oficio la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa, incoado por los accionantes en virtud de la privación de la libertad de que fue objeto uno de ellos a raíz de la imposición de una medida de aseguramiento dentro de un proceso penal regido por la Ley 600 de 2000, pues consideró el juez de primera instancia que la sentencia que dispuso la absolución del afectado en el proceso penal quedó ejecutoriada el 8 de octubre de 2009, por lo que la demanda debía radicarse a más tardar el 10 de octubre de 2011, sin embargo, fue presentada el 28 de enero de 2013. La parte actora interpuso recurso de apelación, indicando que la sentencia de fecha 25 de septiembre de 2009 no solo se pronunció respecto del caso del demandante afectado en el sentido de absolverlo, sino que también decidió condenar a otros procesados dentro del proceso penal, quienes interpusieron los respectivos recursos de apelación, los cuales fueron decididos en segunda instancia el 28 de enero de 2011, razón por la cual, la demanda fue presentada dentro del término legal.

Problema jurídico: ¿En el caso particular operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control incoado?

Tesis: «Así las cosas, corresponde referir en el siguiente acápite, a partir de qué momento y fecha exacta se contabiliza el término de caducidad en el caso que nos convoca, dada la discusión propuesta en sede de apelación; sin embargo, lo cierto es que, en este caso, la regla de caducidad aplicable es la contenida en el numeral 8º del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, cuyo tenor era el siguiente: «8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa». Así las cosas, conocida la regla de caducidad aplicable en este asunto, obtenemos claridad acerca de los hitos o eventos a partir de los cuales es susceptible el conteo del término para acudir a sede judicial a través del medio de control de reparación directa. (...) Considerando lo expuesto, es claro que, en los casos que se alega privación injusta de la libertad, el día siguiente a la ejecutoria de la providencia o decisión judicial que absuelve o exonera penalmente al implicado, es uno de los hitos o momentos a partir de los cuales se inicia el cómputo del término de caducidad, de manera que tal evento es el hecho constitutivo del daño y nos ubica de cara al caso analizado. En ese orden, entonces corresponde determinar, a la luz de las documentales que obran en la actuación, la fecha en que cobró ejecutoria el fallo que absolvió al demandante, ya que a partir del día siguiente a dicho evento se

computa el término para promover el medio de control de reparación directa. En efecto, se trata de la decisión de fecha 25 de septiembre de 2009, proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Villavicencio – Meta. Revisada dicha decisión, se aprecia que varias personas fueron juzgadas, entre ellas, el señor (...), quien fue procesado por el delito de rebelión en concurso con el delito de conservación o financiación de plantaciones. La situación jurídica del señor (...) fue resuelta con decisión absolutoria, mientras que otros implicados fueron condenados o declarados penalmente responsables, tal como se aprecia a folio 274 – Anexo No. 7 del expediente. La decisión de absolución del demandante, esto es, la proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Villavicencio fue notificada al defensor del interesado el 2 de octubre de 2009. Lo anterior implica que, a partir del 5 de octubre de 2009 empezó a correr la ejecutoria de la decisión de absolución en comento durante 3 días hábiles, tal como preceptúa el artículo 187 de la Ley 600 de 2000, normativa aplicada al proceso penal analizado; de suerte que, el término de ejecutoria feneció el 7 de octubre de 2009 y a partir del día 10 de octubre del mismo año se predica la firmeza de la absolución referida al señor (...), en la medida que contra dicha decisión dicha persona ni su apoderado interpusieron recurso de apelación. Ahora, consecuencia de la absolución ordenada, tal como se aprecia en el numeral decimocuarto de la sentencia penal, al demandante le fue concedida libertad provisional garantizada mediante caución, de hecho, el numeral 3º del artículo 365 ibidem postula que el implicado tendrá derecho a libertad cuando se dicte en primera instancia sentencia absolutoria. En ese orden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la ley penal referida, las providencias relativas a la libertad son de cumplimiento inmediato, de suerte que, no quedan en suspenso en los casos que los demás implicados interponen recurso de apelación contra la decisión que les condena, ya que en dicho evento, la alzada se concede en el efecto diferido, así lo establecen los artículos 192 (numeral 2º) y 193 de la Ley 600 de 2000, disposiciones según las cuales, el efecto diferido implica la suspensión de la providencia apelada, excepto lo relativo a libertad de personas consecuencia de la absolución ordenada, también, es el efecto que el legislador ha previsto como idóneo en los casos que hay cesación del procedimiento, cuando no comprendan todas las conductas punibles investigadas, ni a todos los autores o partícipes. Teniendo como parámetro el análisis que antecede y que el día siguiente a la ejecutoria de la absolución del (...) es el 10 de octubre de 2009, tenemos que el 10 de octubre de 2011 vencía el término de 2 años para acudir a la jurisdicción en sede de reparación directa. En contraste, tal como consta en certificación vista a folio 200 de la demanda, solo hasta el 28 de enero de 2013 fue presentada por la parte demandante la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría Judicial, de manera que el término de caducidad no se vio suspendido oportunamente por cuenta de la solicitud en comento, luego, si la demanda fue radicada el 12 de marzo de 2013, forzoso es concluir que en el presente caso operó el fenómeno jurídico de la caducidad y, en tal sentido, le asiste razón al fallador de primera instancia en declarar probado tal presupuesto procesal.»

FUENTE FORMAL: LEY 153 DE 1887 - ARTÍCULO 40; DECRETO 01 DE 1984 - ARTÍCULO 136 NUMERAL 8; LEY 600 DE 2000 - ARTÍCULO 188, 192, 193 Y 365; LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 308.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 4, sentencia del 30 de marzo de 2023, M.P. Nohra Eugenia Galeano Parra, radicación: 50-001-33-33-003-2013-00034-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ERROR JUDICIAL / CONFIGURACIÓN DEL ERROR JUDICIAL.

Problema jurídico: ¿Se reúnen en el presente caso los elementos para declarar la responsabilidad de la NACIÓN - RAMA JUDICIAL, por ERROR JURISDICCIONAL o DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO de la administración de justicia, por la actuación de los agentes de la entidad demanda dentro del trámite ejecutivo de radicado 2011-00030-00, y la ACCIÓN DE TUTELA 2012-00068-00, interpuesta contra la sentencia del 5 de junio de 2012 en el proceso ejecutivo, que según la demandante condujo a que no fuera posible el cobrar por vía judicial de la obligación?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «(...) debe destacarse que mientras el error jurisdiccional corresponde a un título de imputación relativo a errores concretados en una providencia judicial, contraria a la Ley, es decir, aquella decisión que incurre en error de derecho, entendido como la indebida o falta de aplicación de la norma que corresponde al caso concreto o en error de hecho, derivado de la indebida valoración probatoria por no considerar un hecho debidamente probado o no decretar pruebas conducentes para determinarlo, el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, se materializa en actuaciones distintas a la providencia judicial, (...). Entonces, en el Error Judicial se cuestiona una providencia judicial, que debe estar en firme, y en la cual debe evidenciarse el error de hecho o de derecho que permita acreditar la responsabilidad de la administración de Justicia. Conforme a lo anterior, para este Juez colegiado es claro que el extremo demandante pese a alegar la existencia de un defectuoso funcionamiento de la administración de Justicia, concreta su alegato en que se configuró un DAÑO ANTIJURÍDICO por la decisión de tutela en 1ª instancia, lo que evidentemente corresponde a un ERROR JUDICIAL. (...) Verificadas las providencias a las que se hace alusión por la demandante, precisa la

Sala que en lo que tiene que ver con la ACCIÓN DE TUTELA fallada por el JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE PUERTO LÓPEZ, de fecha 29 de junio de 2012, se tuvieron las siguientes consideraciones: (...) Cómo puede advertirse, de manera concreta, el Juez de tutela explicó que en su sentir, la ACCIÓN DE TUTELA promovida cumplía con el requisito de relevancia constitucional, y además, respondía a los criterios de subsidiariedad e inmediatez, y en general, cumplía con las condiciones para ser estudiada de fondo. (...) En todo caso, el Juez de tutela resolvió amparar el DEBIDO PROCESO de los tutelantes, (...), que estimó vulnerado por el Juez natural, al incurrir en un presunto defecto fáctico por no valoración de las afirmaciones de los demandados, declaraciones de terceros y la documental aportada por la parte. (...) Definida la providencia cuestionada como constitutiva del error judicial, debe advertirse que la misma fue revocada por la SALA CIVIL FAMILIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE VILLAVICENCIO, mediante fallo del 22 de agosto de 2012, (...) El trámite constitucional llegó a segunda instancia por la impugnación formulada por el JUEZ PROMISCOUO MUNICIPAL de PUERTO LÓPEZ, accionado dentro de las diligencias, y no se advierte recursos de parte de la aquí demandante, quien en el asunto constitucional obraba como vinculada. Aunado a ello, en la decisión del Ad Quem, se efectuó una profunda argumentación y valoración probatoria frente a las declaraciones y pruebas que integraban el expediente ejecutivo, con lo que se concluyó que la tutela no estaba llamada a prosperar, dado que el Juez natural realizó una valoración razonable y razonada. Es decir, se estudió de fondo el asunto y se concluyó, con base en las mismas piezas procesales, que la decisión del JUEZ PRIMERO PROMISCOUO MUNICIPAL DE PUERTO LÓPEZ resultaba ajustada a derecho, y por ende, se revocó el fallo de tutela del funcionario de 1ª instancia. Lo hasta aquí analizado permite evidenciar 2 cosas frente al presunto error jurisdiccional contenido en la Sentencia de Tutela del 29 de junio de 2012, i) que la providencia no se encuentra en firme ni se formularon recursos contra la misma por parte del extremo demandante, y efectivamente fue revocada por la sentencia de tutela de 2ª instancia. II) No se evidenció por parte del Ad Quem ni resulta evidente que se trate de una decisión carente de fundamentación o valoración, o que abiertamente esté en contra del ordenamiento jurídico, pues si bien fue revocada, ello no se debió a que fuera una determinación judicial absurda, sin fundamento o ilegal, de hecho ni siquiera se revocó para declarar la IMPROCEDENCIA de la ACCIÓN DE TUTELA, como parece señalarlo el extremo demandante. Aunado a lo anterior, el hecho de que la 2ª instancia, en tutela efectuara una valoración probatoria frente al expediente ejecutivo, y arribara a la conclusión de que las mismas pruebas en su sentir no enervaban las pretensiones ejecutivas constituidas en el título y carta de instrucciones, permite afirmar que sobre el mismo asunto, en el marco de la autonomía judicial, existieron varias interpretaciones

plausibles y en principio sustentadas legal y probatoriamente, pues no puede perderse de vista que la providencia atacada realizó un análisis normativo y sobre las pruebas que estimó debieron ser valoradas y no lo fueron, por parte del Juez natural, por lo que en principio, no puede tildarse como infundada o arbitraria. (...)»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 90
LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 66, 67.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 4 de mayo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicado: 50001333300320140034001.](#)

3.2.4. Repetición.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN / ACTO DE REESTRUCTURACIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL / FUNCIÓN DE AUTORIZACIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL / COMPETENCIA DEL ALCALDE MUNICIPAL / RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIO PÚBLICO / DOLO / CULPA GRAVE / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

Síntesis del caso: el municipio de Acacias presentó demanda de repetición en contra de quienes fungieron como Alcalde (ya fallecido) y Concejales del ente territorial en el año 2002, debido a una condena judicial que le fue impuesta en el marco de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que impetrara una ciudadana que fungió como servidora de la planta de personal del municipio, y fue desvinculada en virtud de una reestructuración realizada por el entonces burgomaestre, previa autorización emitida por el Concejo Municipal. El juez de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, al considerar que se configuró la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de los otrora concejales, pues conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, no se puede predicar su responsabilidad si no suscribieron el o los actos que generaron la condena. La entidad interpuso recurso de apelación, aduciendo que la responsabilidad de los demandados se configura por el hecho de que, al expedir el acto que autorizó al alcalde para modificar la planta de personal, incumplieron el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, relativo a las reuniones ordinarias y extraordinarias, pues se reunieron en una fecha en la cual no había sido convocada por el alcalde para sesión extraordinaria.

Problema jurídico: ¿Se reúnen los requisitos y presupuestos para la procedencia y prosperidad del medio de control de REPETICIÓN Instaurada por el Municipio de ACACÍAS contra los señores (...), por su presunta responsabilidad en el detrimento patrimonial generado con ocasión del pago de la condena judicial impuesta a la Entidad, por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, en sentencia del 29 de octubre de 2010, confirmada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META, con sentencia del 31 de enero de 2012, dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, promovido por (...)?

Tesis: «(...) En ese sentido, los requisitos para que proceda el medio de control de repetición se pueden concretar en los siguientes: (i) Que la entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa a reparar los daños antijurídicos que con su acción u omisión ha causado a un particular. (ii) Que se encuentre claramente establecido que el daño antijurídico se produjo como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o ex-funcionario público; y (iii) Que la entidad condenada efectivamente haya pagado la suma de dinero fijada. (...) En síntesis, contrario a lo señalado por el Juez de instancia, los demandados sí cuentan con LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, tanto formal como material, en tanto son las personas contra las que se dirige la demanda, y además, integraron el CONCEJO DE ACACIAS, y es a esta Corporación a la que se le endilga responsabilidad por el trámite de ACUERDO 052, para cuya aprobación se sesionó entre el 16 y 23 de octubre de 2002, y se promulgó ese año, en virtud del cual se otorgaron facultades extraordinarias al ALCALDE, lo que según la demanda originó la afectación patrimonial del Ente Territorial, dado que con dichas facultades se expidieron diversos actos administrativos que condujeron a la desvinculación de la señora MELBA JULIETH CORREAL BAQUERO. Ahora bien, lo que se debe determinar en el asunto en cuestión es si el actuar de los ex Concejales accionados al expedir el Acuerdo 052 de 2002, fue la causa determinante en la condena judicial impuesta por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, en sentencia del 29 de octubre de 2010, confirmada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META, en sentencia del 31 de enero de 2012, como presupuesto de procedibilidad del medio de control de repetición; para lo cual, deberá definirse cuál fue su participación en la expedición de los actos administrativos que condujeron a la condena contra el MUNICIPIO DE ACACIAS. (...) Sobre este punto, se advierte que dentro del proceso promovido por la señora Melba Correal Baquero no existió un pronunciamiento de fondo frente al Acuerdo No. 052 de 2002, pues en ese respecto, el fallador se declaró inhibido para pronunciarse, al considerar que no resulta procedente en acción de nulidad y restablecimiento del

derecho, solicitar la nulidad de un acto general, impersonal y abstracto. En el mentado fallo se determinó inaplicar el Decreto 254 de 2002, y declarar la nulidad parcial de los Decretos 255 y 256 del mismo año, con los que se desvinculó a la otrora demandante, del cargo de Auxiliar de Biblioteca Municipal grado 01. Los mentados Decretos municipales 254, 255 y 256 de 2002 fueron dictados por el entonces Alcalde Olegario Mancera Céspedes (Q.E.P.D.), por lo que, puede establecerse que los CONCEJALES demandados no tuvieron injerencia alguna en la decisión de supresión del cargo de la señora Correal Baquero, lo que tiene su razón en lo siguiente. (...) Teniendo en cuenta que en el municipio de Acacías se vio la necesidad de reestructurar la administración municipal, se expidió el Acuerdo 052 de 2002, en el que se trasladó la función que tenía el Concejo, de reestructurar la Administración central y de sus Entidades descentralizadas, al Alcalde de la época. En consecuencia, aquél quedó investido de la facultad constitucional de los concejos de modificar la estructura de la Administración municipal y de sus Entes descentralizados, lo que comprendió la supresión de los cargos existentes en la planta de personal. En ese sentido, se tiene que las supresiones de los empleos de la planta de personal, como consecuencia de la reforma o modificación de la planta de personal del Ente municipal, correspondió a un actuar exclusivo del alcalde de la época, en lo que no tuvo injerencia alguna el Concejo, quien se limitó a expedir el respectivo Acuerdo que autorizara la reestructuración de la Administración municipal. (...) Para esta Sala, el hecho de que se haya declarado la nulidad del ACUERDO No.052, no lleva a pensar que su expedición fue la situación determinante para que se hubiere impuesto la condena judicial por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Villavicencio, en la sentencia del 29 de octubre de 2010, puesto que, aquí solamente se estudió la legalidad de los actos administrativos expedidos por el otrora Alcalde, que fueron los que afectaron la situación particular y concreta de la señora Melba Correal Baquero y no Acuerdo No.052, respecto del cual no se tomó una determinación en la mentada sentencia del 29 de octubre de 2010. (...) De lo anterior debe deducir la Sala que si bien en este caso se aportó la certificación o constancia de la aprobación del Acuerdo No. 052 de 2002, en un debate del 16 de octubre de 2002, durante una fecha en la que el Concejo no estaba convocado por el Alcalde conforme a los Acuerdos Nos. 212 y 220 de 2002, para la celebración de sesiones extraordinarias, no es menos cierto que las normas sobre la celebración de sesiones de dicha Corporación se vieron alteradas por la normatividad del Decreto Legislativo 2255 de 2002, dado que permitía en casos de orden público, intimidación o amenaza la celebración de reuniones ordinarias en cualquier tiempo, sin que para la aplicación de dicha norma en el caso, fuera posible implementar exigencias adicionales a la determinación legal, por lo que prima facie tendría aplicación y en consecuencia, habría suspendido los efectos del art. 24, de la Ley 136 de 1994.»

