



**BOLETÍN**  
**002**  
*Mayo de 2022*

## **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**

El Tribunal Administrativo de Antioquia a través de su Relatoría, asume la importante responsabilidad de recopilar, extraer y clasificar las providencias dictadas por esta Corporación, así como de preparar y poner en conocimiento los extractos jurisprudenciales; advirtiendo a quienes tengan el presente boletín como una fuente de consulta, que es necesario y conveniente, verificar y confrontar la información publicada, con el texto original de cada providencia; para ello se puede acceder al texto de la providencia en el link “**APLICATIVO SENTENCIAS**”. Cualquier inquietud, sugerencia o comentario que surja de cada publicación puede ser manifestada mediante escrito dirigido al correo electrónico:

[reltribant@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:reltribant@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**Carrera 65 No. 45-20 Edificio Nuevo  
Naranjal Medellín**



**APLICATIVO SENTENCIAS**  
**CONSULTA AQUI**





# MAGISTRADOS

Dra. MARTHA NURY VELASQUEZ BEDOYA  
**Presidente**

Dra. SUSANA NELLY ACOSTA PRADA  
**Vicepresidente**

Dra. ADRIANA BERNAL VÉLEZ  
Dra. BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ  
Dra. GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA  
Dra. LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO  
Dra. VANNESA ALEJANDRA PEREZ ROSALES  
Dr. JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL  
Dr. ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ  
Dr. DANIEL MONTERO BETANCUR  
Dr. ÁLVARO CRUZ RIAÑO  
Dr. JHON JAIRO ÁLZATE LÓPEZ  
Dr. JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ  
Dr. GONZALO JAVIER ZAMBRANO VELANDIA  
Dr. RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO  
Dr. JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

**SECRETARIA GENERAL:**

Dra. MARCELA AMARILES TAMAYO

**RESEÑA DE PROVIDENCIAS:**

ANDRES CAMILO GIRALDO RIVERA Relator



# CONTENIDO

<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>	4
<b>ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO</b>	9
<b>ACCIÓN POPULAR</b>	12
<b>NUL. Y REST. DEL DERECHO- LABORAL</b>	13
<b>NUL. Y REST. DEL DERECHO- LESIVIDAD</b>	20
<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>	22
<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>	32
<b>PERDIDA DE INVESTIDURA</b>	36
<b>NULIDAD ELECTORAL</b>	38
<b>REVISIÓN DE ACUERDOS</b>	40
<b>SIMPLE NULIDAD</b>	44
<b>SIMPLE NULIDAD - LESIVIDAD</b>	45



# RESEÑA DE PROVIDENCIAS

## ACCIÓN DE TUTELA

**1. SENTENCIA DEL 07/05/2021, RADICADO 05001 33 33 003 2021 00101 01.  
M.P.: VANNESA ALEJANDRA PEREZ ROSALES.**

**ACCIÓN DE TUTELA** - Se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, para que toda persona pueda reclamar, ante los Jueces, en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten amenazados o quebrantados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de particulares por excepción - Dicha acción sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable / **DEBIDO PROCESO** - En los procesos de tutela se pueden presentar vicios que vulneren el debido proceso y que conlleven a invalidar las actuaciones surtidas, de conformidad con el Código General del Proceso, es decir, que solo las irregularidades previstas en el artículo 133 podrían configurar una causal de nulidad, pues las demás irregularidades son saneables / **ACCIONES DE TUTELA MASIVAS** - Las acciones de tutela masivas, esto es, aquellas que persigan la protección de los mismos derechos fundamentales, presuntamente amenazados o vulnerados por una sola y misma acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, deben ser repartidas al despacho judicial que hubiese avocado conocimiento de la primera - Una vez recibido el informe de contestación que indique que se presentaron acciones de tutela masivas así definidas, el juez tiene 24 horas para remitir el expediente al Despacho que hubiese avocado conocimiento en primer lugar, por el medio más expedito, sin perjuicio de verificar previamente la información – La Corte Constitucional ha indicado que la finalidad de este trámite es garantizar el derecho a la igualdad y evitar fallos contradictorios, además de materializar los principios de economía y eficacia procesal / **NULIDAD DEL FALLO DE TUTELA** – La Corte Constitucional ha afirmado que la remisión a que alude el artículo 1 del Decreto 1834 de 2015 solo puede hacerse antes de proferir sentencia pues, de lo contrario, se le conferirían a las normas de tal decreto un estatus o condición que no tienen. Ello se explica, en razón a que la norma tiene una función preventiva, dado que busca anticiparse a una posible decisión futura que resulte contraria a lo que otro juez dijo en un caso idéntico y por esa razón, existe una cláusula de remisión que obliga al juez al que se le hizo mal el reparto a enviar el expediente al juez que tiene radicada la competencia del asunto específico de tutela masiva - Las disposiciones del Decreto 1834 de 2015 igual que las contenidas en el Decreto 1382 de 2000, son reglas de reparto cuyo desconocimiento, como lo ha dicho la Corte, no conduce a anular todo lo actuado dentro del trámite de tutela / **IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA** - La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho / **PERJUICIO IRREMEDIABLE** - Se caracteriza por ser: (i) inminente, es decir, por estar próximo a ocurrir; (ii) grave, por dañar o menoscabar material o moralmente el haber jurídico de la persona en un grado relevante; (iii) requerir medidas urgentes para conjurarlo; y (iv) demandar una actuación impostergable del juez de tutela a fin de garantizar el adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad / **ACTUACIONES**



**ADMINISTRATIVAS** – La jurisprudencia constitucional ha señalado reiteradamente que este mecanismo constitucional de protección no debe superponerse ni suplantar los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, salvo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, puesto que para controvertir las actuaciones administrativas, están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo - En relación con los actos de trámite o preparatorios, la Corte Constitucional ha considerado que, por regla general, la tutela es improcedente para cuestionarlos, pues son susceptibles de control por parte del juez natural del asunto, mediante las acciones ordinarias en que se controvierta la legalidad del acto administrativo definitivo - Los actos administrativos que se emiten durante el trámite del proceso de revocatoria del mandato por regla general no son actos definitivos, sino de trámite contra los cuales la acción de tutela se torna improcedente, salvo que la actuación administrativa no haya concluido y el acto defina una situación especial y sustancial, que se proyecte en la decisión final y que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental / **DERECHO A LA PARTICIPACIÓN** - De acuerdo con la Corte Constitucional, los derechos políticos de participación son derechos fundamentales y pueden ser protegidos a través de la tutela porque constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo / **REVOCATORIA DEL MANDATO** - Para hacer efectivo este derecho es necesario agotar un proceso complejo de varias etapas, en las cuales los ciudadanos cumplen unas cargas y requisitos y las autoridades cumplen sus obligaciones de impulsar el proceso a la siguiente etapa.

**Síntesis del caso:** La accionante indica que el 4 de enero de 2021 junto a un grupo de ciudadanos solicitó el reconocimiento e inscripción como promotores de la revocatoria directa del mandato del alcalde de Medellín, acto que la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL de Medellín decidió favorablemente. El 25 de enero de 2021, en audiencia pública inició el trámite, pero la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL omitió la entrega de los formularios para la recolección de firmas, y el 31/1/2021 informó a través de su página web acerca de la suspensión del trámite hasta tanto el MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL emitiera concepto favorable, decisión que la parte accionante considera vulneradora de sus derechos fundamentales porque da la posibilidad de suspender indefinida y permanentemente el trámite de la revocatoria del mandato.

La parte demandante aduce que no existe otra vía legal o jurídica que permita proteger el derecho fundamental que invoca como vulnerado porque la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL no profirió acto administrativo alguno, solo publicó una comunicación a través de su página web.

**Extracto:** Encuentra la Sala que el Juzgado 3 Administrativo de Medellín debió remitir el expediente al Juzgado 11 de Familia de Medellín que avocó, en primer lugar, el conocimiento de las acciones de tutela cuya causa y objeto guardan similitud con el asunto de la referencia; es decir, el Juez 3 Administrativo del Circuito de Medellín, pese a ser advertido por los accionados de que el otro Juzgado ya había conocido de la primera tutela sobre los mismos hechos, no cumplió con su deber de remitir el asunto; concluye sin embargo, que tal omisión no configura una causal de nulidad y tampoco conlleva a que la Sala ordene la remisión de la acción de tutela en esta instancia. Prosiguiendo con el fondo del caso, resalta que la decisión de suspender temporalmente la entrega de formularios de recolección de firmas ha sido expedida durante el trámite de la revocatoria del mandato, en la etapa previa al inicio de la recolección de firmas para la revocatoria, pese a que los promotores habían cumplido con los requisitos de la etapa previa y la Registraduría debía cumplir con su deber de entregar formularios en el término



de 15 días. La Sala advierte en primer lugar, que la tutela en el presente caso es procedente para proteger el derecho a la participación porque la parte actora no cuenta con otros medios de defensa para atacar la decisión. En segundo lugar, concluye que si bien es cierto que las razones de salud pública aducidas por la Registraduría son válidas, en cuanto que la recolección de firmas podría constituir un escenario de riesgo en el marco de las medidas de aislamiento preventivo y obligatorio por cuenta de la Emergencia Sanitaria desatada por la pandemia del coronavirus, es claro que no resulta más riesgosa que otras que han seguido garantizándose aún en los días de mayores restricciones, como las actividades bancarias, notariales, los juegos de suerte y azar, entre otras. Finalmente, pero no menos importante, la decisión de suspender el proceso de manera indefinida, escuetamente motivada en un primer comunicado de prensa y luego en la resolución No. 2655, no guarda proporción con el carácter temporal del mecanismo y constituye una vulneración del derecho fundamental a la participación política, porque si los derechos políticos no pueden ser postergados ni suspendidos, la administración no puede imponer obstáculos ni impedir su ejercicio eficaz, su deber es salvar las dificultades y viabilizar el ejercicio de los derechos. Así las cosas, la Sala consideró que, como lo expuso el juez de primera instancia, ciertamente los derechos políticos de la accionante han sido conculcados pues la Registraduría no entregó los formularios para la recolección de firmas, en el término de 15 días, tal como lo establece el artículo 10 de la Ley 1757 de 2015 y además, suspendió de manera indefinida del proceso de revocatoria directa, todo lo cual impide que los ciudadanos adelanten el proceso electoral para decidir si el alcalde de Medellín debe continuar o no en ejercicio de funciones. En conclusión, el derecho a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político conculcado por la omisión de la Registraduría en la entrega de los formularios a los promotores para la recolección de apoyos y por la suspensión del proceso de revocatoria directa de manera indefinida, se debe modificar y revocar parcialmente la sentencia de primera instancia.

\*Respecto de esta decisión, se informa que la misma fue **revisada por la Corte Constitucional, sentencia a la que le correspondió el número T-457-2021, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos**, en cuya decisión se confirma lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

## **2. SENTENCIA DEL 02/05/2022, RADICADO 05001 23 33 000 2022 00491 00. M.P.: ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ.**

**ACCIÓN DE TUTELA** – El amparo constitucional es un mecanismo de defensa judicial que permite la protección inmediata de los derechos fundamentales de una persona, cuando la acción u omisión de cualquier autoridad pública e incluso de los particulares, amenace tales intereses esenciales - Este medio procesal es residual y subsidiario, por lo que en armonía con el Art. 6° del Decreto 2591 de 1991, sólo procede cuando el afectado no disponga de otro instrumento judicial contemplado en el ordenamiento jurídico, caso en el cual, la tutela entra a salvaguardar de manera eficaz los derechos invocados, o aún, si éste existiere, no resulte idóneo para su protección / **VACACIONES DE LOS FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL** – Este régimen se encuentra establecido en el artículo 146 de la ley 270 de 1996, estableciendo que “Las vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial serán colectivas, salvo las de los de la Sala Administrativa de los Consejos Superiores y Seccionales de la Judicatura, las de los Tribunal Nacional, las de los Juzgados Regionales mientras existan, de Menores, Promiscuos de Familia, Penales Municipales y de Ejecución de Penas; y las de los de la Fiscalía y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Las vacaciones individuales serán concedidas de acuerdo con las necesidades del servicio por la Sala Administrativa del Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura por la Sala de Gobierno del respectivo Tribunal a los Jueces y por el



respectivo nominador en los demás casos, por un término de veintidós días continuos por cada año de servicio” / **NATURALEZA DE LAS VACACIONES** - Uno de los derechos fundamentales del trabajador, es el derecho al descanso. El derecho de todo trabajador de cesar en su actividad por un período de tiempo, tiene como fines, entre otros, permitirle recuperar las energías gastadas en la actividad que desempeña, proteger su salud física y mental, el desarrollo de la labor con mayor eficiencia, y la posibilidad de atender otras tareas que permitan su desarrollo integral como persona - En nuestra legislación las vacaciones se erigen como el derecho a un descanso remunerado por las labores desarrolladas al servicio del empleador, quien a su vez tiene el deber de causarlas contablemente, al igual que la obligación de pagarlas al empleado dentro de los términos de ley / **PROTECCIÓN DEL DERECHO AL DESCANSO A TRAVÉS DE TUTELA** - La Corte Constitucional en sentencia T-076/2011, manifestó que el descanso, por disposición jurisprudencial es un derecho fundamental, el cual debe ser protegido por vía de tutela en el momento de ser vulnerado.

**Síntesis del caso:** La accionante pretende que se le ordene a las accionadas, que gestionen el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal para el pago de la provisión de su cargo transitoriamente, mientras hace uso de su derecho a las vacaciones, las cuales le fueron negadas mediante resoluciones proferidas por parte del Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

**Extracto:** La Sala encontró vulnerando el derecho al trabajo en condiciones dignas de la parte actora, dado que han impedido su derecho al descanso con fundamento en dificultades de índole administrativo, lo cual constituye una carga que no debe soportar la accionante, toda vez que las vacaciones constituyen un derecho fundamental que tienen todos los empleados, para reparar sus fuerzas tanto intelectuales como materiales, y por tanto, no pueden ser trasgredidas en función del servicio. Cabe resaltar que aunque aquella afectación se adoptó por medio de un acto administrativo que bien puede ser atacado judicialmente, dicho mecanismo idóneo no resulta eficaz para garantizar el oportuno disfrute del periodo de descanso de la accionante, por el contrario, exigirle el agotamiento de dicho medio a la tutelante, prolongaría en el tiempo la vulneración de su derecho al trabajo en condiciones dignas. Ahora, la garantía del derecho fundamental objeto de amparo exige de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Medellín - Antioquia Choco, la expedición del CDP que permita nombrar un reemplazo para el cargo de la accionante durante su periodo de vacaciones, con el fin de que no se afecte el trabajo digno de la misma accionante y el de sus otros compañeros de labores dentro del juzgado, al romper el desarrollo armónico y eficiente de sus tareas, máxime si se tiene en cuenta que de no nombrarse un reemplazo para su cargo, las funciones asignadas a la tutelante deberán ser distribuidas entre las personas que quedan en el juzgado, situación que entorpecería el buen desempeño del despacho. En conclusión, se tutelaré el derecho al trabajo en condiciones dignas de la señora Ana María Espitia Medina

**3. SENTENCIA DEL 05/05/2022, RADICADO 05001 33 33 019 2022 00083 01.  
M.P.: ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ.**

**ACCIÓN DE TUTELA** – Este medio procesal es residual y subsidiario, por lo que en armonía con el Art. 6° del Decreto 2591 de 1991, sólo procede cuando el afectado no disponga de otro instrumento judicial contemplado en el ordenamiento jurídico, caso en el cual, la tutela entra a salvaguardar de manera eficaz los derechos invocados, o aún, si éste existiere, no resulte idóneo para su protección / **DERECHO DE PETICIÓN** - La formulación de una petición implica correlativamente para la autoridad ante la cual se



presenta, la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la solicitud del peticionario, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve, o se reserva para sí, el sentido de lo decidido - Para que la respuesta sea efectiva debe cumplir con los siguientes requisitos: i) Oportunidad; ii) Debe resolver de fondo la petición, ser clara, precisa congruente con lo solicitado; iii) Debe ser puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de estos requisitos implica la vulneración del derecho fundamental de petición / **INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA A LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO** - Las víctimas del desplazamiento forzado son sujetos de especial protección, dada la situación de indefensión y vulnerabilidad en que se encuentran, debiendo las autoridades adoptar las medidas conducentes a garantizar sus derechos - Sobre el derecho a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado, ha expresado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, que los miembros de este mismo grupo poblacional tienen derecho a la ayuda humanitaria, bajo el entendimiento de que no todas las personas desplazadas son víctimas del conflicto armado / **PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EXIGIR LA INDEMNIZACIÓN** - Ha señalado la Corte Constitucional que la procedibilidad de la acción de tutela, para hacer efectivas indemnizaciones administrativas de personas desplazadas por la violencia, exige, además, constatar que el actor haya cumplido con una carga mínima de actividad y diligencia en su proceso de reclamación. Solo en la medida en que ello haya sucedido, y la administración pública haya mostrado una conducta errática o dilatoria, es que puede invertirse la carga de la prueba a favor del peticionario, de modo que sea la institución accionada la que tenga que demostrar las concretas omisiones, falencias o imprecisiones en la petición de resarcimiento / **PROCEDIMIENTO DE PRIORIZACIÓN** - La Resolución No. 01985 de 2018 establece en su Art. 12 que la decisión de fondo sobre las solicitudes de indemnización administrativa serán emitidas durante 120 días hábiles siguientes a la fecha de diligenciamiento del formulario de solicitud, con la radicación completa de los documentos / **TÉRMINO PARA LA ENTREGA DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA** - La Corte Constitucional ha indicado que “los trámites previstos para satisfacer la indemnización administrativa debe garantizar el debido proceso de las personas involucradas y, en este sentido “se debe dar certeza a las víctimas sobre: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar según lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015; (ii) en los casos en que sean priorizadas, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) los plazos aproximados y orden en el que de no ser priorizados, las personas accederán a esta medida. Por lo anterior, no basta con informar a las víctimas que su indemnización se realizará dentro del término de la vigencia de la ley”.

