

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN "C"
ORALIDAD

Magistrada Ponente: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá, D.C., Diez (10) de junio de dos mil veintiuno (2021).
(Proyecto discutido y aprobado en Sala de la fecha)

Medio de Control	250002315000 2020 00852-00
Radicación	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	ALCALDE MUNICIPAL DE ZIPAQUIRA
Acto administrativo	DECRETO 079 DEL 24 DE MARZO DE 2020
Asunto	ACLARACION Y ADICIÓN SENTENCIA

I.- OBJETO DE DECISION

Desatar solicitud de aclaración, presentada por la apoderada del Municipio de Zipaquirá, respecto de la sentencia adiada tres (03) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

II. ANTECEDENTES

2.1 Mediante sentencia del 03 de febrero de 2021, esta Sala de Decisión, declaró la nulidad del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Zipaquirá Cundinamarca, a través del cual se pretendió la adquisición de bienes e insumos para la atención, afectación por desastres y a programas de capacitación y asistencia técnicas orientados a las competencias de la ley de gestión de riesgo y en tal secuencia, **no existe proporcionalidad ni correlación directa entre el acto administrativo objeto de estudio, el estado de excepción en vigencia del cual se emitió y el Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, que desarrollo.**

La mentada decisión, fue notificada a través de correos electrónicos el **26 de febrero siguiente.**

2.2. Con libelo radicado el 3 de marzo de 2021, la apoderada del municipio de Zipaquirá solicita se aclare que la sentencia tiene efectos ex nunc, es decir, a futuro. En tesis de la activa definir los efectos del acto anulado reviste de gran importancia, teniendo en cuenta que la finalidad de la norma era brindar apoyo a la población afectada por desastres, en tal secuencia, se hace necesario aclarar que las ayudas económicas y gastos realizados antes de la fecha de la nulidad decretada no se encuentran afectadas, dado que el decreto anulado ya surtió efectos presupuestales ejecutados en el año 2020, y que existe una población beneficiada, víctima de desastres que han recibido apoyo por parte de la administración municipal y se ejecutaron contratos suscritos con miras a ejecutar los programas y proyectos de capacitación determinados en el acto declarado nulo, por lo anterior se debe dar efectos de nulidad ex nunc.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

3.1.1 Parte la Sala por señalar que la solicitud de aclaración de sentencia fue presentada en oportunidad, esto es, dentro del término de ejecutoria de la sentencia conforme lo establece el artículo 285 del Código General del Proceso, por consiguiente, corresponde a la Sala abordar sobre la procedencia o no de la solicitud.

3.1.2. En este orden, se tiene del instituto de aclaración de la sentencia, que es un instrumento procesal del que disponen las partes y el juez, con la finalidad de solucionar las posibles incongruencias que se hayan presentado en el texto de las providencias judiciales.

Se traduce concretamente, en la potestad de dar claridad con fines a superar la contingencia, sobre ciertos aspectos que se encuentran contenidos en la parte motiva de los autos o de las sentencias, y que de una u otra manera, comportan inconsistencias en la parte resolutive de los mismos de manera directa o indirecta.

Normativamente la aclaración de la sentencia se encuentra consagrada en el artículo 285 del Código General del Proceso – CGP, aplicable al proceso contencioso administrativo por la remisión genérica contenida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, no modificado por la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, que preceptúa:

“(…) La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.

*En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. **La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.***

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración.” (Negrilla y suspensivos por fuera del texto)

3.1.3 Tal como emerge de la norma ante transcrita, en virtud de la misma se permite la **aclaración y adición de las providencias judiciales** de oficio o a solicitud de parte, al respecto el Consejo de Estado, señaló conforme sigue:

“1.1.- De conformidad con el artículo 286 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa de la Ley 1437 de 2011, la corrección de providencias judiciales procede en “cualquier tiempo” de oficio o a petición de parte, frente a “errores de tipo aritmético” en que haya incurrido el respectivo funcionario judicial, o también cuando en la providencia se incurra en yerro por “omisión o cambio de palabras o alteración de éstas” y siempre y cuando las mismas estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.