FUENTE FORMAL: LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 24, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 90 Y 315, LEY 617 DE 2000 - ARTÍCULO 74, LEY 678 DE 2001 - ARTÍCULO 2, 5 Y 6, DECRETO LEGISLATIVO 2255 DE 2002 – ARTÍCULO 4.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 9 de marzo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-33-33-004-2013-00085-01.](#)

3.2.5. Pérdida de investidura.

MEDIO DE CONTROL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DEL CONCEJAL / RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES / CONFLICTO DE INTERESES – El beneficio no puede ser eventual o hipotético.

Síntesis del caso: fue interpuesta demanda de pérdida de investidura en contra de un concejal electo para el periodo 2019-2023 en el municipio de Acacías, con invocación de la causal prevista en el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000. Lo anterior por cuanto, según indica el demandante, el concejal demandado en el año 2020 era integrante de la Comisión Accidental de Asuntos Petroleros de la Corporación y a su vez, también era miembro sindical de la organización petrolera SINDISPETROL y trabajador de la empresa petrolera STORK TECHNICAL SERVICES HOLDING B.V SUCURSAL COLOMBIA en la misma municipalidad. Que, a pesar de esto, citó a debates de control a las agencias de empleo del área de influencia en Acacías, Agencia de Empleo de la Alcaldía de Acacías, Agencia de Empleo de la Caja de Compensación Familiar COFREM y a la empresa estatal petrolera ECOPETROL S.A, lo que demuestra que además de actuar para su propio beneficio con ocasión de sus vínculos y actividades simultáneas antes descritas, abogaba de manera directa por sus electores del área de influencia del sector petrolero.

Problema jurídico: «(...) determinar si el demandado en su calidad de concejal del Municipio de Acacías - Meta por el periodo 2020-2023, incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994

y el numeral 1 del artículo 48 la Ley 617 de 2000, con las siguientes conductas: (i) Haber ejercido en el año 2020 como concejal y miembro de la Comisión Para Asuntos Petroleros de la corporación administrativa municipal, mientras simultáneamente laboraba en la empresa petrolera STORK en Acacías y se desempeñaba en la organización sindical petrolera SINDISPETROL filial de la USO como su Secretario de Promoción Social. (ii) Haber citado a debate de control político a la Agencia de Empleo de la alcaldía municipal de Acacías, a la Caja de Compensación Familiar COFREM, y a ECOPETROL S.A., para atender la problemática laboral en la zona o área de influencia de esa localidad.»

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «(...) en tratándose de pérdida de investidura, el juez debe ceñirse exclusivamente a los hechos que se invocan en la demanda como constitutivos de la causal que se invoca, solo pudiendo interpretar la demanda únicamente cuando exista falta de claridad, vaguedad o ambigüedad en el escrito, sin que ello implique que pueda adecuar los hechos a una causal o fundamentación normativa distinta de la expuesta en la demanda; en los demás casos, debe ceñirse al contenido de la demanda, aun cuando en el proceso resulten acreditadas circunstancias que también pudieran dar lugar a la causal invocada o a otra contenida en el ordenamiento jurídico, máxime si se trata de una acción como la pérdida de investidura. (...) En sentencia del 16 de septiembre de 2021 precisó [el Consejo de Estado] que existen cinco elementos objetivos que deben estar cumplidos para la configuración de la causal. El primero de ellos, consiste en “Tener el acusado la calidad de [concejal].”, lo cual debe corroborarse con el material probatorio que se aporte al expediente. El segundo, implica la existencia de “un interés directo, particular y concreto del demandado o de las personas que señala la ley distinto al propio de la función pública o al que le asiste a la comunidad en general, que le impida a éste participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.”. En sentencia del 18 de marzo de 2021 explicó el alcance del concepto de “interés directo, particular y concreto”. Así pues, para que el interés sea directo debe surgir “del cumplimiento de una función encomendada al servidor público de elección popular constitucional y legalmente”. La configuración del interés particular implica que el mismo “debe recaer directamente en él [diputado] porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho”. Finalmente, que el interés sea real, “se opone a lo hipotético o eventual y puede ser de orden económico o moral, lo que significa que no es netamente patrimonial.”. El tercer elemento, consiste en

“La no manifestación de impedimento frente al asunto que es motivo de decisión.”. El cuarto elemento describe que el demandado debe “Haber conformado el quorum o participado el diputado en el debate o votación del asunto”. Finalmente, el quinto elemento, describe “Que su participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del diputado”. En la ya citada sentencia del 18 de marzo de 2021, indicó que la finalidad del conflicto de intereses es “impedir que prevalezca el interés privado del congresista [en este caso entiéndase concejal] sobre los intereses públicos, el cual, prevalido de su influencia, podría obtener provechos indebidos para sí o para terceros, es decir, evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del congresista [concejal], a un aspecto esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.”. Seguidamente, señala que “el tema, de por sí complejo, requiere para su tratamiento del análisis de cada caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto del conflicto de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado para no vulnerar los derechos del congresista [concejal] o hacer inanes los alcances de la ley.”. En ese orden, indica que, para la configuración de la causal, debe existir un interés privado recurrente, es decir, que resulta “indubitable que este interés debe aparecer en tal forma que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido”. (...) De otro lado, en la sentencia del 16 de septiembre de 2021, el Consejo de Estado se refirió a la configuración el elemento subjetivo para encontrar acreditada la causal que se estudia, indicando que “el análisis de la conducta debe hacerse bajo los parámetros de dolo o de culpa grave.”, dado que “este proceso judicial sancionatorio implica en la actualidad un juicio de responsabilidad subjetivo que obliga al juzgador a hacer un análisis de la culpabilidad del investigado.”. (...) Ahora bien, para el 12 de febrero de 2020 el concejal fue designado como miembro de la comisión accidental de asuntos petroleros, siendo a la vez trabajador de la compañía STORK LATAM LS y además desempeñándose como Secretario de Promoción Social del sindicato SINDISPETROL y fue como miembro de la comisión accidental que el 28 de febrero de 2020, el demandado intervino en el debate de control político llevado a cabo con presencia de la Agencia de Empleo y ECOJETROL SA. Estas son las actuaciones que reprocha la parte actora como constitutivas de la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses; sin embargo, para la Sala Plena de ese material probatorio no se desprende que el concejal demandado haya tenido un interés particular y real en las intervenciones realizadas en relación con los asuntos petroleros, sino que simplemente las mismas hacen parte de la defensa del interés general de los habitantes del municipio de

Acacias, por lo que no se encuentra cumplido el segundo elemento de configuración de la causal invocada. En efecto, como se advirtió en el marco jurídico de esta providencia, para que el interés sea particular debe recaer en este caso directamente sobre el concejal, además, no puede ser hipotético o eventual o futuro, sino que debe ser actual o inmediato. Al respecto la parte actora aduce que el demandado actuó para su propio beneficio, aunado a que abogaba de manera directa por sus electores. Así pues, la simple vinculación del demandante a la empresa y el sindicato es un hecho que por sí solo no configura dicha causal, como quiera que debió acreditarse fehacientemente que su actuación no obedecía a la defensa del interés general sino que perseguía intereses privados y eso es lo que no ocurrió en el expediente, pues no se indicó ni se allegó prueba que muestre que en efecto el concejal demandado se benefició con su actuar, ni de qué manera lo hizo, por ende, las afirmaciones de la demanda no pasan del terreno de las meras conjeturas sin ningún sustento probatorio. (...) En ese orden de ideas, el demandado no tenía la obligación o deber legal de manifestar su impedimento frente a la designación realizada por el presidente del concejo municipal como miembro de la Comisión Accidental para Asuntos Petroleros, pues el hecho de laborar para una empresa y pertenecer a un sindicato del sector petrolero por sí solo no son constitutivos de esta causal, dado que se requiere que la conducta desplegada por el demandado en su cargo persiga un interés diferente al general, lo cual no se acreditó por la parte demandante.» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU-424 del 11 de agosto de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de junio de 2018, Rad. 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI), C.P. Rocío Araújo Oñate; Sección Primera. Sentencia del 13 de octubre de 2016. CP: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad: 81001-23-39-000-2016-00014-01(PI). Actor: Pedro Henry Méndez Torres; Sección Primera. Sentencia del 16 de septiembre de 2021. CP: Oswaldo Giraldo López. Rad: 47001-23-33-000-2020-00544-01(PI) Actor: Milton Miguel Cantillo Cadavid; Sección Primera. Sentencia del 18 de marzo de 2021. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 85 001 23 33 000 2020 00016 02; Sección Primera. Sentencia del 16 de septiembre de 2021. CP: Oswaldo Giraldo López. Rad: 47001-23-33-000-2020-00544-01(PI) Actor: Milton Miguel Cantillo Cadavid; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de octubre de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2018 02417 01 (PI).

FUENTE FORMAL: LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 55 NUMERAL 2, LEY 617 DE 2000 - ARTÍCULO 48 NUMERAL 1.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala Plena, sentencia del 4 de mayo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicado: 50001233300020230000500.](#)

ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DEL CONCEJAL MUNICIPAL / CAUSALES DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA DEL CONCEJAL / INASISTENCIA A SESIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL / IMPROCEDENCIA DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA DEL CONCEJAL.

Síntesis del caso: fue interpuesta demanda de pérdida de investidura en contra de un concejal del municipio de Acacías, invocándose la causal contemplada en el numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, esto es, *la inasistencia en un mismo periodo de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.*

Problema jurídico: ¿El concejal accionado incurrió en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 relativa a “la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.”, al no haber asistido a las sesiones plenarias realizadas el 10 de junio, el 8, 10 y 13 de septiembre y 11 de noviembre de 2022 y a la sesión de comisión del 7 de noviembre de 2022?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «En ese orden de ideas, teniendo en cuenta todo lo expuesto en precedencia se colige que para la configuración de la pérdida de investidura con fundamento en la causal 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, deben concurrir los siguientes presupuestos: i) La calidad de concejal del demandado; ii) La inasistencia a cinco (5) sesiones plenarias o a cinco (5) de comisión, no acumulables entre sí; iii) Que las sesiones a las que inasistió se hayan efectuado en un mismo periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, no acumulables entre sí; iv) Que en cada una de las sesiones se hayan votado proyectos de acuerdo; y, v) Que la ausencia del concejal no esté soportada o justificada en fuerza mayor. (...) Así las cosas, atendiendo las disposiciones normativas y jurisprudenciales referenciadas, se colige que respecto a los municipios clasificados en las categorías Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta, los Concejos Municipales sesionan cuatro meses al año y máximo una vez por día en los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre, entendiéndose que el primer periodo corresponde al mes de febrero, el segundo periodo al mes de mayo, el tercer

periodo al mes de agosto y el cuarto periodo al mes de noviembre, los cuales se pueden prorrogar por diez (10) días calendario más. (...) En ese orden de ideas, al ostentar el Municipio de Acacías-Meta la categoría tercera⁴⁴ se concluye que para efectos de analizar la causal invocada, los periodos ordinarios de sesiones tienen lugar para los meses de febrero (primer periodo), mayo (segundo periodo), agosto (tercer periodo) y noviembre (cuarto periodo), sin perjuicio de las prórrogas que puedan efectuarse, razón por la cual no es procedente entender la expresión “en un mismo periodo” como la acumulación de inasistencias que se haya presentado en todo el año, como lo pretende la parte demandante. Por otra parte y como segunda precisión en relación con los presupuestos para la configuración de la causal de pérdida de investidura, es oportuno aclarar cómo se configura la inasistencia a sesiones cuando el concejal hace acto de presencia en la sesión y en el desarrollo de la misma se retira o se excusa; sobre dicho aspecto el Consejo de Estado ha referido: (...) En ese orden de ideas, en el caso que el concejal haya asistido a la sesión pero no participó en la votación de los proyectos de acuerdo que se discutieron en la misma, se entenderá como si no hubiese asistido, ya que como fue expuesto por el Consejo de Estado “la palabra ‘inasistencia’ debe articularse con la expresión ‘en las que se voten’ que aparece en la misma norma”. Sin embargo, en el caso que en la sesión se hayan discutido varios proyectos de acuerdo y el concejal participó en la votación de alguno de ellos, dejando de votar otros, se entenderá que en efecto asistió a la sesión, por cuanto que cumplió con su deber de adoptar o no el contenido de al menos algunos de los proyectos de acuerdo en discusión, precisándose que lo contrario sería considerar que el verbo rector de la causal es votar y no asistir, términos en que ha sido entendida la situación por parte del Consejo de Estado, (...) En ese sentido, si bien el concejal demandado pidió permiso para ausentarse de la sesión plenaria y por tanto, no votó el tercer proyecto de acuerdo No. 696 de 2022, para esta Corporación Judicial el señor (...) sí asistió a la sesión plenaria del 10 de septiembre de 2022, debido a que votó sobre la adopción de los proyectos de acuerdos No. 693 y 694 de 2022. Lo anterior, teniendo en cuenta que “el hecho de haber asistido y votado algunas iniciativas y otras no, es un sólido indicador de que sí estuvo presente y participó en la respectiva sesión, en tanto que deducir lo contrario equivaldría a entender, de manera equivocada, que votar constituye el verbo rector de la causal endilgada y no la asistencia”. Por lo anterior, para efectos de determinar la configuración de la causal segunda del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 no se tendrá en cuenta la sesión del 10 de septiembre de 2022, (...) En ese orden, es evidente que en total el demandado inasistió tan sólo a una sesión plenaria en la que se efectuó la votación y aprobación de proyectos de acuerdo, en cada uno de los periodos ordinarios, esto es, el segundo periodo prorrogado (junio de 2022), tercer periodo prorrogado (septiembre de 2022) y cuarto

periodo de sesiones (noviembre de 2022) y a una sesión plenaria de comisión ordinaria en la que se aprobó un proyecto de acuerdo; y, finalmente, inasistió a una sesión extraordinaria en la que se aprobó un proyecto de acuerdo, de manera que no se configura desde el aspecto de naturaleza objetiva la causal de pérdida de investidura contenida en el numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, teniendo en cuenta que debe acreditarse la inasistencia en un mismo periodo de sesiones a cinco (5) sesiones plenarias o a cinco (5) sesiones de comisión -las cuales no son acumulables entre sí-, en las que se hayan votado proyectos de acuerdo, de manera que al no encontrarse configurados los elementos objetivos que conforman la causal de pérdida de investidura invocada, este Tribunal considera que no resulta necesario analizar el aspecto subjetivo de la misma– fuerza mayor o justificación de inasistencia-. (...) Luego del análisis jurídico y jurisprudencial, así como de las pruebas obrantes en el presente proceso, concluye este Cuerpo Colegiado Judicial que en el presente asunto no se configuran los presupuestos para que se decrete la pérdida de investidura del demandado por la causal prevista en el numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, por lo que las pretensiones de la demanda deben ser desestimadas.» NOTA DE RELATORÍA: Ver, Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 13 de junio de 2019, radicación: 05001-23-33-000-2018-00666-01(Pi), Actor: Lucas Ossa Guzmán, Demandado: Darío De Jesús Carrasquilla Muñoz, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

FUENTE FORMAL: LEY 617 DE 2000 - ARTÍCULO 48.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala Plena de Decisión, sentencia del 25 de mayo de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicado: 50001233300020230006800.](#)

3.2.6. Protección de los derechos e intereses colectivos.

MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS / DERECHO AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO / OCUPACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO / GARANTÍA DEL DISFRUTE DE BIENES DE USO PÚBLICO.