**Síntesis del caso:** La parte actora radicó derecho de petición ante la entidad accionada, solicitando que se le entregara la indemnización administrativa a la que tiene derecho por ser víctima de desplazamiento forzado. La entidad dio respuesta informando al accionante que, con el fin de verificar cuando le corresponde el pago de la indemnización administrativa, le será aplicado nuevamente el método técnico de priorización el 31 de julio de 2022, ya que el método que se le aplicó en el año 2021 no arrojó el resultado correspondiente para que fuera procedente materializar la entrega de dicha medida indemnizatoria. En ese sentido, la parte actora solicita que se le brinde respuesta de fondo sobre la petición elevada a la entidad.

**Extracto:** La Unidad de Víctimas vulnera el derecho de petición de un afiliado, cuando no le proporcionó al accionante respuesta de fondo, concreta y congruente sobre el pago de la indemnización administrativa solicitada, esto es, cuando no le indica una fecha cierta de pago de la indemnización que le fuera previamente reconocida por la entidad. Así



las cosas, consideró la Sala que le asistía razón al juzgado de primera instancia, en el sentido que la accionada no demostró que haya dado respuesta concreta y pertinente a la parte actora, respecto a la petición elevada.

## ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

### 1. SENTENCIA DEL 18/04/2022, RADICADO 05001 33 33 021 2021 00195 01. M.P.: JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ.

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** – Fue consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política como un medio para hacer efectivo el derecho que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, de exigir a las autoridades públicas y a los particulares que ejerzan funciones públicas, el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se niega a cumplirlos / **REQUISITOS DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** – La ley 393 de 1997 establece unos requisitos mínimos para ejercer la acción de cumplimiento: que el deber que se considera omitido y respecto del cual se pide su cumplimiento se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o en actos administrativos vigentes; que el mandato sea imperativo e indiscutible y que esté en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento; que el demandante pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber en los términos del artículo 8° de la ley, esto es, el requerimiento o el reclamo para que se cumpla ese deber; que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; y finalmente se aclara que no procede para el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración o la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela / **DEBER JURÍDICO EN LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** - La jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado ha sido coherente en el sentido de indicar que es indispensable que la norma o el acto administrativo cuyo cumplimiento se persigue a través de la acción del mismo nombre, contenga un deber claro, expreso y exigible respecto de la autoridad y que, además, no se trate de un precepto de carácter general o contentivo de una facultad discrecional / **RENUENCIA** - Es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición / **SUBSIDIARIEDAD** - Implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable.

**Síntesis del caso:** La parte accionante solicitó el cumplimiento del artículo 155 del Decreto 2063 de 1984, el cual dispone que la hoja de servicios será expedida por el jefe de la Sección de Archivo General y esta será aprobada por el secretario general de la Policía. Se solicitó también que se ordenara a la entidad accionada, la liquidación de los tiempos de servicio del señor Ovidio de Jesús Zuleta Ospina conforme los tiempos efectivamente prestados por él para un total de 18 años, 7 meses y 15 días. La A Quo decidió negar las pretensiones del medio de control, por considerar que la norma cuyo cumplimiento se solicitaba no contenía un mandato imperativo, inobjetable y exigible



frente a la autoridad accionada; además, que la parte actora contaba con otros mecanismos judiciales para pedir lo ahora solicitado. [...] Así mismo, que en el caso de la actora había un perjuicio irremediable, toda vez que la negativa de la entidad impedía el disfrute de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora Ríos Chica como consecuencia del fallecimiento del señor Ovidio de Jesús Zuleta Ospina. Adujo que la hoja de servicios era un acto de trámite por lo que no podía acudir al medio de nulidad y restablecimiento del derecho, además de que ya se habían agotado otros mecanismos como la acción de tutela pero que aun así no habían obtenido un pronunciamiento positivo por parte de la accionada.

**Extracto:** Consideró la Sala que la acción de cumplimiento es improcedente para acceder a lo pedido por la parte actora, toda vez que para ello, esta cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, pues lo realmente solicitado por ella es que se tengan en cuenta unos tiempos de servicios presuntamente laborados por el señor Ovidio de Jesús Zuleta Ospina, con el fin de acceder posteriormente a una prestación pensional. En el presente caso está demostrado que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional le dio respuesta a la accionante mediante oficio del 29 de junio de 2017, mediante el cual le informaron a la señora Gabriela Otilia Ríos Chica que de conformidad con la hoja de servicios núm. 2100 del 28 de mayo de 1987, se evidenciaba que no era posible reconocer un doble tiempo de servicios al señor Ovidio de Jesús Zuleta Ospina, pues este no cumplía con los requisitos establecidos para ello. Igualmente, en el Oficio del 19 de febrero de 2021, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, le reiteró a la demandante que no era posible expedir una nueva hoja de servicios, toda vez que el tiempo acreditado por el señor Ovidio de Jesús Zuleta Ospina ya había sido consignado de forma correcta en la hoja de servicios núm. 2100 del 28 de mayo de 1987, y se remitieron a las respuestas brindadas con anterioridad, en las cuales ya se le habían indicado los motivos de la negativa. En este sentido, es claro que la acción de cumplimiento no es el mecanismo idóneo para solicitar la expedición de la hoja de servicios del señor Ovidio de Jesús Zuleta Ospina, pues, como ya se demostró, esta ya fue expedida por la Policía Nacional y lo pretendido por la parte actora es que se tengan en cuenta unos periodos, los cuales ya fueron negados por la entidad accionada y, en esa medida, lo procedente es que la parte actora acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para solicitar la nulidad de esas decisiones, las cuales no son controvertibles a través de la acción de cumplimiento. Así mismo, considera la Sala que el artículo 155 del Decreto 2063 de 1984 no contiene un mandato imperativo, inobjetable y exigible, en la medida que, teniendo en cuenta que lo solicitado por la parte actora es el reconocimiento de un tiempo doble de servicios, se debe acudir a otros decretos y normas para verificar tal situación. Igualmente, no está demostrado el perjuicio irremediable, como lo manifestó la parte accionante, pues salvo la mera afirmación de que la negativa de acceder a la orden de expedición de la hoja de servicios impedía el acceso a la pensión de sobrevivientes en favor de la señora Gabriela Otilia Ríos Chica, no se aportaron pruebas de que con esto se afectara el mínimo vital u otra situación que le pudiera causar un perjuicio grave.

## **2. SENTENCIA DEL 20/04/2022, RADICADO 05001 33 33 005 2022 00043 01. M.P.: ÁLVARO CRUZ RIAÑO.**

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** – El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 146, prevé que cualquier persona podrá solicitar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución en renuencia, el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos. De igual manera, el artículo 1 de la ley 393 ya preceptuaba que “Toda persona podrá acudir



ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos” - Este medio de control es procedente contra toda acción u omisión de la autoridad cuando ésta incumpla, ejecute sus actos o hechos, de tal forma que lleven al juzgador a concluir el incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos; también procede frente a la actitud activa o pasiva de particulares en ejercicio de función administrativa / **RENUENCIA** - Ley 393 de 1997 estipula que, con el objetivo de constituir la renuencia, para que el instrumento judicial proceda, es menester que el accionante previamente haya requerido el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en la conducta que se predica incumplida o no conteste dentro de los 10 días siguientes a la radicación del requerimiento. Sin embargo, la constitución en renuencia no será necesaria cuando “el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda” / **MANDATO IMPERATIVO E INOBJETABLE** - El medio de cumplimiento procede contra la acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos que lleven al juez de conocimiento a deducir inminente incumplimiento de normas; de ahí que no puede tratarse de cualquier cláusula general de carácter normativo, sino de forzar el cumplimiento de aquellas que no versen sobre el poder discrecional de las autoridades, o que solo constituyen un marco orientador de políticas y principios, sino de normas con mandatos expresos, explícitos y exigibles a autoridad determinada - La norma le debe dar la certeza al juez de que a aquella autoridad a la que ordenará cumplir lo incumplido sí es, sin discusión, la llamada a acatar la obligación / **IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN** - La acción de cumplimiento no procede para exigir que se acaten disposiciones normativas que establezcan gastos, a menos que éstos ya hayan sido apropiados, pues si ya se ha elaborado el presupuesto o se ha apropiado el gasto, es posible presentar este medio de control y las pretensiones tienen vocación de prosperidad, si lo que se persigue es que el gasto sea destinado para satisfacer la obligación para la cual están concebidos.

**Síntesis del caso:** En el presente caso, la Sala debió decidir si confirmaba o revocaba la decisión de primera instancia, a través de la cual, luego de considerar que se cumplían los requisitos de procedencia de la acción de cumplimiento, tales como la constitución en renuencia, y que la misma recayera sobre un mandato imperativo e inobjetable contenido en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, se negó la acción constitucional por dos razones: la primera de ellas, porque, la juez consideró que efectivamente a través de la Resolución 202150176467 de 17/11/2021, la Secretaría de Movilidad había implementado la Resolución 88918 de 2017 “Mediante la cual se reglamenta el control metrológico aplicable a taxímetros electrónicos”, cuyo cumplimiento solicitaba; y la segunda, porque la solicitud de cumplimiento no iba acompañada de suficiente material probatorio para concluir que las etiquetas que se ubican en los taxímetros, no cumplen con las características técnicas de resistencia y adhesión de las que trata la Resolución 88918 de 2017 en el artículo primero. Lo anterior, haciendo énfasis en que las pruebas aportadas por el Municipio de Medellín no se corresponden con las etiquetas a las que se refiere la disposición cuyo cumplimiento se solicita.

**Extracto:** La Sala señaló, en primer lugar, que comparte la tesis expuesta por la Juez de primera instancia, en cuanto que en el proceso de la referencia logró acreditarse el cumplimiento del requisito de procedibilidad del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos, en la medida en que en el expediente reposa el oficio para constitución en renuencia al Municipio de Medellín y su respectiva constancia de radicación. Adicionalmente, comparte la afirmación de que se trata de una disposición contenida en un acto administrativo que consagra un mandato imperativo e inobjetable, cual es el deber en cabeza de los alcaldes o las autoridades



municipales, de otorgar directamente o a través de los CDA, la etiqueta de marcado de conformidad de taxímetro. No obstante, se descarta de plano por parte de la Sala la tesis expuesta por el Municipio de Medellín, según la cual, frente a esta situación, el accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, porque de ninguna manera nos encontramos frente alguna lesión de un interés jurídico particular ocasionado por la expedición de un acto administrativo. Considera la Sala que se trata de una disposición cuya implementación implica la ejecución de gasto público, tal como ha sido entendido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, y aunque si bien esto no se advierte expresamente en el contenido del artículo primero de la Resolución 88918 de 2017, cuyo acatamiento por parte de la autoridad se requiere, lo cierto es que la implementación de estos adhesivos, que son entregados por parte de la Secretaría de Movilidad año a año en los CDA, implica para el Municipio la ejecución de recurso público que no ha sido apropiado. Así las cosas, al margen de si está suficientemente probado que la etiqueta cumple o no con las características técnicas exigidas por la Resolución, de si la Juez debió o no hacer uso de las facultades de oficio o si de los videos aportados con la demanda se podía inferir que se trataba de la etiqueta que es suministrada por el Municipio de Medellín, lo cierto es que no le es dado a la Sala, a través del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o acto administrativo, ordenar la modificación del etiquetado que es fijado en los taxímetros que circulan en la ciudad de Medellín, en tanto dicha disposición implicaría una erogación con cargo al Tesoro que no ha sido apropiado y que supera el ámbito de protección que esta acción constitucional abarca. En consecuencia, se ordenó la modificación de la decisión de primera instancia, en el sentido de señalar que la acción no cumple con un requisito para su procedencia.

## ACCIÓN POPULAR

**1. SENTENCIA DEL 23/03/2022, RADICADO 05001 33 33 010 2019 00316 01.  
M.P.: RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO.**

**ACCIÓN POPULAR** - Tiene como finalidad exclusiva la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio e incluso un daño contingente, derivado de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible - Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que, en uno y otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos - Es una acción que no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria / **PROCEDENCIA** - Para la procedencia de la acción popular, debe existir un interés colectivo que se encuentre ante un daño contingente, amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares / **DERECHOS COLECTIVOS** - Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia - La lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, y corresponde al actor la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda / **BIENES DE USO PÚBLICO Y ESPACIO PÚBLICO** - El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de



los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes - Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, además, las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común / **ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS** - El Código Nacional de Tránsito, en sus artículos 75 y 76, regula los términos en que está permitido y prohibido estacionar, destacando que se encuentra permitido en vías urbanas, y que está prohibido en vías principales y colectoras en las cuales expresamente se indique la prohibición o la restricción en relación con horarios o tipos de vehículos.

**Síntesis del caso:** Las accionantes adujeron que son propietarias de establecimientos de comercio del sector comercial del municipio de Betulia, Antioquia. Señalan que se han presentado situaciones gravosas con los vehículos que estacionan justo en la entrada de los establecimientos de comercio, por cuanto limitan la vista para el consumidor en general, bloquean la entrada a los negocios, existe pérdida de ventas, emiten contaminantes. Informan que uno de los establecimientos es una Droguería, por tanto, goza de requisitos de funcionamiento especiales, pues debe contar con un espacio amplio de acceso a los consumidores, razón que hizo que se impusiera por la Secretaría de Tránsito de Betulia la marcación de “prohibido” parquear en esa zona, pero pese a dicha demarcación los conductores continúan incumpliendo la misma. Refieren que debido a los efectos contaminantes, la Droguería se encuentra de manera indirecta incumpliendo con los requisitos para prestar el servicio de suministro de medicamentos óptimos y el debido aseo de la infraestructura que necesita para la vigilancia en competencia de la Secretaría de Salud, además se vulnera la libertad de competencia limitando el acceso de los clientes a los establecimientos y los derechos adquiridos como lo es la señalización de prohibido parquear. En ese orden de ideas, las accionantes pidieron que se amparen los derechos colectivos a la “seguridad y salubridad públicas” y a la “libre competencia económica”.

**Extracto:** Consideró la Sala que era procedente confirmar parcialmente la sentencia impugnada que accedió a las súplicas de la demanda, precisando el aspecto relativo a la realización de plan de demarcación y señalización vial que atienda la zona y costado de paradero y parqueo de vehículos de servicio público, así como la ubicación de zonas o sectores y horarios para zonas de cargue y descargue de mercancía.

## **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO – LABORAL**

### **1. SENTENCIA DEL 31/03/2022, RADICADO 05001 23 33 000 2018 01528 00. M.P.: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO.**

**BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN** – Fue creada mediante el Decreto 610 de 1998 para los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios, y consistía en un monto de dinero que, sumado a la prima especial de servicio y a los demás ingresos laborales del funcionario, correspondía al 60% de los ingresos laborales que por todo concepto percibían los Magistrados de Altas Cortes. El decreto estableció que la cifra para calcular la bonificación por compensación se incrementaría un 10% cada año hasta alcanzar un total del 80% de lo que por todo concepto devengaban los Magistrados de Altas Cortes - El Decreto 610 de 1998 fue derogado por el Decreto 2668 de 1998, pues el aumento salarial para el año 1999 sería del 15% para todos los servidores públicos – La



bonificación por compensación fue nuevamente creada mediante el Decreto 664 de 1999, con valores actualizados a través de los Decretos 2738 de 2000, 1476 de 2001, 2726 de 2001, 663 de 2002 y 3570 de 2003 / **VIGENCIA DEL DECRETO 610 DE 1998** - Mediante sentencia proferida el 25 de septiembre de 2001 por la Sección Segunda del Consejo de Estado, se declaró la nulidad del Decreto 2668 de 1998, por lo que a partir de esa fecha recobró vigencia el Decreto 610 de 1998, siendo exigible la bonificación por compensación equivalente al 80% de lo que por todo concepto devengaban los Magistrados de Altas Cortes / **BONIFICACIÓN DE GESTIÓN JUDICIAL** – El Gobierno Nacional, al no poder asumir los reajustes anuales a la bonificación por compensación creada por el Decreto 610 de 1998, expidió el Decreto 4040 de 2004, creando una bonificación de gestión judicial, supliendo la bonificación por compensación, reconociendo el nuevo factor en un 70% de lo que por todo concepto devengaban los Magistrados de las Altas Cortes - En sentencia proferida el 14 de diciembre de 2011 el Consejo de Estado declaró la nulidad del Decreto 4040 de 2004 al desconocer principios constitucionales laborales y el derecho a la igualdad, lo cual implicó que el Decreto 610 de 1998 recobrara plena vigencia sobre todas las prestaciones laborales generadas a partir de 2001 / **VIGENCIA DE LA BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN** - Se expidió el Decreto 1102 de 2012, mediante el cual se estableció de forma definitiva que la bonificación por compensación que venían percibiendo los destinatarios del Decreto 610 de 1998, sería equivalente al 80% de lo que por todo concepto devengaban los Magistrados de las Altas Cortes / **FACTOR SALARIAL** – El Consejo de Estado ha considerado que la bonificación por compensación solo constituirá factor salarial para efectos de determinar las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, en los mismos términos de la prima especial de servicios de los Magistrados de las Altas Cortes / **PRESCRIPCIÓN TRIENAL** – La Sección Segunda del Consejo de Estado ha sido pacífica al considerar que, por regla general al momento de aplicar la prescripción trienal se debe acudir al artículo 41 del decreto 3135 de 1968 y al artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, esto es, tres años contados a partir de que la obligación se haya hecho exigible; así mismo, que el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual - El Consejo de Estado profirió sentencia de unificación el 2 de septiembre de 2019 donde consideró que procede la prescripción de la bonificación por compensación entre el 5 de septiembre de 2001 y el 2 de diciembre de 2004 como regla general. Esa regla tiene una excepción, que consiste en que la persona logre demostrar en el expediente, con pruebas documental, que antes del 3 de diciembre de 2004 había interrumpido la prescripción conforme a la ley.

