



Tribunal Administrativo de Santander

Relatoria



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

BOLETÍN JURISPRUDENCIAL N° 08 DE 2024

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

AGOSTO 2024

Municipio de Chima fundado el 16 de febrero de 1722 hace parte de la provincia comunera. Cuenta con varios climas: cálido húmedo, templado húmedo y frío super húmedo.



Municipio de Contratación, su origen se remonta al siglo XIX cuando los explotadores de quina de la vecina Serranía de los Yariguíes lo tenían por centro de comercio y de contacto con los comerciantes. Tiempo después se convirtió en un sitio de aislamiento exclusivo para la población enferma del mal de Hansen



Municipio de Guacamayo, fundado el 28 de julio de 1932 hace parte de la provincia comunera. Se encuentra dentro del área protegida y de manejo integrada de la serranía de los yariguíes declarado parque nacional en el año de 2005





HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER



MAGISTRADOS TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Dr. Francy del Pilar Pinilla Pedraza – Presidente -

Dra. Claudia Patricia Peñuela Arce - Vicepresidente -

Dra. Claudia Ximena Ardila Pérez

Dra. Carolina Arias Ferreira

Dra. María Eugenia Carreño Gómez

Dra. Luisa Fernanda Flórez Reyes

Dr. Iván Mauricio Mendoza Saavedra

Dr. Iván Fernando Prada Macías

Dr. Julio Edison Ramos Salazar

Relatora. Angela María Alaix Rugeles

Edición 008 de 2024



**PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER QUE
FUERON OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO POR EL
ÓRGANO DE CIERRE DE LA JURISDICCIÓN**

1. ACCION DE CUMPLIMIENTO. Improcedencia de la acción de cumplimiento por la existencia de otros medios de defensa judicial, requisito de subsidiariedad. Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 29 de agosto de 2024. Radicación: 680012333000-2024-00450-01. C.P. Dra. GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA.

[Radicación: 680012333000-2024-00450-01.](#)

DRA. CXAP

Consejo de Estado confirma la improcedencia de la acción de cumplimiento interpuesta ante la existencia de otros medios de defensa judicial habida cuenta de la exigencia de certificaciones que ya reposan en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación no cumple con el requisito de subsidiariedad ya que la accionante debe acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para evaluar en esa sede judicial la legalidad de los actos administrativos.

La demanda tiene lugar por la pretensión de cumplimiento de la norma que prohíbe la exigencia de certificaciones que ya reposan en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación, dado que la demandante solicitaba que se valoraran las certificaciones laborales expedidas por el SENA para la evaluación de su hoja de vida en el proceso de selección del Banco de Instructores SENA 2024.

En primer momento recuerda la decisión que como lo señaló la Corte Constitucional «el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina



a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo»

En este caso, la actora pretende que a través de este mecanismo constitucional se le ordene al SENA que, en acatamiento de la disposición normativa invocada, tenga en cuenta las certificaciones laborales expedidas por la entidad para la valoración de la hoja de vida de la accionante para el banco de instructores SENA 2024.

Según se observa, la controversia que existe entre la parte actora y el SENA escapa del ámbito de acción del juez de cumplimiento, toda vez que encierra un debate jurídico que surgió a propósito de la consideración de la entidad acerca de la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos para el perfil de asistencia administrativa, cargo de instructor.

Ahora bien, aun cuando en este escenario se solicita el cumplimiento del artículo 9 del Decreto Ley 19 de 2012, lo cierto es que el fondo de la controversia plantea una discusión que debe ser conocida por el juez de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho estipulado en el artículo 138 del CPACA contra los actos administrativos emitidos por el SENA el 22 y el 26 de enero de 2024.

Lo anterior, puesto que por medio de dicho medio de control la accionante tiene la posibilidad de cuestionar la negativa del SENA de considerar su cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo para el que aspiró en la convocatoria y de aplicar la disposición invocada en la presente acción, lo que coincide con lo aquí pretendido por la señora Perea Pineda.

En suma, la improcedencia de esta acción deviene en que no se satisface el requisito de la subsidiariedad, ya que esta acción es residual y no principal, lo que presupone que se cuente o contó con un medio ordinario de defensa judicial.



Lo anterior, de conformidad con la previsión del artículo 9.º de la Ley 393 de 1997, según el cual, la acción de cumplimiento no procederá «cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que, de no proceder el juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante».

2. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / Concurso de méritos. Uso de lista de elegibles para proveer empleo igual o equivalente al inicialmente ofertado en el respectivo concurso. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 29 de agosto de 2024. Radicación: 680012333000-2015-00959-02. C.P. Dr. JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA.

[Radicación: 680012333000-2015-00959-02.](#)

DRA. FPPP

Consejo de Estado confirmó la negativa a las pretensiones del actor en el marco de un concurso de méritos para proveer cargos en el Municipio de Piedecuesta, Santander.

La demanda tiene lugar con el propósito de obtener la nulidad de los actos administrativos que negaban la solicitud de uso de la lista de elegibles para proveer el cargo de auxiliar administrativo, código 407, grado 9., con el fin de ser nombrado en dicho cargo

Inicia el estudio recordando que para administrar, vigilar y coordinar de manera uniforme el régimen de carrera de los servidores que ingresen al servicio público (excluidos los que se vinculen a uno de los sistemas de carrera especial), el constituyente creó la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC); y dentro de las atribuciones asignadas a ese organismo, se encuentran las de «Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera [...]» y «Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles [...]» (letras c y e del artículo 11 la Ley 909 de 2004,



en su orden), para lo cual cuenta con el apoyo de universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior (letra i ibidem).

A continuación, la decisión apunta que, los denominados «PROCESOS DE SELECCIÓN O CONCURSOS», cuyo objetivo es promover el ingreso y ascenso a los empleos de carrera administrativa, están conformados por las siguientes etapas:

- i) Convocatoria. Disposición que fija las reglas y condiciones del trámite meritocrático, obligatoria para las autoridades del concurso y los participantes.
- ii) Reclutamiento. Divulgación a la comunidad, en la que se invita a quienes consideren cumplir los requisitos legales e institucionales para hacer parte de la Administración, a participar, inscribirse y surtir las diferentes fases del concurso.
- iii) Pruebas. Evaluaciones orientadas a apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes a los diferentes empleos convocados.
- iv) Elaboración del registro de elegibles. Listado que incluye los participantes que superaron las pruebas mencionadas en el apartado precedente, elaborada en estricto orden de mérito de acuerdo con los resultados obtenidos, destinada a «[...] cubrir [...] las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad».
- v) Período de prueba. Nombramiento de los seleccionados por el término de seis (6) meses, al final de los cuales será evaluado el desempeño. En caso de ser calificado de manera satisfactoria, el servidor adquiere los derechos de carrera administrativa, contrario sensu, la designación será declarada insubsistente.