Síntesis del caso: en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e interese colectivos, se solicitó la salvaguarda, entre otros, del goce del espacio

público y prevención de desastres previsibles técnicamente, debido a que desde hace varios años se encuentran asentados vendedores informales de fruta en la vía que de Villavicencio conduce al municipio de Granada (Meta) en el kilómetro 39+200 (en ambos costados). El juez de primera instancia accedió parcialmente a las pretensiones tras encontrar acreditada la trasgresión a estos derechos, y ordenó además la reubicación de los vendedores informales a los que catalogó como *vendedores informales estacionarios*. Los accionados interpusieron recurso de apelación, considerando las entidades que no se encuentra debidamente acreditada la trasgresión de los derechos colectivos invocados, y en cuanto a la asociación de vendedores informales asentados en el sector, indicó que no fueron censados de manera eficiente, pues quedaron por fuera del censo varias personas.

Problema jurídico: ¿Se encuentra demostrado que los derechos colectivos cuya protección se solicita en el demanda, en especial del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, están amenazados debido a la ocupación por parte de vendedores informales en la zona aledaña al kilómetro 39+200 de la vía Villavicencio – Granada (Meta), así como por la falta de medidas administrativas y de policía por parte del MUNICIPIO DE GUAMAL – META tendientes a recuperar el espacio público?

Tesis: «En el caso particular, la parte actora solicita la protección de los derechos colectivos consagrados en los literales a), d), g), i), l) y m) del artículo 4 de la 472 de 1998, debido a que los considera vulnerados por la ocupación irregular del espacio público en el kilómetro 39 + 200 de la vía que conduce de Villavicencio hacia Granada – Meta, por parte de vendedores informales de frutas y otros productos, quienes a lo largo del tiempo construyeron “casetas” o puntos de venta para la comercialización de sus productos. Respecto de este planteamiento, el a quo encontró precedente amparar los derechos colectivos de «goce al espacio público» y a la «seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente», puesto que encontró probado la ocupación del espacio público correspondiente a las márgenes izquierda y derecha del kilómetro 39 + 200 de la vía Villavicencio - Granada (Meta) por parte de vendedores informales, así como la posibilidad de un inminente desastre por eventuales accidentes de tránsito en el punto objeto de ocupación. (...) Por su parte, la ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES DE FRUTAS ASOCIADOS DE GUAMAL y las personas naturales (...), al momento de recurrir la decisión, manifestaron su inconformidad con las órdenes de protección de los derechos colectivos protegidos, respecto de la no inclusión de algunas personas en la lista final de beneficiarios de reubicación y, además, porque no se dieron parámetros para garantizar que sus ingresos económicos no se vieran afectados con el nuevo lugar de reubicación. Ahora bien, para resolver lo anterior, este Tribunal encuentra acreditado que sobre las márgenes izquierda y derecha del kilómetro 30 + 200 de la vía que conduce del municipio de Guamal al de Granada - Meta, existen varias casetas o puntos de venta en los que se desarrollan actividades comerciales informales, en su mayoría

destinados a la venta de frutas, entre otros productos. Este hecho se concluye tanto del material probatorio obrante en el expediente, como de la aceptación por parte de los accionados frente al hecho notorio de la ocupación de esta franja de terreno por personas dedicadas a la venta informal de frutas y otros productos. Adicionalmente, esta situación fáctica no fue objeto de ningún tipo de reproche por parte de los recurrentes. (...) De ahí que, según la disposición normativa transcrita, desde el año 1953 las carreteras nacionales de primera, segunda y tercera categoría deben guardar una anchura mínima como espacio utilizable. Vale aclarar que en virtud de la Ley 141 de 1961 el Decreto 2770 de 1953 fue elevado al rango de ley y, por tanto, su vigencia quedó supeditada a su posterior derogatoria o modificación tácita o expresa por una nueva ley de la República que regulara este mismo tema de infraestructura vial. Posteriormente, mediante la Ley 105 de 1993 la red nacional de carreteras, con su zonas, facilidades y señalización fue integrada a la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, (...) se colige que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1228 de 2008, el Decreto 2770 de 1953 era el cuerpo normativo vigente y de obligatoria aplicación respecto de la categorización de las carreteras nacionales, así como de la determinación de su anchura mínima; no obstante, la nueva ley modificó tácitamente el referido decreto, regulando a partir de su publicación todo lo relacionado con las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión de las carreteras del Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional. (...) Luego, no hay duda de que, por lo menos desde el año 1953 hasta la actualidad, existe normatividad que señala la distancia o el ancho de las zonas aledañas a las vías que conforman la Red Vial Nacional y que hacen parte de la infraestructura de transporte del país. A este respecto, debe acotarse que de conformidad con el artículo 4 de la Ley 1682 de 201340, la red vial de transporte terrestre automotor con sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio hacen parte de la infraestructura de transporte, la que, al estar bajo la vigilancia y control de Estado, permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país, y propender por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos, se constituye como espacio público y, por este motivo, la misma ley, en su artículo 55, señala expresamente la prohibición de realizar cualquier tipo de construcción o mejora en las zonas catalogadas como fajas mínimas de retiro obligatorio. De lo hasta aquí expuesto, se puede concluir que las zonas destinadas como áreas de exclusión o que hacen parte de la anchura mínima de las carreteras de primera, segunda y tercera categoría u orden, corresponden a bienes de uso público por pertenecer a la infraestructura de transporte del país y, en ese orden, son bienes que integran el espacio público del cual se puede beneficiar toda la comunidad y, por tanto, las autoridades están llamadas a velar por su protección y recuperación en caso de ocupación irregular. (...) lo visto permite establecer que corresponde a los municipios, en cabeza de los alcaldes, adelantar todas las gestiones administrativas y judiciales que se requieran con el objetivo de garantizar la protección y el acceso al espacio público a toda la comunidad; En ese sentido y en cuanto a la recuperación de las fajas de retiro mínimo obligatorio o áreas

de exclusión, el artículo 4 de la Ley 1228 de 2008, modificado por el artículo 17 de la Ley 1882 de 2018, señala que "los gobernadores y los alcaldes, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 13 de la Ley 105 de 1993, deberán proteger y conservar la propiedad pública representada en las fajas de terreno adquiridas por el Gobierno nacional, las gobernaciones o por la alcaldías en virtud del Decreto-ley número 2770 de 1953, al igual que las que adquieran conforme a la presente ley. Estarán igualmente obligados a iniciar inmediatamente las acciones de recuperación en caso de invasión de estos corredores". (...) De manera que, tal como lo indicó la primera instancia, el MUNICIPIO DE GUAMAL se encuentra vulnerando el derecho colectivo al goce del espacio público en la medida que no ha ejercido sus atribuciones como autoridad civil y de policía con el fin de recuperar los bienes de uso público representados en las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión que actualmente se encuentran ocupados por vendedores informales estacionarios en el kilómetro 39+200 de la vía nacional que comunica a Villavicencio con el municipio de Granada – Meta.»

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 2770 DE 1953, LEY 472 DE 1998; DECRETO 1504 DE 1998; LEY 9ª DE 1989; DECRETO 1077 DE 2015; LEY 1228 DE 2008; LEY 1801 DE 2016.

MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS / VENDEDOR ESTACIONARIO / DESALOJO DEL VENDEDOR ESTACIONARIO / REUBICACIÓN DEL VENDEDOR ESTACIONARIO.

Problema jurídico: ¿Se debe ordenar el desalojo inmediato de los vendedores estacionarios que ocupan las franjas de la carretera en la zona aledaña al kilómetro 39 + 200 de la vía Villavicencio - Granada (Meta)?

Extracto: «Respecto de la ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES DE FRUTAS ASOCIADOS DE GUAMAL – DISFRUGUAMAL- y las demás personas naturales accionadas, la Corporación no realizará un análisis de su actuación debido a que dentro del recurso de apelación no manifestaron inconformidad alguna frente a la declaración de vulneración al derecho colectivo consistente en el goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público. (...) Vistas las pruebas recaudadas en el expediente, se observa que la ocupación sobre el kilómetro 39+200 de la vía Villavicencio – Granada (Meta) se materializa a través de casetas o toldos en los cuales, vendedores informales, ofrecen sus productos a quienes transitan por la carretera; inclusive, de las declaraciones recibidas en audiencia de pruebas, se puede constatar que la actividad económica se desarrolla los siete (7) días de la semana durante las veinticuatro (24) horas del día, circunstancia que permite vislumbrar la continua ocupación del espacio público. En este orden de ideas, el a quo acertó al clasificar a los comerciantes informales censados en el presente asunto como vendedores informales estacionarios, dado que se encuentran instalados en la

zona de ocupación de manera permanente junto con sus implementos y mercancías; además, resulta relevante señalar que la Corte Constitucional ha incluido a los trabajadores informales en la categoría de sujetos de especial protección constitucional debido a que las personas dedicadas a este tipo de actividades informales integran un grupo social y económicamente vulnerable, motivo por el que las autoridades están llamadas a proteger la integridad del espacio público y, al mismo tiempo, están en la obligación de velar por los derechos fundamentales de los vendedores informales. Ahora, la misma jurisprudencia Constitucional ha señalado que cuando exista tensión entre el espacio público y los derechos de los vendedores "las autoridades no pueden interrumpir arbitrariamente la actividad económica de un comerciante informal que ocupa el espacio público, en perjuicio de su confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital, lo que supone crear una política de recuperación del espacio público que integre alternativas de reubicación adecuadas". (...) De tal manera que la necesidad de proteger el espacio público y "la realización del derecho al trabajo de quienes desarrollan actividades comerciales en este, con la convicción, fundada en las acciones u omisiones de las autoridades públicas, de que su actuar es acorde con el ordenamiento, se concilia gracias a la aplicación del principio de confianza legítima, el cual, si bien no confiere un derecho adquirido para permanecer en él, si obliga a la administración a ofrecer programas de reubicación". (...) De manera que, dentro del desarrollo de la política pública de vendedores informales, los entes territoriales están llamados a actuar como líderes en la adopción de buenas prácticas en el marco de programas de reubicación efectivos; en el desarrollo de programas de aprovechamiento del espacio público y en la promoción del cuidado colectivo y el buen uso del espacio público. (...) Ahora bien, según el aparte 7 del Anexo Técnico No. 4 del Decreto 1072 de 2015, la política pública de vendedores informales está definida para diez (10) años, "teniendo en cuenta los esfuerzos que, tanto entidades del orden nacional como entidades locales, deben desarrollar para generar sus herramientas propias de implementación, así como los mecanismos que permitan articular adecuadamente los esfuerzos institucionales". Bajo esa égida se estimó como tiempo de implementación de las líneas de acción 2.1.4. y 2.1.5. el año 2024; no obstante, esto no es una limitante para que las autoridades territoriales se abstengan de recuperar el espacio público, puesto que, por vía jurisprudencial la Corte Constitucional, casi desde el inicio de sus labores, ha indicado que cuando las autoridades locales se propongan recuperar el espacio público ocupado por comerciantes informales "tendrán que hacer lo que esté a su alcen para lograr ubicar los vendedores a quienes con anterioridad se le había permitido ocupar parte del espacio público, en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, sin el temor a ser desalojados, donde puedan ofrecer sus mercancías con las mínimas garantías de higiene y seguridad y donde no causen perjuicios a la comunidad en general". De manera que, si bien en la actualidad existe una política pública de vendedores informales en la que los entes territoriales deben desarrollar programas de reubicación efectivos, la misma todavía se encuentra en fase de desarrollo, motivo por el que los derechos de los vendedores

informales estacionarios ubicados en el kilómetro 39+200 de la vía Villavicencio – Granada (Meta), deben garantizarse mediante los lineamientos que la jurisprudencia Constitucional ha señalado para que proceda su reubicación dentro de planes de reubicación adecuados y razonables elaborados y ejecutados por la autoridad territorial competente. En ese orden de ideas, el a quo acertó al ordenar la reubicación de los vendedores informales estacionarios que fueron censados y que se encuentran ocupando el espacio público en el kilómetro 39+200 de la vía Villavicencio – Granada (Meta), ya que si la recuperación del espacio público se llevara a cabo por el ente territorial por iniciativa propia en el marco de un procedimiento policivo, estaría obligado por el precedente jurisprudencial a garantizar a los vendedores informales un programa de reubicación efectivo.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 1, 82; LEY 1988 DE 2019; DECRETO REGLAMENTARIO 1072 DE 2015; DECRETO 801 DE 2022.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 3, sentencia del 9 de marzo de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicación: 50-001-33-33-006-2017-00236-01.](#)

MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS / HACINAMIENTO EN CÁRCEL / PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUBRIDAD PÚBLICA / SALUBRIDAD EN CÁRCEL / PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES.

Síntesis del caso: fue interpuesta demanda de medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, debido a que los municipios que componen el departamento del Vichada no cuentan con instalaciones carcelarias que garanticen condiciones dignas a la población privada de la libertad, siendo la casa-cárcel del municipio de Puerto Carreño la única que opera para todo el departamento, a pesar de las múltiples deficiencias que presenta, en cuanto a las instalaciones, así como en el excesivo sobrecupo.