**Síntesis del caso:** A la parte demandante le fue reconocida pensión de Jubilación por parte de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL. Posteriormente, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Medellín se condenó a la Nación – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a pagarle una suma equivalente al 70% de lo que por todo concepto recibieron los magistrados de las altas cortes entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2000; y una suma equivalente al 80% de lo que por todo concepto recibieron los magistrados de las altas cortes entre el 1 de enero y el 1 de octubre de 2001. Frente a esta sentencia se surtió conciliación, en la cual el demandante renunció a los intereses y costas procesales, por lo cual se expidió una resolución mediante la cual se dio cumplimiento al fallo judicial, precisando la suma de la bonificación por compensación correspondiente al demandante para el año 2001, la cual es equivalente al 80% de lo devengado por magistrados de las altas cortes, conforme a lo establecido por el Decreto 610 de 1998. Teniendo en cuenta los nuevos factores salariales, el demandante solicitó a la UGPP la reliquidación de la pensión de vejez, con el correspondiente retroactivo al que tenía derecho, liquidado desde el momento de adquisición del estatus pensional, petición que fue negada por la



entidad. Se concedió recurso de apelación frente a tal decisión, resolución en la cual se ordenó reliquidar la pensión de jubilación del actor en los siguientes términos: cuantía de \$9.003.417, efectiva a partir del 1 de noviembre de 2001, y con efectos fiscales a partir del 10 de enero de 2014 por prescripción trienal, resaltando que esto último es la nulidad que se pretende.

**Extracto:** Encontró la Sala que le asiste razón a la parte demandante en el sentido que en la reliquidación pensional que le fue concedida en la Resolución N° 2053 del 22 de enero de 2018 no había operado la prescripción trienal por dos razones; la primera, por cuanto a partir del momento en que el Consejo de Estado profirió la sentencia de unificación declarando la nulidad del Decreto 4040 de 2004 y que cobró firmeza el 28 de enero de 2012, el interesado contaba con 3 años para efectuar la reclamación ante la Rama Judicial, lo cual ocurrió en el mismo año 2012, y al serle denegada interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en el año 2013, en la cual se profirió sentencia en el año 2015, quedando ejecutoriada en 2016 ante la celebración de acuerdo conciliatorio, y finalmente, en el año 2017 se realizó la nueva reclamación con base en las prestaciones concedidas en la sentencia. La segunda razón, consiste en que en el periodo del 25 de septiembre de 2001 y el 3 de diciembre de 2004, el demandante efectuó reclamación ante la entidad solicitando la reliquidación de su pensión con la inclusión de la bonificación por compensación contenida en el Decreto 610 de 1998. Del anterior análisis, se concluye la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

\*Sentencia con **salvamento de voto**, por parte de la doctora Vannesa Alejandra Pérez Rosales.

## 2. SENTENCIA DEL 25/04/2022, RADICADO 05 001 33 33 027 2015 00906 01. M.P.: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ.

**MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS** – La motivación del acto, contenida dentro de lo que usualmente se denomina "los considerandos" del acto, es una declaratoria de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la emanación, o sea los motivos o presupuestos del acto - El fundamento superior del deber de motivación se encuentra en el artículo 209 de la Constitución Política, concretamente en el principio de publicidad / **FALSA MOTIVACIÓN** - Para establecer si se incurre en esta causal de nulidad del acto administrativo, se hace necesario examinar los antecedentes fácticos y jurídicos del mismo, para llegar a concluir que existe una incongruencia entre los motivos invocados por el funcionario y la decisión final. Así, habrá falsa motivación cuando al analizar el acto administrativo se evidencia la divergencia entre la realidad fáctica o jurídica con los motivos esgrimidos en el acto administrativo – El Consejo de Estado ha señalado que una motivación puede ser calificada de falsa, para que se de esa clase de ilegalidad en un caso determinado, es necesario que los motivos alegados por el funcionario que expidió el acto, en realidad no hayan existido o no tengan el carácter jurídico que el autor les ha dado, o sea que se estructure la ilegalidad por inexistencia material o jurídica de los motivos, por una parte, o que los motivos no sean de tal naturaleza que justifiquen la decisión tomada - Quien impugna un acto administrativo bajo el argumento de encontrarse falsamente motivado, tiene la carga probatoria de demostrarlo, dado que sobre los actos de la administración gravita una presunción de legalidad que debe ser desvirtuada por quien pretenda impugnarlos / **DESVIACIÓN DE PODER** - Se configura cuando quien ejerce función administrativa expide un acto, que, si bien puede ajustarse a las competencias del titular y a las formalidades legalmente exigidas, da cuenta del uso de las atribuciones que le corresponden, a efectos de satisfacer una finalidad contraria a los intereses públicos o al propósito que buscó realizar el legislador al momento de otorgar la competencia en cuestión.



**Síntesis del caso:** La señora Olga Patricia Giraldo Castaño fue nombrada en provisionalidad, y conforme al artículo 5 del Decreto 2900 de 2005, “Antes de vencerse el término de duración del encargo o del nombramiento provisional o transitorio y el de sus prórrogas el nominador podrá darlos por terminados, mediante resolución motivada”. El Director General de la Aeronáutica Civil, mediante Resolución Número 00201 del 02 de febrero de 2015, dispuso terminar el nombramiento con carácter provisional, efectuado a la servidora pública Olga Patricia Giraldo Castaño. La parte demandante considera que se presenta falsa motivación, y además, señala que la administración usó su poder con fines y motivos distintos del bien del servicio y buena marcha de la administración, al dejar acéfalo el cargo de Profesional Aeronáutico III Grado 26.

**Extracto:** Concluyó la Sala que si bien, la señora Olga Patricia Giraldo Castaño se retiró efectivamente el 12 de marzo de 2015, porque la señora Martha Lucía Bejarano Mejía no ejecutó actos concluyentes de ocupación del empleo entre el 4 de febrero y el 12 de marzo de 2015, no implica que existiera falsa motivación en la Resolución No. 00201 del 2 de febrero de 2015, emitida con anterioridad a tales hechos, pues lo contrario impone a la administración la obligación de considerar hechos futuros, de imposible conocimiento. Respecto de la desviación de poder, no se acreditó que el cargo que desempeñó la señora Olga Patricia Giraldo Castaño quedó acéfalo, ni que el nominador hubiese actuado con fines personales o para favorecer a un tercero. Así pues, la demandante no logró probar que los actos administrativos demandados se encuentren viciados de nulidad alguna, razón por la cual se confirmará la providencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

### **3. SENTENCIA DEL 03/03/2022, RADICADO 05001 23 33 000 2015 01770 00. M.P.: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA.**

**SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO** – Las prestaciones sociales para los miembros de la Fuerza Pública fueron estipuladas de acuerdo al rango ostentado por el castrense, de una forma más clara para el caso de muerte en simple actividad, previendo un régimen prestacional distinto para los soldados voluntarios, otro para oficiales y suboficiales y uno más para quienes prestan el servicio militar obligatorio / **PRESTACIONES EN CASO DE MUERTE PARA SOLDADOS Y GRUMETES** – De acuerdo al Decreto 2728 de 1968, en caso de muerte en combate, la prestación corresponde al ascenso en forma póstuma al grado de cabo segundo o marinero, reconocimiento y pago de cuarenta y ocho meses de los haberes correspondientes a dicho grado, y pago doble de la cesantía – En caso de muerte en misión del servicio, reconocimiento y pago de treinta y seis meses del sueldo básico que en todo tiempo corresponda a un cabo segundo o marinero – En casos de muerte simplemente en actividad, reconocimiento y pago de veinticuatro meses de sueldo básico que en todo tiempo corresponda a un cabo segundo o marinero / **MUERTE DE OFICIALES Y SUBOFICIALES EN EL DECRETO 1211 DE 1990** - El Decreto 1211 de 1990, en su artículo 189, definió las prestaciones originadas en la muerte de los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares, consagrando una pensión mensual únicamente en los casos de muerte en combate / **LEY 447 DE 1998** - El Legislador, con el artículo 1 de la ley 447 de 1998, creó una pensión vitalicia y otras prestaciones económicas en favor de los beneficiarios de quienes fallecieron prestando el servicio militar obligatorio en el Ejército Nacional o en la Policía Nacional. Esta norma igualó dicho régimen al caso de los conscriptos cuya muerte se estableciera a causa de su desaparición – El decreto 4433 de 2004 estableció que a la muerte de la persona vinculada a las Fuerzas Militares o a la Policía en servicio militar obligatorio, ocurrida en combate o como consecuencia de la



acción del enemigo, en conflicto internacional o participando en operaciones de conservación o restablecimiento del orden público, sus ascendientes en primer grado de consanguinidad o civil, tendrán derecho a que se les pague una pensión vitalicia en los términos de la Ley 447 de 1998 / **SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL** – La ley 100 de 1993 estipula que “Todo trabajador privado u oficial, funcionario público, empleado público y servidor público tiene derecho a la vigencia de la presente Ley le sea aplicable cualquier norma en ella contenida que estime favorable ante el cotejo con lo dispuesto en leyes anteriores sobre la misma materia, siempre que se someta a la totalidad de disposiciones de esta Ley” / **PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD** - La aplicación del principio de favorabilidad exige que efectivamente haya duda por la existencia de dos supuestos normativos vigentes y aplicables al mismo supuesto fáctico, o que de una misma norma sea posible inferir dos interpretaciones distintas, serias y objetivas, ambos casos en los que deberá de manera obligatoria el agente judicial, dar aplicación a la norma o interpretación más ventajosa para el trabajador - Para que el operador judicial pueda dar plena aplicación al principio de favorabilidad laboral al confrontar varias normas, es necesario que las mismas se encuentren vigentes al momento del acaecimiento del hecho objeto de regulación - En materia pensional se ha reiterado el carácter obligatorio que tiene la aplicación del principio de favorabilidad por las entidades administradoras de pensiones públicas y privadas, como también para las autoridades jurisdiccionales, por lo que su omisión constituye una vía de hecho vulneradora de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social.

**Síntesis del caso:** Los señores Gerardo Antonio Celis Cano y Luz Emilia Del Carmen Vásquez Sánchez acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la finalidad de que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° 8434 del 27 de noviembre de 2012 y N° 5939 del 5 de diciembre de 2014, por medio del cuales se les negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de su hijo, del extinto soldado regular Carlos Andrés Celis Vásquez. Esto, teniendo en cuenta que el 21 de febrero de 2008, se expidió Informativo Administrativo “PRESUNTAMENTE DESAPARECIDO”, en el que se deja constancia de que desde el día 21 de enero de 2008 se perdió todo contacto con el joven CELIS VÁSQUEZ, ordenándose su búsqueda, sin que la misma diera resultados que conllevaran a su paradero, y posteriormente, el 29 de enero de 2010 se suscribió Informativo Administrativo “DEFINITIVAMENTE DESAPARECIDO”, tras cumplirse dos años de los hechos, sin que se conociera el paradero del uniformado y sin haberse recibido por la unidad táctica ni la familia pruebas de su supervivencia. En razón de lo anterior, se procede con el retiro del SR CELIS VÁSQUEZ a partir del 8 de febrero de 2010, con un tiempo efectivo de servicios entre el 21 de febrero de 2006 y el 08 de febrero de 2010, y de igual forma, mediante resolución se reconoció a los demandantes la compensación por muerte, a causa de la muerte presunta de su hijo, al ser los únicos beneficiarios de éste.

**Extracto:** Se encuentra que la norma aplicable al caso en comento es la Ley 447 de 1998, que en su artículo 1° estipuló el reconocimiento de una pensión vitalicia a los beneficiarios de los castrenses o policías que, bajo dicho tipo de vinculación, fallecieron “en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional o participando en operaciones de conservación o restablecimiento del orden público”. Encontrándose plenamente demostrado que la muerte del señor CARLOS ANDRÉS CELIS VÁSQUEZ tuvo lugar por su desaparecimiento, siendo declarada por sentencia judicial bajo los parámetros de la normatividad civil y ordenándose su retiro de la fuerza pública, con sustento en dicha circunstancia, la entidad se encuentra obligada a reconocer la prestación pensional allí estipulada a sus beneficiarios. En este orden de ideas, carece de todo sustento jurídico la decisión emitida por la entidad demandada en los actos



administrativos acusados, con los cuales negó la pensión de sobrevivientes a los señores LUZ EMILIA DEL CARMEN VÁSQUEZ SÁNCHEZ y GERARDO ANTONIO CELIS CANO, pues si bien, el fallecimiento del Sr. CELIS VÁSQUEZ no ocurrió en combate, como lo prevé la Ley 447 de 1998 y el Decreto 4433 de 2004, existe precepto expreso que ordena aplicar el artículo 1° de la Ley 447 de 1998 en los casos de declaración de muerte por desaparición. Respecto de la acreditación de la dependencia económica por parte de los demandantes, se advierte que dicho requisito se encuentra consagrado en el Régimen General de Seguridad Social, esto es, en la Ley 100 de 1993, pero no en el régimen especial contemplado en la Ley 447 de 1998, y como éste es el régimen aplicable al caso concreto no el consagrado en la Ley 100 de 1993, no resulta necesario que se demuestre dicha exigencia.

#### 4. SENTENCIA DEL 04/02/2022, RADICADO 05001 33 33 022 2015 01180 01. M.P.: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA.

**AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y RÉGIMEN DOCENTE** – La Corte Constitucional, en la sentencia C-006 de 1996, estableció que los profesores ocasionales de las universidades estatales u oficiales, a los que se refiere la ley 30 de 1992, tendrían derecho, a partir de la fecha de ese pronunciamiento, al reconocimiento proporcional de las prestaciones sociales que se aplican a los profesores empleados públicos de carrera / **DOCENTES DE HORA CÁTEDRA** - Los docentes hora cátedra no tienen la categoría de empleados públicos ni tampoco de trabajadores oficiales, por lo que son servidores públicos pertenecientes a una tipología especial, que gozan de todos los derechos laborales reconocidos a los docentes universitarios de carrera, estos sí, empleados públicos / **CONDICIONES DE LA PROTECCIÓN LABORAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD CALIFICADA POR EL ÓRGANO COMPETENTE Y PERSONAS QUE SE HALLAN EN CONDICIÓN DE DEBILIDAD MANIFIESTA POR UNA CONDICIÓN DE SALUD** - Sobre la estabilidad laboral reforzada de trabajadores vinculados a empresas de servicios temporales, a término fijo, indefinido o por obra o labor contratada, en situación de incapacidad o en condición de debilidad manifiesta por situaciones de salud, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional en establecer su protección laboral, independientemente de la forma o vinculación laboral que ostenten - Existe presunción de despido sin justa causa respecto de aquellos trabajadores que encontrándose en situación de debilidad manifiesta son despedidos sin autorización del Ministerio del Trabajo, lo que invierte la carga de la prueba respecto de la demostración de la causa objetiva en la que se fundó el despido.

**Síntesis del caso:** En el caso concreto, correspondió determinar si el actor fue despedido por expiración del plazo del contrato de docente de cátedra (como lo manifestó el A quo), o si el despido obedeció a las limitaciones físicas o psicológicas que lo aquejaban, y en consecuencia, determinar si era necesaria la autorización del Ministerio del Trabajo para su despido del empleo, cuya omisión acarrearía las sanciones determinadas en la ley para la entidad demandada.

**Extracto:** La desvinculación del actor obedeció al vencimiento del término contractual pactado, y no a la condición de incapacidad, pues nótese que pese a que las incapacidades se generaron desde el año 2013, con posterioridad la entidad demandada suscribió un contrato, e incluso se pagó al actor la seguridad social con posterioridad a la finalización del mismo. En razón de lo anterior, para la Sala, la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia logró desvirtuar la presunción de despido injusto que operaba en su contra, razón por la que le asistió razón al A quo para negar las súplicas de la demanda, por lo que se confirmó la decisión.



**5. SENTENCIA DEL 06/04/2022, RADICADO 05001 33 33 012 2015 00344 01.  
M.P.: RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO.**

**VINCULACION DE PERSONAL** - En nuestro ordenamiento jurídico existen tres formas de vinculación de personas naturales con el Estado, a saber: i) la vinculación legal y reglamentaria de los empleados públicos, quienes ingresan al empleo público por acto de nombramiento o de elección, seguida de la posesión; ii) la vinculación laboral de los trabajadores oficiales para desempeñar actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas de la administración; trabajos en empresas industriales y comerciales, agrícolas o ganaderas que se exploten con fines de lucro, y trabajos en instituciones idénticas a las de los particulares que pueden ser fundadas y manejadas por éstos en la misma forma; y iii) por contratos de prestación de servicios, celebrados por entidades estatales con personas naturales cuando las actividades de la entidad no se puedan realizar con personal de planta o se requieran conocimientos especializados / **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS** – El artículo 32 de la ley 80 de 1993 lo define así: “Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades, no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable” – Es un contrato que no admite el elemento de subordinación por parte del contratista, toda vez que debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual / **RELACIÓN LABORAL** - Puede hablarse de una relación laboral cuando una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante una remuneración - La principal diferencia existente entre una relación contractual y una relación laboral, la constituye la continuada subordinación y dependencia del prestatario de los servicios, respecto de quien los contrata o su representante / **DECLARACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL** - La Sección Segunda del Consejo de Estado ha señalado que (i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral; y (iii) por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión / **PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS** - Configurada la relación laboral dentro de un contrato de prestación de servicios, el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra.

**Síntesis del caso:** Le correspondió a la Sala de Decisión determinar si entre el demandante Mauricio Andrés Lopera Viana, y el demandado Instituto de Recreación y



Deporte-Inder, se configuró una relación laboral, legal o reglamentaria a pesar de haber sido contratado a través de contratos de prestación de servicios.

**Extracto:** Se confirmó la sentencia impugnada que negó las pretensiones de la demanda, por cuanto solo se encontraron demostrados dos de los tres elementos configurativos de una relación laboral, esto es, la existencia de una remuneración a cambio de los servicios prestados y la prestación personal de los mismos; sin embargo, no se logró acreditar la continuada subordinación y dependencia, elemento sin el cual, no puede entenderse desvirtuado el contrato de prestación de servicios y, en consecuencia impide, que surja el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del demandante.

## NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO – LESIVIDAD

### 1. SENTENCIA DEL 28/04/2022, RADICADO 05001 23 33 000 2015 00372 00. M.P.: JAIRO JIMENEZ ARISTIZABAL.

**PENSIONES DE RÉGIMEN ESPECIAL** - La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido en múltiples oportunidades que las pensiones que gozan de un régimen especial no se rigen por las disposiciones previstas en las Leyes 33 y 62 de 1985, y, desde luego, menos aún por la Ley 100 de 1993; por lo tanto, la pensión de jubilación reconocida a los servidores de la Rama Jurisdiccional y a los del Ministerio Público, bajo los requisitos del Decreto 546 de 1971, no le es aplicable dicha normativa / **RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL** – Fue previsto por el decreto 546 de 1971, que dispuso que “Los funcionarios y empleados a que se refiere este decreto, tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres, y de 50, si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este decreto, de los cuales por lo menos 10 lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público o a ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas” - El artículo 12 del Decreto 717 de 1978, señaló que además de la asignación básica mensual fijada por ley para cada empleo existen otros factores de salario / **BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS** - El Decreto 1042 de 1978, en su artículo 45, creó este emolumento para los empleados públicos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional. Sin embargo, fue creada para los servidores de la Rama Judicial mediante el Decreto 247 de 1997, como un factor salarial al que estos tendrían derecho cumplido un año continuo de labores y que debía tenerse en cuenta para efectos pensionales - Su inclusión en la liquidación de la pensión de jubilación no puede ser por el monto total de lo recibido en el año, es decir, el 100%, sino por lo que corresponde a una mesada, o sea, una doceava parte, ya que su pago se realiza anualmente, como lo ha dicho el Consejo de Estado en distintas decisiones / **LESIVIDAD** - Es el legislador que de manera expresa ha establecido que, en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en modalidad de lesividad, no habrá lugar a la recuperación de las prestaciones pagadas a particulares de buena fe; ello, en armonía con la presunción contenida en el canon 83 de la Constitución Política.

**Síntesis del caso:** Se discute sobre la legalidad de las Resoluciones No. 32137 del 15 de julio de 2008, por medio de la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela que ordenó la reliquidación de pensión de vejez reconocida al señor Gallego Zapata incluyendo el 100% de la bonificación de servicios prestados, y Nos: UGM 036120 del 23 de febrero



de 2012; UGM 052402 del 19 de julio de 2012; UGM 59029 del 23 de noviembre de 2012; RDP 050934 del 1 de noviembre de 2013 y RDP 054815 del 2 de diciembre de 2013, por medio de los cuales se reliquida la pensión con posterioridad a la inclusión del factor salarial liquidado de forma irregular. Concretamente, se ha analizado si respecto de la pensión de jubilación reconocida al demandado en virtud del Decreto 546 de 1971, la bonificación por servicios prestados se debió integrar en el ingreso base de liquidación en un 100% o en una doceava parte; y si en este último caso, para la situación del demandado se desvirtuó la presunción de buena fe que lo ampara, para hacer procedente ordenar la devolución de las sumas percibidas por la reliquidación pensional.

**Extracto:** La Sala encontró que le asiste razón a la parte demandante al manifestar que el actor no tiene derecho a que se le reliquide la pensión incluyéndole el 100% de la bonificación por servicios prestados, sino que tal factor debió fraccionarse en una doceava parte, desconociendo con ello los fundamentos normativos que rigen la determinación del IBL de la pensión reconocida al señor Gallego Zapata. En este sentido, la Sala accedió a declarar la nulidad de la Resolución No. 32137 del 15 de julio de 2008, que en cumplimiento de un fallo de Tutela reliquidó la pensión de vejez del actor incluyendo el 100% de lo devengado por concepto de bonificación por servicios prestados y de las Resoluciones: No. UGM 036120 del 23 de febrero de 2012; UGM 052402 del 19 de julio de 2012; UGM 59029 del 23 de noviembre de 2012; RDP 050934 del 1 de noviembre de 2013 y RDP 054815 del 2 de diciembre de 2013, por medio de los cuales se reliquidó la pensión. Respecto del restablecimiento del derecho que solicita la entidad demandante, esto es, la devolución de lo pagado como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos enjuiciados, concluyó la Sala que no habrá lugar a la recuperación de las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. En efecto, la buena fe se presume en todos los actos de los particulares y de las autoridades, y la entidad demandante no ejerció la carga probatoria que le asistía frente a la presunción de buena fe que cobija al accionado, por cuanto no se allegaron pruebas que evidencien que el señor Gallego Zapata actuó de mala fe al acudir a la acción de tutela con el fin de obtener que entre los factores base de la liquidación de su pensión de vejez, se incluyera el 100% de la bonificación por servicios prestados, de tal manera que no es posible ordenar el reintegro de dineros de manera indexada como se pretende en la demanda, por lo que esta pretensión fue negada.

## **2. SENTENCIA DEL 04/05/2022, RADICADO 05001 33 33 017 2014 00362 01. M.P.: JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ.**

**ACCIÓN DE LESIVIDAD** – Es la acción ejercida por aquellas entidades públicas que solicitan el análisis jurisdiccional de la legalidad de sus propios actos, sea porque fueron expedidos de manera fraudulenta o porque los actos contrarían las disposiciones en las cuales debieron fundarse - Cuando la administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación / **DEVOLUCIÓN DE SUMAS DE DINERO RECIBIDAS DE BUENA FE** – El artículo 164 de la ley 1437 de 2011 señala que no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe / **BUENA FE** - El principio de buena fe no constituye un postulado absoluto, sino que tiene límites demarcados por principios de igual categoría constitucional, como la prevalencia del interés general, la vigencia de un orden justo y el desarrollo de la función administrativa con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia y economía, entre otros - La buena fe se presume y, por tanto, es carga de quien la alega demostrar que se incurrió en algún tipo de conducta que contraría este postulado constitucional.



**Síntesis del caso:** La apoderada de la Universidad de Antioquia interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando que se declarara la nulidad de la Resolución Administrativa núm. 134 del 10 de abril de 2007 proferida por esa misma entidad, mediante la cual se ordenó pagarle temporalmente al señor Luis Manuel Giraldo Vargas el valor resultante de la aplicación del ingreso base de liquidación consagrado en el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, hasta que el ISS le reconociera la pensión y, a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordenara al demandado a que restituyera a la Universidad de Antioquia, las sumas pagadas en virtud de la resolución citada. El Juzgado 17 Administrativo del Circuito de Medellín mediante sentencia del 14 de julio de 2016 declaró la nulidad de la Resolución núm. 134 del 10 de abril de 2007, por la cual la Universidad de Antioquia le había realizado un reconocimiento pensional al demandado; no obstante, negó el restablecimiento del derecho relacionado con la devolución de las sumas que le fueron pagadas, al considerar que este actuó de buena fe. La apoderada de la entidad demandante presentó recurso de apelación contra la negativa del A quo de ordenar el reintegro de dichos dineros y señaló que mediante Resolución, Colpensiones reliquidó la pensión del demandado y generó un pago de \$12.735.131 con inclusión de las primas de servicios, navidad y vacaciones, prestación que empezó a percibir a partir del mes de marzo de 2015 y que el demandado nunca le avisó a la universidad frente a tal situación, razón por la cual, indicó que este había actuado de mala fe.

**Extracto:** Al examinar el material probatorio allegado a estas diligencias, no se vislumbra que la actuación del demandado estuviera revestida de mala fe, es decir, no se demostró que para obtener el reconocimiento pensional realizado por la Universidad de Antioquia con la Resolución núm. 134 del 10 de abril de 2007, acto demandado, el señor Giraldo Vargas hubiese desplegado algún tipo de comportamiento desleal o deshonesto; se agrega que para ese momento COLPENSIONES no había reliquidado la pensión del demandado. De otra parte, en lo que tiene que ver con la Resolución GNB 44517 del 24 de febrero de 2015, además de constituir un hecho nuevo pues corresponde a una actuación administrativa adelantada con posterioridad a la presentación de la demanda, esta resolución no constituye prueba de la mala fe, pues en el texto de dicha resolución no se especifica en parte alguna los factores salariales que fueron tenidos en cuenta para efectuar la reliquidación que se ordenó con la misma y, además, el pago corresponde a la suma de \$11.878.555, suma que difiere de lo dicho por la apoderada de la entidad demandante. En consecuencia, como la Universidad de Antioquia no logró desvirtuar la presunción de buena fe del señor Luis Manuel Giraldo Vargas, se confirmará la decisión apelada respecto de negar el restablecimiento del derecho deprecado, tendiente a la restitución de las sumas pagadas con ocasión de la resolución administrativa declarada nula.

## REPARACION DIRECTA

**1. SENTENCIA DEL 23/03/2022, RADICADO 05001 33 33 0027 2013 00151 01.  
M.P.: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA.**

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO** - El artículo 90 de la Constitución Política establece como una obligación a cargo del Estado, la de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas - La responsabilidad económica que surge a cargo del Estado se resuelve sin que sea necesario que previamente se haya definido nada acerca de la



responsabilidad que en la causación del daño pueda imputarse a un agente en concreto de la Administración / **PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD** - Las personas detenidas en centros de reclusión oficiales se encuentran, respecto del Estado, en una relación de especial sujeción, en virtud de la cual ven limitados algunos de sus derechos y libertades y restringida la autonomía para responder por su propia integridad - En virtud de esta garantía, el Estado debe asumir la responsabilidad por los daños que, causados en el marco específico de la reclusión, implican la afectación de derechos que no podían entenderse limitados o suspendidos por ella – El Consejo de Estado ha considerado que el régimen bajo el cual se estructura la responsabilidad del Estado por los daños causados por cuenta de la reclusión, pero que no pueden considerarse como inherentes a la misma, es el objetivo, sin que se deje de lado la aplicación del régimen general de responsabilidad, esto es, el fundado en la falla del servicio, el cual debe privilegiarse cuando se evidencie que la administración penitenciaria funcionó anormalmente o fue negligente en el cumplimiento de sus deberes - En los eventos en que los daños cuya indemnización se reclama sean atribuidos a la prestación de servicios médicos en centros carcelarios, se ha considerado que el régimen de responsabilidad aplicable es el subjetivo, lo cual se explica en razón a que aún siendo producidos durante la reclusión, no se produjeron en virtud de esta última, de ahí que sea necesario demostrar la existencia de la falla del servicio para comprometer la responsabilidad del Estado / **FALLA DEL SERVICIO** - Cuando de lo que se trata del régimen de falla del servicio probada, al demandante le corresponde acreditar los tres elementos fundamentales de la responsabilidad extracontractual del Estado, que son el daño antijurídico; la falla del servicio propiamente dicha, que consiste en el deficiente funcionamiento del servicio, porque no funcionó cuando ha debido hacerlo, o lo hizo de manera tardía o equivocada; y la relación de causalidad entre el daño y la falla - El Consejo de Estado indicó que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligatorio que en abstracto las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, y el grado de cumplimiento u observancia de ese cuadro de obligaciones por parte de la autoridad demandada en el caso concreto - La demostración de la causa extraña es de la incumbencia de la entidad demandada, todo dentro del concepto de la relatividad de la falla.

**Síntesis del caso:** La parte actora persigue la declaratoria de responsabilidad de la Administración -INPEC-, toda vez que se asevera que las lesiones y posterior muerte del señor Jhovani Alberto Montes Martínez, fueron causadas por la omisión de la entidad, primero, al no evitar una riña en la que se vio inmiscuido el señor Montes Martínez con otros de los reclusos dentro del establecimiento carcelario El Pesebre del municipio de Puerto Triunfo (Ant.), cuando el occiso, familiar de los demandantes, agredió a otro detenido con una arma blanca de fabricación artesanal; y segundo, por la omisión en la prestación adecuada de los servicios de salud, luego de las lesiones sufridas por éste en la revuelta que se perpetró el día 22 de diciembre de 2011.

**Extracto:** Encontró la Sala que le asiste razón a la parte demandada cuando manifiesta que el interno Jhovani Alberto Montes Martínez de manera ilegal contaba con un arma blanca de fabricación artesanal y pretendía lesionar a su contrincante el señor Cristian Sarrazola García, en presencia del resto del personal recluso y del personal de guardia encargado de la vigilancia, quienes trataron de convencerlo de dejar la pelea, procediendo a pedir refuerzos para ingresar al pabellón, toda vez que este se encontraba bajo vigilancia de dos funcionarios del cuerpo de custodia, siendo de vital importancia contar con más compañeros de vigilancia para controlar la situación, presentándose un tiempo considerable y apenas lógico entre la novedad y la reacción. El Consejo de Estado ha afirmado que cuando el recluso viola alguno de los regímenes o normas a las que está sometido dentro del establecimiento carcelario, no le es posible alegar su propia culpa, por lo que en estos casos se presenta una inexistencia de falla en



el servicio. De manera que resulta inviable para la Sala, concluir que existe responsabilidad del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC- derivada de la supuesta omisión de éste al no evitar una riña dentro del pabellón en el que se encontraba recluido el señor Jhovani Alberto Montes Martínez, toda vez que al plenario no obran pruebas con las que se hubiera siquiera intentado demostrar que la conducta de los funcionarios del INPEC hubiera sido negligente, descuidada o gravemente culposa, ni mucho menos dolosa; por el contrario, fue la conducta de quien estaba privado de la libertad, la determinante en la causación de su propio daño. Respecto de la falla del servicio médico, conforme a la copia parcial de las historia clínica del señor Jhovani Alberto Montes Martínez se encuentra acreditado que efectivamente recibió las atenciones médicas mientras estuvo recluido en la CPMS de Puerto Triunfo, entre las que se halla el TAC de cráneo del que alegan fehacientemente los demandantes nunca se le realizó, aunado a que esa misma historia clínica da cuenta que el resultado del primer TAC a éste realizado, confirmaba que el cráneo del paciente se observaba dentro de los límites normales. En la responsabilidad médica no se presume la falla en el servicio, y al efecto se tiene que la parte actora alega que la entidad demandada incurrió en una falla en el servicio al no suministrar el tratamiento médico requerido por el interno luego de una golpiza, situación que considera como una deficiente prestación de la actividad médica por parte del servicio de sanidad del INPEC, por cuanto, afirman, que a partir de las lesiones sufridas en la riña presentó cefalea y posterior fallecimiento (4 meses después). No obstante, del análisis probatorio allegado al expediente, no se evidencia ninguna irregularidad o deficiente prestación del servicio brindado al recluso ante las lesiones que sufrió el 22 de diciembre de 2011, y mucho menos una vulneración a la *lex artis*. En razón de lo anterior, se confirmó la sentencia de primera instancia.

## 2. SENTENCIA DEL 25/04/2022, RADICADO 05001 33 33 027 2013 01035 01. M.P.: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ.

**DAÑO ANTIJURÍDICO** - La antijuridicidad del daño no depende de la licitud o de la ilicitud de la conducta desplegada por la Administración, sino de la soportabilidad del daño por parte de la víctima - Dicho daño tiene como características que es cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y se debe tratar de una situación jurídicamente protegida / **RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD** - Debe establecerse, en cada caso, si existen los elementos previstos en el artículo 90 de la Constitución Política para que surja la responsabilidad, esto es, el daño antijurídico y la imputabilidad del mismo al Estado – El artículo 90 de la Constitución hace énfasis en la existencia del daño antijurídico como fuente del derecho para obtener la reparación de perjuicios, siempre que el mismo le sea imputable a una entidad estatal, dejando de lado el análisis de la conducta productora del hecho dañoso y su calificación como culposa o no; ello no significa que la responsabilidad patrimonial del Estado se haya tornado objetiva en términos absolutos, puesto que subsisten los diferentes regímenes de imputación que de tiempo atrás han elaborado tanto la doctrina como la jurisprudencia, entre ellos, el de la tradicional falla del servicio o el de la falla presunta; también se encuentran los regímenes de responsabilidad sin falta (u objetivos), que se analizan bajo la teorías del riesgo excepcional por el ejercicio de actividades peligrosas, o la teoría del daño especial, consistente en el desequilibrio en las cargas públicas / **FALLA DEL SERVICIO** - Es en este título donde predomina la culpa de la administración, bien sea por la extralimitación de sus funciones, por contrariar o desatender la norma prohibitiva, por el retardo en el cumplimiento de las obligaciones, por obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa o por el incumplimiento de las funciones - Es necesario contrastar el contenido obligacional que rige la función de la autoridad demandada con el grado de cumplimiento de la misma, para en caso de encontrar una actitud omisiva, proceder a



declarar la responsabilidad del Estado / **TEORÍA DE LA CAUSALIDAD ADECUADA** - El Consejo de Estado, al analizar la teoría de la causalidad adecuada o eficiente, estableció que es el juez quien en cada caso concreto debe analizar si un acontecimiento tuvo o no incidencia en el daño para que se pueda catalogar como causal del mismo.

**Síntesis del caso:** Afirma la parte demandante que el 18 de septiembre de 2011, el señor Anderson Amaya Velásquez iba conduciendo una motocicleta cuando sufrió un grave accidente de tránsito en una intersección en zona urbana del municipio de Bello, Antioquia. Indica que el accidente ocurrió debido a que en la intersección se instalaron unos maletines plásticos, y uno de ellos se movió por una volqueta que transitaba por el carril izquierdo, y al moverse, dicho maletín quedó expuesto en el carril izquierdo, correspondiente al sentido vial que conduce de Medellín a Copacabana, momento en que iba pasando en su motocicleta el señor Anderson Amaya Velásquez, quien se golpeó y chocó con el maletín de plástico, perdió el control del vehículo y colisionó con el separador vial de cemento y el poste de luz que allí se encuentra; como consecuencia de ello, falleció de manera inmediata. Basado en estos hechos, pretenden que se declare que el Municipio de Bello es responsable administrativamente por el daño antijurídico acusado a los demandantes por la muerte de Anderson Amaya Velásquez, y que se reconozcan y paguen los perjuicios morales, daño a la vida de relación, y lucro cesante consolidado y futuro.