1.2.- Ahora bien, debe indicarse que bajo ninguna circunstancia la corrección de sentencias, puede dar lugar a reabrir el debate jurídico de fondo que tuvo lugar en la sentencia.

1.3.- El mecanismo procesal de la corrección de providencias judiciales procede frente todo tipo de providencias judiciales, es decir tanto respecto de autos como de sentencias, su decisión debe estar contenida en un auto susceptible de los mismos recursos que procederían contra la providencia corregida, y este deberá ser notificado por aviso en caso de que el proceso haya terminado.

1.4.- De acuerdo con el principio de seguridad jurídica, la sentencia es inmodificable por el mismo juez que dictó, quien una vez profiere la decisión judicial pierde la competencia respecto del asunto por él resuelto, careciendo de la facultad de revocarla, reformarla, quedando revestido sólo, de manera excepcional, de la facultad de aclararla, corregirla y adicionarla en los precisos términos de lo consagrado en los artículos 285, 286 y 287 del CGP.

1.5.- De otro lado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 287 del Código General del Proceso, aplicable al presente asunto por remisión expresa de la Ley 1437 de 2011, procede la adición de providencias judiciales dentro del término de su ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte, frente a autos y sentencias en las cuales se haya omitido la resolución de cualquiera de los extremos de la litis, o de cualquier otro punto que de conformidad con la Ley debía ser objeto de pronunciamiento, omisión que debe ser suplida por el respectivo juez mediante sentencia o auto complementario.

1.6.- Finalmente, la aclaración de providencias, cuyo fundamento se ubica en el artículo 285 del Código General del Proceso, se erige en un instrumento dado por el ordenamiento jurídico a las partes del proceso, e inclusive al propio juez, para lograr una mayor comprensión intersubjetiva de la decisión judicial en los eventos en que la misma se plasmen “conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda”, ello, amparado bajo el condicionamiento dispuesto en la misma norma y que consiste en que tales pasajes que se acusen de oscuros por los intervinientes en el proceso, deben constituirse en relevantes o esenciales para la determinación y alcance de los mandatos dispuestos en la parte resolutive de la providencia; pues la regla jurídica en cita permite el uso de la aclaración de las providencias judiciales cuando tales frases o conceptos “estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o que influyan en ella”...”¹ (Negrilla fuera de texto)

3.1.4 En conclusión, que para que proceda la corrección, aclaración y/o adición de la sentencia, se requiere que existan conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda y que dichos conceptos o frases dudosas sean determinantes desde el punto de vista de la decisión adoptada en el fallo, pues pueden estar en la parte resolutive en éste o influir en él. Su finalidad es evitar que se produzcan sentencias cuya parte resolutive sea oscura o contradictoria al punto de tornarse de imposible o difícil cumplimiento, o sentencias en las que existe tal grado de contradicción entre las consideraciones y la parte resolutive que, a pesar de una lectura integral de la providencia, resulta imposible dilucidar cuál es el verdadero sentido de la decisión.

3.2- CASO CONCRETO

3.2.1. Advertida la solicitud elevada por la activa como las nociones propias de adición y aclaración de las providencias judiciales, la Sala considera procedente acceder a la solicitud en aplicación a la adición sentencia atendiendo a la falta de pronunciamiento sobre los efectos de la nulidad del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, declarada por esta Corporación.

3.2.2. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo, proferida en ejercicio del control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa en los términos del artículo 189 del CPACA:

“La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes*. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada *erga omnes*, pero solo en relación con la *causa petendi* juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos *erga omnes* solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen (...)”.

La figura de la cosa juzgada relativa impone que el acto examinado puede ser demandado posteriormente en los vocativos en los que se discute la legalidad del acto administrativo, pues *el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la Ley estatutaria 137*, lo que permite con posterioridad demandar el acto, por razones distintas a las estudiadas, a través de los medios de control ordinarios establecidos en el ordenamiento, a saber nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) Radicación: 11001-03-26-000-2016-00063-00 (56845) Actor: TELMEX COLOMBIA S.A. – UNE EPM COMUNICACIONES S.A. Demandado: DIMAYOR Referencia: RECURSO DE ANULACION DE LAUDO ARBITRAL Asunto: ADICIÓN Y ACLARACIÓN DE SENTENCIA – Naturaleza y procedencia.