Problema jurídico: ¿La Nación Ministerio de Justicia y del Derecho y/o Ministerio de Defensa --, INPEC, USPEC, Departamento del Vichada y/o los Municipios de Puerto Carreño, Cumaribo, La Primavera y Santa Rosalía han desconocido los derechos colectivos previstos en el artículo 88 de la Constitución Política y en los literales g), h), l) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, relacionados con la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la seguridad y prevención de desastres previsibles

técnicamente, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y la moralidad administrativa, con ocasión de la operación de la casa cárcel ubicada en el Municipio de Puerto Carreño Carreño, y consecuentemente, si en defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad y de la comunidad, resulta viable establecer las medidas que deben adoptarse teniendo en cuenta el ámbito de las competencias de las entidades accionadas, atendiendo a la normatividad vigente en materia penitenciaria y carcelaria y los parámetros que ha definido la Corte Constitucional frente al estado de cosas inconstitucional en la materia?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «[...] Mediante sentencia T-153 de 1998, con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional declaró en estado de cosas inconstitucional en los centros de reclusión del país, resultado del estudio de dos acciones de tutela presentadas por una pluralidad de internos, uno de la Cárcel Nacional de Bellavista de Medellín, y varios de la Cárcel Modelo de Bogotá, quienes denunciaron condiciones de prisión inhumanas resultado del hacinamiento al cual se encuentran sometidos, que limita a movilidad a falta de espacio, y aumenta la temperatura debido a la cantidad de internos que se tienen que ubicar en pequeños espacios, de una parte. [...] Con posterioridad, la Corte Constitucional profirió la sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, resultado del estudio de nueve expedientes en sede de revisión teniendo como causa las denuncias de vulneración de derechos fundamentales y de la dignidad humana de la población carcelaria en seis centros de reclusión del país, precisando que las circunstancias refieren a la necesidad de tomar medidas adecuadas y necesarias, de manera urgente, y las causas que dieron origen a las acciones de tutela eran similares, consistentes en la carencia de un servicio penitenciario eficiente (salubridad, seguridad, salud, dignidad humana, privacidad) para superar el estado de cosas en que se encuentra el sistema penitenciario y carcelario del país. [...] De esta manera, a partir de la declaración de cosas inconstitucional se advierte una grave y persistente problemática en la política criminal y en la política penitenciaria y carcelaria del país, que afecta gravemente el sistema penitenciario y permea otros aspectos o servicios públicos del Estado, como lo son la administración de justicia, la salud y la salubridad, entre las variantes impregnadas por esta grave situación, vislumbrándose la aplicación de una justicia retributiva alejada de la finalidad resocializadora de las penas en Colombia. [...] Pues bien, de inicio debe indicarse que la cárcel del municipio de Puerto Carreño se ubica en la carrera 9 con No. 18 0125C 18L / carrera 9 No. 10 30 72 de dic ha

municipalidad, encontrándose en un inmueble que cuenta con un área de 496.5m² y total construida de 239 m², equivalente al 48% de la misma [...] De acuerdo con el mismo informe, se observa que para el momento de la visita, en cada patio habían 89 y 31 personas respectivamente para un total de 129 reclusos; lo que supera ampliamente la capacidad de albergue del centro carcelario, pues de acuerdo con lo informado por el Secretario de Planeación y Desarrollo Territorial del Departamento del Vichada en los Oficios 4453 del 6 de julio y 4517 [...] las instalaciones ofrecen capacidad para 25 personas, [...] En el mismo sentido, el Gobernador del Departamento del Vichada Vichada manifestó que el único establecimiento carcelario con que se cuenta, se encuentra ubicado en el municipio de Puerto Carreño que alberga detenidos de los demás municipios del departamentos La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo --, encontrándose allí mismo reclusos sindicados que cumplen condenas y la mayoría son de carácter provisional, mientras se dictan sus sentencias y son dirigidos a otros centros carcelarios a cargo del INPEC. [...] Así, recordándose que el hacinamiento en los centros de reclusión «(...) generalmente se define comparando la tasa de ocupación y la capacidad oficial de las cárceles. Usando esta simple fórmula, el hacinamiento se refiere a la situación en la que la cantidad de presos excede la capacidad oficial de la cárcel. La tasa de hacinamiento se define cuando la tasa de ocupación excede el 100%. (...)», al observarse que la capacidad de la cárcel es de 25 personas y de acuerdo con los datos contenidos en los diferentes informes, se observa que la cantidad de PPL siempre ha estado sobre las 100 personas, incrementando su tasa de ocupación en un 300%, evidenciándose así un ostensible y constante hacinamiento en la cárcel de Puerto Carreño, que encuentra su explicación en que se trata del único centro de reclusión en el departamento del Vichada que recibe el personal con medida privativa de la libertad proveniente de los demás municipios Cumaribo, Santa Rosalía y La Primavera. [...] Así, resulta suficientemente acreditada la precariedad de la infraestructura del centro penitenciario del municipio de Puerto Carreño, en el que se resaltan las deficientes condiciones en la que se encuentran las personas privadas de la libertad, como lo son muros agrietados con perforaciones y sin pañete, pisos con filtraciones, falta de alcantarillado, carencia de agua potable y condiciones sanitarias deplorables, además del ostensible hacinamiento, que en conjunto con lo anterior hace más gravosa la convivencia de las PPL. [...] Esta situación, obliga de manera urgente la intervención de las autoridades para garantizar de manera prioritaria, el trato digno de los internos y el funcionamiento óptimo del centro penitenciario conforme lo ordena la Ley 65 de 1993 y la Ley 1709 de 2014.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 88; LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 4 LITERAL G, H, L, M; LEY 65 DE 1993 - ARTÍCULO 16, 26, 34, 64.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, sentencia del 8 de junio de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicado: 50001233300020210030100.](#)

3.2.7. Ejecutivo.

MEDIO DE CONTROL EJECUTIVO / PROCESO EJECUTIVO DERIVADO DE SENTENCIA JUDICIAL / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN EJECUTIVA / EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.

Síntesis del caso: el *a quo* decidió declarar no probada la excepción de prescripción de la acción ejecutiva propuesta por la entidad ejecutada, y continuar adelante con la ejecución. Se trata de un título ejecutivo basado en sentencia judicial. La entidad argumenta que se configuró la prescripción consagrada en el artículo 2536 de la Ley 84 de 1873 (Código Civil), contando el término a partir del momento en que la sentencia materia de ejecución cobró ejecutoria.

Problema jurídico: ¿Está probada la excepción de prescripción de la acción ejecutiva, propuesta por el INPEC contra el mandamiento de pago librado en su contra el 29 de enero de 2014?

Tesis: «El artículo 297 del CPACA enumera los documentos que constituyen título ejecutivo, así: "Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo: 1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias. (...)". (...) Así, de conformidad con el artículo 422 del CGP, para que una obligación pueda demandarse ejecutivamente, requiere las siguientes características: a) Que la obligación sea expresa, esto es, que se encuentre debidamente determinada y especificada; b) Que sea clara, esto es, que sus elementos aparezcan inequívocamente señalados, tanto su objeto como sus sujetos; c) Que sea exigible, esto es, que únicamente es ejecutable la obligación pura y simple, o que habiendo estado sujeta a plazo o condición suspensiva, se haya vencido aquel o cumplido esta; d) Que conste en documentos provenientes del deudor o de su causante o de una providencia judicial y, e) Que constituya plena prueba en contra del obligado. Las anteriores condiciones de fondo del título

ejecutivo debe revelarlas el documento, cuando el título es simple, o el conjunto de documentos cuando es complejo. A su turno, el inciso final del artículo 305 del CGP, al regular el tema de la ejecución de las providencias judiciales, en relación con el requisito de exigibilidad de la obligación que de ellas se puedan derivar, indica lo siguiente: "Si en la providencia se fija un plazo para su cumplimiento o para hacer uso de una opción, este solo empezará a correr a partir de la ejecutoria de aquella o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso. La condena total o parcial que se haya subordinado a una condición solo podrá ejecutarse una vez demostrado el cumplimiento de esta." (...) En primer lugar, conviene precisar que en vigencia del Decreto 01 de 1984, antiguo Código Contencioso Administrativo, no existía un término de caducidad para la acción ejecutiva ante esta jurisdicción ni señaló término alguno de prescripción para la misma, razón por la que debía acudir a las normas que regulan la materia en el Código Civil, específicamente, el artículo 2536, modificado por la Ley 791 de 2002, que, respecto a la acción ejecutiva, establece un término de prescripción de cinco años, término dentro del cual se podía iniciar la acción ejecutiva para el cobro de las obligaciones contenidas en los títulos ejecutivos derivados de sentencias judiciales, entre otros. (...) En el presente caso, se tiene que la sentencia judicial que es objeto de cobro en esta oportunidad fue proferida el 24 de julio de 2008, ejecutoriada el 17 de febrero de 2009, esto es, en vigencia del Decreto 01 de 1984 (antiguo Código Contencioso Administrativo), razón por la que, para establecer la exigibilidad de la obligación que contiene, deberá aplicarse las disposiciones que sobre el particular están allí establecidas. En cuanto a la exigibilidad de las sentencias condenatorias, el artículo 177 del Decreto 01 de 1984 (CCA) establecía que las condenas impuestas en sentencias judiciales serían ejecutables 18 meses después de su ejecutoria. Es decir que, para el sub examine, partiendo de la que la sentencia objeto de cobro quedó ejecutoriada el 17 de febrero de 2009, el cobro de las obligaciones derivadas de esta solo era exigible al día siguiente de transcurridos los 18 meses mencionados, esto es, el 18 de agosto de 2010. Y, a partir de esta última fecha es que se cuenta el término de cinco años previsto en el artículo 164, ordinal 2, literal k, para iniciar la demanda ejecutiva, plazo que venció el 18 de agosto de 2015. Teniendo en cuenta que la demanda fue presentada el 14 de enero de 2015, se tiene que esta se hizo en término y que, por ende, no operó la prescripción de la acción ejecutiva alegada por la apelante, conforme lo concluyó el juez de primera instancia.»

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 297; LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 305, 422 Y 424; LEY 84 DE 1873 - ARTÍCULO 2536; DECRETO 01 DE 1984 - ARTÍCULO 177.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 4, sentencia del 2 de marzo de 2023, M.P. Nohra Eugenia Galeano Parra, radicación: 50-001-33-33-005-2015-00008-01.](#)

3.2.8. Control de validez.

CONTROL DE VALIDEZ A INSTANCIA DEL GOBERNADOR / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / PLAN DE DESARROLLO / PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL / PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN PLAN DE DESARROLLO / CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN.

Síntesis del caso: el departamento del Meta inició acción de revisión de validez del Acuerdo No. 59 de 2022, por medio del cual se modifica el Plan de Desarrollo del municipio de La Macarena, por considerar que se presentaron vicios formales para su expedición, concretamente, no se agotó el trámite de concertación previa ante el Consejo Territorial de Planeación del ente territorial.

Problema jurídico: ¿El Acuerdo No. 059 del 1 de septiembre de 2022, expedido por el Concejo Municipal de La Macarena Meta, se expidió de conformidad con los preceptos constitucionales y legales que rigen la materia?

Tesis: «En cuanto a las modificaciones de los planes de desarrollo a nivel territorial la Ley 152 de 1994, determina dos escenarios en los cuales es posible realizar modificaciones o ajustes al Plan de Desarrollo, así: en el i) trámite de aprobación del plan por parte de la Asamblea o Concejo, previa aprobación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso, de conformidad con lo previsto el artículo 40 ibídem ; y, ii) en la etapa de ejecución del plan, cuando sea necesaria su armonización con el Plan de Desarrollo Nacional o cuando se “ establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquéllos ”, de acuerdo con lo señalado en el artículo 45 de la Ley 152 de 1994. (...) El 23 de agosto de 2022, el Alcalde Municipal radicó ante el concejo municipal el proyecto de acuerdo “Mediante el cual se modifica el acuerdo No. 014 de 2020 y 039 de 2021 por medio del cual se adopta y se aprueba el Plan de Desarrollo del Municipio de La Macarena – Meta para la vigencia 2020-2023 “LA MACARENA ES MI COMPROMISO” junto con la exposición de motivos que sustentaban la iniciativa, el acta del Consejo de Gobierno No. 006 del 15 de agosto de 2022 y el oficio de fecha 9 de agosto de 2022 dirigido al Consejo Territorial de Planeación – William Perdomo- mediante el cual el Secretario de Planeación el Municipio de La Macarena hace una convocatoria a los integrantes a través del señor (...), para que se emita concepto sobre la modificación del plan de desarrollo. (...) Del mismo modo, el Alcalde del Municipio de La Macarena – Meta mediante oficio No. 200-283 del 06 de diciembre de 2022, indicó que

Secretaría de Planeación Municipal de La Macarena, realizó la respectiva solicitud del concepto requerido al Consejo Territorial de Planeación, pero no se obtuvo respuesta. Al respecto, se recuerda que las modificaciones a los planes de desarrollo municipales, en este caso el del municipio de la Macarena – Meta 2020-2023 “LA MACARENA ES MI COMPROMISO” debían adelantarse cumpliendo el mismo procedimiento previsto para su elaboración y aprobación, establecido en la Ley 152 de 1994 conforme a lo señalado en los artículos 45 y 46, (...) Ahora, la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación a nivel territorial está a cargo del Consejo Territorial de Planeación, el cual una vez convocado para la elaboración del proyecto del plan o en este caso, de su modificación, cuenta con un mes para ejercer su labor, de acuerdo con lo señalado en el numeral 6 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994, (...) En ese sentido le asiste razón a la entidad convocante del presente trámite, cuando afirma que para la fecha en la cual fue aprobado el Acuerdo No. 059 del 01 de septiembre de 2022, (...) no se había agotado el plazo con el que contaba el Consejo Territorial de Planeación para rendir concepto en su defecto para tenerse como surtido el requisito; como quiera que la convocatoria para la revisión de las modificaciones y expedición del concepto fue radicada el 10 de agosto de 2022, como se extrae del recibido que aparece en la mencionada comunicación. (...) Así las cosas, es claro para la Sala que en el trámite de expedición del Acuerdo No. 059 del 01 de septiembre de 2022, (...) no se cumplió con el requisito previsto en el numeral 6) de artículo 39 de la Ley 152 de 1994 como lo expone la Delegada del Gobernador del Departamento del Meta, en el entendido que la modificación con contó con el concepto favorable del Consejo Territorial del Municipio de La Macarena, órgano que fue creado mediante Acuerdo No. 03 del 15 de febrero de 2012.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 339 Y 342; LEY 152 DE 1994 - ARTÍCULO 1, 12, 34, 36, 37, 39, 40, 45 Y 46; LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 2, 74.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, sentencia del 9 de marzo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicación: 50-001-23-33-000-2022-00249-00.](#)

CONTROL DE VALIDEZ A INSTANCIA DEL GOBERNADOR / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / ESCALA DE REMUNERACIÓN SALARIAL DEL SERVIDOR PÚBLICO / RANGO DEL SALARIO / REMUNERACIÓN DE ALCALDE MUNICIPAL.

Síntesis del caso: el departamento del Meta inició acción de revisión de validez del Parágrafo 2 del artículo 2, del Acuerdo No. 542 del 21 de octubre de 2022, “Por medio

del cual se determina la escala de remuneración salarial básica mensual para las distintas categorías de empleos del municipio de Villavicencio, para la vigencia fiscal 2022 y se dictan otras disposiciones”, por haber fijado el salario correspondiente al Alcalde Municipal de manera indeterminada cuando ya existía para la fecha de expedición del acto, el Decreto del Gobierno Nacional sobre los topes máximos de los salarios de estos funcionarios, por lo que era obligación determinar dicho salario y no otorgarle la facultad al burgomaestre de fijarse su propio salario, pues ello atenta contra el principio de pesos y contrapesos.

Problema jurídico: ¿El párrafo 2º, del artículo 2º, del ACUERDO No. 542 del 21 de octubre de 2022, se expidió conforme con los preceptos constitucionales y legales que rigen la materia, especialmente, en lo que concierne a la competencia para establecer la remuneración del salario del ALCALDE?