De conformidad con lo expuesto, la Sala de decisión es del criterio de confirmar la sentencia objeto de reproche, habida cuenta que, de los medios probatorios, se avizora de entrada que al accionante no le corresponde derecho de carrera administrativa que deba ser objeto de restablecimiento, esto es, no consolidó prerrogativas que deban ser amparadas o salvaguardadas, pese a que ocupó la posición cuarta en la lista de elegibles consignada en el artículo 11 de la Resolución 1393 del 20 de abril de 2012 para proveer dos vacantes del empleo de auxiliar administrativo, código 407, grado 09, por lo tanto, los argumentos formulados dirigidos a la trasgresión de sus derechos fundamentales por parte de las entidades demandadas con los actos censurados, no se encuentran acreditados.

En cuanto a las vacancias en provisionalidad a las que se refiere el accionante en la alzada, se evidencia que, con Oficio del 8 de agosto de 2018, el secretario general de las TIC del municipio de Piedecuesta, certifica la existencia de las situaciones administrativas de los empleos de auxiliar administrativo ocupados mediante carrera administrativa, provisionalidad y vacancia temporal, sobre ello, se advierte que no se acredita que los mismos estuviesen durante la vigencia de la lista de elegibles contenida en la citada Resolución 1393 de 2012, esto es, del 25 de julio de 2012 al 25 de julio de 2014, igualmente, se visualiza que la denominación de los cargos corresponde a código 407, grado 04, y no precisamente al código 407, grado 09 al que concursó el demandante, por lo que se requería el estudio respectivo para determinar el uso de la lista de elegibles para estos casos concretos. Igual, es cierto que el municipio de Piedecuesta ha sufrido modificaciones en su planta de personal, como la efectuada por medio del Decreto 111 del 3 de noviembre de 2017, pero, aun así, no es posible perder de vista que la lista de elegibles en la que se encuentra el actor perdió vigencia a partir del 25 de julio de 2014.

En resumen, se colige que correspondía al ente territorial reportar la oferta pública de empleos de carrera ante la CNSC, para cubrir las vacantes que fueran necesarias proveer a partir del aludido Decreto 111 del 3 de noviembre de 2017, pero para ello, tendría el accionante que volver a competir a efectos de ocupar una posición meritoria que



lo haga titular de un derecho de carrera, por lo cual, para esta Sala no es procedente imponer su vinculación, pues, por un lado, el hecho de haber ocupado un cuarto y segundo puesto en el proceso de selección anterior, es una expectativa que no legitima per se un nombramiento en un empleo en provisionalidad, y por el otro, la lista de elegibles de la que hizo parte no se encuentra vigente.

Es evidente que se trata de una interpretación errónea del actor amén de fundamentar su posición en contra de la sentencia apelada, habida cuenta, que de lo precitado se extrae que, los presupuestos van dirigidos a los docentes, directivos docentes y personal administrativo de los centros de educación vinculados a través de órdenes de prestación de servicios, y no propiamente a los empleados adscritos a los entes territoriales en provisionalidad, además, del certificado del 8 de agosto de 2018 con consecutivo 813718, expedido por la Secretaría General de las TIC del municipio de Piedecuesta, al referirse a la organización de los cargos de auxiliar administrativo, indica que en lo que corresponde a la Secretaría de Educación no existen auxiliares en esa dependencia; por lo cual, es dable concluir que no existen empleados que ostenten la calidad de auxiliar administrativo, en lo que hubiera tenido que vincularse al actor. Así las cosas, dilucidado ese aspecto, no se observa que el municipio este cometiendo una infracción según como se afirma en el recurso objeto de examen.

3. NULIDAD ELECTORAL / Inhabilidad por ejercicio de autoridad administrativa por pariente. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 22 de agosto de 2024. Radicado: 680012333000-2023-00754-01. C.P. Dr. PEDRO PABLO VANEGAS GIL.

[Radicado: 680012333000-2023-00754-01](#)

DRA. CXAP

El Consejo de Estado a través de su Sección Quinta confirmó la elección de Oriol Plata Hernández como alcalde del municipio de Contratación, Santander, para el periodo 2024-2027.



La demanda de nulidad electoral contra la elección de Oriol Plata Hernández, se estructura en la presunta inhabilidad para ejercer el cargo de alcalde derivada de que su cónyuge, Eliana María Gómez Hirreño, había suscrito un contrato de prestación de servicios con el Sanatorio de Contratación E.S.E., entidad con jurisdicción en el municipio referenciado y que, a su vez, contrata el programa de salud con aquel.

Recuerda la ponencia que el artículo 40 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a ser elegido, como parte de las garantías que permiten a los ciudadanos participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Correlativamente, el artículo 260 superior relaciona los cargos públicos que son elegidos por voto popular. Además, el ordenamiento jurídico ha previsto requisitos y condiciones para ocupar tales dignidades, que se justifican en principios constitucionales como la prevalencia del interés general sobre el particular, la moralidad administrativa y la igualdad, para asegurar la elección de ciudadanos idóneos, en el marco de certámenes democráticos que ofrezcan las mismas garantías para todos los participantes, y por ello, para cada cargo de elección popular existe un régimen de causales que debe ser observado, tanto por las organizaciones políticas, como por los candidatos, so pena de las consecuencias igualmente instituidas en el ámbito administrativo y judicial.

Estas situaciones han sido ampliamente tratadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado; y a partir de estos pronunciamientos, las inhabilidades pueden definirse como prohibiciones o requisitos negativos que limitan legítimamente el acceso a la función pública, por lo mismo, su interpretación es restringida y no admite aplicaciones extensivas o analógicas.

Es así como el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 contiene claramente el objeto general de las inhabilidades, toda vez que busca evitar la elección de ciudadanos que puedan valerse de la cercanía al poder municipal por cuenta de un familiar, con el propósito de sacar ventaja en la campaña o favorecer intereses privados en la administración local. En esa línea,



esta Sección advirtió que dicha causal fija «un límite al nepotismo y un freno a la desigualdad que deriva del aprovechamiento potencial de las posiciones de autoridad del familiar de quien aspira en este caso a la duma municipal, en detrimento de otras candidaturas que no cuentan con apoyos similares»

En ese orden de ideas, el ejercicio de autoridad administrativa así entendido «se refiere al desempeño de un cargo público que otorga a su titular poder de mando, facultad decisoria y dirección de asuntos propios de la función administrativa que se dirigen al funcionamiento del aparato administrativo», lo cual se examina en razón de la naturaleza del cargo (criterio orgánico) o de las funciones asignadas (criterio funcional). De tal manera se entiende que, desde este último enfoque, el servidor facultado, por ejemplo, para ordenar gastos y conferir comisiones, está investido de autoridad administrativa.