3.2.3. Las consecuencias en el tiempo de la sentencia que declara la nulidad de las medidas que son objeto del control inmediato de legalidad (esto es, sus efectos hacia el pasado y el futuro o *ex tunc* y *ex nunc*) no están señalados expresamente en la legislación colombiana, sin embargo por regla general la anulación de los actos administrativos tienen efectos *ex tunc*, es decir desde el momento en el que se profirió el acto anulado por la jurisdicción, lo que implica predicar que el acto no existió ni produjo efectos jurídicos.

En eventos especiales la norma contempla los efectos de la anulación de actos administrativos que tienen que ver con servicios públicos², con actos de inscripción y calificación en el Registro Único de Proponentes³, con los relacionados con prestaciones periódicas⁴ y con la nulidad por inconstitucionalidad⁵ de reglamentos constitucionales autónomos⁶, eventos en los cuales la ley dispuso que sus efectos se proyectan por lo general hacia el futuro, no existen normas legales que definan esta cuestión para otros medios de control, más allá de esos particulares supuestos⁷.

En eventos como el que ocupa la atención de la Sala, esto es, respecto de los efectos de la declaratoria de nulidad de actos administrativos de las medidas que son objeto de control inmediato de legalidad, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativo⁸, ha establecido que el Juez tiene la posibilidad en ejercicio de este medio de control modular los efectos de la declaratoria de nulidad, en atención a las afectaciones que la misma pueda presentar, en tal sentido preciso:

*“las consecuencias en el tiempo de la sentencia que declara la nulidad de las medidas que son objeto del control inmediato de legalidad (esto es, sus efectos hacia el pasado y el futuro o *ex tunc* y *ex nunc*) no están señalados expresamente en la legislación colombiana. [...] [S]e estima que dicha potestad del juez de lo contencioso administrativo surge de la aplicación analógica de las reglas jurisprudenciales que se han construido en*

² L. 142/1994, art. 38: «Efectos de nulidad sobre actos y contratos relacionados con servicios públicos. **La anulación Judicial de un acto administrativo relacionado con servicios públicos solo producirá efectos hacia el futuro.** Si al declararse la nulidad se ordena el restablecimiento del derecho o la reparación del daño, ello se hará en dinero si es necesario, para no perjudicar la prestación del servicio al público ni los actos o contratos celebrados de buena fe». (Negrita fuera de texto).

³ L. 1150/2007, art. 6, n.º 6.3 (modificado por: D. 19/2012, art. 221): «[...] De la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Realizada la verificación a que se refiere el numeral 6.1 del presente artículo, la Cámara publicará el acto de inscripción, contra el cual cualquier persona podrá interponer recurso de reposición ante la respectiva Cámara de Comercio, durante los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación, sin que para ello requiera demostrar interés alguno. Para que la impugnación sea admisible deberá prestarse caución bancaria o de compañía de seguros para garantizar los perjuicios que se puedan causar al inscrito. Contra la decisión que resuelva el recurso de reposición, no procederá apelación.

En firme la inscripción, cualquier persona podrá demandar su nulidad en desarrollo de la acción prevista en el Código Contencioso Administrativo. Para el efecto será competente el Juez de lo Contencioso Administrativo en única instancia.

La presentación de la demanda no suspenderá la inscripción, ni será causal de suspensión de los procesos de selección en curso en los que el proponente sea parte. El proceso se tramitará por el procedimiento ordinario a que se refiere el Código Contencioso Administrativo. **Adoptada la decisión, la misma sólo tendrá efectos hacia el futuro [...]**. (Negrita fuera de texto).

⁴ CPACA, art. 164, n.º 1, lit. c: «Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

[...]

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. **Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe; [...]**. (Negrita fuera de texto). Lo resaltado da cuenta de la imposibilidad de asignar efectos retroactivos a la nulidad que recaiga sobre actos administrativos que ordenaron el pago de prestaciones periódicas a particulares de buena fe.

⁵ CPACA, art. 189, inc. 3.º: «[...] Las sentencias de nulidad sobre los actos proferidos en virtud del numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política, **tienen efectos hacia el futuro** y de cosa juzgada [...]. **Sin embargo, el juez podrá disponer unos efectos diferentes**». (Negrita fuera de texto).