Tesis: «Conforme con la citada norma, el Gobierno Nacional tiene la competencia para establecer el régimen prestacional de los empleados públicos del orden territorial, quien debe expedirlo con atención al marco que le fije el Congreso de la República; competencia que no puede ser asumida por las Corporaciones públicas territoriales de elección popular. En cuanto al tema salarial, le corresponde al Gobierno Nacional determinar el límite de tales servidores públicos, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional. Ahora, según lo prescrito en los artículos 300 numeral 7º, y 313 numeral 6º, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, respectivamente, les corresponde fijar la escala salarial de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción. Por su parte, a los Gobernadores y Alcaldes atendiendo lo dispuesto en los artículos 305, numeral 7º, y 315, numeral 7º, de la Constitución, les compete determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias. Se debe decir que, las anteriores competencias se deben desarrollar con sujeción a lo consagrado en el párrafo del artículo 12, de la Ley 4 de 1992, esto es, con respecto al límite máximo salarial fijado por el Gobierno Nacional. Así pues, es viable inferir que: i) en la fijación del régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial corresponde al Congreso de la República señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Ejecutivo en la determinación de este régimen; ii) le compete al Gobierno Nacional establecer el régimen salarial, señalando los límites máximos de los salarios de los empleados del orden territorial; iii) a las Asambleas Departamentales y a los Concejos les incumbe concretar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y con respeto de los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional y, finalmente, iv) los Gobernadores y Alcaldes deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. (...) En consecuencia, la escala de

remuneración consiste en un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que pueden existir, ubicados desde el inferior hasta el superior, para hacerles corresponder a cada uno de ellos determinadas consecuencias económicas. Es así que el desarrollo de la facultad de establecer la escala salarial por parte de las Corporaciones públicas administrativas de elección popular, es de carácter eminentemente técnico, que no puede comprender la función de crear salarios, sino únicamente la fijación en abstracto de las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleos, sin delimitar denominación o código de empleo alguno en particular, ya que, esto último le corresponde al Gobernador o al Alcalde, según se trate, quien concreta la asignación salarial para cada uno de los empleos. También se puede ver que, tales Corporaciones públicas administrativas gozan de autonomía para fijar los sueldos correspondientes a cada una de las diferentes categorías ocupacionales, pero siempre dentro del límite máximo fijado por el Gobierno Nacional y los Gobernadores y los Alcaldes, según el caso, deben sujetar su actuación a tales parámetros, en el sentido de determinar el sueldo concreto asignado a cada una de ellas. (...) Teniendo claro que las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales son las que determinan las escalas o tablas de remuneración salarial de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate, y los Gobernadores y Alcaldes los que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para tal efecto dictan las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, en las Ordenanzas y Acuerdos correspondientes, lo que en todo caso, no pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional, cabe preguntarse, según lo que se discute en el sub judice, si dentro de la fijación de esos emolumentos por parte del Alcalde de los empleos de su dependencia, se encuentra la posibilidad de que el mismo establezca la remuneración salarial que le corresponde como Alcalde, en el evento de que así lo disponga el Concejo Municipal, con la única consigna que respete el límite máximo establecido por el Gobierno Nacional. Para responder el anterior interrogante, es menester empezar por señalar que el artículo 177, de la Ley 136 de 1994, que reguló sobre los salarios, prestaciones y seguros de los Personeros, preceptuó lo siguiente: (...) Nótese que por disposición legal, es el Concejo a quien le incumbe aprobar el salario del Alcalde, de ahí que, se pueda sostener que el Alcalde no cuenta con la competencia para regular su salario, por el ejercicio de su empleo. (...) Según lo previsto en el artículo 177, de la Ley 136 de 1994 y lo expresado por la sentencia de constitucionalidad en mención [C-510 de 1999], se responde el interrogante formulado hace un momento, en el sentido de que, es al Concejo Municipal a quien le corresponde establecer el monto de la remuneración del Alcalde dentro del salario máximo fijado por el Gobierno Nacional, sin que tal facultad pueda ser trasladada al primer mandatario bajo el pretexto de que este se mueva dentro del susodicho límite, porque no se justificaría desde el punto de vista legal ni constitucional, que sea él mismo el que determine su remuneración mensual, por ir en contravía de principios de orden constitucional como son la moralidad y la imparcialidad en el ejercicio de la

función pública; además, que no se atendería el principio de representación, en tanto que, el establecimiento del salario mensual del Alcalde, debe ser el resultado de un análisis y discusión dentro del Concejo, atendiendo las finanzas con que cuente el Municipio para el sostenimiento del mismo.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 150, 313, 315; LEY 4 DE 1992 - ARTÍCULO 12; LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 177.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 8 de marzo de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicación: 50-001-23-33-000-2022-00297-00.](#)

CONTROL DE VALIDEZ A INSTANCIA DEL GOBERNADOR / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / SESIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL / DEBATE DE APROBACIÓN DEL ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / TÉRMINO DE DEBATE DE APROBACIÓN DEL ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL.

Síntesis del caso: el Gobernador del departamento del Meta, a través de su delegataria, promovió demanda de control de validez frente al Acuerdo Municipal No. 100.02.05 del 17 de noviembre de 2022 *“Por medio de la cual se realiza una modificación (adición recursos ley 99 de 1993 - pago de servicios ambientales - mayor valor recursos sistema general de participaciones sector educación gratuidad vigencia 2022) al Presupuesto de la Actual Vigencia Fiscal”*, expedido por el Concejo Municipal de El Calvario (Meta), argumentando que para el trámite de aprobación no se cumplió con lo preceptuado en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, en lo relativo al término de tres (3) días que deben transcurrir entre el primer y el segundo debate.

Problema jurídico: ¿Al expedirse el Acuerdo Municipal No. 100.02.05 del 17 de noviembre de 2022 *“Por medio de la cual se realiza una modificación (adición recursos ley 99 de 1993 - pago de servicios ambientales - mayor valor recursos sistema general de participaciones sector educación gratuidad vigencia 2022) al Presupuesto de la Actual Vigencia Fiscal”*, por el Concejo del Municipio de El Calvario, Meta, se vulneraron las normas invocadas en cuanto a la forma como debieron efectuarse los debates para su aprobación?

Tesis: «De otro lado, la misma la Ley 136 de 1994 establece lo relativo a la invalidez de las reuniones en el artículo 24 precisando, que toda reunión de miembros del concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes. (...) Ahora bien, en lo tocante a los debates que deben surtir para cada proyecto de acuerdo, la Ley 136 de 1994

consagra en los artículos 73 y 76, la forma y términos en que deben realizarse, de la siguiente manera: (...) Corolario de lo expuesto, para la formación de las leyes o normas locales como lo son los acuerdos municipales, debe observarse el principio de instrumentalización de las formas el cual garantiza que el procedimiento consagrado se cumpla a cabalidad. Finalmente, la Sala resalta que el órgano de cierre de esta jurisdicción en la sentencia del 23 de agosto de 2019, señaló que "...los términos otorgados para debatir los proyectos de acuerdo se establecieron con el propósito de analizar el articulado y la exposición de motivos para que en las sesiones respectivas los concejales debatieran con conocimiento pleno los proyectos de acuerdo, tiempo en el cual se les da la oportunidad de controvertir, discutir, reflexionar y ponderar eventuales desacuerdos de los opositores. Por lo tanto, el desconocimiento de dichos términos acarrea un vicio de procedimiento y de formación del acto administrativo y no una irregularidad no invalidante, ...siendo por tanto procedente la anulación del acuerdo...". (...) Del análisis realizado por la Sala, se evidencia que en el procedimiento para la expedición del acuerdo objeto de revisión el Concejo Municipal de El Calvario (Meta), tal como lo expuso el Departamento del Meta, incurrió en una irregularidad que conlleva a la invalidez del mismo, por lo siguiente: Como se advirtió, con la certificación expedida por el Presidente y Secretaria General del Concejo Municipal de El Calvario (Meta), se tiene que el Acuerdo No 100.02.05 de noviembre 17 de 2022 recibió los debates reglamentarios los días 14 y 17 de noviembre de 2022, respectivamente, lo cual permite evidenciar, que entre el primer y el segundo debate tan solo transcurrieron dos (2) días, estos fueron, el 15 y el 16 de noviembre de 2022. La anterior actuación, permite a esta Colegiatura concretar la pretermisión por parte del Concejo Municipal de El Calvario del término previsto en el inciso segundo del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, toda vez que el segundo debate para que se aprobara el acuerdo debió efectuarse el 18 de noviembre de 2022, esto es, dejando transcurrir los tres (3) días que contempla la norma deben pasar después del primer debate. Desatendido el término legal para que el acuerdo naciera a la vida jurídica, considera este Tribunal que se incurrió en un vicio que no es posible corregir, pues, los términos consagrados en la ley que deben transcurrir entre el primer y segundo debate se consagraron para que los cabildantes, "antes de votar sobre los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte no obedezca al irreflexivo impulso del "pupitrazo" sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa (...)" "También se busca que la opinión pública, gracias a la divulgación de los textos ya aprobados durante los debates transcurridos, se manifieste sobre ellos y contribuya a la mejor ilustración y al más amplio análisis (...) en virtud de una mayor participación democrática". En este orden de ideas, resulta aplicable lo consagrado en el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, en el cual se establece con claridad que los vicios insubsanables de los acuerdos, son aquellos que tienen que ver con las condiciones legales o reglamentarias previstas para las reuniones de los miembros de los concejos municipales, por lo que, tal como lo prevé la mencionada preceptiva, los

actos que se originen en dichas circunstancias no surten efectos y carecen de toda validez; situación que se configura en el sub lite, pues, se reitera, entre el primer y segundo debate realizado en la formación del Acuerdo 100.02.05 del 17 de noviembre de 2022 no se cumplió con el término previsto en la ley. Además de lo anterior, y a pesar de que el vicio evidenciado es suficiente para invalidar el acuerdo revisado, la Sala considera necesario advertir que analizadas las actas de las sesiones llevadas a cabo por el Concejo Municipal de El Calvario, Meta para aprobar el acto administrativo objeto de revisión, tampoco se tuvo en cuenta lo previsto en el inciso primero del artículo 73 de la Ley 136 de 1994 que es claro en señalar que en la comisión correspondiente, de las indicadas en el artículo 25 de la norma ibídem, se surtirá el primer debate y el segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria, pues, se establece que se dieron los dos debates en la sesión plenaria, cuando lo correcto era que se diera el primero en la Comisión de Presupuesto y el segundo, en la plenaria, siendo preciso indicar que al respecto resulta incoherente la constancia que a propósito de los debates expidieron el Presidente y la Secretaria del Concejo Municipal de El Calvario, Meta que no refleja la realidad de lo sucedido.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 312; LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 23, 24, 25 Y 73.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, sentencia del 23 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-23-33-000-2022-00317-00.](#)

CONTROL DE VALIDEZ A INSTANCIA DEL GOBERNADOR / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA EJECUTAR VIGENCIAS FUTURAS – Requisitos.

Síntesis del caso: la Gobernación del Meta promovió demanda de Control de Validez en contra del Acuerdo No. 015 del 23 de noviembre de 2022, “*Por medio del cual se autoriza al Alcalde de Cubarral – Meta para asumir vigencias futuras ordinarias para la vigencia fiscal 2023*”, expedido por el Concejo Municipal de Cubarral, por considerar que dicho acto no cumple con los requisitos fijados por el Decreto 111 de 1996, la Ley 819 de 2003 y el Acuerdo No. 032 del 30 de noviembre de 2017 “Estatuto Orgánico de Presupuesto de Cubarral – Meta”, concretamente, porque los recursos autorizados corresponden en su totalidad a la vigencia 2022, entre otros reproches.

Problema jurídico: ¿El ACUERDO No. 015, del 23 de noviembre de 2022, fue expedido conforme a la normativa que regula las vigencias futuras ordinarias?

Respuesta al problema jurídico: No

Tesis: «Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, introdujo modificaciones y ajustes a las vigencias futuras en orden a restringir su utilización a lo que técnica y financieramente sea indispensable manejar mediante este mecanismo. El artículo 10, de la prenombrada Ley (modificatorio del artículo 9º de la Ley 179 de 1994 e incorporado como artículo 23, del Decreto 111 de 1996, compilatorio del ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO) señaló que a nivel nacional la autoridad encargada de autorizar las vigencias futuras ordinarias, esto es, las que permiten la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas, será el CONFIS y condicionó tal autorización a tres requisitos: (i) que el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º, de dicha Ley; (ii) que como mínimo de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con una apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; y (iii) que cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y del Ministerio del ramo. Así mismo, previó que la autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno, con excepción de los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES., previamente los declare de importancia estratégica. El artículo 12 ídem., reglamentó en forma independiente las vigencias futuras ordinarias en las Entidades territoriales, estableciendo que la autorización de tales vigencias sería impartida por la ASAMBLEA o CONCEJO respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces. Y señaló como requisitos para tal aprobación: (i) que el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de dicha ley; (ii) que como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; y (iii) que cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional se debe obtener el concepto previo y favorable del DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Y, agregó que la autorización por parte del CONFIS., para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno, con excepción de los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, previamente los declare de importancia estratégica, advirtiendo finalmente que en las entidades territoriales queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público. (...) la afectación de las vigencias futuras ordinarias procede siempre que su

ejecución se inicie con los recursos de una vigencia en curso, su objeto se adelante en cada una de ellas y también se verifiquen los requisitos contemplados en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 a saber: “a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.”. Igualmente, la autorización para comprometerlas, que otorgan las Corporaciones de Elección Popular, no pueden superar el respectivo período de gobierno, salvo que se trate de proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONSEJO DE GOBIERNO los declare de importancia estratégica. (...) Descendiendo al caso concreto, es claro para la Sala que, el ACUERDO No. 015, del 23 de noviembre de 2022, no cumple con los parámetros legales para considerarse que se esté autorizando al ALCALDE del MUNICIPIO DE CUBARRAL a comprometer vigencias futuras ordinarias, porque así en el título y en el contenido del mentado ACUERDO se exprese que el fin de la expedición del mismo fue ese aspecto, esto solo lo fue en apariencia, en tanto que de la misma parte motiva del referido Acuerdo se extrae que los recursos apropiados para la financiación de los proyectos en él indicados corresponden en su totalidad a la vigencia fiscal 2022 (vigencia en curso para el momento de la expedición del ACUERDO). Aunque en la motiva del ACUERDO acusado se señale que la ejecución de los proyectos (...), trascenderán a la siguiente vigencia, lo cierto es que, del mismo contenido del ACUERDO en cuestión - lo que encuentra soporte en los otros documentos ya mencionados-, la vigencia fiscal que se está afectando es solamente la del año 2022, y no la del año siguiente – 2023-, toda vez que, de manera expresa se comenta que los recursos por los que se está autorizando la asunción de vigencias futuras ordinarias (\$57.235.000.00), corresponden en su totalidad a la vigencia fiscal del año 2022, luego no se entiende, de qué manera se pretende dar aplicación a la figura presupuestal de vigencias futuras ordinarias, siendo que, no se afecta ningún rubro presupuestal del siguiente año.» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver sentencia del 12 de agosto de 2014, Sección 3ª, Subsección C, radicado No 05001-23-31-000-1998-01350-01(28565), C.P. ENRIQUE GIL BOTERO.

FUENTE FORMAL: DECRETO 111 DE 1996 - ARTÍCULO 23 Y 24.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 20 de abril de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicado: 50001233300020220032000.](#)

CONTROL DE VALIDEZ A INSTANCIA DEL GOBERNADOR / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / ESCALA DE REMUNERACIÓN SALARIAL DE LOS EMPLEOS DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL – Límites para su fijación por parte de los Concejos Municipales.

Síntesis del caso: la Gobernación del Meta presentó demanda de Control de Validez en contra del Acuerdo 552 del 22 de noviembre de 2022 *“Por medio del cual se determina la escala de remuneración salarial de las diferentes categorías de empleos de la Personería Municipal de Villavicencio para la vigencia fiscal 2023 y se dictan otras disposiciones”*, y concretamente respecto de sus artículos 2 (parágrafo 1) y 6, por considerar que trasgreden los artículos 150 de la Constitución Política, 12 de la Ley 4ª de 1992 y 181 de la Ley 136 de 1994, al desbordar la órbita de competencia del Concejo Municipal en lo relativo a la escala de remuneración de la Personería Municipal.