Atendiendo a todo lo expuesto, se concluye que la ley establece una inhabilidad para ser alcalde por vínculos y parentescos con funcionarios que ejerzan en el municipio cargos que revistan autoridad administrativa, entre otras modalidades, dentro del año anterior a la elección, con el fin de asegurar la igualdad en la competencia y combatir el nepotismo en la administración pública local.

La configuración de esta causal requiere de la demostración de todos y no solo uno o algunos de los elementos previstos en la norma que la regula, y su interpretación no debe perder de vista el carácter restrictivo y taxativo de esta clase de limitaciones al derecho a ser elegido.

Es así, como de la normatividad estudiada la Sala coincide con lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Santander, esto es, que aquella tiene como destinataria a la cónyuge del alcalde y no a este último; pues de su texto se extrae con suficiente claridad que consiste en una prohibición dirigida a cónyuges, compañeros permanentes y parientes, que les impide ocupar los cargos que ahí se describen o que sean contratistas, cuando tienen grados de parentescos con la persona elegida como alcalde, gobernador, diputado o concejal.



De manera que, a diferencia de lo que sostiene el actor, la inhabilidad referida no es una prohibición orientada a los gobernadores, diputados, alcaldes y concejales, sino a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de aquellos. Por ello, la inobservancia de la norma no acarrea, para el caso de los primeros, inhabilidad alguna. Así, se ha sostenido por esta Corporación.

4. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / Sanción disciplinaria. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A. Sentencia de 21 de agosto de 2024. Radicación 680012333000-2016-00444-01. C.P. Dr. RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS.

[Radicación 680012333000-2016-00444-01.](#)

DRA: FPPP

El Consejo de Estado confirmó la sanción disciplinaria impuesta a la capitán Tania Rocío Rodríguez Salomón de la Policía Nacional.

En este caso la demanda pretende la nulidad de dos actos administrativos: la decisión disciplinaria del 23 de enero de 2015 y el fallo del 27 de febrero de 2015, que confirmaron la responsabilidad disciplinaria de la demandante y la sancionaron con suspensión e inhabilidad especial por nueve meses; indicando que aquellos fueron una retaliación por haber denunciado irregularidades y corrupción en la Escuela de Formación de la Policía de Vélez (Santander).

Emprende la Sala el análisis precisando que el control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios proferidos por la Administración Pública o por la Procuraduría General de la Nación es un control pleno e integral, que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política como un todo, y de la ley en la medida en que sea aplicable; y que no se encuentra restringido ni por aquello que se plantee expresamente en la demanda, por ende no serán de recibo las interpretaciones restrictivas que limiten la función disciplinaria a simplemente



garantizar el pleno apego con el orden jurídico como garantía de legitimidad de estas potestades públicas.

En la misma línea explicativa recuerda que resulta muy importante recordar que el control pleno por la jurisdicción contenciosa forma parte de las garantías mínimas del debido proceso a las que tiene un derecho fundamental el sujeto disciplinado, según la Corte Constitucional, por lo cual este control judicial contencioso-administrativo no puede ser objeto de interpretaciones que restrinjan su alcance.

Consecuente con los argumentos expuestos, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación, dejó sentado que el control de legalidad de actos de carácter sancionatorio como los proferidos en el marco de una actuación disciplinaria, conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral.

Respecto al caso concreto, la demandante sostuvo que se le vulneró el derecho al debido proceso, por cuanto, primero, no se le corrió traslado del informe de novedad que presentó en su momento el mayor Boris Alben Dávila Ardila; segundo, las pruebas obrantes dentro del expediente no acreditaron, con certeza, la falta que le fue endilgada; y tercero, la investigación disciplinaria adelantada en su contra obedeció a una persecución laboral.

Al verificar el expediente se tiene prueba que la decisión disciplinaria fue notificada personalmente a la disciplinada, el 10 de octubre de 2014, dentro de la cual se le hizo saber que le asistían los derechos consagrados en el artículo 92 del Código Único Disciplinario, que prevé «Como sujeto procesal, el investigado tiene los siguientes derechos: 1. Acceder a la investigación; 2. Designar defensor; 3. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del fallo de primera instancia; 4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas, e intervenir en su práctica; 5. Rendir descargos; 6. Impugnar y sustentar



las decisiones cuando hubiere lugar a ello; 7. Obtener copias de la actuación; y 8. Presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o única instancia»

De tal suerte, igualmente da cuenta el expediente que una vez la hoy demandante fue vinculada, tuvo acceso al expediente disciplinario por ser la investigada y tuvo la oportunidad de leer el contenido del informe de novedad y de conocer los hechos por los cuales sería investigada. Se le dio la oportunidad de rendir versión libre, la cual fue presentada el 4 de noviembre de 2014, fecha en la cual, se reconoció personería jurídica al abogado de confianza que ella designó, y se decretaron las pruebas solicitadas por la disciplinada; lo que con claridad desvirtúa la vulneración del derecho al debido proceso.

Ahora bien, atendiendo a la sentencia C-712 de 2001 de la Corte Constitucional, en materia disciplinaria el régimen probatorio de la policía nacional se rige por lo dispuesto en el Código Disciplinario Único – Ley 734 de 2002, de lo que revisado se verifica que efectivamente a la disciplinada se le imputó una falta grave consistente en que sin causa justificada, desacató órdenes o instrucciones relativas al servicio, sin que en el sublite se lograra verificar justificación válida para desconocer la orden del superior, tal y como se decanta de los testimonios recibidos, que en ejercicio de la sana crítica se tienen consistentes y coherentes.

Lo anterior, permite considerar que la Policía Nacional sí tenía los elementos de juicio suficientes para endilgar responsabilidad a la actora, que las pruebas fueron valoradas en el marco de las reglas de la sana crítica y que la interpretación que de ellas hizo el juzgador disciplinario, llevaron a la conclusión de que la falta disciplinaria sí se cometió y la disciplinada fue responsable de ella. Verificándose al revisar la actuación disciplinaria que no se vislumbra sesgo en el decreto y práctica de las pruebas; por el contrario, se hizo evidente que el único objetivo del investigador disciplinario consistía en encontrar la verdad real de los hechos y para ello hizo uso de todos los medios que estimó pertinentes y conducentes para su esclarecimiento.