**Extracto:** El Consejo de Estado al analizar procesos en los cuales se genera un daño por omisión en el cumplimiento de los deberes de la entidad, afirma que se hace necesario identificar los preceptos presuntamente omitidos. De acuerdo con las pruebas que obran en el plenario (de las que no se tendrán en cuenta las fotografías debido a que no es posible determinar las circunstancias en las cuales se tomaron), se encuentra probado que el día 18 de septiembre de 2011, el señor Anderson Amaya iba en su moto por la Autopista Norte, de sentido sur – norte, es decir, de Medellín hacia Copacabana, cuando en el Municipio de Bello, sufrió un accidente en su motocicleta, el cual causó su muerte. Respecto de las circunstancias que rodearon el accidente, encuentra la Sala que si bien los testimonios coinciden en el relato del accidente, en cuanto a los detalles puntuales, se realizaron afirmaciones diferentes, por lo que no hay certeza respecto de si el maletín con el cual presuntamente impactó la víctima, estaba en una posición adecuada, o por el contrario, si estaba muy salido invadiendo el carril por el cual iba la volqueta. En conclusión, los testimonios presentan un grado de duda debido a las contradicciones e incongruencias, que al no estar respaldados por alguna otra prueba, no puede acreditarse que efectivamente se presentó una colisión con un maletín plástico utilizado como separador. Ahora bien, en el caso haberse llegado a la conclusión de que se encontraba probado que la volqueta movió el maletín plástico, razón por la cual el señor Anderson Amaya Velásquez chocó con el mismo y posteriormente con el poste ubicado en el separador de concreto, la decisión también sería negar las pretensiones de la demanda, toda vez que la omisión alegada por la parte demandante, en cuanto a que el maletín estaba vacío, no se logró demostrar. No obstante, independientemente de si el contratista cumplió o no con su obligación de llenar el maletín, lo cierto es que se afirma en la demanda que fue una volqueta la que lo movió, y al preguntarse a los testigos si estando llenos podrían ser movidos por esta clase de vehículo, son pacíficos en decir que sí. Es decir, si bien no se probó si los maletines naranjados utilizados como separadores estaban o no vacíos, lo cierto es que conforme lo indicado por la parte demandante, quien provocó que este maletín se moviera fue un vehículo pesado, el cual tiene mucha fuerza, por lo que de estar llenos, no hubiera evitado este hecho, con plena seguridad el maletín se desplazaría de su lugar inicial. De otro lado, no se puede desconocer que el señor Anderson Amaya Velásquez, ejercía una actividad peligrosa, es decir, tenía la administración del riesgo, cuando ocurrió el accidente en el que perdió la vida, pues la conducción de vehículos



automotores es una actividad riesgosa permitida por el Estado que se encuentra estrictamente regulada, con miras a evitar que el riesgo propio de dicha actividad se concrete, de ahí que quien la ejerce está llamado a asumir el riesgo de soportar los daños que pueda padecer y también a resarcir aquellos que pueda causar, incluso si cumplía con las normas sobre la materia. En consecuencia, la Sala revocó la sentencia de primera instancia.

### 3. SENTENCIA DEL 30/03/2022, RADICADO 05001 33 33 001 2015 00589 01. M.P.: MARTHA NURY VELASQUEZ BEDOYA.

**RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO** - Para que sea viable endilgar responsabilidad al Estado se deben acreditar como presupuestos, que el daño sufrido por la víctima sea causado por la entidad demandada; que le sea imputable a dicha entidad y que tenga el carácter de antijurídico - Existen tres modalidades bajo las cuales es posible estudiar la responsabilidad extracontractual del Estado: falla probada del servicio, riesgo excepcional y daño especial - Sobre los elementos generales de responsabilidad del Estado, el Consejo de Estado ha precisado que lo componen el daño antijurídico y la imputación del mismo. Ésta última puede configurarse con base en cualquiera de los títulos o modalidades citados y su elección será definida por las circunstancias propias del caso y los criterios decantados jurisprudencialmente / **PROTECCIÓN ESPECIAL DE LOS MENORES** – El Consejo de Estado, en decisión del 26 de febrero de 2015, recordó que los derechos de los niños tienen consagración no solo constitucional, sino también en instrumentos internacionales y prevalecen en el ordenamiento jurídico debido al carácter de sujetos de especial protección de los niños / **DEBER DE CUSTODIA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS** – En pronunciamiento del 7 de septiembre de 2004, la Sección Tercera determinó que “La custodia ejercida por el establecimiento educativo debe mantenerse no sólo durante el tiempo que el alumno pasa en sus instalaciones, sino también durante el que dedica a la realización de otras actividades educativas o de recreación promovidas por éste, incluyendo paseos, excursiones, viajes y demás eventos tendientes al desarrollo de programas escolares” - El deber de cuidado surge de la relación de subordinación existente entre el docente y el alumno, pues el primero, debido a la posición dominante que ostenta en razón de su autoridad, tiene no sólo el compromiso sino la responsabilidad de impedir que el segundo actúe de una forma imprudente - El deber de vigilancia de los centros educativos por los daños que causen o puedan sufrir los alumnos, es inversamente proporcional a su edad o capacidad de discernimiento, es decir, es mayor frente a alumnos menores o con limitaciones físicas o psicológicas, pero será más moderado en relación con alumnos mayores de edad. Es decir, aunque los centros educativos mantienen el deber de seguridad y cuidado sobre todos los alumnos, es claro que entre más avanzada sea la edad de los mismos, mayor libertad de decisión deberá concedérseles y por lo tanto, el deber de vigilancia se mantendrá para advertirles del peligro, prohibirles el ejercicio de actividades que puedan representarles riesgos y rodearlos de todas las medidas de seguridad aconsejables - Para que el Estado responda basta acreditar la relación de la conducta del agente causante del daño con el servicio / **PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO** - No es escenario para discutir las falencias o errores que presuntamente se cometieron en el trámite del proceso penal, toda vez que esta discusión es propia de una responsabilidad por error jurisdiccional, escenario donde se pueden analizar los cargos que se presentan contra la sentencia y entrar a analizar los parámetros que ha establecido el Consejo de Estado para dar por probado el mismo, acorde con las decisiones que aporta la Sala y la consideraciones que al respecto presenta - Ante la justicia penal se hace un reproche a la conducta de la persona, mientras que el Contencioso Administrativo, se le hace un análisis al proceder de la Administración



/ **DAÑO MORAL** - Se presume el dolor y aflicción que el núcleo familiar cercano padece, ante un daño causado a unos de sus parientes. Esta presunción puede ser desvirtuada – El Consejo de Estado ha señalado que “la presunción jurisprudencial permite, prima facie, tener por acreditado un hecho cuya demostración incumbe al demandante. Cuando el demandante acredita con la demanda la circunstancia fáctica que sirve de hecho indicador, o la calidad a partir de la cual se establece la presunción, se invierte la carga de la prueba y es al demandado a quien le corresponde desvirtuarla”.

**Síntesis del caso:** El señor R.D.C.C. ejercía el cargo de docente de primaria en centros educativos que se encontraban bajo la vigilancia y control de la Secretaría de Educación del departamento de Antioquia. Varias alumnas presentaron quejas por la conducta inapropiada consistente en actos sexuales abusivos durante el tiempo en que R.D.C.C. fue docente de primaria. La Dirección de Control Interno Disciplinario del Departamento de Antioquia abrió una investigación preliminar, sin que la misma fuese priorizada o enfatizada por tratarse de abuso sexual a menores y sin que arrojara ningún resultado, pero dadas las continuas quejas, de parte de los padres de familia y alumnas, el día 23 de junio de 2011, J.J.R.G., rector de la Institución Educativa de Titiribí, presentó ante la Secretaría de Educación, la Personería de Titiribí y la jurisdicción penal denuncia por abuso sexual cometido por R.D.C.C, y en este último proceso fue declarado responsable de la conducta punible. R.D.C.C había sido pensionado por invalidez debido a un diagnóstico de esquizofrenia, y a pesar de que su historia clínica demostraba la inidoneidad para ejercer el cargo de maestro de primaria, fue vinculado en múltiples ocasiones en centros educativos del Departamento de Antioquia, poniendo en riesgo no solo la integridad emocional de los alumnos, sino también del propio victimario. Los actores indican que el Departamento de Antioquia, el Ministerio de Educación y el Municipio de Titiribí, son responsables de los daños ocasionados a los demandantes, al no haber cumplido con la labor de control y vigilancia que les correspondía.

**Extracto:** Se decidió confirmar la declaratoria de responsabilidad del Departamento de Antioquia, en tanto la prueba fue valorada en su integridad, no siendo el único soporte de la misma la condena penal; decidió la Sala no entrar a analizar las falencias que pone de presente la parte y que en su sentir se presentaron dentro del trámite del proceso penal, ello por cuanto es claro que existe dentro del proceso suficiente material probatorio, que da cuenta de que el Departamento de Antioquia nombró un docente que había sido pensionado por invalidez por la misma entidad, dado que presentaba problemas psiquiátricos y, no obstante, decide vincularlo nuevamente, y además no tomó medidas inmediatas una vez puestas en conocimiento las conductas que estaba asumiendo con las alumnas, poniendo en riesgo a las menores y desconocimiento los mandatos constitucionales y legales que imponen una protección reforzada para los menores y adolescentes. Respecto de los perjuicios morales, se confirmó parcialmente la decisión, no siendo de recibo el argumento de la parte accionada de revocar los mismos, en razón de la edad de algunos menores, que les impedía que se hiciera el reconocimiento dado la falta de conciencia para entender los hechos y sentir la aflicción por ellos, toda vez que este aspecto por sí solo no es prueba que desvirtúe la presunción establecida en favor de los parientes cercanos. No obstante ello, sí encontró la Sala pertinente hacer una reducción del monto, atendiendo la prueba, las circunstancias particulares de cada uno de los actores y la conducta que se desplegó por el docente, teniendo en cuenta que no obstante lo reprochable y condenable del hecho, merecía una graduación, no encontrando soporte para condenar al monto máximo que por regla general estableció la jurisprudencia para los eventos de lesiones graves o muerte; igual conclusión aplicable para reducir el monto reconocido por daño a la salud, dando igualmente por acreditado el mismo frente P.A.V. y su grupo familiar, en tanto no hizo parte del grupo de demandantes frente al cual se le



practicó el dictamen pericial para dar por demostrado este perjuicio, toda vez que se allegaron otras pruebas que daban cuenta del mismo.

\*Se omiten los nombres propios en esta sentencia, toda vez que la Sala dispuso que *“cualquier copia o difusión de las providencias proferidas en este proceso no permita la identificación de los involucrados, en aras de salvaguardar la intimidad de las menores”*.

#### 4. SENTENCIA DEL 22/02/2022, RADICADO 05001 33 33 027 2014 00524 02. M.P.: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ.

**RESPONSABILIDAD ESTATAL** – Para que la administración sea responsable, se necesita la producción de un daño que afecte subjetivamente a una persona, que dicho daño sea consecuencia de un hecho y la existencia de una causa que permita atribuir o imputar ese daño o perjuicio a la conducta de la Administración / **FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN** – En sentencia del 31 de mayo de 2019, el Consejo de Estado determinó que “la declaración de la responsabilidad extracontractual del Estado por falla del servicio, requiere acreditar objetivamente presupuestos tales como la omisión del servicio, el daño cierto y el nexo causal que implique la relación entre la primera y la segunda de las condiciones indicadas” - La falla del servicio es imputable al Estado por omisión en el ejercicio del deber funcional cuando éste estaba obligado a actuar y no lo hizo causando un daño antijurídico – El actor debe acreditar a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico; y d) la relación causal entre la omisión y el daño – Si bien se desprende una obligación general de protección, dicha obligación no puede juzgarse de manera objetiva, sino que la misma se particulariza cuando una persona informa alguna circunstancia que la ponga en peligro, de tal manera que el hecho causante del daño haya sido previsible, a fin de juzgar si se pudo evitar o no, por lo que es necesario el estudio de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurren los hechos en cada caso concreto, para establecer si el Estado es responsable del daño sufrido / **EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE MINERALES** - El Código de Minas define en su artículo 159 que la exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad - La titularidad de la propiedad sobre el suelo, el subsuelo y los recursos naturales no renovables es del Estado, aun si la propiedad, la posesión o la tenencia, recae sobre otras entidades públicas, sobre particulares, comunidades o grupos. Sin embargo, mediante un título minero, se podrá otorgar el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo minero de propiedad de la Nación / **TÍTULO MINERO** - El dueño del título o concesionario será el obligado a dar cabal cumplimiento a las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental, ya que el Código de Minas, en su artículo 87, dispone que “El concesionario podrá ejecutar todos los estudios, trabajos y obras de exploración, por medio de sus dependientes o por medio de subcontratistas. En ambos casos será directamente responsable ante la autoridad concedente, de los actos u omisiones de unos y otros hasta por la culpa leve. Frente a terceros dicha responsabilidad se establecerá en la forma y grado en que prevén las disposiciones civiles y comerciales ordinarias” / **PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA** - Este principio constituye una prohibición del Estado de modificar situaciones jurídicas originadas en actuaciones anteriores que generan expectativas legítimas / **DELEGACIÓN DE FUNCIONES** - El Ministerio de Minas y Energía, mediante resolución 18 1532 de 2004, delegó en la Gobernación de Antioquia el trámite de algunas funciones mineras por no



contar con la **infraestructura** necesaria para el cumplimiento de todas las funciones que como autoridad minera le competen, entre ellas, la de “Trámite y otorgamiento de licencias de exploración, explotación y contratos de concesión del Decreto 2655 de 1986, seguimiento y fiscalización de las obligaciones derivadas de aquellos, así como todos los trámites que impliquen su modificación o que sean efecto de los mismos” / **AVISO A LAS AUTORIDADES** – El artículo 164 de la ley 685 de 2001 señala que “Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde del lugar y éste, previa comprobación de la situación denunciada, procederá al decomiso de los minerales extraídos y a poner los hechos en conocimiento de la autoridad minera, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes” / **MINERÍA SIN TÍTULO** - Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional.

**Síntesis del caso:** Se reclama la reparación corresponde al fallecimiento de los señores VÍCTOR ALFONSO y ROBINSON ALBERTO BUSTAMANTE MARÍN, ocurrida el 7 de marzo de 2012, al encontrarse adelantando labores en una de las vetas de la mina “El desespero” en el municipio de Angelópolis, de propiedad del señor ARNULFO DE JESÚS VELÁSQUEZ CANO, amparada por título minero, modalidad contrato de concesión No.6767, otorgado al señor GUSTAVO DE JESÚS MEJÍA ARBOLEDA.

**Extracto:** Concluyó la Sala que las víctimas del accidente no eran los dueños del título minero, sino que como lo afirma el demandante, los señores VÍCTOR ALFONSO y ROBINSON ALBERTO BUSTAMANTE MARÍN, laboraban en la mina “El desespero” o “La Cascada”, de propiedad del señor ARNULFO DE JESÚS VELÁSQUEZ CANO, amparada por título minero, modalidad contrato de concesión No.6767, otorgado al señor GUSTAVO DE JESÚS MEJÍA ARBOLEDA. Por lo tanto, ellos no tenían el control de la legalidad del mismo, puesto que este recae sobre los dueños, quienes son los encargados de cumplir con los requisitos exigidos en la ley. En conclusión, la ilegalidad de la explotación no puede recaer en los terceros que desarrollan la actividad, pero que no son titulares del contrato de concesión. Por lo tanto, las actividades que supuestamente se tornaron en ilegales, no se podrán imputar a los trabajadores subordinados y por tal motivo, frente a ellos el daño sí puede ser antijurídico. Por otra parte, el hecho de que los mineros actuaran bajo la convicción de que la mina era legal no significa que estuvieran actuando bajo el principio de confianza legítima, sino, que podríamos decir, su actuación estaría exenta de culpa de su parte y en esa medida el daño no sería imputable a ellos, por lo que frente a las víctimas el análisis no se debe hacer, ni frente a la ilegalidad o no de la actividad, ni frente al principio de confianza legítima, sino desde el punto de vista de la culpabilidad. De la prueba recaudada se determina que la mina solo contaba con el permiso de exploración, mas no de explotación, el cual, luego de varios requerimientos por las entidades encargadas y luego de que ocurrieron varios accidentes, fue negada por CORANTIOQUIA mediante Resolución del 23 de enero de 2013; en consecuencia, como en el lugar se estaban realizando labores de explotación sin tener la correspondiente licencia, esa actividad se torna ilegal, y el responsable de ejecutar las recomendaciones dadas por las entidades encargadas de la vigilancia de la adecuación de la mina era el alcalde, quien fue advertido de todas las irregularidades que allí se presentaron. Sin embargo, la autoridad municipal no ejerció ningún tipo de control. En pocas palabras, el Departamento de Antioquia no incurrió en una falla del servicio, por cuanto su deber de vigilancia y autoridad se limita respecto de las minas que bajo un título minero se encuentran en funcionamiento legal y en este caso, al ser ilegal, correspondía era al ente municipal. En virtud de lo anterior, la Sala confirmará la sentencia mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.



**5. SENTENCIA DEL 23/03/2022, RADICADO 05001 33 33 022 2014 00582 01.  
M.P.: JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL.**

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MÉDICO** - En los asuntos en los que se debate la responsabilidad del Estado por la prestación del servicio médico de ginecología, por regla general, el título de imputación aplicable es el de la falla probada en el servicio, por lo que le corresponde a la parte demandante demostrar el desconocimiento de la *lex artis* aplicable al caso concreto, en otros términos, la desatención a las obligaciones que emanan del conocimiento científico - En muchas ocasiones, cuando se debate judicialmente sobre la responsabilidad extracontractual del Estado por la prestación de este servicio público, no es posible acreditar la relación directa entre la conducta del personal médico (acción u omisión) y el daño ocasionado (muerte o desmejoramiento de la salud), pero sí la probabilidad de haberse impedido la concreción de este último con una actuación oportuna o diligente; y es aquí cuando surge la teoría de la pérdida de oportunidad / **PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD** – El Consejo de Estado ha señalado que esta teoría se constituye de los siguientes elementos: falta de certeza o aleatoriedad del resultado esperado, es decir, la incertidumbre respecto a si el beneficio o perjuicio se iba a recibir o evitar; certeza de la existencia de una oportunidad; y certeza de que la posibilidad de adquirir el beneficio o evitar el perjuicio se extinguió de manera irreversible del patrimonio de la víctima – En sentencia del 5 de abril de 2017, la Sección Tercera del Consejo de Estado sentó pautas para la indemnización de perjuicios por la pérdida de oportunidad en casos de responsabilidad médica, señalando que “El fundamento del daño sobre el cual se erige el débito resarcitorio radica en el truncamiento de la expectativa legítima, de ahí que su estimación no solo será menor a la que procedería si se indemnizara el perjuicio final, es decir, la muerte o la afectación a la integridad física o psicológica, sino proporcional al porcentaje de posibilidades que tenía la víctima de sobrevivir o de mejorar sus condiciones de salud” / **TACHA DEL DICTAMEN PERICIAL** - El artículo 219 de la Ley 1437 de 2011, antes de la modificación de la Ley 2080 de 2021, señalaba que los peritos “señalarán los documentos con base en los cuales rinden su dictamen y de no obrar en el expediente, de ser posible, los allegarán como anexo de este y el juramento comprenderá la afirmación de que todos los fundamentos del mismo son ciertos y fueron verificados personalmente por el perito” - El Consejo de Estado ha considerado que para determinar la calidad en la prestación del servicio en cuestiones muy puntuales en medicina, en donde el nivel de especialización del conocimiento ha adquirido dimensiones considerables, lo más recomendable es contar con la participación de profesionales instruidos y con experiencia en las precisas cuestiones de que se trate; por supuesto que su mejor comprensión de los fenómenos, adquirida durante su formación y la práctica profesional, hace que sus conceptos ofrezcan la mayor fiabilidad en estos procesos.