Problema jurídico: ¿El artículo 2, parágrafo 1, y el artículo 6 del Acuerdo 552 del 22 de noviembre de 2022 son inválidos por violar los artículos 150 de la Constitución Política, 12 de la Ley 4 de 1992 y 181 de la ley 136 de 1994, por falta de competencia del Concejo Municipal de Villavicencio para: i) determinar la escala de remuneración salarial de la personería Municipal de Villavicencio para las diferentes categorías de empleo, fijando el código del cargo, para la vigencia 2023; ii) otorgar facultades al Personero Municipal de Villavicencio para variar la escala de remuneración salarial, incrementando los valores en el caso de que el Gobierno Nacional realice un incremento mayor al IPC y, iii) fijar un límite para el reconocimiento del subsidio de alimentación diferente al fijado por el Gobierno Nacional?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «(...) la Corte Constitucional, en la sentencia C-510 de 1999, delimitó claramente el ámbito de competencia del legislador, el Gobierno y las autoridades territoriales al momento de fijar las escalas salariales de los servidores públicos del orden territorial, al indicar que la competencia para definir el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos del nivel territorial es concurrente, así: i) El Congreso fija los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el ejecutivo en la determinación del régimen, el Gobierno nacional determina el régimen salarial y prestacional y señala los límites máximos de los salarios de los empleados del orden territorial; ii) Los concejos municipales establecen las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y con respeto de los límites fijados por el Gobierno Nacional y, iii) Los

alcaldes fijan los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta los acuerdos correspondientes. En tanto que el Consejo de Estado, sobre la competencia de las corporaciones territoriales en material salarial, ha señalado que dicha función está relacionada exclusivamente con fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo y es de índole eminentemente técnico, y no comprende la facultad de establecer el salario o factores salariales. (...) Revisado el artículo segundo del acuerdo acusado, la sala evidencia que el Concejo Municipal de Villavicencio, al especificar además de los grados y niveles o categorías (directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial) y el salario para cada uno de los cargos, de acuerdo con el código de los mismos, invadió la competencia de los personeros municipales, pues a estos funcionarios les corresponde fijar el salario específico para cada uno de los empleos de la planta de personal de la entidad, atendiendo la escala de remuneración fijada por el concejo. Por otra parte, en cuanto al párrafo primero, la sala considera que el concejo municipal otorga al personero municipal la facultad para variar la escala de remuneración, incrementando los valores, en caso de que el Gobierno Nacional realice un incremento mayor al porcentaje del IPC, lo cual, como se advirtió en el marco legal y jurisprudencial desarrollado anteriormente, es una competencia exclusiva del concejo municipal. En ese orden, el Concejo Municipal de Villavicencio no tenía la competencia para trasladar a la personería municipal la función de ajustar los salarios de la entidad, sustrayéndose la corporación de dicha atribución que, como tantas veces se ha dicho, recae en esa corporación, atendiendo los límites salariales expedidos por el Gobierno Nacional para la respectiva vigencia. (...) El departamento del Meta disiente de la validez del artículo 6, por cuanto el Concejo Municipal de Villavicencio no podía arrogarse la competencia de limitar el reconocimiento del subsidio de alimentación a los empleados públicos que devenguen hasta dos salarios mínimos mensuales vigentes, pues dicha competencia de determinar el ingreso base para reconocer el auxilio es del Gobierno Nacional, en el caso, para el año 2023, la fijada en el artículo 10 del Decreto 462 de 2022. La sala reitera que la competencia constitucional de los concejos municipales está relacionada únicamente con la determinación de las escalas salariales de las diferentes categorías de empleos, por lo que la expedición de un acuerdo que mencione los emolumentos salariales y prestacionales de los empleados públicos de la entidad territorial o, como en el caso del acuerdo acusado, establecer una base diferente a la fijada por el Gobierno Nacional para los empleados públicos que tienen derecho al auxilio de alimentación, no es pertinente ni se ajusta a la Constitución y la ley. En efecto, para el caso de la vigencia 2023, el Gobierno Nacional reguló el subsidio de alimentación en el artículo 10 del Decreto 462 de 2022 en los siguientes términos: (...) La comparación del artículo 10.º transcrito con el artículo sexto del acuerdo acusado de validez, demuestra que, en el caso del

subsidio de alimentación, el Concejo Municipal de Villavicencio estableció una base límite diferente, pues mientras que el decreto alude a que quienes devenguen \$2'039.955, el acuerdo habla de dos salarios mínimos mensuales vigentes.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 150; LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 181; LEY 4 DE 1992 - ARTÍCULO 12.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 4, sentencia del 20 de abril de 2023, M.P. Nohra Eugenia Galeano Parra, radicado: 50001233300020230001900.](#)

CONTROL DE VALIDEZ A INSTANCIA DEL GOBERNADOR / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS / INTERPRETACIÓN DE LA NORMA / PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DEL DERECHO.

Síntesis del caso: el Gobernador del Meta por intermedio de la Secretaria Jurídica del departamento, presenta objeciones al artículo 3° del Acuerdo No. 061 del 28 de noviembre de 2022 *“Por medio del cual se autoriza al Alcalde Municipal de La Macarena para comprometer vigencias futuras excepcionales”*, expedido por el Concejo Municipal de La Macarena, al considerar que a través de este canon se está autorizando a la Secretaría de Hacienda incluir (adicionar) en el presupuesto de la vigencia fiscal 2023 las asignaciones para cumplir los compromisos adquiridos, facultad que está reservada a los Concejos y excepcionalmente a los Alcaldes.

Problema jurídico: ¿El artículo 3 del Acuerdo Municipal No. 061 del 28 de noviembre de 2021 expedido por el Concejo Municipal de La Macarena, se encuentra ajustado a los preceptos constitucionales y legales que rigen la materia?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «El Consejo de Estado ha definido las vigencias futuras como un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite autorizar la asunción de obligaciones que afecten los presupuestos de vigencias posteriores, y tienen como fin garantizar la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir compromisos y obligaciones con cargo a ellas, así como también disponer de los recursos financieros, y de esa manera garantizar el avance y conclusión de proyectos plurianuales. El artículo 23 del Decreto 111 de 1996 consagra lo relativo a

la autorización de las vigencias futuras en la Nación, para el nivel territorial este instrumento fue reglamentado en la Ley 819 de 2003, (...) A nivel territorial la competencia para adoptar el presupuesto público de la respectiva entidad, radica en la Corporación pública (asamblea departamental y concejo municipal), por iniciativa del mandatario municipal, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 313 y numerales 5 y 9 del artículo 315 de la Constitución Política, respectivamente: (...) Por su parte, el Decreto 111 de 1996, que compila las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el cual regula todo lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de rentas y gastos, de acuerdo con lo señalado en el artículo 352 de la Constitución Política. Dicho estatuto prevé que, durante la ejecución del presupuesto público, la entidad pública, puede verse avocada a realizar ajustes a dicho instrumento, bien sea adicionando, reduciendo o aplazando, realizando traslados de las apropiaciones inicialmente establecidas en el acto administrativo que lo adoptó, de conformidad con lo señalado en los artículos 76, 79 y 80. (...) Al respecto, a las entidades territoriales bajo su propia norma orgánica de presupuesto en coherencia con la Ley de Orgánica de Presupuesto, se les ha permitido efectuar adiciones presupuestales para soportar créditos que no estén previstos en las partidas previamente aprobadas para la respectiva vigencia fiscal y para darle destinación de recursos que no fueron utilizados con el fin de aumentar la inversión social. (...) En ese sentido, las adiciones presupuestales podrán efectuarse cuando se cumpla con alguno de los siguientes requisitos: a) tener el carácter de extraordinarios e imprevisibles, frente a la estimación inicial gastos y b) contar con mayores ingresos; no obstante, se permite que en caso que ninguno de los requisitos se cumplan le corresponderá a la Secretaría de Hacienda respectiva municipal o departamental, hacer un análisis de las implicaciones de la adición y efectuar las recomendaciones pertinentes. A nivel municipal, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 autorizó a los alcaldes, para incorporar al presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos provenientes de cofinanciación de proyectos provenientes de entidades nacionales departamentales o de cooperación internacional. Es decir, que en estos precisos eventos el alcalde puede adicionar recursos al presupuesto sin autorización del Concejo Municipal. Así las cosas, las adiciones y ajustes al presupuesto público de las entidades territoriales en principio, está reservado a las Corporaciones Públicas, a las Asambleas, en el caso de los Departamentos y a los Concejos respecto de los municipios; y cuando se trate de recursos para la cofinanciación de proyectos provenientes de entidades nacionales departamentales o cooperación internacional, lo puede hacer por decreto el Alcalde en ejercicio de la facultad otorgada en el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. (...) Continuando con el análisis del artículo Tercero Acuerdo Municipal No. 061 del 28

de noviembre de 2022 “Por medio del cual se autoriza al Alcalde Municipal de La Macarena para comprometer vigencias futuras excepcionales”, (...) Sala encuentra que del mismo podrían derivarse dos interpretaciones, a saber : i) una, que es la que hace la Delegada del Gobernador del Departamento del Meta, que de manera implícita el Concejo Municipal de La Macarena - Meta le está otorgando facultades al Secretario de Hacienda para realizar modificaciones presupuestales; y, la otra, ii) que dicha disposición está relacionada con el deber del Secretario de Hacienda del Municipio de La Macarena - Meta de incluir en el proyecto de presupuesto de la vigencia fiscal 2023, las asignaciones presupuestales autorizadas en el acuerdo de vigencias futuras excepcionales, interpretación que encuentra sustento en el inciso 4 del artículo 10 de la Ley 819 de 2003, como se indicará más adelante. (...) a partir de la segunda interpretación que puede tener el mencionado artículo, resulta pertinente traer a colación lo señalado por la Corte Constitucional, en casos como este, según la cual cuando un precepto normativo pueda tener dos comprensiones razonables diversas, debe preferirse aquella que permita la subsistencia de la norma en el orden jurídico, con el fin de garantizar el principio de conservación del derecho, el cual se basa en preferir planteamientos que mantengan la eficacia de las normas antes que anularlas y el de interpretación de la Ley conforme a la Constitución, cuyo sustento normativo se encuentra en el artículo 4 de la Constitución Política, en aras de garantizar el principio democrático de conformación normativa. (...) De acuerdo con lo anterior, y conforme a lo indicado, la Sala encuentra que la interpretación más adecuada del artículo Tercero del Acuerdo 061 del 28 de noviembre de 2022, es aquella que determina el alcance del señalado artículo como el deber del Secretario de Hacienda de incorporar al presupuesto de la vigencia fiscal 2023, las asignaciones presupuestales autorizadas en el acuerdo de vigencias futuras excepcionales. Lo anterior, encuentra explicación en el sentido que una vez es expedido el acto administrativo que autoriza al mandatario local para comprometer vigencias futuras, dichos compromisos deben ser incorporados o incluidos en el respectivo presupuesto territorial, atribución que por disposición legal fue conferida al Ministro de Hacienda y para el caso de los entes territoriales le corresponderá a los Secretarios de Hacienda Municipales, o quienes hagan sus veces.» NOTA DE RELATORÍA: Sobre el concepto de vigencias futuras, ver: Consejo de Estado – Sección Primera, Rad. 08001-2331-000-2010-00987-01 – Mp. Oswaldo Giraldo López. Sobre el Principio de Conservación del Derecho, ver: Corte Constitucional, sentencia C-054 de 2016.

FUENTE FORMAL: LEY 1551 DE 2012 - ARTÍCULO 29; LEY 819 DE 2003 - ARTÍCULO 12.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 2, Sentencia del 11 de mayo de 2023, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando, radicado: 50001233300020230002300.](#)

225

CONTROL DE VALIDEZ A INSTANCIA DEL GOBERNADOR / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / ESCALA DE REMUNERACIÓN SALARIAL DEL SERVIDOR PÚBLICO / ALCALDÍA MUNICIPAL / COMPETENCIA DEL CONCEJO MUNICIPAL – Se limita a fijar de manera abstracta las escalas salariales / COMPETENCIA DEL ALCALDE – Establece los salarios para cada cargo con base en las escalas salariales fijadas por el Concejo Municipal / INCREMENTO DEL SALARIO DEL TRABAJADOR OFICIAL – Se rige por el contrato de trabajo, convención colectiva y el reglamento interno.

Síntesis del caso: el Gobernador del Meta, a través de su delegada, presentó solicitud de Control de Validez en contra del Acuerdo No. 016 del 29 de noviembre de 2022 *“Por el cual se fijan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la administración central del municipio de Restrepo Meta, para la vigencia fiscal del año 2023”*, expedido por el Concejo Municipal de Restrepo – Meta, argumentando que con dicho acto la Corporación Administrativa excedió las facultades legales con que cuenta para tal efecto, al fijar de manera concreta la asignación salarial de cada empleo de manera precisa, cuando solo puede establecer una escala salarial sucesiva para cada nivel jerárquico de acuerdo al grado salarial. Aunado a ello, fijó una escala salarial para los trabajadores oficiales de la administración central, sin consultar lo establecido en sus contratos de trabajo, reglamento interno o convenciones colectivas.

Problema jurídico: ¿El Concejo Municipal de Restrepo – Meta, se extralimitó en sus funciones al expedir el Acuerdo No. 016 del 29 de noviembre de 2022, por (i) haber determinado la asignación salarial de cada empleo; (ii) determinado la escala salarial de los trabajadores oficiales de la administración central sin haber consultado sus contratos de trabajo, reglamento interno o convenciones colectivas; (iii) no ser congruente la exposición de motivos con el contenido del Acuerdo; y (iv) haber reconocido el subsidio de alimentación y el auxilio de transporte?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «Del anterior recuento normativo, incluido el condicionamiento de exequibilidad de la ley marco, se colige con meridiana claridad que en materia de

régimen salarial y prestacional de los empleados del orden territorial existe una competencia compartida entre los distintos órganos tanto del nivel nacional como del territorial, especialmente para el caso aquí controvertido en lo que se refiere al orden municipal. Así, el Congreso es quien fija mediante ley marco los objetivos y criterios que deberá tener en cuenta el Gobierno Nacional al fijar el régimen prestacional y el límite máximo del régimen salarial, y los concejos deben determinar las escalas de remuneración para que a su turno el alcalde fije los emolumentos de los empleados de sus dependencias, es decir, que el alcalde con estos insumos, establece el salario para cada uno de los cargos que conforman la planta de personal de la entidad. (...) Así pues, se concluye que la facultad de las corporaciones territoriales en esta materia no consiste en crear los salarios, sino fijar de manera abstracta las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleo, sin delimitar denominación o código alguno en particular, toda vez que quien está facultado para concretar la asignación salarial por cada uno de los empleos es el respectivo alcalde o gobernador, según el caso. Ahora bien, en cuanto al salario de los trabajadores oficiales no existe una disposición expresa que los regule, (...) Sin embargo, debe partirse de que la principal característica de estos servidores es que su vínculo subordinado con el Estado se origina en un contrato de trabajo con un régimen más cercano a los trabajadores particulares, razón por la cual el artículo 2.2.5.1 del Decreto 1083 de 2015 establece que “las disposiciones contenidas en el presente Título no son aplicables a los trabajadores oficiales, quienes se rigen en su relación laboral por su contrato de trabajo, convención colectiva, pacto colectivo o reglamento interno de trabajo.” (...) En conclusión, el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales, y en especial en los municipios, se rige por las siguientes reglas: *Para los empleados públicos. - Régimen salarial: cada entidad territorial en ejercicio de la autonomía que constitucionalmente les fue otorgada, determina en su jurisdicción, bajo el respeto del límite fijado por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración con fundamento en las cuales el alcalde fijará concretamente los emolumentos de cada empleo de sus dependencias, ciñéndose estrictamente a lo establecido por el Gobierno Nacional y en los acuerdos municipales que fijen la escala salarial. - Régimen prestacional: Lo fija el Gobierno Nacional mediante Decreto. * Para los trabajadores oficiales. - Régimen salarial: Se rige por el contrato de trabajo, la convención colectiva y el reglamento interno. En caso de vacío en estos, de acuerdo con el presupuesto de la entidad, puede acoger la política salarial para los trabajadores particulares o para los empleados públicos. - Régimen prestacional: Es el mismo de los empleados públicos del orden nacional. (...) Al respecto, procede la Sala a efectuar el correspondiente estudio de validez, conforme lo solicitó la delegataria del Gobernador del Departamento del Meta, por cada uno de los cuatro reproches planteados: (...) Para esta Sala es suficiente con

verificar la tabla contenida en el artículo segundo atrás inserto, para concluir que le asiste razón al cuestionamiento que motivó el ejercicio de la facultad del Gobernador, por cuanto en dicha norma claramente se está invadiendo la competencia asignada por el orden jurídico colombiano al alcalde municipal, toda vez que el Concejo Municipal de Restrepo no se limitó a cumplir con su facultad de índole meramente técnico en cuanto a fijar las escalas de remuneración por grados y en una unidad de tiempo de servicio, como se explicó en el marco teórico de esta providencia, sino que en realidad procedió a fijar la asignación de cada empleo según su denominación y nivel jerárquico, lo que es competencia del alcalde. (...) Sobre el incremento salarial también señalado para a los trabajadores oficiales del nivel central del municipio de Restrepo que se trata en el artículo tercero atrás descrito, le asiste razón al reproche de invalidez por cuanto ciertamente, según se expuso en el acápite anterior, tal incremento no puede ser fijado por un acto administrativo sin consultar lo que en materia de incremento salarial de los trabajadores oficiales se encuentra acordado en cada contrato de trabajo, o en la convención colectiva o en el reglamento laboral, y en todo caso, el examen de estos instrumentos ante un vacío y el acogimiento de determinada política de incremento salarial del Gobierno Nacional (para trabajadores particulares o para empleados públicos) que es lo que puede decidir el concejo municipal, dentro de ese marco la fijación concreta frente a cada contrato será competencia del alcalde municipal. (...)» NOTA DE RELATORÍA: Ver, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1518A del 13 de diciembre de 2004; Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 7 de diciembre de 2021. Rad. 20001-23-33-000-2019-00374-02. C.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 150, 300, 313, 315; DECRETO 1083 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.5.1; LEY 4ª DE 1992 - ARTÍCULO 12.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 1, sentencia del 18 de mayo de 2023, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, radicado: 50001233300020230001500.](#)

CONTROL DE VALIDEZ A INSTANCIA DEL GOBERNADOR / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / ADOPCIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL / MODIFICACIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO / FALTA DE COMPETENCIA DEL CONCEJO MUNICIPAL.