⁶ Los reglamentos constitucionales autónomos «son aquellas disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto expedidas por una pluralidad de autoridades a las cuales les ha sido asignada una competencia normativa directamente por la Constitución y sin sujeción a la ley. Se caracterizan, en consecuencia, por constituir un desarrollo directo de la Constitución, por manera que, en el sistema de fuentes del Derecho, ostentan una jerarquía igual a la de la ley más allá de que su contenido es materialmente legislativo, aunque, claro está, únicamente se pueden desarrollar por esta vía las facultades constitucionalmente atribuidas al organismo en cuestión de manera expresa, sin que el reglamento constitucional autónomo pueda invadir la órbita competencial correspondiente al Legislador. La competencia para expedir reglamentos constitucionales autónomos ha sido atribuida por la Carta Política tanto por al Presidente de la República como a otros órganos constitucionales ubicados, en la estructura del Estado, por fuera de la Rama Ejecutiva del Poder Público»: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, rad. 11001 03 26 000 1999 00012 01 (16230). Según lo ha señalado esta Corporación, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad está dirigido a esta clase específica de actos administrativos generales: Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de ponente del 4 de febrero de 2019, rad. 11001-03-24-000-2018-00441-00(A).

⁷ Sobre este estudio normativo: Cfr. ANDRÉS FERNANDO OPSINA GARZÓN, «Efectos de la modulación de los actos administrativos. Modulación de los efectos temporales. Comentario de la sentencia del 6 de octubre de 2011 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, rad. 11001-03-28-000-2010-00120-00», En *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana*, Andrés Fernando Ospina Garzón (editor), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 428 y SONIA MARINA CASTRO MORA, *La modulación de los efectos en el tiempo de las sentencias de nulidad de los actos administrativos en Colombia*, Tesis para obtener el título de maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, Fernando Alberto García Forero (director), Bogotá, Universidad del Rosario, 2015, p. 105.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 10, sentencia del 13 de agosto de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-01058-00(CA).

torno a la simple nulidad. Esto, por cuanto ambos medios de control guardan similitudes relevantes a saber: (i) están dirigidos principalmente a verificar la legalidad objetiva de actos administrativos o medidas de carácter general y (ii) las normas administrativas que se controlan desarrollan disposiciones de rango legislativo (a diferencia de lo que ocurre con los llamados reglamentos constitucionales autónomos, que son el objeto de la nulidad por inconstitucionalidad y que, como se vio, los efectos de su sentencia se proyectan hacia el futuro salvo que el juez determine algo diferente). [...] [L]os efectos en el tiempo de la declaración de nulidad de los actos administrativos generales se retrotrae hasta el momento de su expedición, esto es, que se entiende que esta ha existido desde entonces o desde siempre (*ex tunc*). No obstante, **también ha definido que los efectos hacia el pasado no comprenden a aquellas situaciones jurídicas consolidadas, que son las que por cualquier circunstancia no admiten más discusiones ante la administración ni ante la jurisdicción**; por ello, la nulidad del acto general frente a esas situaciones solo rige desde el momento en el que es declarada y hacia el futuro (*ex nunc*) [...] [E]n el presente asunto la Sala estima necesario modular los efectos de la nulidad de la Resolución 03456 del 16 de abril de 2020, que suspendió los términos en las actuaciones administrativas para liquidar los contratos en la Superintendencia de Notariado y Registro, para que esta opere hacia el futuro o *ex nunc*, toda vez que la anulación de este acto administrativo desde su expedición podría generar afectaciones que no deben soportar los contratistas de dicha entidad, que verían comprometido su derecho a tener la oportunidad para participar en la liquidación bilateral de los contratos en los plazos dispuestos en el [artículo 11](#) de la [Ley 1150 de 2007](#), como instancia en la que se pueden determinar los derechos y obligaciones de las partes antes de la extinción de la relación jurídica contractual.”