**Síntesis del caso:** La parte actora pretende que se declare administrativamente responsable a las entidades demandadas por los perjuicios ocasionados a los demandantes con la muerte del gemelo nasciturus Tomás Gallego Galeano, en hechos ocurridos el día 4 de enero de 2012 en la E.S.E. HOSPITAL MANUEL URIBE ÁNGEL del municipio de Envigado, departamento de Antioquia. Como consecuencia de lo anterior, que se condene a las entidades demandadas a pagar a los demandantes los perjuicios materiales, morales, daño a la vida de relación, pérdida de oportunidad, perjuicio futuro y daño a la salud relacionados en el escrito de la demanda.

**Extracto:** Con las pruebas recaudadas, se encontró acreditado que la señora YESENIA GALEANO RAMÍREZ se encontraba afiliada a la EPS SURAMERICANA en calidad de beneficiaria, que el 4 de enero de 2012 fue sometida a una cesárea en la E.S.E.



HOSPITAL MANUEL URIBE ÁNGEL DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO, ANTIOQUIA para extraerle los gemelos que esperaba, uno de los cuales se encontraba sin vida desde hacía varios días, como se acababa de diagnosticar mediante una ecografía gestacional, ordenada desde el 30 de diciembre de 2011 y que solo fue realizada el 3 de enero de 2012, a pesar de tratarse de una paciente con un embarazo de alto riesgo obstétrico, siendo establecido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que la causa de su muerte fue debido a broncoaspiración masiva. Puede concluirse que, si bien el embarazo gemelar monocorial que tenía la citada señora era de alto riesgo y, por ende, existían altas probabilidades de que se complicara, como en efecto ocurrió, lo cierto es que hubo negligencia de las demandadas en la atención médica suministrada a la paciente, pues las demandadas no actuaron oportunamente para revertir dicha situación, lo cual denota falta de diligencia y cuidado, ya que no sólo retardaron la realización de la ecografía gestacional, ayuda diagnóstica que hubiera arrojado el estado de salud actual de los fetos y hubiera indicado alguna conducta a seguir, sino que, además, en los monitoreos fetales, incluso del 3 de enero de 2012, siempre arrojaban vitalidad para ambos fetos. Para la Sala no fueron de recibo las exculpaciones de las demandadas, en cuanto a que la muerte del bebé que esperaba la citada señora obedeció al hecho de que el embarazo gemelar monocorial de esta era de alto riesgo, pues, si bien es cierto esto último, también existía la posibilidad de que se hubiera detectado mediante ecografía la necesidad de realizar una cesárea con más prontitud, cosa que, sin embargo, no se hizo por la tardanza en la realización de la ayuda diagnóstica. Ahora, a pesar de que los medios de prueba que militan en el plenario no permiten tener plena certeza de que si a la paciente se le hubiera realizado la ecografía con la oportunidad requerida, el gemelo que falleció hubiera sobrevivido, es claro que la tardanza de las demandadas en la realización de la ayuda diagnóstica ordenada a la señora GALEANO RAMÍEZ excluyen la diligencia y cuidado con que debieron actuar y, por lo mismo, es evidente que aquélla perdió la oportunidad de que su embarazo culminara con el nacimiento de sus dos hijos. En consecuencia, la Sala confirmó la declaración de la responsabilidad de las demandadas, por la pérdida de oportunidad de sobrevivir del gemelo nasciturus. Al respecto la Sala estimó que la misma no será solidaria entre la E.S.E. HOSPITAL MANUEL URIBE ÁNGEL DE ENVIGADO, ANTIOQUIA, la I.P.S. DINÁMICA S.A. y la E.P.S. SURAMERICANA S.A., sino proporcional a la influencia causal de la acción u omisión en el hecho dañoso, así: la influencia causal por parte de la EPS SURAMERICANA S.A. en la pérdida de oportunidad de sobrevivir del gemelo nasciturus de la señora YESENIA GALEANO RAMÍEZ, se estima en una proporción del 30%, teniendo en cuenta que todas las atenciones recibidas en la E.S.E. HOSPITAL MANUEL URIBE ÁNGEL DE ENVIGADO fueron por su cuenta y no realizó diligencia alguna tendiente a que la ayuda diagnóstica requerida se realizara oportunamente; la influencia causal por parte de la E.S.E. MANUEL URIBE ÁNGEL en la pérdida de oportunidad de sobrevivir del gemelo nasciturus de la señora YESENIA GALEANO RAMÍEZ es de un 30%, pues, si bien brindó la atención de su embarazo en el servicio de hospitalización, nada hizo frente a la tardanza en la realización de la ecografía gestacional que se había ordenado desde su ingreso, lo cual, como ya se explicó, hubiera brindado posibilidades de sobrevivida para ambos fetos; y finalmente, en relación a la IPS DINÁMICA S.A., se tiene que era la encargada de realizar la ecografía que requería la señora YESENIA GALEANO RAMÍEZ para verificar el estado de sus fetos, no obstante, tardó su realización más de 4 días a pesar de las condiciones especiales de la paciente y sin consideración a la insistencia del personal de enfermería a cargo de esta, y por lo tanto, se estima que la proporción en la causación del daño es del 40%, pues no actuó oportunamente ante el deber de practicar la ayuda diagnóstica que hubiera brindado al feto muerto alguna probabilidad de sobrevivir. Respecto de la liquidación de perjuicios, conforme a los parámetros para cuantificar la indemnización por pérdida de oportunidad en casos de responsabilidad médica expuestos por el Consejo de Estado en la sentencia del 5 de abril de 2017, no es



procedente indemnizar la pérdida de oportunidad como un perjuicio independiente que deba ser resarcido por fuera del concepto de perjuicios materiales, inmateriales y daño a la salud, puesto que hacerlo conduciría a desconocer el objeto primordial del instituto de la responsabilidad, esto es, el principio de la reparación integral, ya que las víctimas serían, sin razón alguna, resarcidas parcialmente a pesar de que el actuar del demandado cercenó una expectativa legítima, por lo que los perjuicios serán indemnizados de manera proporcional al porcentaje de posibilidades que tenía el nasciturus de sobrevivir, el cual se estableció en un 50%.

\*Sentencia con **salvamento de voto**, por parte de del Doctor Andrew Julián Martínez Martínez, quien al respecto consideró que en este caso, dado que el daño tuvo lugar en el contexto de prestaciones y servicios provistos en virtud de la vinculación de las partes en virtud del esquema y estructura organizacional del Sistema de Seguridad Social en Salud previsto por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, existe entre tales entidades *"unidad de objeto prestacional y la relación existente de los codeudores entre sí y de éstos con el acreedor"*, lo cual determina que frente a los últimos las primeras sean solidariamente responsables, en virtud de las normas especiales que regulan el tema que prevalecen sobre la norma general establecida en el art. 140 del CPACA.

## CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

### 1. SENTENCIA DEL 02/03/2022, RADICADO 05001 33 33 036 2016 01063 02. M.P.: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO.

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL** – Es la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y con base en ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa. También hace referencia a un balance de las cuentas para determinar las prestaciones adeudadas y a cargo de quién se encuentran, para luego proceder a realizar las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a los que haya lugar, para de esta forma dejar a paz y salvo la relación negocial respectiva / **LÍMITE TEMPORAL DE LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO** - Vencido el plazo previsto para la ejecución del contrato o una vez se expida acto administrativo que resuelva sobre su terminación, salvo que las partes convengan situación distinta, debe procederse a la liquidación bilateral del contrato, para lo cual la norma contempla un plazo de cuatro meses, vencidos los cuales, en caso de no lograrse la comparecencia del contratista o no llegarse a un acuerdo sobre la liquidación, la administración podrá proceder a la liquidación unilateral del mismo, para lo cual se concede un término de dos meses - La liquidación podrá practicarse de mutuo acuerdo o de forma unilateral, antes del vencimiento del término de caducidad para la formulación de la demanda contractual, siempre que no se haya presentado demanda para la liquidación judicial del mismo, caso en el cual la entidad pierde competencia para efectos de la liquidación, a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda / **PLAZOS PARA LA LIQUIDACIÓN** - Los plazos previstos para la liquidación bilateral y unilateral, no son perentorios, puesto que en todo caso, las partes podrán acordar sobre la liquidación bilateral o bien, la administración podrá realizar la liquidación unilateral, antes del vencimiento del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales o hasta tanto se le notifique la decisión sobre la admisión de la demanda, en la que se pretenda la liquidación judicial del contrato / **LIQUIDACIÓN JUDICIAL** - Puede elevarse cuando vencido el término de seis meses aludido, no se lleve a cabo la correspondiente liquidación o bien cuando se impugne por vía judicial la legalidad de la liquidación practicada - El



juiz solo debe realizar dicha liquidación cuando se haya planteado una controversia sobre la forma como debe realizarse, o cuando resulte necesario efectuar un balance final del contrato para establecer quién le debe a quién y cuánto / **EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO** - El adecuado balance entre el objetivo del interés público y el interés individual de los particulares colaboradores que se obligan a suministrar bienes y servicios objeto del contrato para contribuir con el cumplimiento de los fines de la contratación, se logra a través de la razonable contraprestación económica, la cual debe ser calculada y prevista al tiempo de proponer y contraer el vínculo contractual - De acuerdo al mandato de la ecuación financiera o equilibrio económico del contrato, se busca que la correlación existente al tiempo de su celebración entre las prestaciones que están a cargo de cada una de las partes del contrato, permanezca durante toda su vigencia, de suerte que a la terminación de éste, cada una de ellas alcance la finalidad esperada con el contrato, de manera que si se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, éstas adoptarán las medidas necesarias para su restablecimiento, so pena de incurrir en una responsabilidad contractual tendiente a restituir tal equilibrio - De cara al restablecimiento del equilibrio financiero del contrato, fundado en la imprevisión, se ha puntualizado conforme a la jurisprudencia, que esta solo se aplica cuando el contratista demuestre que el evento ocurrido no corresponde al alea anormal del contrato, porque es externo, extraordinario e imprevisible y porque alteró gravemente la ecuación económica del contrato, en su perjuicio - Es necesario entonces que los eventos que se dicen inesperados, sean “extraños, imprevisibles y anormales al contrato”, para aplicar la teoría de la imprevisión, determinante de la obligación de la entidad a reparar la ecuación financiera del contrato / **OPORTUNIDAD DE LAS RECLAMACIONES** - Para que prospere una pretensión de restablecimiento del equilibrio económico del contrato en virtud de cualquiera de las causas que pueden dar lugar a la alteración, es necesario además que el factor de oportunidad no la haga improcedente – De vieja data, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha afirmado que “si las solicitudes, reclamaciones o salvedades fundadas en la alteración del equilibrio económico no se hacen al momento de suscribir las suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual, contratos adicionales, otrosíes, etc., que por tal motivo se convinieren, cualquier solicitud, reclamación o pretensión ulterior es extemporánea, improcedente e impróspera por vulnerar el principio de la buena fe contractual” / **RECONOCIMIENTO DE MAYORES CANTIDADES DE OBRAS** - Para que sea procedente la condena de la entidad al pago de las obras ejecutadas por fuera de lo expresamente pactado en el contrato, tal y como sucede con las mayores cantidades de obra, se requiere que su construcción no haya obedecido a la simple iniciativa autónoma del contratista, pues él está obligado por los términos del negocio jurídico celebrado con la administración y sólo debe realizar las obras en la cantidad y clase allí estipulados, salvo que de común acuerdo y en forma expresa, las partes hayan dispuesto la realización de mayores cantidades de obra u obras adicionales o que la entidad, en ejercicio de su facultad de modificación unilateral, así lo hubiere decidido a través del respectivo acto administrativo.

**Síntesis del caso:** La parte demandante solicita que se declare la nulidad del Decreto 068 del 28 de diciembre de 2015 a través del cual, el Municipio de Carolina del Príncipe, liquidó unilateralmente el contrato de obra N° 001-2015, y la Resolución N° 063 del 14 de abril de 2016, a través del cual se rechazó por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto contra la primera de ellas. Así mismo, solicita que se declare el desequilibrio económico del contrato y se ordene a la entidad demandada el pago de las mayores cantidades de obra ejecutadas u obras extras o adicionales, y los sobrecostos en que incurrió en la ejecución del contrato. En la sentencia de primera instancia, el a quo declaró la nulidad de la Resolución N° 063 del 14 de abril de 2016, al considerar que se vulneró el debido proceso del contratista al haberse efectuado notificación por vía electrónica



del acto de liquidación y posteriormente haberse declarado extemporáneo el recurso presentado. Así mismo, denegó las demás pretensiones de la demanda.

**Extracto:** La ley prevé expresamente que las partes tendrán un término de cuatro meses para intentar un acuerdo respecto de la liquidación contractual, y solamente vencido dicho plazo, la administración será competente para proceder a resolver de manera unilateral sobre dicho aspecto. No obstante lo anterior, dentro del presente asunto se advierte que el plazo contractual finalizó el 21 de octubre de 2015, razón por la que los cuatro meses a que se ha hecho referencia para realizar la liquidación bilateral, vencían el 21 de febrero de 2016, y sin embargo, la entidad actuando en contra del mandato normativo antes del vencimiento del plazo, decidió expedir la liquidación unilateral, la misma que se profirió el 28 de diciembre de 2015, cuando habían transcurrido apenas 2 meses y 7 días. En virtud de lo anterior, advierte la Sala que le asiste razón al demandante en relación con el cargo de nulidad deprecado en contra del acto administrativo cuestionado, por cuando se violó el debido proceso en razón de la desatención de los procedimientos y plazos fijados en la ley para las diferentes modalidades de liquidación del contrato estatal y en ese sentido habrá de revocarse la sentencia de primera instancia, en lo que se refiere a la negativa frente a dicha pretensión. En relación con la nulidad declarada en la sentencia de primera instancia respecto de la Resolución 063 del 14 de abril de 2016, en relación con la cual consideró el a quo, no era dable disponer la extemporaneidad del recurso de reposición interpuesto por el contratista, es preciso advertir que al margen de la discusión suscitada en relación con la forma de notificación del Decreto 068 de 2015, tal como lo afirma la demandada en su recurso de apelación, es preciso tener en cuenta que la decisión contenida en el acto anulado, no fue la de rechazar el recurso por haberse formulado por fuera del término, sino que de su contenido se advierte que a pesar de haberse hecho mención a dicha extemporaneidad, la entidad resolvió de fondo sobre el mismo, y en virtud de dicha argumentación, el acto administrativo cuestionado resolvió expresamente no reponer el Decreto 068 de 2015. De conformidad concluyó la Sala que le asiste razón a la entidad recurrente en el sentido de indicarse que los cargos de nulidad predicados respecto del acto en mención, no se corresponden con la declaración de voluntad de la administración contenida en el mismo, situación por la que no procede acceder a la pretensión en los términos en que se formuló, no sin antes indicar que por la relación inescindible con el acto principal la nulidad de aquel se predicará igualmente de aquel que resolvió sobre el recurso. Resuelve modificar el numeral primero de la sentencia de primera instancia y en su lugar se declaró la nulidad del DECRETO 068 DEL 28 DE DICIEMBRE DE 2015, a través del cual se liquidó unilateralmente el contrato de obra pública COP001-2015 y la RESOLUCIÓN 063 DEL 14 DE ABRIL DE 2016, a través del cual se resolvió el recurso de reposición formulado frente al anterior. Frente al equilibrio económico del contrato y el reconocimiento de obras adicionales o mayores cantidades, le asiste razón al a quo al señalar que no se allegó por parte del demandante prueba alguna que permita acreditar que las razones que considera configuraron un desequilibrio en su contra, fueron puestas en conocimiento de la entidad contratante, sin que sea admisible como prueba el escrito a través del cual aquel solicitó la ampliación del plazo contractual. En consecuencia, se confirmó la decisión de primera instancia, que negó las pretensiones en este sentido elevadas.