Síntesis del caso: la Gobernación del Meta promovió Control de Validez sobre el Acuerdo No. 005 del 27 de febrero de 2023 *“Por el cual se modifica la planta de personal del Instituto Municipal de Cultura de Restrepo Meta, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Concejo Municipal de Restrepo – Meta, aduciendo que dicha corporación desbordó sus facultades, al disponer la creación del cargo de Profesional Universitario, código 219, grado 01, modificando la denominación y nomenclatura del cargo de Técnico Administrativo, código 367, grado 01, sin tener competencia para tal efecto, siendo esto de resorte exclusivo del Alcalde Municipal.

Problema jurídico: ¿El CONCEJO del MUNICIPIO DE RESTREPO, con la expedición del ACUERDO 005, del 27 de febrero de 2023, se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, al crear el cargo de PROFESIONAL UNIVERSITARIO, código 219, grado 01 dentro de la planta de personal del INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA DE RESTREPO-META?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «[...] en el asunto en cuestión no se está disponiendo la modificación de la planta de personal de una Entidad pública del Nivel central, sino del nivel descentralizado del orden municipal. En este punto, se precisa que, el sector central está conformado por aquellas dependencias y organismos principales, encargados de fijar e implementar las políticas del Gobierno respectivo, establecer las metas y prioridades, y dirigir la gestión administrativa en sus diferentes campos de acción (sectores administrativos). Y, el sector descentralizado está constituido por las Entidades descentralizadas por servicios, que son personas jurídicas públicas, dotadas de AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA, patrimonial y técnica, pero sujetas a un control político y a la suprema dirección del órgano del sector central al cual se encuentran adscritas o vinculadas («control de tutela»). Dichas Entidades se constituyen para la ejecución de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales y comerciales determinadas (Ley 489 de 1998, artículo 68). En el orden municipal no se cuenta con una norma específica que dictamine cuál es la Autoridad encargada de la modificación de la planta de personal de un ESTABLECIMIENTO PÚBLICO. [...] Del contenido del Decreto 1221 de 1986, que está actualmente vigente, mas no el Decreto Ley 1222 de 1986, por expresa derogatoria del artículo 154 de la Ley 2200 de 2022, se concluye que a las Juntas Directivas de los ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS y las Empresas Industriales y Comerciales Departamentales (descentralizadas departamentales) les corresponde determinar las plantas de personal, las cuales

deben ser aprobadas por el Gobierno Departamental. Si bien, tal normativa está dirigida a las Entidades descentralizadas del nivel departamental y no municipal, también es que, brinda luces respecto en quién recae la competencia para la modificación de su planta de personal, que es en sus JUNTAS DIRECTIVAS o CONCEJOS DIRECTIVOS. Entonces, al no existir norma legal específica que regule los ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, del orden municipal, se debe acudir a lo previsto en la Ley 489 de 1998, que en su artículo 70, estableció que estos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: a. PERSONERÍA JURÍDICA; B. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA; c. Patrimonio independiente, [...] En su artículo 72 determinó en quien está la dirección y administración de los ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, que es en el CONCEJO DIRECTIVO y de un DIRECTOR, GERENTE o PRESIDENTE. El artículo 76 reguló las funciones de los CONSEJOS DIRECTIVOS, contemplando entre estas “d. Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura orgánica que consideren pertinentes y adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzcan de conformidad con lo dispuesto en sus actos de creación o reestructuración”. El párrafo 1º del artículo 68 ídem., establece que el régimen jurídico previsto para las Entidades descentralizadas del orden nacional es aplicable a las de las Entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la Ley a las Autoridades del orden territorial. [...] Las disposiciones en comento nos llevan a la conclusión que los ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, que es la naturaleza que ostenta el INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA DE RESTREPO META, según se indicó en el ACUERDO 005, del 27 de febrero de 2023, objeto de esta VALIDEZ, cuentan con AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA, que implica la capacidad que tienen de organizarse y gobernarse a sí mismos, que se concreta en la facultad de contar con sus propios órganos de dirección y darse sus propios estatutos, con la posibilidad de reglamentar el funcionamiento y actividad del organismo, como también, determinar la organización interna de la Entidad mediante la creación de las dependencias o unidades administrativas a que hubiere lugar y el señalamiento de sus funciones. [...] En esas condiciones, salta a la vista que el ACUERDO 005, del 27 de febrero de 2023, es contrario a las normas de orden superior que regulan la materia, pues es claro que el CONCEJO MUNICIPAL no tiene ningún tipo de competencia para entrar a modificar la planta de personal de un ESTABLECIMIENTO PÚBLICO, del nivel municipal, en tanto que, la Constitución ni la Ley le asignó función alguna en ese sentido. Tampoco, se encuentra facultado el ALCALDE, como lo sugiere la Delegataria del GOBERNADOR del DEPARTAMENTO DEL META, puesto que, conforme las normas que regulan el

asunto a dicho funcionario le compete es la creación, supresión o fusión de los empleos del nivel central de la Administración, mas no del NIVEL DESCENTRALIZADO, al que pertenece el INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA DE RESTREPO META.»

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 210, 313, 315; DECRETO 1333 DE 1986 - ARTÍCULO 92, 132; DECRETO LEY 1221 DE 1986 - ARTÍCULO 31, 66; LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 91; LEY 2200 DE 2022 - ARTÍCULO 146; LEY 489 DE 1998 - ARTÍCULO 70.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 5, sentencia del 22 de junio de 2023, M.P. Teresa Herrera Andrade, radicado: 50001233300020230008700.](#)

CONTROL DE VALIDEZ A INSTANCIA DEL GOBERNADOR / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / REGLAMENTO DEL CONCEJO MUNICIPAL / SESIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL / SESIÓN FUERA DE LA SEDE DEL CONCEJO MUNICIPAL.

Síntesis del caso: el Gobernador del Meta, a través de su delegada, presentó solicitud de Control de Validez respecto del Acuerdo No. 015 del 01 de diciembre de 2022 “POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO No. 019 de 2018 Y SUS MODIFICACIONES EN LOS ACUERDOS No 004 DE 2020 y No 25 de 2020 Y SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SAN MARTÍN DE LOS LLANOS – META Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el Concejo Municipal de San Martín de los Llanos, aduciendo que se encuentra viciado por extralimitación de las funciones de dicha corporación pública, teniendo en cuenta que estableció la posibilidad de celebrar las sesiones por fuera de la sede oficial del Concejo, lo cual contraviene el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, y de igual forma, instauró la posibilidad de interponer recurso de apelación cuando un proyecto de Acuerdo no sea aprobado, lo cual contraviene el trámite contemplado en los artículos 74 y 75 ibídem.

Problema jurídico: ¿Debe declararse la invalidez del artículo 80 del Acuerdo No. 015 del 01 de diciembre de 2022 “POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO No. 019 de 2018 Y SUS MODIFICACIONES EN LOS ACUERDOS No 004 DE 2020 y No 25 de 2020 Y SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SAN MARTÍN DE LOS LLANOS – META Y SE DICTAN

OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el Concejo y sancionado por el Alcalde del Municipio de San Martín de los Llanos - Meta, por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones y competencias al disponer la celebración de sesiones fuera del recinto?

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «La Ley 136 de 1994, consagra los pormenores de la estructura y funcionamiento de los concejos municipales, precisando, en el artículo 23 el periodo de sesiones, de la siguiente manera: “ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, (...) Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, (...)”. De otro lado, la misma la Ley 136 de 1994 establece lo relativo a la invalidez de las reuniones en el artículo 24 precisando, que toda reunión de miembros del concejo que, con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes. En el artículo 31 de la misma normatividad, se indica que los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se deben incluir, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones. (...) Como conclusión, el lugar donde deben sesionar los concejales municipales, por regla general, será en el recinto oficial y, excepcionalmente, podrán sesionar por fuera del lugar oficial, en dos eventos que son: uno, cuando por alteración del orden público se le dificulte a los miembros sesionar en el lugar oficial y el otro, cuando se vayan a tratar asuntos que afecten específicamente a un determinado sector de su jurisdicción, aclarándose, que estas dos excepciones contemplan un trámite adicional relacionado con indicarse, bien sea por el presidente en el primer evento, o por la mesa directiva y el vocero, en el segundo, el lugar o sitio desde donde sesionarán, resaltándose, que siempre se deberá garantizar la participación ciudadana en los debates. (...) En cuanto a las censuras endilgadas por parte del Departamento del Meta y apoyadas por el Ministerio Público, esta Sala indica que son procedentes y que, por ende, los artículos 80 y 159 del Acuerdo 015 de 2022 deben ser declarados inválidos, por las siguientes razones: (...) En el inciso primero del citado artículo [80 del Acuerdo 015 de 2022] el Concejo Municipal de San Martín de los Llanos consagra que tanto la plenaria como las comisiones permanentes

podrán sesionar válidamente fuera de la Sede Oficial mediante proposición aprobada y, en el inciso segundo, indica que se instalará la sesión en el recinto oficial y se continuará en el sitio que se haya aprobado sin darse por terminada la misma; también prevé en el inciso segundo que cuando lo disponga la plenaria la sesión podrá iniciarse en lugar diferente del recinto de la corporación. Cotejando la citada preceptiva con lo previsto en la Ley 136 de 1994 que es la base fundamental de la organización de los concejos municipales, específicamente lo consagrado en el artículo 23 respecto de las sesiones, encuentra la Sala que resulta contraria toda vez que en este se determina de manera clara que las sesiones de los concejos deberán llevarse a cabo en el recinto señalado oficialmente para tal efecto; resaltándose, que si bien es cierto al citado artículo legal le fue adicionado un párrafo; analizados los pormenores del mismo, se advierte que las previsiones allí contenidas facultan la sesión por fuera de la sede oficial solo de manera excepcional. (...) es decir, por razones de orden público, intimidación o amenaza y, cuando los asuntos a tratar afecten específicamente a un determinado sector de su jurisdicción, destacándose, que para cada una de estas oportunidades deberá expedirse el acto administrativo que corresponda. Así las cosas, en los ratiocinios de esta Colegiatura no resulta viable que se establezca a través de un acuerdo municipal, como regla general, sesionar fuera de la sede habitual o recinto oficial, (...).» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver, sentencia C-008 de 2003 de la Corte Constitucional; Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 2021, proceso de nulidad electoral No. 11001-03-28-000-2020-00058-00.

FUENTE FORMAL: ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2007 - ARTÍCULO 5; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 312; LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 23, 24, 31; LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 74, 75.

CONTROL DE VALIDEZ A INSTANCIA DEL GOBERNADOR / ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / TRÁMITE PARA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL / IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO.

Problema jurídico: ¿Debe declararse la invalidez del artículo 159 del Acuerdo No. 015 del 01 de diciembre de 2022 “POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO No. 019 de 2018 Y SUS MODIFICACIONES EN LOS ACUERDOS No 004 DE 2020 y No 25 de 2020 Y SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SAN MARTÍN DE LOS LLANOS – META Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el Concejo y sancionado por el Alcalde del

Municipio de San Martín de los Llanos - Meta, por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones y competencias al instaurar el recurso de apelación contra un proyecto negado?

33

Respuesta al problema jurídico: Si

Tesis: «Análisis de artículo 159 que consagra apelación de un proyecto negado. El citado artículo 159 del Acuerdo 015 de 2022, consagra que cualquier miembro de la comisión o el autor del proyecto, el gobierno municipal a través del alcalde o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular podrán apelar la decisión de un proyecto negado ante la plenaria, la cual, previo informe de una comisión accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación, por lo que si la acoge remitirá el proyecto de acuerdo a otra comisión para surta el trámite en primer debate y, si no acoge la apelación, procederá a su archivo. Ahora bien, analizado el citado artículo encuentra la Sala que el mismo resulta contrario a la normatividad, pues, en primer lugar, de acuerdo con las normas consagradas en la Ley 136 de 1994, las cuales son de obligatoria observancia por los cabildos municipales, se establece claramente que se prevé en el inciso tercero del artículo 73 que el proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular y que será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate, lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción. Por su parte, en el artículo 75 consagra lo relativo a los proyectos no aprobados, disponiendo que aquellos que no recibieren aprobación en primer debate durante cualquiera de los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias serán archivados y para que el Concejo se pronuncie sobre ellos deberán presentarse nuevamente. De conformidad con lo analizado, la Sala establece que el artículo 159 del acuerdo objeto de revisión va más allá de lo consagrado en la Ley 136 de 1994, al establecer un recurso de apelación y fijar un procedimiento cuando el proyecto de acuerdo es negado, precisándose, que el único órgano que puede crear este tipo de normativas es el Congreso de la República por ser un asunto de reserva legal. Además de lo anterior, resalta la Sala que el recurso de apelación que se estableció en el artículo 159 resulta a todas luces improcedente, pues, de acuerdo con las normas generales establecidas en la parte inicial del CPACA que son aplicables a todas las actuaciones administrativas, en especial las previstas en los artículos 74 y 75, el referido medio de impugnación solo procede contra actos administrativos definitivos y no procede contra actos de trámite ni preparatorios. En efecto, para esta Colegiatura, las deliberaciones o debates que se realizan en la formación de un acuerdo municipal no constituyen actos

administrativos definitivos, sino que se consideran actuaciones de trámite o preparatorias, por lo tanto, no procede contra ellas el recurso de apelación, ya que en estricto sentido, aún no se han convertido en acuerdo municipal.»

FUENTE FORMAL: LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 73, 75; LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 74, 75.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, sentencia del 15 de junio de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicado: 50001233300020230003800.](#)

3.2.9. Recurso de insistencia.

RECURSO DE INSISTENCIA / SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL / ACCIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA / INFORMACIÓN RESERVADA / INFORMACIÓN SEMIPRIVADA / INFORMACIÓN SENSIBLE / ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Síntesis del caso: el recurrente presentó derecho de petición ante la Secretaría de Salud del Guainía, solicitando información relacionada con la inspección, vigilancia y control ejercidos sobre los prestadores de servicios de salud inscritos en el REPS en dicho departamento, y concretamente en algunos de los puntos se pidió relación de los procedimientos administrativos sancionatorios indicando, entre otros, nombre o razón social del sancionado, solicitud que fue negada por la entidad territorial, aduciendo que se omitía el dato de nombre o razón social por estar sujeta a reserva legal debido a que se trata de información sensible que puede afectar la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación en los términos del artículo 5 de la Ley 1581 de 2012. Inconforme con esta negativa, el peticionario presentó recurso de insistencia.

Problema jurídico: ¿Le asiste razón al recurrente en que la información solicitada al Departamento del Guainía - Secretaría de Salud Departamental, no se encuentra sujeta a reserva alguna?