Debe resaltarse además, que en la actuación disciplinaria se apreció que el interés primordial de la administración estuvo orientado a esclarecer los hechos y sancionar las conductas irregulares, teniendo un especial cuidado y desempeño, pues atendiendo a la función que desarrolla la Policía Nacional, se propendió por demostrar plenamente la claridad y transparencia en el ejercicio de las funciones por parte de sus miembros, dando prevalencia a los principios que orientan la función pública, que deben regir la gestión a ellos encomendada, producto de lo cual se concluyó que el actor estaba incurso en responsabilidad disciplinaria y, por ende, debían imponerse las sanciones que la Ley prevé por su actuar irregular.

Finalmente, respecto del argumento de la persecución laboral, debe recordarse que el tenor literal de la Ley 1010 de 2006 se desprende que para que el comportamiento o conducta de un servidor público o particular constituya acoso laboral debe reunir unos requisitos establecidos en la normativa aplicable, que no son otros, que haber verificado conductas persistentes, reiteradas y demostrables, ejercidas sobre un empleado trabajador, por el empleador, un jefe o compañero de trabajo dirigidas a intimidar, desmotivar, o causar un perjuicio laboral, o inducir a renuncia; los que no se encuentran acreditados en el caso bajo estudio.

Igualmente aprecia la Sala que la sanción impuesta es el resultado de una decisión administrativa derivada de la irreprochabilidad disciplinaria, en donde a la disciplinada se le respetaron las garantías fundamentales al debido proceso y defensa, en tanto que i) el trámite administrativo se adelantó de cara a lo dispuesto en las Leyes antes mencionadas; ii) se le permitió ejercer su derecho de contradicción formulando descargos, alegando de conclusión, apelando el fallo de primera instancia, es decir, permitiendo su participación activa ante el operador disciplinario; iii) se efectuó una adecuada individualización de la conducta objeto de reproche; y, iv) la sanción impuesta atendió a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

En atención a lo anterior, el adelantamiento de investigaciones disciplinarias y sanciones en dicha materia no están presididas de un



acoso laboral, pues, como se mencionó, la finalidad de la potestad disciplinaria no es otra que la prevención y la buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado.

5. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / Reconocimiento de pensión gracia. Docente territorial con vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 como docente oficial del orden territorial. Requisitos para acceder a la prestación. Aplicación de sentencias de unificación del 21 de junio de 2018 y del 11 de agosto de 2022. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Sentencia de 21 de agosto de 2024. Radicación 680012333000-2018-00055-01. C.P. Dr.: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ.

[Radicación 680012333000-2018-00055-01.](#)

DRA: FPPP

El Consejo de Estado, a través de su Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, confirmó el reconocimiento de la pensión gracia a favor del docente Pablo Emilio Mantilla Díaz en acatamiento de las sentencias de unificación de 21 de junio de 2018 y de 11 de agosto de 2022

El actor en este caso indica que inició su carrera en el magisterio al servicio del departamento de Santander como docente nacionalizado, desde el 16 de mayo de 1980 hasta el 1° de febrero de 1982 en el Colegio Cooperativo de Villanueva, luego, laboró desde el 3 de agosto 1998 al menos hasta la fecha de presentación de la demanda, como docente territorial en el Colegio Campohermoso; razones por las cuales considera tener derecho a la prestación objeto de estudio.

Inicialmente, se destaca en la decisión que la pensión gracia ostenta esa denominación, habida cuenta de que es un beneficio que no requiere efectuar cotizaciones de ninguna clase, sino, entre otros requisitos, esencialmente demostrar la acumulación de un tiempo de servicio al Estado, tal como se determinó en la Ley 114 de 1913, que en su artículo 1.º; normativa que además dispone que «Los veinte años



de servicio podrán contarse computando servicios en diversas épocas y se tendrán en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la ley que la creó», mientras que el artículo 4.º consagró que, para gozar de la gracia de la pensión, se torna indispensable que el reclamante demuestre el cumplimiento de puntuales postulados.

Posteriormente la pensión gracia se extendió a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública en virtud del artículo 6.º de la Ley 116 de 1928, pero solo aquellos que laboraran en colegios departamentales o municipales. Con la expedición de la Ley 37 de 1933 se extendió el alcance de este derecho a los maestros de establecimiento de enseñanza secundaria, pero no se efectuaron modificaciones o adiciones a los requisitos antes consagrados para el efecto.

De otro lado la decisión indica que no puede perderse de vista como marco normativo aplicable al caso, que mediante la Ley 43 de 1975 se desarrolló en Colombia el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1.º de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1980. Contexto bajo el cual fue expedida con posterioridad la Ley 91 de 1989, por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en la que a través del artículo 15 se reiteró el derecho a la pensión gracia para los docentes oficiales.

Al respecto, la jurisprudencia de esta corporación ha advertido que la pensión gracia no es un derecho para todo docente que cumpla con los requisitos citados, sino que, en virtud de sus condiciones, solo está prevista para los de carácter territorial y nacionalizado, es decir, excluyendo a los docentes nacionales de su reconocimiento.

Ahora bien, atendiendo lo dispuesto por la decisión unificadora de 2018, se advierte que el carácter territorial o nacionalizado de una plaza educativa es lo verdaderamente importante para el reconocimiento de la pensión gracia, al margen del origen de los recursos que financian el pago de los salarios y prestaciones de los educadores; resultando además evidente Incluso, que para efectos de determinar si un docente es nacional, territorial o nacionalizado, debe



verificarse la naturaleza de la plaza a ocupar, lo cual se puede advertir, entre otros, observando quién y bajo qué competencia se expide el acto administrativo de nombramiento, valga decir, si se da por parte de los alcaldes o gobernadores directamente en calidad de empleadores, con independencia de los recursos que se utilicen para su financiación, o si lo propio ocurre en virtud de una autorización legal mediante la cual dichas autoridades administran al personal de educadores en nombre y representación del Ministerio de Educación Nacional conforme a los artículos 9 y 10 de la Ley 29 de 1989.

Finalmente, debe recalcar que en reciente sentencia de unificación SUJ-030-CES2-2022 del 11 de agosto de 2022, la Sección Segunda también fijó como regla jurisprudencial sobre la interpretación que debe darse al artículo 15, numeral 2, literal a, de la Ley 91 de 1989, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, que «Los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento».