En similares términos se pronunció el Consejo de Estado en Sala Especial de Decisión n.º 10 en donde se sostuvo que en relación con la declaración de legalidad condicionada del artículo 3 del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020⁹, que **existe una situación jurídica consolidada frente a los trámites surtidos a partir de la publicación de ese acto administrativo y que hayan culminado con el otorgamiento de una concesión de aguas por parte de la autoridad ambiental**. Por lo tanto, esas concesiones mantendrán «plenamente sus efectos jurídicos y su presunción de legalidad, con el fin de salvaguardar los derechos al debido proceso y seguridad jurídica de los operadores del servicio público de acueducto, que hayan adquirido concesiones de aguas en vigencia del artículo cuya legalidad de condiciona (Efectos “*ex nunc*”)»¹⁰. Por su parte, frente a los procedimientos iniciados y que a la fecha de expedición de la sentencia no hubiesen culminado su trámite, la Sala determinó que estos continuarán siendo diligenciados, pero con el cumplimiento de los parámetros fijados en el fallo en comento, «a fin de garantizar el derecho de contradicción y defensa de los interesados en intervenir en la actuación administrativa en cuestión (Efectos “*ex tunc*”)»¹¹.

3.2.4. Retomando la solicitud de aclaración, se tiene que el traslado de los recursos contenidos en el presupuesto de Gastos del Municipio de Zipaquirá para la vigencia fiscal de 2020, por la suma de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS (\$853.558.118.00), ya fueron destinados a los gastos asociados a la financiación de gastos de inversión, planes de seguridad, convivencia y democracia, al programa del fondo municipal para la gestión de riesgo de desastre y a la adquisición de bienes e insumos para la población

⁹ En la parte resolutoria de la sentencia se establece: «**SEGUNDO.- CONDICIONAR LA LEGALIDAD** del artículo 3º del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020, en el entendido que:

- i) Los términos previstos en el Decreto 1076 de 2015 para el trámite de concesión de aguas, se entienden reducidos en una tercera parte, únicamente en la etapa del procedimiento administrativo cuyo trámite compete a las autoridades ambientales, es decir, la etapa final atinente a la expedición del acto administrativo que decide (a) la oposición u oposiciones si las hubiere y (b) si es procedente o no, otorgar la concesión solicitada, la cual ya no será de 15 días sino de 5 días, mientras se mantenga la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud; y
- ii) Que además de la fijación o publicación, a cargo de la autoridad ambiental, de un aviso durante 10 días en un lugar público de sus oficinas, así como en la alcaldía o en la inspección de policía de la localidad, también se ordene, obligatoriamente, la transmisión radial - a costa del peticionario - de un comunicado informando de la iniciación de un procedimiento administrativo de concesión de aguas [...].»

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

afectada por desastres y programas de capacitación y asistencia técnica de acuerdo con la ley de gestión de riesgo.

En efecto, el acto administrativo Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, declarado nulo por esta Corporación, fue expedido el 24 de marzo de 2020 por el alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca, y la declaratoria de nulidad fue declarada el 2 de febrero del 2021, en tal secuencia, para la fecha de declaratoria de nulidad ya se habían consolidado los traslados presupuestales autorizados en el acto administrativo en comento.

En vista de lo anterior precisa la Sala que, al retrotraerse las cosas al estado anterior a la expedición del acto, solo se afectarían aquellas situaciones no consolidadas, sin embargo, tal como lo afirma el Municipio de Zipaquirá a través de su representante judicial, se trata de una situación consolidada. En vista de lo anterior, la Sala adicionara la sentencia proferida el 2 de febrero de 2021, en el sentido de establecer que los efectos de la nulidad del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, proferido por el el alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca, operan únicamente desde el momento de emisión de esta sentencia y hacia el futuro o *ex nunc*.

En mérito de lo expuesto, esta Sala,

V.- RESUELVE:

PRIMERO: Adicionar el numeral primero de la sentencia proferida el dos (2) de febrero de dos mil veintiuno (2021), **así:**

“Los efectos de la nulidad del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, proferido por el el alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca, operan únicamente desde el momento de emisión de esta sentencia y hacia el futuro o *ex nunc*, de acuerdo con los motivos anteriormente expuestos”.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,

FIRMADO ELECTRONICAMENTE EN PLATAFORMA SAMAI

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada Ponente

SALVAMENTO DE VOTO

FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado

ly