Tesis: «[...] de acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial enunciado anteriormente, se advierte que le asiste razón al recurrente, pues, la información que se le negó por parte del ente departamental no goza de reserva, de acuerdo con las siguientes razones: Como se advierte de la respuesta suministrada por la entidad,

la información que se negó entregar al peticionario es el “*nombre o razón del sancionado*” en cada uno de los procesos administrativos sancionatorios adelantados por la Secretaría de Salud, arguyendo que se encuentra sujeta a reserva legal toda vez que se trata de información sensible que puede afectar la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, además, que el peticionario no acreditó ser el titular de la información, ni apoderado de alguno de los sujetos procesales o personas autorizadas, ni tampoco acreditó estar constituido como una veeduría ciudadana en los términos de la Ley 850 de 2003, invocando como fundamento legal lo previsto en los artículos 5º de las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012. Los contenidos normativos invocados, esto es, los artículos 5 de las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, tratan, en su orden, de la circulación de información recolectada en bases de datos, es decir, a quien se puede entregar dicha información y el concepto de datos sensibles. En lo tocante a la Ley 1266 de 2008 debe reiterarse que, previo a indicar lo concerniente a la circulación de la información, define en el artículo 3º lo que debe ser considerado como dato público, dato semiprivado y dato privado, precisándose, que son públicos, entre otros, los datos contenidos en documentos públicos, sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidos a reserva y los relativos al estado civil de las personas; el dato semiprivado es el que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general, como el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios a que se refiere el Título IV de la presente ley y, el dato privado es el que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular. Respecto de lo previsto en el artículo 5º de la Ley 1581 de 2012 se reitera que en este se determina que los datos sensibles son aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos. De acuerdo con lo anterior, para este Tribunal los argumentos de la entidad para negar la entrega de la información, esto es, el nombre o razón de quienes fueron objeto del procedimiento sancionatorio seguido por la entidad no resulta razonable ni jurídicamente viable desde la perspectiva del contenido normativo de las normas invocadas, pues, en ellas dichos datos no se encuentran relacionados como reservados y, por ende, deben ser objeto de protección. En efecto, de acuerdo con la Corte Constitucional, “*el nombre, compuesto por el nombre de pila y los apellidos, cumple una función jurídica importante para la persona y la sociedad, al ser un elemento esencial del estado civil*”, de lo que se concluye que al tenor de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 1266 de 2008 es un dato público por hacer parte del estado civil de las personas. De igual manera, resulta importante señalar que de conformidad con lo previsto en el capítulo 3 del Decreto 780 de 2016 “*por medio del*

*cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social” y la Resolución No. 3100 de 2019 “Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de los servicios de salud y se adopta el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud” se consagra lo relacionado con el Registro Especial de Prestadores de servicios de Salud, como un registro público que consolida el Ministerio de Protección social, en el cual todo prestador de servicios de salud debe inscribirse y a partir del cual se considera habilitado para ofertar y prestar los servicios declarados; inscripción que tendrá una vigencia de 4 años; igualmente, se consagra que de acuerdo con las directrices que imparta el Ministerio de Salud y Protección Social, las Entidades Departamentales y Distritales de Salud, en sus respectivas jurisdicciones, serán responsables de la administración de la base de datos que contenga dicho registro, resaltándose que es un instrumento público y que puede ser consultado por cualquier ciudadano en la página web del citado ministerio. Igualmente, la Sala precisa que la información que se solicita hace parte de los procesos sancionatorios regulados en el artículo 557 de la Ley 9 de 1979, modificado por el artículo 98 del Decreto 2109 de 2019, [...] En el artículo 47 del CPACA se reglamenta el tema del procedimiento administrativo de carácter sancionatorio cuando no esté regulado por leyes especiales y ordena, que sus disposiciones se aplicarán en lo no previsto por dichas leyes, [...] Como se evidencia, de las anteriores normativas, no se advierte que en ellas se consagre reserva alguna frente a los mencionados procesos sancionatorios; al contrario, por regla general y atendiendo el carácter procedimental de las actuaciones administrativas, este tipo de asuntos se rige, entre otros, por el principio de publicidad que hace parte integral del debido proceso; además, porque la labor de estas entidades en la medida en que prestan servicios de salud exceden la actividad privada y constituyen la prestación de un servicio público que trasciende a la colectividad y, por ende, la información es relevante para la comunidad y no puede ser negada. En consecuencia, resulta claro que no existe reserva alguna respecto del nombre o razón de los sancionados, por lo que la información que la entidad se niega a suministrar, para esta Sala no se encuentra enmarcada como un dato sensible ni semiprivado y mucho menos como privado.» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver, Corte Constitucional, sentencias C-491 de 2007, C-274 de 2013, T-487 de 2017, T-043 de 2022.*

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 15, 23 Y 74; DECRETO 1377 DE 2013 - ARTÍCULO 3 NUMERAL 2; DECRETO 2109 DE 2019 - ARTÍCULO 98; DECRETO 780 DE 2016; LEY 1266 DE 2008 - ARTÍCULO 3; LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 47; LEY 1581 DE 2012 - ARTÍCULO 5 Y 13; LEY 1712 DE 2014 - ARTÍCULO 18; LEY 1755 DE 2015 - ARTÍCULO 24 Y 25; RESOLUCIÓN 3100 DE 2019.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Orla N° 6, sentencia del 2 de marzo de 2023, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, radicación: 50-001-23-33-000-2023-00040-00.](#)

37

RECURSO DE INSISTENCIA / ELECTRICADORA DEL META S.A. E.S.P. / EMPRESA DE ECONOMÍA MIXTA / PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE LA EMPRESA DE ECONOMÍA MIXTA – Su actividad contractual se rige por el derecho privado / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.

Síntesis del caso: la Asociación Sindical de Trabajadores Profesionales de la Electricadora del Meta S.A. E.S.P. “ASPROFEMSA”, presentó derechos de petición ante dicha empresa, solicitando el aporte de la documentación relacionada con algunos procesos de contratación (tanto por prestación de servicios, como mantenimiento de obras civiles, arreglos locativos a inmuebles propios o arrendados, entre otros). La EMSA negó la solicitud alegando reserva, teniendo en cuenta que al ser de uso y acceso exclusivo de la actividad de distribución de energía eléctrica, tiene carácter reservado conforme a los numerales 3 y 6 del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, aunado a que conforme con la Ley 1581 de 2012, los datos que pueden suministrarse corresponden a la razón social de las personas naturales o jurídicas que se hayan presentado al proceso de contratación, el NIT y la dirección, y los demás requieren autorización expresa de los proponentes por ser de carácter privado, destacando que las empresas de servicios públicos domiciliarios no se encuentran dentro de las excepciones consagradas en la referida ley.

Problema jurídico: «(...) establecer si a la ASOCIACIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES PROFESIONALES DE LA ELECTRICADORA DEL META S.A. -ASPROFEMSA- le asiste razón en que la información solicitada a la ELECTRICADORA DEL META S.A. E.S.P. no se encuentra sujeta a reserva alguna.»

Tesis: «[...] como quiera que de los derechos de petición se extrae que la información solicitada es referida a la contratación de la Empresa, resulta oportuno traer a colación, que el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, prevé que las entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deben aplicar en desarrollo de su actividad contractual los principios de la función administrativa, entre otros, el de publicidad. [...] Igualmente, frente al tema el órgano de cierre de esta jurisdicción explicó en auto del 14 de agosto de 201730 al resolver una medida cautelar, que el deber de información sobre la contratación de las entidades no se establece por el régimen contractual o naturaleza de la entidad, sino porque la contratación se efectúe con recursos públicos, [...] En este orden de ideas, si se advierte que la contratación es realizada con dineros privados, la obligación de publicidad no nace para la entidad y por lo tanto dichos asuntos tendrían carácter

privado. Ahora bien, la Sala advierte que la EMSA S.A. E.S.P., al dar respuesta a la asociación sindical argumentó que no era posible entregar la información precontractual porque contiene secretos profesionales de la empresa y en consecuencia se trata de documentos privados, intelección que considera esta colegiatura es errónea pues la solicitud es clara al pedir dos asuntos, sondeo de mercado y análisis de oferta los cuales no contienen secretos profesionales sino que son documentos que se generan por parte de la Empresa cuando, el primero, se establece la necesidad de la contratación y, el segundo, cuando se realiza el estudio de las ofertas que se presenten para establecer la más idónea, en consecuencia, no son datos sensibles que requieran autorización del proponente, además hacen parte de la actividad contractual que puede ser publicitada. En lo tocante a la petición referida a las solicitudes que la Gerencia de Proyectos realizó para la vinculación de personal temporal, diligenciadas en el formato de “Necesidades de Personal en Misión”, considera la Sala que no resulta acertado señalar que la misma es una información pública clasificada y que puede causar daño a algunos derechos entre los que se encuentran los secretos industriales y profesionales, pues en estricto sentido esta información como su nombre lo indica es la necesidad que la Gerencia de Proyectos debió tramitar ante el ordenador del gasto de la empresa para que se surtiera el proceso de contratación, en consecuencia, dicha información al tratarse de documentación precontractual no se encuentra reservada sino que frente a ella se aplica el principio de publicidad, además, porque en estricto sentido debe contener de manera generalizada la cantidad y calidad de personal que requería, entre otros aspectos, que en criterio de este Tribunal no debe contener datos sensibles o privados de alguna persona en particular. Frente al tema relacionado con la solicitud de informar cuando tiene estimado que el pago por concepto PPA a XM Compañía de Expertos en Mercados S.A. E.S.P. se suspenderá y qué acciones ha realizado para recuperar los dineros pagados a XM Compañía de Expertos en Mercados S.A. E.S.P., se advierte que dicha información no es sensible ni reservada, pues se trata de recursos de la empresa y por lo tanto, la asociación sindical puede conocer el estado de recuperación de los mismos, sin que con ello se afecte a la referida compañía ni a un tercero, precisándose que no se requiere que se le allegue documentación alguna sino que simplemente se le informe lo que corresponda. [...] Aunado a lo anterior, advierte la Sala que de acuerdo con el Reglamento Interno de Contratación que se encuentra en la página web de la entidad se indica la obligatoriedad de dar a conocer la información sobre los contratos, prevé así el numeral 4.3.1 del artículo 4º: *“Salvo reserva legal, los trabajadores de EMSA darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, información de sus contratos. Para este efecto promoverán el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información”*. Finalmente, para esta Colegiatura no es de recibo el argumento de la entidad en el sentido de que la información requerida es de uso y acceso exclusivo de la actividad de distribución de energía eléctrica, pues las documentales solicitadas se refieren a la contratación de la empresa y no se advierte que alguna de ella tenga que ver con

el referido tema frente al cual si podría existir la reserva alegada.» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver, Corte Constitucional, sentencia T-181 de 2014; sentencia T-043 de 2022.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 15, 23, 74; LEY 143 DE 1994 – ARTÍCULO 76; LEY 1150 DE 2007 – ARTÍCULO 13; LEY 1755 DE 2015 – ARTÍCULO 1, 13, 24, 25, 26.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral N° 6, sentencia del 26 de enero de 2023, M.P. \(E\) Nohra Eugenia Galeano Parra, radicado: 50001233300020220032100.](#)

RECURSO DE INSISTENCIA / PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO / EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD / IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE INSISTENCIA – Los documentos requeridos fueron expedidos con trasgresión del debido proceso.

Síntesis del caso: la peticionaria solicitó al Ministerio del Trabajo – Dirección Territorial Meta, el aporte de copia de los mensajes de datos, correos electrónicos o memorandos en los que conste la comunicación de un memorando que dicha entidad impuso a un funcionario en virtud de una queja disciplinaria que la peticionaria interpuso en su contra, solicitud que fue negada por el ente ministerial por considerar que se encuentra cobijado por reserva, en la medida que alude a información de la hoja de vida del servidor involucrado. La petente interpuso recurso de insistencia, aduciendo que, si bien la información solicitada puede hacer parte de la hoja de vida del servidor involucrado, no tiene carácter de reserva ni es sensible, por cuanto lo solicitado es la comunicación del cumplimiento de una orden emitida por la Oficina de Control Interno Disciplinario respecto de una queja presentada por la solicitante, por lo que le asiste ánimo de conocer las actuaciones adelantadas. Esto, conforme a la sentencia C-951 de 2014, en la que se indicó que no toda información o dato de las hojas de vida tiene reserva, sino aquellos que tocan el ámbito privado o íntimo de la persona.

Problema jurídico: «(...) establecer en primer lugar si el recurso de insistencia radicado por Sara Johana Rojas Ocampo fue presentado en término. En caso afirmativo, debiera establecerse si fue bien o mal denegada la solicitud de copias elevada por la peticionaria a la Dirección Territorial Meta del Ministerio de Trabajo. Sin embargo y previamente al control judicial ordinario aplicable a la presente

actuación, esta Corporación Judicial debe resolver si se debe o no aceptar la solicitud de insistencia por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad.»

Tesis: «Como el tema que motiva el trámite del presente recurso surge de la aplicación del 51 de la Ley 734 de 2002, debe establecerse lo correspondiente a su vigencia para determinar la razón por la que se debe o no tramitar y resolver el mismo en sede judicial. Al respecto se tiene que la Ley 734 de 2002 rigió hasta el 28 de marzo de 2022 por expresa disposición del artículo 73 de la Ley 2094 publicada en el Diario Oficial número 51.720 del 29 de junio de 2021 (“Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la Ley 1952 de 2019, que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este período conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002, con sus reformas”). (...) Ahora bien, los hechos por los cuales se adelanta la presente actuación judicial fueron posteriores a la derogatoria de la Ley 734 de 2002 (aplicación del artículo 51 de la Ley 734 de 2002 por parte de la directora de la Dirección Territorial Meta del Ministerio del Trabajo al funcionario [...], mediante memorando del 9 de marzo de 2023), lo cual hace tener una primera aproximación consistente en que el presente trámite judicial no resulta procedente por excepción de ilegalidad y de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo al cual se le está dando cumplimiento cual es el memorando del 9 de marzo de 2023. La pérdida de fuerza ejecutoria del acto aludido que reclama un tratamiento de excepción de ilegalidad en el presente caso se da por la causal de desaparecimiento de los fundamentos de derecho establecida en el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 (“PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: ... Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”), y el artículo 148 ibídem (“CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley”), en la medida que el artículo 51 de la Ley 734 de 2002 rigió hasta el 28 de marzo de 2022 y el memorando que motiva el presente trámite judicial fue proferido el 9 de marzo de 2023. Por su parte, la excepción de inconstitucionalidad por, entre otras, violación al debido proceso se presenta en la medida que la directora de la Dirección Territorial Meta del Ministerio del Trabajo aplicó el artículo 51 de la Ley 734 de 2002 al funcionario (...) mediante memorando del 9 de marzo de 2023, llamándole la atención por escrito y ordenando copia de dicho llamado de atención para que fuera remitido a su hoja de vida para

que obrara como anotación dentro de esta, aspectos que fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1076 de 2002 por violación al debido proceso, (...) El artículo 68 de la Ley 1952 (Código General Disciplinario) fue expedido en consonancia con lo decidido por la Corte Constitucional, al establecer que “Cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato adoptará las medidas correctivas pertinentes sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno. Dichas medidas no generarán antecedente disciplinario”. Entonces, como la aplicación del artículo 51 de la Ley 734 de 2002 por parte de la directora de la Dirección Territorial Meta del Ministerio del Trabajo al funcionario (...) mediante el memorando del 9 de marzo de 2023 resulta contraria a la Constitución y a la ley, y la información que es objeto de insistencia en la presente instancia judicial deriva de dicha actuación inconstitucional e ilegal y en similares términos de ilegalidad e inconstitucionalidad, por tal razón y con base en lo establecido en el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011 este Cuerpo Colegiado Judicial negará el presente recurso de insistencia por las razones de inconstitucionalidad e ilegalidad ya expuestas.» **NOTA DE RELATORÍA:** Ver, sentencia C-1076 de 2002.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 91, 103 Y 148; LEY 1952 DE 2019 - ARTÍCULO 68; LEY 2094 DE 2021 - ARTÍCULO 73; LEY 734 DE 2002 - ARTÍCULO 51.

[Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión N° 3, providencia del 10 de mayo de 2023, M.P. Juan Darío Contreras Bautista, radicado: 50001233300020230011000.](#)