En tal sentido, conforme a la normativa y la línea jurisprudencial expuesta, se concluye que para consolidar el derecho a la pensión gracia, el docente oficial debe cumplir con los siguientes requisitos:

i) Que acredite 50 años de edad.

ii) Que laborase como maestro oficial durante 20 años en establecimientos educativos oficiales de orden exclusivamente territorial, es decir, distritales, departamentales o municipales, esto en primaria o en secundaria, bien sea como normalista, inspector de instrucción pública, o incluso en calidad de educador nacionalizado, con posibilidad de adicionar períodos en uno u otro cargo, pero de ninguna manera acumulando o relacionando con tiempos de servicio a la Nación, los cuales, en todo caso, no son aquellos en los que hubiese existido financiación de las acreencias laborales a través del Sistema General de Participaciones, sino en los que se advierta que el



nombramiento fue efectuado directamente por el Ministerio de Educación Nacional, o por un alcalde o gobernador pero en representación del Gobierno Nacional.

iii) Que haya ostentado alguna vinculación bajo las anteriores calidades con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.

iv) Que haya demostrado buena conducta en su labor, desempeñada con honradez y consagración.

Es así como tiene la Sala de decisión que en el caso concreto se verifica con amplitud del acervo probatorio obrante en el expediente el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales ya referidos, conduciendo a la decisión confirmatoria de la postura del a quo.



**PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL
CONSEJO DE ESTADO**

1. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / Medida cautelar, requisitos de procedencia. Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Auto de 30 de agosto de 2024. Radicación: 050012333000-2023-00364-01. C.P. Dr. JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ.

Radicación: 050012333000-2023-00364-01.

En esta ocasión Chubb Seguros Colombia S.A. presentó una demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales contra la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA), solicitando la nulidad de las Resoluciones 132 del 31 de agosto de 2022 y 238 del 29 de diciembre de 2022, así como del oficio E202320001006 del 24 de enero de 2023. Estas resoluciones declararon el incumplimiento del contrato de obra 450 de 2019, suscrito entre VIVA e INGECON S.A.S., y la ocurrencia del siniestro por incumplimiento del contrato, disponiendo el pago de los perjuicios causados por el contratista, estimados en \$8.335.334.846.

En lo atinente a la procedencia de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa que, a petición de parte debidamente sustentada, el juez o magistrado ponente podrá decretar motivadamente las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

En el marco de las diversas medidas cautelares contempladas en el proceso contencioso administrativo está la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, consagrada desde el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 230 y siguientes del CPACA.



Respecto de los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional, el artículo 231 del CPACA establece los siguientes: (i) que sea solicitada por el demandante o por quien la ley le otorgue esa facultad; (ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; y, (iii) si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia, al tratar el tema de la formalidad del acto administrativo y la nulidad proveniente de su desconocimiento, han adoptado el criterio de que no cualquier defecto tiene la virtualidad de invalidar una decisión de la Administración, puesto que “...no todas las formas tienen un mismo alcance o valor...” dado que hay exigencias procedimentales sustanciales, como meramente accesorias, siendo únicamente las primeras las que realmente inciden en la validez del acto y su surgimiento a la vida jurídica.

Entonces, al juez le corresponde determinar en cada caso, la clase de requisitos o procedimientos cuyo cumplimiento se echa de menos en la demanda y se aduce como causal de anulación de un acto administrativo, para establecer si dicha irregularidad es de tal entidad que pueda llegar a cambiar la decisión cuestionada, aspecto que impone un análisis ponderado de las actuaciones que precedieron la expedición del acto, a la luz de la determinación del régimen aplicable.

Según aduce la parte demandante, los actos demandados se expidieron vulnerando el debido proceso y de forma irregular, dado que a través de ellos se impuso una sanción de plano sin que previamente se haya agotado el procedimiento que garantizara el derecho de defensa y de contradicción del contratista y del garante, esto es, aquel que está contemplado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 o, en el Manual de Contratación de la entidad demandada vigente para la época de ejecución del contrato 450 de 2019 (cuyo artículo 20 remite al procedimiento general del CPACA).



De cara a los argumentos planteados por la demandante, y los que opone la entidad demandada (quien considera, además, debía darse aplicación a lo previsto en el artículo 1077 y siguientes del Código de Comercio), el análisis de los aspectos que son objeto de discusión (lo atinente al adelantamiento o no de un procedimiento previo a la expedición de los actos cuestionados y a la imposibilidad de controvertir los medios de prueba que sustentaron las decisiones adoptadas por la Empresa de Vivienda de Antioquia) se realizará teniendo en cuenta los medios de defensa que se propongan y las razones probatorias que los sustenten, lo cual se desarrollará en el curso del proceso como mejor forma de verificación de los supuestos de la demanda, para lo cual se debe considerar entre otros, el régimen jurídico aplicable al contrato 450 de 2019.

Así las cosas, tenemos que este mecanismo de cautela no se soporta de manera exclusiva en la verificación de los efectos del acto, pues la relevancia de su análisis, solo estará presente cuando estén dados los elementos de legalidad o constitucionalidad que permitan anticipar un juicio por violación de una norma superior, para así verificar de cara al interés que se trae a juicio, el perjuicio que sobre el derecho o interés que se pretende restablecer o resarcir habría de producirse en caso de no adoptarse la medida suspensiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, además de que los argumentos manifestados por la parte demandante para solicitar la suspensión de los actos impugnados, no llevan al grado de convicción necesario para decretar una medida de tal naturaleza, y los efectos económicos que dichos actos puedan causar a Chubb Seguros Colombia S.A., no suponen que se haya incurrido en una de las causales de anulación, ni mucho menos que estén viciados de nulidad, pues los actos administrativos están llamados a producir efectos en tanto, una vez en firmes, adquieren los atributos de ser ejecutivos y ejecutorios (artículos 89, 91 y 99 del CPACA), salvo que, entre otras causales previstas en la ley, se decrete su suspensión provisional.



Finalmente, conviene precisar que en el curso del proceso se definirá acerca de la naturaleza jurídica de los actos demandados, en tanto ello requiere de un análisis que supera el permitido en sede cautelar.

2. EJECUTIVO / Impugnación de los requisitos formales por medio del recurso de reposición. Aplicación del CGP. Modificación del título. Seguir adelante la ejecución con la obligación de pago insoluta. Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 30 de agosto de 2024. Radicación: 080012333000-2012-00312-01. C.P. Dr. JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ.