**2. SENTENCIA DEL 27/04/2022, RADICADO 05001 23 33 000 2020 04015 00.  
M.P.: LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO.**

**MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES** - El artículo 141 del CPACA permite, que cualquiera de las partes en un contrato estatal, pida que se declare su existencia o su nulidad; se ordene su revisión; se declare su incumplimiento; se declare



la nulidad de los actos administrativos contractuales; se condene al responsable a indemnizar los perjuicios; y se hagan otras declaraciones y condenas / **URGENCIA MANIFIESTA** – La urgencia manifiesta es una modalidad de contratación directa prevista para enfrentar las situaciones de crisis enunciadas en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, que imposibilitan acudir a los procedimientos de selección, toda vez que en esos casos la Administración no cuenta con el plazo que exige un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas - La urgencia manifiesta debe declararse mediante un acto administrativo motivado, que enuncie las razones de mérito o conveniencia que tuvo en cuenta el funcionario respectivo para acudir a esta figura de excepción – La Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que la urgencia manifiesta se sustenta en, al menos, tres principios, a saber: i) el de necesidad, que consiste en que debe existir una situación real que amenace el interés público ya sea por un hecho consumado, presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla; ii) el de economía, en virtud del cual se exige que la suscripción del negocio jurídico dirigido a mitigar la amenaza o el peligro en que se encuentra el bien colectivo, se realice por la vía expedita de la contratación directa, pretermitiendo la regla general de la licitación pública para garantizar la inmediatez y/o la continuidad de la intervención del Estado; y iii) el de legalidad, que supone que la declaratoria de la urgencia manifiesta solo procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla - Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de antecedentes de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron la declaración / **SOLEMNIDAD DEL CONTRATO ESTATAL** – La Sección Tercera del Consejo de Estado ha reafirmado que los contratos estatales son solemnes, puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito. Al respecto precisó, que en atención a que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativo, son inmodificables e inderogables por el querer de sus destinatarios; en consecuencia, todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe, sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia - No obstante, en ciertos eventos de urgencia manifiesta, por expresa disposición del legislador, el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito - Cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo, sin embargo, de tales circunstancias se deberá dejar constancia escrita de la entidad estatal dirigida a consentir la ejecución de las obras o labores requeridas para conjurar la emergencia / **INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL** - El comportamiento de uno de los contratantes respecto de sus obligaciones sirve de título para reclamar, por parte del contratante cumplido, el resarcimiento de los perjuicios derivados de su transgresión al acuerdo, con fundamento en el artículo 90 Superior, por virtud del cual, cuando el Estado causa un daño antijurídico está llamado a resarcirlo y, de igual manera, en las disposiciones del Código Civil que regulan la responsabilidad por el incumplimiento contractual - Tratándose del presupuesto necesario para la prosperidad de la pretensión de incumplimiento, al alegarse inobservada la obligación de pago a cargo de la entidad demandada, corresponde a la parte demandante acreditar que acudió al acatamiento de las obligaciones que eran de su resorte para ser merecedor de la remuneración pactada / **CONTRATOS ESTATALES A PRECIOS UNITARIOS** - En el contrato a precios unitarios, la forma de pago es por unidades o cantidades de obra, y el valor total corresponde al que resulta de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio



de cada una de ellas - En el marco de un contrato de obra a precios unitarios, el concepto de mayores cantidades de obra se refiere a la ejecución de un ítem pactado en el contrato, pero cuyas cantidades exceden lo previsto en el acuerdo inicial. Por su parte, las obras adicionales son aquellas que no han sido estipuladas en el contrato, esto es ítems adicionales no previstos - Para el reconocimiento de mayores cantidades de obra, deberá probarse que la entidad estatal las autorizó y recibió a satisfacción, a su vez, para el reconocimiento de obras adicionales, será menester que estén respaldadas en una modificación del contrato inicial.

**Síntesis del caso:** Correspondió a la Sala establecer si había lugar a declarar que el municipio de Bello había incumplido el contrato de obra pública N° 406, celebrado con Construcciones Escobar Ortega S.A.S., en el marco de la urgencia manifiesta declarada en la institución educativa Tomas Cadavid mediante Resolución N° 201600000952 del 15 de marzo de 2016, y si era procedente liquidar judicialmente el contrato, incluyendo las actas de obras que se encuentran pendientes de pago; o si por el contrario, no había lugar a declarar el incumplimiento contractual del ente territorial demandado, comoquiera que reconoció y ordenó el pago de las actas de obras que fueron oportunamente avaladas y tramitadas por la Interventoría, y en tal sentido, en la liquidación judicial del contrato no debía determinarse ninguna suma a favor de contratista.

**Extracto:** La Sala accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, declarando que el municipio de Bello incumplió el contrato de obra pública N° 406, al abstenerse de pagar la totalidad de las actas de obras que fueron avaladas por la Interventoría y presentadas a la Administración con antelación a la liquidación del contrato de Interventoría. De acuerdo con lo anterior, se liquidará judicialmente el contrato, estableciendo que municipio de Bello adeuda a Construcciones Escobar Ortega S.A.S., la suma de \$4.650.749.855. Así mismo se ordenará la actualización de la referida suma y se reconocerá el pago de los intereses de mora en la forma prevista en el numeral 8° del artículo 4° de la Ley 80 de 1993. Finalmente se negará el reconocimiento y pago del daño emergente.

## PERDIDA DE INVESTIDURA

**1. SENTENCIA DEL 21/04/2022, RADICADO 05001 23 33 000 2021 01942 00.  
M.P.: MARTHA NURY VELÁSQUEZ BEDOYA.**

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA** – La pérdida de investidura es una acción pública de rango constitucional, instituida como una sanción de carácter jurisdiccional que recae sobre los miembros del Congreso y de las corporaciones públicas, con el objeto de deducir su responsabilidad por la comisión de conductas consagradas constitucional y legalmente - En tratándose de concejales, las causales de pérdida de investidura se encuentran consagradas, entre otras, en las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 / **VIOLACIÓN DEL RÉGIMEN DE INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES O DE CONFLICTOS DE INTERESES** - En principio, desde el punto de vista objetivo, para que se configure la causal de pérdida de investidura respecto de un concejal se requiere: (i) ostentar la calidad de concejal, (ii) tener interés directo en la decisión por afectación directa, o por afectar a su cónyuge o compañera permanente, o a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, y (iii) haber participado en el debate o votación dentro del concejo – El Consejo de Estado ha reiterado que “el interés debe ser entendido como «[...] aquellas situaciones de carácter particular en las cuales puede verse comprometida la independencia, la ecuanimidad, la imparcialidad y la ponderación de los servidores



públicos llamados a proferir una decisión que les compete y de cuya adopción pueden derivarse beneficios directos, particulares y concretos para ellos mismos, sus cónyuges o compañeros permanentes, alguno de sus parientes dentro del grado de parentesco que en cada caso establezca la ley, o alguno de sus socios” / **PRUEBA DEL CONFLICTO DE INTERESES** - Dada la naturaleza sancionatoria de la pérdida de investidura, está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva, y por tanto, se requiere también la verificación del elemento subjetivo, esto es, la actuación dolosa o gravemente culposa, en los términos que lo planteó expresamente la Ley 1881 de 2018, lo que supone efectuar un juicio de culpabilidad.

**Síntesis del caso:** El demandante pretende que se declare la pérdida de investidura del concejal Mateo Aguirre Sánchez por haber violado el régimen de conflicto de intereses, al haber intervenido, en calidad de ponente y votante en relación con el proyecto de Acuerdo N° 02 “*Por medio del cual se autoriza al fondo de vivienda de interés social (FOVIS) a enajenar a título gratuito un bien inmueble para la ejecución de proyectos de vivienda nueva urbana con el Fondo de Adaptación (damnificados ola invernal 2010 – 2011) y si dictan nuevas disposiciones*”, sin manifestar previamente su impedimento y teniendo como beneficiarios a los señores Wilson de Jesús Sánchez Suárez y Consuelo del Rocío Suarez de Sánchez, tío y abuela, respectivamente, del señor Mateo Aguirre Sánchez.

**Extracto:** Encontró el Tribunal que el proyecto de acuerdo buscaba autorizar al alcalde para ceder a título gratuito un bien inmueble a diez beneficiarios de un proyecto de vivienda de interés prioritario, dentro de los que se encontraban los señores Wilson de Jesús Sánchez Suarez y Consuelo Del Rocío Suárez de Sánchez. Así mismo, modificaba usos del suelo del área objeto de cesión. Se encuentra probado que el citado concejal presentó ponencia negativa el 18 de febrero de 2021 respecto del proyecto de acuerdo N° 02, por lo que está acreditado que el señor Mateo Aguirre Sánchez participó en la discusión de este proyecto, presentando ponencia negativa y votando en igual sentido. Se tiene que luego de la devolución y efectuados algunos ajustes, la administración municipal radicó el proyecto N° 012 el día 7 de mayo de 2021 “*Por medio de la cual se autoriza al Alcalde Municipal de Valparaíso Antioquia, a enajenar a título gratuito un bien inmueble para la ejecución de proyectos de vivienda urbana con el Fondo de Adaptación (damnificados temporada de lluvias 2010-2011) y se dictan nuevas disposiciones*”. No obstante, en esta oportunidad, la ponencia fue asignada al otro concejal, quien presentó ponencia positiva. Previo a ello, el concejal Mateo Aguirre Sánchez había allegado solicitud de declaración de impedimento por tener tercer y cuarto grado de consanguinidad (parentesco) con dos de los beneficiarios de dicho proyecto, impedimento que fue aprobado, por lo cual el concejal no participó en la votación. Al respecto, estima la Sala fundamental resaltar que el señor Mateo Aguirre Sánchez presentó ponencia negativa y votó en contra de la aprobación del citado proyecto de acuerdo, razón por la cual, no se evidenció confrontación entre el interés superior y el interés o beneficio particular. De esta manera, pese a que objetivamente se acreditaran los presupuestos, efectuado el juicio de culpabilidad se pone en evidencia la ausencia de culpa grave o dolo, en la medida que, el concejal no benefició con su participación en la discusión y votación del proyecto a sus familiares, por lo que la Sala Plena negará las pretensiones de la demanda y se abstendrá de decretar la pérdida de investidura del concejal demandado.

\*Sentencia con **salvamento de voto**, por parte de del Doctor Gonzalo Zambrano Velandia, quien al respecto expuso que en su criterio, el elemento subjetivo sí se encuentra probado, pues afirmar que el Concejal no supo que dos de los diez beneficiarios del proyecto de Acuerdo eran sus parientes, en segundo y tercer grado de consanguinidad, resulta insostenible; en segundo lugar, el proyecto mencionaba cada uno de los diez grupos de familia beneficiarios con sus nombres y apellidos, siendo sus dos familiares los



primeros de la lista; tercero, el proyecto no beneficiaba sólo a esos dos familiares, sino al grupo familiar completo, por lo que se pueden incluir más miembros de la familia del concejal; como cuarto argumento, añada que aducir que el concejal rindió ponencia negativa no altera el orden de las cosas, toda vez que lo que se castiga es que hubiera participado en la votación del proyecto de acuerdo estando incurso en un conflicto de interés sin haber manifestado su impedimento, más aún, cuando, como fue su caso, él fue designado como ponente.

## NULIDAD ELECTORAL

**1. SENTENCIA DEL 03/02/2022, RADICADO 05001 23 33 000 2021 01480 00 acumulado con 05001 23 33 000 2021 01498 00.  
M.P.: GLORIA MARIA GOMEZ MONTOYA.**

**INHABILIDADES PARA SER ALCALDE** – No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio - Para que se configure esta causal de inhabilidad, en la hipótesis bajo estudio, es necesaria la concurrencia de todos y cada uno de tales elementos que la integran, los cuales se han tipificado como subjetivo, objetivo, espacial o territorial y temporal / **VÍNCULO DE PARENTESCO** – En sentencia del 11 de noviembre de 2005, el Consejo de Estado señaló que si bien la muerte genera consecuencias con trascendencia jurídica como son la extinción de la personalidad del fallecido y con ella sus derechos a la vida, la salud, la libertad, la igualdad, la seguridad, el honor, la vida privada, etc., estas circunstancias, conforme al ordenamiento jurídico colombiano, no eliminan las relaciones de parentesco / **AUTORIDAD POLÍTICA** – Siguiendo la ley 136 de 1994, la autoridad política la ejerce el alcalde como jefe del municipio, y la Dirección Administrativa “además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales”.

**Síntesis del caso:** A la Sala le correspondió determinar si había lugar a declarar la nulidad del Acta de Escrutinio E-26 ALC del 25 de julio de 2021, mediante el cual se declaró al señor DAWINSON GOMEZ como alcalde de Tarazá para el periodo 2021-2023, así como del Formulario E-27 ALC, mediante el cual se expidió la credencial como Alcalde Municipal de dicho municipio. Esto, teniendo en cuenta que la parte actora manifiesta que el señor DAWINSON GÓMEZ TAMAYO con violación al régimen de inhabilidades establecido en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, toda vez que lo unía parentesco en primer grado de consanguinidad con el señor MIGUEL ANGEL GOMEZ GARCIA (q.e.p.d), quien fungió como alcalde de la misma localidad y ejerció autoridad política, administrativa y policial dentro de los doce meses anteriores a su elección, lo que configuró la inhabilidad alegada.

**Extracto:** La Sala encontró procedente ordenar la nulidad de los actos de elección demandados, toda vez que entre el 11 de septiembre de 2020, que falleció el señor MIGUEL ANGEL GOMEZ GARCIA, quien hasta ese momento ejerció autoridad política y



administrativa en el municipio de Tarazá, en calidad de alcalde, y el 25 de julio de 2021, fecha en que fue elegido su hijo DAWINSON GOMEZ TAMAYO para ocupar el mismo cargo, habían transcurrido menos de doce meses; es decir, que se configuró la inhabilidad descrita en el numeral 4 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

## 2. SENTENCIA DEL 02/08/2021, RADICADO 05001 23 33 000 2021 00575 00. M.P.: VANNESA ALEJANDRA PEREZ ROSALES.

**NULIDAD ELECTORAL** - El artículo 139 del CPACA establece que cualquier persona puede pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades de todo orden - El artículo 275-5 del CPACA consagra que los actos de elección son nulos cuando se elijan candidatos que se hallen incurso en causales de inhabilidad / **CAUSALES DE INHABILIDAD** - El artículo 37-4 de la ley 617 de 2000 establece entre las inhabilidades para ser inscrito como candidato, elegido o designado alcalde, tener vínculo matrimonial o unión permanente o parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los 12 meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio - Para efectos de la configuración de la inhabilidad del numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000), es necesario que el vínculo o parentesco del candidato con el funcionario que, dentro del año anterior a la elección, ejerció autoridad en el Municipio, haya estado vigente para la época de ese año en que haya tenido lugar ese ejercicio. En otras palabras, es necesario que la vigencia o existencia del vínculo o parentesco sea simultánea con el ejercicio de la autoridad, dentro del período inhabilitante / **AUTORIDAD POLÍTICA** - Los artículos 189 y 190 de ley 136 de 1994 establecen que tanto la autoridad política como la administrativa son ejercidas por el alcalde como jefe del municipio. En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha considerado que los alcaldes y demás miembros del gobierno municipal ejercen autoridad política / **EXTINCIÓN DE LA CAUSAL DE INHABILIDAD** - el Consejo de Estado en sentencia del 1 de diciembre de 2017, proferida en un proceso de pérdida de investidura, hace referencia a pronunciamiento de la misma corporación que data de 11 de noviembre de 2005 para explicar que “ si bien es cierto el hecho de la muerte genera unas consecuencias que tienen trascendencia jurídica como son la extinción de la personalidad del fallecido y con ella sus derechos a la vida, la salud, la libertad, la igualdad, la seguridad, el honor, la vida privada, etc., estas circunstancias, conforme al ordenamiento jurídico colombiano, no eliminan las relaciones de parentesco”, pues “en el ordenamiento jurídico que nos rige, el parentesco no se extingue por el hecho de la muerte”. Sin embargo, debe aclararse que el parentesco difiere del vínculo legalmente establecido a través del matrimonio.

**Síntesis del caso:** La parte actora asegura que la demandada ha infringido el régimen de inhabilidades, en concreto el artículo 95-4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, según el cual no podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten



servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

**Extracto:** Concluye la Sala, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que las causales de inhabilidad para ser alcalde municipal son taxativas. Respecto de la causal de inhabilidad en que incurre (en el caso de la elección de alcaldes), quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente con funcionarios que dentro de los doce meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio, debe afirmarse que es necesario que el vínculo de matrimonio entre la persona elegida y quien ejerciera la autoridad política y administrativa del municipio estuviese vigente en los 12 meses anteriores a la elección de aquella. En este caso, se tiene que el señor HIGUITA RUEDA ejerció funciones como alcalde municipal de Urrao desde el 1 de enero de 2020 hasta el 16 de diciembre de 2020, y durante ese mismo periodo estuvo unido por vínculo matrimonial con ALEXANDRA MACHADO MONTOYA, quien fue elegida como alcaldesa el 21 de febrero de 2021, por lo que se encuentran acreditados los elementos constitutivos de la inhabilidad invocada, con lo cual, en armonía con la posición de la Sección Quinta del Consejo de Estado y el concepto del Ministerio Público, basta con que durante ese límite temporal hayan existido el vínculo matrimonial y el ejercicio de autoridad municipal simultáneamente, para incurrir la actual alcaldesa en la causal de inhabilidad para ser elegida como tal en el municipio de Urrao. Por tal razón, debe declararse la nulidad de la elección como alcaldesa del municipio de Urrao de ALEXANDRA MACHADO MONTOYA.

## REVISION DE ACUERDO

### 1. SENTENCIA DEL 22/04/2022, RADICADO 05001 23 33 000 2021 02185 00. M.P.: DANIEL MONTERO BETANCUR.

**REVISIÓN DE LOS ACUERDOS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES** – La acción de revisión de los actos de los concejos municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar que entre las funciones del gobernador se encuentra la de “revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez”, obligación que es concordante con lo previsto en el artículo 118 del decreto 1333 de 1986 / **COMPETENCIA DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES** - En virtud del principio de legalidad que sustenta al Estado Social de Derecho, las autoridades públicas, entre ellas las que conforman el gobierno municipal, deben ejercer sus competencias con arreglo a los límites impuestos por la Constitución, la ley y los reglamentos que les sean exigibles – La competencia de los concejos municipales aparece enunciada en el artículo 313 de la Carta Política, mientras que las prohibiciones están enlistadas en el artículo 41 de la ley 136 de 1994 / **CONSEJOS NACIONALES DE PAZ** - Fueron creados por la ley 434 de 1998, como un órgano asesor y consultivo del gobierno nacional, con participación de la sociedad civil, cuya misión es propender por el logro y mantenimiento de la paz y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, para lo cual otorga prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral y permanente - Las asambleas departamentales y los concejos municipales son competentes para crear, a iniciativa de gobernadores y alcaldes los respectivos Consejos Departamentales y Municipales de Paz; no obstante, la ley 434 de 1998 dejó claro que las funciones y su composición son análogas a las del Consejo Nacional de Paz – En virtud del decreto 885 de 2017, se estableció que la asistencia del mandatario al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, al Comité Nacional de Paz y a los Consejos Territoriales de



paz es indelegable / **DELEGACIÓN** – La ley 489 de 1989 establece que no se pueden delegar “Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación”.