Radicación: 080012333000-2012-00312-01

El Instituto Nacional de Vías (Invías) presentó una demanda ejecutiva contra el Consorcio Constructores Regionales, integrado por Civilec Ltda., Serinco de Córdoba S.A., Orlando Enrique Jimeno Gómez y Gustavo González González, así como contra la Compañía de Seguros Colpatria S.A. con fundamento en el incumplimiento del contrato de obra No. 590 de 2009 y la consecuente imposición de una cláusula penal pecuniaria, así como la declaración de un siniestro cubierto por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.

Como elemento de base en la presente decisión, el régimen normativo aplicable corresponde al CGP, conforme a la regla de transición del numeral 4º del artículo 625 de dicho cuerpo normativo, referido a que los procesos ejecutivos que se encontraran en curso al momento de la entrada en vigencia del referido estatuto, una vez hubiese vencido el término para proponer excepciones, debían continuar conforme a las reglas allí dispuestas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el auto que ordenó librar mandamiento de pago fue notificado en el año 2015. Así, una vez surtido el trámite procesal según la prescripción normativa del C.P.C. y al entrar en vigencia el C.G.P. conforme a la regla de transición, el juez de ejecución profirió sentencia de conformidad con las disposiciones establecidas en esta nueva normativa. De modo que el



a quo en observancia de la regla de transición aplicó acertadamente la norma del CGP.

Para el trámite de las excepciones, el CGP establece que aquellos hechos que configuren excepciones previas deberán alegarse mediante recurso de reposición contra el mandamiento de pago y aquellas consideradas como excepciones de mérito deberán formularse dentro de los diez días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo.

En el caso que nos ocupa, las excepciones de inexistencia absoluta del consorcio y vía jurisdiccional inadecuada al tener la calidad de previas debían ser formuladas mediante recurso de reposición contra el auto que libró mandamiento de pago, cuestión que no ocurrió, por lo que en principio le impedía al a quo pronunciarse al respecto en la sentencia hoy recurrida. No obstante, la Sala recaba en que en este tipo de procesos, en aras de verificar la exigibilidad y los requisitos de forma del título, el operador judicial, al momento de dictar sentencia, podrá pronunciarse sobre aquellos aspectos formales de los que carezca el título.

Sobre los requisitos formales atinentes a los documentos que integran el título, esta Corporación ha señalado que los documentos que constituyen el título ejecutivo deben ser aportados en original o en copia auténtica -inciso 2° del artículo 215 del CPACA-, precisando que la valoración de las copias simples no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley.

En decisión de unificación se definió el valor probatorio de los documentos aportados en copia simple en los procesos ordinarios, salvo en lo que concierne a los procesos ejecutivos, caso en el cual los documentos que integran el título base de recaudo -sea título simple o complejo-, deberán aportarse en original o en copia auténtica.

En este caso, la parte ejecutante debía aportar en original o en copia auténtica los documentos que integran para este caso el título



ejecutivo complejo, lo cual ocurrió, por tanto, se concluye que se encuentra debidamente integrado el título base de ejecución.

En relación con los requisitos a que se refiere el numeral 4° del artículo 297 del CPACA, y particularmente si era exigible o no el acta de liquidación del contrato, la Sala se decanta por no considerarlo en tanto la cláusula penal por el incumplimiento del contrato no está ligada o concatenada a la liquidación de aquél, acto que corresponde a un cruce final de cuentas que no tiene por objeto y fin suspender la exigibilidad de las obligaciones previas, particularmente aquellas que no están atadas a la finalización del contrato y a la ejecución definitiva de las obras contratadas, más aún cuando las reglas que gobiernan el pago de la misma son las propias del derecho común, en las que no media previsión sobre condición, plazo o término para efectuar el pago o sujetar su exigibilidad a un hecho posterior.

De cara a la imposición de la cláusula penal por el incumplimiento contractual, la entidad estatal podrá exigir su cumplimiento por vía judicial, en la medida en que acredite la mora del deudor, bajo las estipulaciones consagradas en el acto administrativo.

De esta manera, en tanto el acto administrativo en el que se hace efectiva la cláusula penal por el incumplimiento del contrato no está ligado o concatenado a la liquidación de aquél, impone una obligación clara y exigible por la vía judicial.

En esa medida, como en el auto que libró mandamiento de pago y en el que siguió adelante con la ejecución se ordenó a Civilec Ltda., Serinco de Córdoba S.A., Carlos Enrique Jimeno Gómez y Gustavo González González, integrantes del Consorcio Constructores Regionales cancelar la suma debida en favor del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-; sin perder de vista que, respecto de AXA Colpatria Seguros S.A. se terminó el proceso por pago por la suma de \$570'786.769,00 correspondiente al 65%, se modificará la sentencia de primera instancia para seguir adelante con la ejecución, pero en relación con el monto de la obligación restante, es decir, \$307'342.414,09 correspondiente al 35% faltante.



Finalmente, respecto de la falta de exigibilidad de la suma contenida en el artículo 4º de la Resolución 3534 de 2012, la Sala no está llamada a pronunciarse en tanto esa determinación administrativa fue removida del ordenamiento jurídico por la vía de la declaratoria de nulidad, lo que significa que la obligación que se pretendía exigir dejó de existir.

3. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS, características esenciales. RÉGIMEN JURÍDICO. No aplican automáticamente las reglas de los contratos estatales, sino que se rigen, primordialmente, por lo estipulado en ejercicio de la autonomía de la voluntad // INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO – Se debe atender a la intención de las partes más que al tenor literal de las palabras. BUENA FE EN EJECUCIÓN DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Implica que las entidades actúen mancomunadamente en procura de los propósitos mutuamente pactados // INCUMPLIMIENTO – Se refiere a la inobservancia que afecte de manera significativa los propósitos coincidentes de las entidades en la celebración del convenio, su verificación implica evaluar si quien lo alega ha honrado con su conducta la buena fe objetiva. // LIQUIDACIÓN – No procede la orden a las partes para efectuarla // LIQUIDACIÓN JUDICIAL – No procede cuando no hay prueba del balance general de las obligaciones del convenio y se deniegan las pretensiones económicas del demandante. Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 30 de agosto de 2024. Radicación: 730012333000-2018-00169-01. C.P. Dr. FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ.

[Radicación: 730012333000-2018-00169-01.](#)

El proceso tiene su génesis cuando el Ministerio de Vivienda presentó una demanda de controversias contractuales contra el Municipio de Ibagué, solicitando: declarar el incumplimiento del convenio interadministrativo No. 079 de 2013. 2, ordenar la restitución de los aportes económicos realizados por el Ministerio, junto con sus rendimientos financieros, imponer el pago de la cláusula penal pecuniaria



pactada en el convenio, ordenar la liquidación del convenio y condenar en costas al Municipio.