**Síntesis del caso:** El departamento de Antioquia solicitó al Tribunal Administrativo de Antioquia que se pronuncie sobre la validez del artículo 4 del acuerdo 8, de 13 de noviembre de 2021, “Por medio del cual se crea el Consejo Municipal de Paz, Reconciliación y Convivencia en el municipio de Pueblorrico- Antioquia”, expedido por el Concejo Municipal de Pueblorrico (Antioquia), en tanto que, a su juicio, esa Corporación se extralimitó en sus competencias, pues esta disposición va en contravía de lo dispuesto por el parágrafo 5 del artículo 4 del decreto 885 de 2017, pues esta norma en cita estableció que la asistencia a dicho consejo por parte del alcalde era indelegable.

**Extracto:** La Sala encontró fundado el reproche a la validez del acto cuestionado que expone el demandante, en tanto que, conforme a lo establecido en el artículo 13 de la ley 434 de 1998 y el parágrafo 5° del artículo 4° del decreto 885 de 2017, la asistencia a los Consejos Nacional y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia es indelegable. Así, si bien el Concejo Municipal de Pueblorrico podía crear, a iniciativa del alcalde, los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, no podía, como lo hizo mediante el acuerdo 8 de 2021, autorizar que el alcalde delegara su participación en el mencionado consejo y, a su vez, permitiera que este fuera presidido por persona diferente a él, como lo pretendió al proferir el mencionado artículo 4. Como consecuencia de lo anterior, se declaró la nulidad parcial del artículo 4, del acuerdo 8, de 13 de noviembre de 2021, “Por medio del cual se crea el Consejo Municipal de Paz, Reconciliación y Convivencia en el municipio de Pueblorrico- Antioquia”, expedido por el Concejo Municipal de Pueblorrico (Antioquia), en el aparte donde dice “o su delegado (a)”, por ser contrario a la ley.

## **2. SENTENCIA DEL 22/04/2022, RADICADO 05001 23 33 000 2022 00172 00. M.P.: DANIEL MONTERO BETANCUR.**

**COMPETENCIA DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES** - En virtud del principio de legalidad que sustenta al Estado Social de Derecho, las autoridades públicas, entre ellas las que conforman el gobierno municipal, deben ejercer sus competencias con arreglo a los límites impuestos por la Constitución, la ley y los reglamentos que les sean exigibles – La competencia de los concejos municipales aparece enunciada en el artículo 313 de la Carta Política / **BIENES Y SERVICIOS** – El decreto 3466 de 1982 asignó la competencia a los alcaldes municipales (y a otros funcionarios), para: i) imponer las sanciones administrativas previstas en el citado decreto por incumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad, por falta de correspondencia con la realidad o inducción a error de las marcas, las leyendas y la propaganda comercial, o por incumplimiento de las normas sobre fijación pública de precios, de conformidad con el procedimiento igualmente contemplado en el citado decreto; y, ii) para ejercer el control y vigilancia de todas las personas naturales o jurídicas que vendan o presten servicios mediante sistemas de financiación o bajo la condición de la adquisición o prestación de otros bienes o servicios, así como de quienes presten servicios que exijan la entrega de un bien / **RED NACIONAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR** – Fue creada por la ley 1480 de 2011, que estableció que “La Red Nacional de Protección al Consumidor estará conformada por los consejos de protección al consumidor de carácter nacional o local donde existan, las alcaldías y las autoridades administrativas del orden nacional que tengan asignadas funciones de protección al consumidor, las ligas y asociaciones de consumidores y la Superintendencia de Industria y Comercio”.



**Síntesis del caso:** El subsecretario de prevención del daño antijurídico de la Secretaría General del departamento de Antioquia solicitó a este Tribunal que se pronuncie sobre la validez del acuerdo 11, de 21 de diciembre de 2021, “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL MUNICIPIO DE EL BAGRE”, expedido por el Concejo Municipal de El Bagre (Antioquia), en tanto que, a su juicio, esa Corporación se extralimitó en sus competencias al emitir el acto administrativo citado, pues no es quien debe adoptar esta decisión, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la ley 1480 de 2011, los alcaldes son quienes deben garantizar el fortalecimiento de los consejos de protección al consumidor en su jurisdicción, conforme a los decretos 3168 de 1986, 1009 de 1988 y la directiva presidencial 4 de 2006.

**Extracto:** A la luz de las pruebas allegadas al expediente, la Sala advirtió que el vicio de nulidad del acto cuestionado alegado por el demandante no estaba acreditado, por cuanto el concejo municipal de El Bagre –Antioquia, al proferir el acuerdo cuestionado, obró dentro del marco de sus competencias. En efecto, a través del decreto 3466 de 1982, modificado por el decreto 3168 de 1983, y el decreto 2876 de 1984, se crearon los consejos nacionales y distritales de protección al consumidor, pero, en relación con los consejos municipales de protección al consumidor, nada se ha dicho. La única referencia normativa que existe al respecto es la ley 1480 de 2011, cuyo parágrafo del artículo 76 establece que “*los Alcaldes y Gobernadores del país garantizarán el funcionamiento de los Consejos de Protección al Consumidor, que correspondan a sus respectivas jurisdicciones, conforme a lo dispuesto en las normas pertinentes, en especial el Decreto 3168 de 1983, 1009 de 1988 y la Directiva Presidencial 04 de 2006*”. Pero, la disposición en cita, contrario a lo expuesto por el solicitante, no les otorga a los alcaldes la facultad de crear los consejos municipales de protección al consumidor. La ley solo les otorga la facultad de garantizar el funcionamiento de los mencionados consejos en cada una de sus comprensiones territoriales, pero ello no implica la facultad de creación –se reitera- y tampoco la atribución de establecer su composición y funciones. En ese sentido, el órgano que tienen la facultad de crear y poner en funcionamiento el consejo municipal de protección al consumidor es el concejo municipal, por una parte, porque dicha creación implica asignar algunas funciones a las dependencias de la administración municipal que harán parte del dicho consejo, específicamente a las secretarías de despacho y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 313 (numeral 6) de la Constitución Política esa es una atribución del concejo municipal y, por otra parte, porque el acto de creación y, específicamente, el que acá se cuestiona trae consigo la reglamentación de algunas funciones a cargo del municipio, en cabeza del órgano asesor, con miras a garantizar la eficiente prestación de un servicio público a cargo del municipio, lo cual corresponde a una de las atribuciones de los concejos municipales, en los términos del precitado artículo 313 (numeral 1) de la Constitución. En conclusión, el Concejo Municipal de El Bagre tiene la competencia de establecer la creación y la forma en que estará integrado el Consejo Municipal de Protección al Consumidor de dicho ente territorial y las funciones a su cargo, razón por la cual se negó la pretensión de nulidad.

### **3. SENTENCIA DEL 28/04/2022, RADICADO 05 001 23 33 000 2021 01897 00. M.P.: ÁLVARO CRUZ RIAÑO.**

**APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO** - El ordenamiento jurídico prevé que el Presupuesto de las entidades territoriales respete el marco general delimitado en el Decreto 111 de 1996, por lo cual todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a él / **PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO** - Es una de las máximas de un sistema democrático, conforme al cual el Congreso, en tanto órgano de representación popular, es quien decreta y autoriza los gastos del Estado, al considerarse este proceder como un mecanismo necesario de control al ejecutivo y manifestación del principio democrático - A



nivel municipal, en materia presupuestal, de conformidad con el artículo 313 de la Constitución Política, le compete a los concejos expedir las normas orgánicas del presupuesto y dictar anualmente el presupuesto de rentas y gastos; y el canon 315 ibídem atribuye a los alcaldes la presentación oportuna a la corporación edilicia de los proyectos de acuerdo sobreplanes y programas, entre otros, del presupuesto anual de rentas y gastos / **VIGENCIAS FUTURAS** - El sistema presupuestal colombiano se rige por el principio de anualidad, conforme al cual el año fiscal inicia el 1° de enero y termina el 31 de diciembre, sin que sea posible que se asuman compromisos con cargo a otras vigencias por regla general; sin embargo, la figura presupuestal de las “vigencias futuras” constituye una excepción al principio de anualidad - La vigencia futura no es otra cosa que la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la aprobación de dichos presupuestos. Es, evidentemente, una excepción al principio de anualidad, puesto que la autorización de dichos gastos se formaliza antes de que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar; y a su turno, la vida jurídica de dichas autorizaciones se prolonga a lo largo de varias vigencias – En principio, las vigencias no pueden superar el respectivo período de gobierno / **VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS** - Las condiciones para la autorización de vigencias futuras ordinarias para las entidades territoriales se encuentran estipulados en el artículo 12 de la ley 819 de 2003 – El Ministerio de Hacienda ha establecido como requisitos para la aplicación de la figura de vigencias futuras ordinarias por entidades territoriales, los siguientes: (i) su ejecución debe iniciar con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso afectará cada una de las vigencias fiscales para las cuales se obtendrá autorización, (ii) el monto máximo, el plazo y condiciones consultará las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, esto implica analizar su impacto en el componente del gasto, y, (iii) mínimamente de las vigencias futuras que se soliciten se debe contar con apropiación del 15% en la vigencia en que estas sean autorizadas / **VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES** - Las vigencias futuras excepcionales cumplen la finalidad de afectar el presupuesto sin apropiación en el año en que se concede la autorización. La Ley 819 de 2003, reguló el tema de la autorización para vigencias futuras a nivel nacional, y dispuso que éstas se conceden para casos excepcionales tales como obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad - La Ley 1483 de 2011 extendió la aplicación de las vigencias futuras excepcionales al nivel seccional y local de la administración, disponiendo que estas procedían a iniciativa del gobierno local, a fin de que la respectiva corporación autorizara la asunción de obligaciones para la afectación de presupuestos posteriores que no contaban con apropiación en el presupuesto del año en que se concedía la autorización – Los requisitos a cumplir por los entes territoriales se encuentran enunciados en el artículo 1 de la ley 1483 de 2011 - Las corporaciones de elección popular deben abstenerse de otorgar autorización para las vigencias si: (i) el proyecto no está consignado en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo, y (ii) si sumados todos los proyectos que se buscan emprender por medio de estas vigencias, sus costos futuros de mantenimiento o administración, exceden la capacidad de endeudamiento de la entidad. Tampoco se podrán aprobar vigencias futuras en el último año de período del gobierno seccional o local - Los temas para los cuales se autorizan las vigencias futuras excepcionales a nivel nacional, son distintos de aquellos de que se ocupan las vigencias futuras a nivel territorial.

**Síntesis del caso:** El Subsecretario de Prevención del Daño Antijurídico del Departamento de Antioquia, remite al Tribunal Administrativo de Antioquia el Acuerdo N° 08 de 2021 expedido por el Concejo Municipal de Anzá en septiembre de 2021, al considerar que el acto administrativo demandado carece de validez porque se autoriza al Alcalde para comprometer una vigencia futura excepcionales, sin especificar la cantidad del presupuesto que se va a utilizar cada año.



**Extracto:** Concluyó la Sala que, tal como está redactado el artículo acusado, se desconoce a cuánto equivale la vigencia futura que se está autorizando, y la norma exige que mínimamente se exprese cuál es el valor de la apropiación presupuestal que se autoriza y cuál es el total de proyecto. Esta información, que no se expresa en el Acuerdo referido, se exige, no por un capricho legislativo, sino porque, esta información va íntimamente ligada con el cumplimiento del deber de conocer cuáles son todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento o administración, y evitar que se exceda la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial. Así las cosas, puede concluirse que el Concejo Municipal de Anzá, al expedir el Acuerdo 8 de 2021, desconoció el Artículo 123 Constitucional, ya que, autorizó vigencias futuras sin tener en cuenta el contenido del Artículo 1º literal b de la Ley 1483 de 2011, que ordena que, previa autorización de la vigencia futura, se tenga claro el monto de dicha obligación, a fin de que esta suma consulte las metas plurianuales del marco fiscal a mediano plazo y no supere la capacidad de endeudamiento del ente territorial.

## SIMPLE NULIDAD

**1. SENTENCIA DEL 23/03/2022, RADICADO 05001 33 33 029 2017 00464 01.  
M.P.: LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO.**

**COMPETENCIA DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES** – corresponde a los Concejos municipales, reglamentar el uso del suelo, lo que implica que tienen por función la de regular el proceso de urbanización y la construcción de vías, de acuerdo con las normas urbanísticas estructurales y generales que para el efecto identifica el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 / **ORDENAMIENTO DEL DESARROLLO** – La Corte Constitucional ha señalado que los dos instrumentos de planeación a disposición de las entidades territoriales, para programar e impulsar su desarrollo social, ecológico y económico, son el ordenamiento territorial y la expedición de planes de desarrollo / **USOS DEL SUELO** - El Consejo de Estado ha referido que a los municipios les compete adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial con el fin de determinar los usos del suelo – El artículo 37 de la ley 388 de 1997 contempla la facultad que tienen las autoridades distritales y municipales para que en sus reglamentaciones determinen, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamiento colectivo y espacio público en general / **CESIONES GRATUITAS** – Son una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público - Las cesiones obligatorias no tienen un carácter oneroso, ya que el ente territorial no paga por las mismas, toda vez que constituyen para el constructor o propietario del inmueble una entrega definitiva y previa sobre una porción de terreno como contraprestación, para obtener la autorización de urbanización, además, porque dicha cesión contribuye con el desarrollo del espacio público que beneficia a la comunidad - Cuando las zonas de cesión presenten áreas interiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital.

**Síntesis del caso:** El señor Raúl Eugenio Serna Salazar, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del Código de



Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, instauró demanda contra el municipio de Caldas – Antioquia, a fin de que se declare la nulidad del artículo 13 del Decreto 0174 del 29 de diciembre de 2014 “POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTAN LAS ALTURAS EN ALGUNAS ZONAS DEL SUELO URBANO CONSOLIDADO, LOS PARQUEADEROS DE LOS EDIFICIOS MULTIFAMILIARES, ANDENES, OCHAVES, VOLADIZOS Y LAS LICENCIAS PARA LAS ESTACIONES DE SERVICIO, EN EL MUNICIPIO DE CALDAS ANTIOQUIA”, y del Decreto 0103 del 23 de junio de 2017 “POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTAN LAS OPCIONES DE PAGO DE LAS OBLIGACIONES URBANÍSTICAS EN EL MUNICIPIO DE CALDAS ANTIOQUIA”, proferidos por el Alcalde del municipio de Caldas. Esto, pues según el demandante, el Alcalde del municipio de Caldas, “sin competencia y sin contar con facultades necesarias para ello”, reglamentó el pago en dinero de las cesiones urbanísticas.

**Extracto:** La Sala no encontró procedentes los argumentos planteados en el recurso de apelación acerca de la supuesta regulación de tributos que se hizo en los decretos acusados, habida consideración de que las cesiones urbanísticas no tienen naturaleza tributaria, sino que constituyen una contraprestación a favor del Estado con cargo a los propietarios de los predios con fines urbanísticos, que tiene como propósito permitir la compensación a la colectividad por el desarrollo de diferentes proyectos urbanísticos de carácter particular, por haber generado un impacto urbanístico y ambiental en el proceso de urbanización, y cuya reglamentación, en el caso de los municipios, compete a los concejos municipales. Así las cosas, se confirmará la sentencia de primera instancia, mediante la cual se declaró la nulidad de los actos administrativos demandados.

## SIMPLE NULIDAD – LESIVIDAD

### 1. SENTENCIA DEL 19/04/2022, RADICADO 05001 23 33 000 2019 00888 00. M.P.: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ.

**SALARIOS Y PRESTACIONES** – En vigencia de la Constitución de 1886, pero antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, las asambleas tenían la competencia de fijar el número de empleados departamentales, sus atribuciones y sus sueldos – El acto legislativo 01 de 1968 determinó que sería el Congreso el encargado de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales / **COMPETENCIA PARA LA FIJACIÓN DE SALARIOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991** - Con la Constitución de 1991, se dejó en manos exclusivas del Congreso la facultad de regular el sistema salarial y prestacional de los empleados oficiales de cualquier orden, y se proscribió cualquier régimen señalado por los concejos municipales, las asambleas departamentales o los gobernadores, por lo cual no es posible pretender el reconocimiento de remuneraciones salariales creadas mediante ordenanzas y decretos departamentales, por cuanto tales actos resultan contrarios al ordenamiento superior.

**Síntesis del caso:** Se demandó la nulidad del artículo quinto de la Resolución interna No. 12 del 9 de julio de 1975 proferida por la Junta Directiva del Hospital Mental de Antioquia, por considerar que es violatorio de la Constitución y la ley, al ser proferido por una autoridad que carecía de competencia para ello. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala debió determinar si efectivamente le asiste razón al demandante al considerar que la Junta Directiva del Hospital Mental de Antioquia carecía de competencia legal y constitucional para crear mediante resolución interna, la prima de servicios en favor de los empleados de la ESE HOMO.



**Extracto:** Consideró la Sala que si bien en vigencia de la Carta Política de 1886 las entidades territoriales tuvieron competencia para fijar las escalas salariales de los empleados públicos del nivel departamental, ello tuvo lugar hasta la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 1968. Aclara que bajo la Constitución Política de 1991 el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y el régimen mínimo de los trabajadores oficiales, deben ser fijados y regulados por el Presidente de la República, de acuerdo con los objetivos y criterios que le haya señalado el legislador. Concluyó entonces que se encuentra acreditado que el artículo acusado de nulidad vulnera la Constitución y la ley, y es por ello que accedió a la pretensión de declarar la nulidad del artículo quinto de la Resolución Interna HOMO 012 de 1975, proferida por la Junta directiva del Hospital Mental de Antioquia.