Para verificar los demás presupuestos procesales y decidir el caso concreto, debe analizarse si el “convenio interadministrativo de asociación núm. 079 de 2013, suscrito entre el Ministerio y el Municipio, que suscita el conflicto, reúne las características del tipo de relación jurídica bilateral contemplada en el inciso primero del artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

Por todo lo anterior, para la solución del presente conflicto, contabilizar el término de caducidad y analizar el alcance de las obligaciones pactadas, debe tenerse presente que, de acuerdo con la línea jurisprudencial reiterada de esta Subsección, no es posible acudir automáticamente a lo dispuesto por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) para determinar las normas aplicables a los convenios interadministrativos previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Esta premisa debe ser tenida en cuenta para efectos de determinar la oportunidad de la acción, en función de las facultades previstas en el acuerdo para su liquidación (de forma bilateral o unilateral), así como para estudiar la pretensión dirigida a que se ordene la realización de este ejercicio.

Se ha dicho que estas relaciones, por tener un carácter cooperativo y asociativo, siguen primordialmente lo pactado por el acuerdo de voluntades suscrito entre las partes, como expresión de la regulación autónoma de las entidades que concurren a su celebración. De allí que, solo por manifestación expresa de las partes, se habrá de acudir al régimen general de contratación estatal, siempre que no se contraría aquello que caracteriza a este tipo de convenciones: la finalidad de alcanzar mancomunadamente un determinado propósito común.

En efecto, como lo ha desarrollado igualmente la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta corporación, “dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenidas en la actualidad en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, no



resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que ese Estatuto lo que esencialmente regula son relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso”

Revisado entonces el acopio probatorio verifica la Sala de decisión que, el convenio sí requería ser liquidado por voluntad expresa de las partes. Con todo, en el expediente no obra acta de liquidación bilateral firmada por las entidades cooperantes ni consta un acto de liquidación unilateral que desarrolle la facultad dispuesta en la cláusula décima séptima, de manera que no se acreditó que dicha labor fuese adelantada de mutuo acuerdo ni de forma unilateral por el Ministerio. En este contexto, conforme a la normativa procesal, el cómputo del término para hacer ejercicio oportuno del derecho de acción, sin que se haya producido la liquidación del convenio, debía considerar tanto el lapso de 4 meses pactado por las entidades para adelantar dicha labor, como el tiempo de 2 meses que confiere el CPACA a la liquidación unilateral en vista de que esa facultad fue estipulada expresamente.

De tal suerte, la Sala encuentra que el inicio del plazo convencional, conforme a lo pactado por las partes, no tuvo en cuenta la necesidad de que se agotaran previamente las etapas anteriores que necesariamente incidirían en la ejecución de la Fase II del proyecto de mejoramiento, sin las cuales las obras -como efectivamente sucedió- no lograrían completarse dentro del término establecido para ello. Esta conducta mutuamente contraria a la previsión de los tiempos que llevaría la ejecución de las obras dentro de la vigencia del convenio también es notoria con las dos prórrogas al plazo. La primera, por demoras en los trámites de la extensión del préstamo que el propio Ministerio pactó con el BID; y la segunda por los tiempos en los trámites de los estudios y diseños ante entidades del Municipio, situaciones que fueron consentidas por el Minvivienda.

Además, como se desprende de las comunicaciones de la supervisión del convenio, la demandante conocía que no era posible ejecutar por completo los contratos de obra e interventoría durante el término del acuerdo suscrito con el Municipio, independientemente de que el plazo



inicial de los negocios fuera el solicitado por la supervisión del Ministerio. En consecuencia, había razones valederas para acceder a la prórroga del convenio en aras de cumplir con lo pactado, por lo que, al negarse a esa petición de la entidad territorial, a través de la supervisión del convenio que no estaba facultada para rechazar esa posibilidad, la demandante desconoció la buena fe objetiva.

Por todo lo anterior, aunque el Municipio sí se separó formalmente del plazo del convenio, los actos del Minvivienda impiden imputar responsabilidad patrimonial a la entidad territorial. Precisamente, por acceder a la ejecución del convenio sin concluir los estudios y diseños, reconocer que los contratos no serían consumados durante el plazo del convenio, y rehusar la extensión del término del acuerdo de voluntades sin justificación alguna, la entidad demandante no actuó de conformidad con la buena fe que, así como en las relaciones contractuales, rige a los convenios interadministrativos, e impone el deber de obrar con lealtad, encaminada a la realización del proyecto de mejoramiento integral del barrio “Las Delicias” como el propósito coincidente de las entidades en la celebración del convenio que, de acuerdo con lo probado en el proceso, se cumplió, aunque formalmente por fuera del plazo pactado en el convenio y sus otrosíes.

Comoquiera que, en el presente caso, quedó acreditada la ejecución de las obras consagradas en el contrato de obra No. 3118 el 26 de noviembre de 2015 (estructurado por el Municipio como entidad contratante), es claro que el objeto convenido fue cumplido, a pesar de que se hubiera realizado su entrega con posterioridad al 31 de diciembre de 2015. En ese orden de ideas, no es procedente la devolución de los recursos que aportó la demandante, ni esta tiene motivos válidos para alegar, en los términos de su recurso de apelación, que el Municipio haya ejecutado las obras sin su control ni la cobertura de la póliza de cumplimiento de las obligaciones del convenio, porque su actuar contribuyó en que los trabajos se ejecutaran por fuera del marco temporal formalmente pactado en el convenio interadministrativo y sus prórrogas. Aunado a ello, la Sala no encuentra que el ente territorial estuviese limitado a una serie de parámetros para la estructuración del proceso de selección y la



ejecución del contrato de obra derivado, sino que se le otorgó libertad para ello en los términos del numeral 17 de la cláusula segunda del convenio interadministrativo.

En ese sentido, no hay prueba alguna de que la supuesta desatención de los deberes convencionales en seguir lo indicado por la supervisión, o de rendir informes trimestrales, tuviera un impacto relevante en la consecución del plan de mejoramiento integral del barrio. Por el contrario, las pruebas allegadas por el Municipio demuestran que las prestaciones cuya ejecución estaba prevista finalmente se cumplieron, con lo cual se ratifica la conclusión a la que arribó el a quo al señalar que el objeto comercial no fue deshonrado por la demandada.

Por todo lo anterior, no se configuró la responsabilidad por los incumplimientos alegados en la demanda y, en consecuencia, no hay lugar a imponer el reintegro de la totalidad de los recursos aportados por el Ministerio junto con sus rendimientos financieros, ni viene procedente condenar al Municipio por el valor de la cláusula penal pecuniaria pactada en el convenio como secuela de una infracción convencional de la demandada.

Para concluir la Sala destaca que, a la luz de la carga probatoria consagrada en el artículo 167 del CGP, la entidad demandante debía allegar los medios demostrativos para sustentar su pedimento, obligación que -conforme a lo ya explicado- no fue satisfecha, y que no es del caso asignar a la entidad accionada, como consecuencia de la igualdad de condiciones en que se hallan las partes.

4. REPARACIÓN DIRECTA / FALLA DEL SERVICIO. RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACTIVIDADES PELIGROSAS / CONDUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA – ante la ausencia de prueba sobre las circunstancias en las que se produjo el daño no es posible analizar su imputación contra la demandada. Incendio producto de un corto circuito. Mantenimiento de las estructuras de transmisión de energía. Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera.



Subsección A. Sentencia de 30 de agosto de 2024. Radicación:
520012333000-2017-00308-01. C.P. Dr. JOSÉ ROBERTO
SÁCHICA MÉNDEZ

Radicación: 520012333000-2017-00308-01

Consejo de Estado confirma negativa de responsabilidad de centrales eléctricas de Nariño en incendio de trapiche.

La conducción de energía eléctrica es catalogada como una actividad peligrosa, la cual es entendida como aquella que por su naturaleza lleva implícito el riesgo de un poder destructivo y tiene la capacidad de ubicar a terceros en una situación de riesgo o peligro latente, no obstante, lo cual es permitido, en tanto es necesaria para el desarrollo social y económico.

Debido a que estas actividades suponen la concreción de un peligro, a quien las ejecuta le son exigibles las mayores cargas de cuidado y precaución, tendientes a evitar la concreción del riesgo y la afectación a terceros y, en el evento de que esto se concrete y así se impute al ejecutor de la actividad, no puede desprenderse del deber de indemnizar a la víctima si no es acreditando la intervención de aquella, de un tercero o de una fuerza mayor en la ocurrencia del suceso, pues de otro modo, al dueño de la actividad le asiste responsabilidad patrimonial. Con todo, si en el análisis de las circunstancias fácticas se evidencia que el daño está relacionado con una actividad peligrosa, pero acaeció por la falta de diligencia o cuidado de su ejecutor, le seguirá asistiendo responsabilidad, pero le será atribuible a título de falla en el servicio, siempre que no se evidencie una injerencia de la conducta de la víctima en el suceso dañoso.

Para la Sala, a partir de la valoración conjunta del material probatorio no es posible establecer de manera suficiente que el incendio ocurrido el 19 de junio de 2015 en el trapiche denominado “La Hacienda” haya obedecido a una actuación relacionada con la prestación del servicio de energía eléctrica por parte de CEDENAR, por manera que no hay criterio de causalidad o imputación entre aquella y el daño alegado.



Esta decisión subraya la importancia de contar con pruebas suficientes y claras para establecer la responsabilidad en casos de daños por actividades peligrosas y la necesidad de cumplir con las normas técnicas y de seguridad en la operación de instalaciones eléctricas.



**PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
SANTANDER**

1. NULIDAD ELECTORAL Sentencia de 26 de agosto de 2024.
Radicado: 680012333000-2024-00024-00. DEMANDANTE: FREDY
ANDRES GALVIS BARRERA. **DEMANDADO:** ELECCION DE ELKIN
ALFONSO REYES PLATA COMO ALCALDE DEL MUNICIPIO DE OIBA.
M.P. Dra. FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA

Radicado: 680012333000-2024-00024-00

Tribunal Administrativo de Santander niega nulidad electoral en elección de alcalde de Oiba para el período 2024-2027 por presuntas irregularidades en la jornada electoral del 29 de octubre de 2023, incluyendo la autorización irregular de votos, prácticas corruptas y trashumancia electoral.

DESCRIPTOR:

SENTENCIA ANTICIPADA / TRANSHUMANCIA ELECTORAL

RESTRICTOR

Elección alcalde municipal de Oiba Stder. Irregularidades jornada electoral, autorización irregular de votos. Trashumancia, elementos de estructuración. Carga probatoria. Valor probatorio de las fotografías, capturas de pantalla y videos.

DECISIÓN

Deniega las pretensiones de la demanda y remite copia de la decisión y del expediente de la referencia a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, para que dentro de su competencia determinen la eventual configuración de conductas penales y/o disciplinarias respecto de las irregularidades acreditadas en el presente trámite respecto de las 120 personas que sufragaron en el municipio de Oiba-s-, pese a la decisión del Consejo Nacional Electoral de dejar sin efectos la inscripción de sus cédulas.



TESIS

La tesis del Tribunal se basó en los siguientes puntos clave:

1. **Autorización de votos:** Las 22 personas relacionadas para votar en la mesa 29 estaban debidamente autorizadas conforme a los actos administrativos del Consejo Nacional Electoral y la Fiscalía General de la Nación, amparados por presunción de legalidad. No se encontraron irregularidades en estas autorizaciones.
2. **Trashumancia Electoral:** No se aportaron pruebas suficientes para desvirtuar la presunción de residencia electoral de los votantes. La metodología de distribución ponderada aplicada no alteró el resultado electoral, manteniendo la elección de Reyes Plata. Además, no se demostró que los votantes no residían en el municipio de Oiba ni que los votos de personas cuya inscripción fue revocada afectaron el resultado final.
3. **Prácticas Corruptas:** No se demostró que Reyes Plata hubiese incurrido en prácticas corruptas que afectaran la libertad del voto. Las pruebas aportadas, como fotografías y videos, no fueron suficientes para acreditar las irregularidades alegadas, y no se pudo establecer que las actividades del candidato comprometieran la libre determinación de los votantes.

En resumen, el tribunal determinó que no había pruebas suficientes para anular la elección de Elkin Alfonso Reyes Plata como alcalde de Oiba, y por lo tanto, negó las pretensiones de la demanda.

De tal suerte, sin la demostración del primer elemento de la trashumancia, esto es, la acreditación de que las personas enlistadas en la demanda y los jurados de votación igualmente en ella referidos, no residían en el municipio de Oiba – S, pues no fue satisfecha la carga de probar que el sufragante no se encuentra en ninguna de las situaciones que lo habilita para votar en la circunscripción en que lo hizo, esto es, no se desvirtuó la decisión personal del votante frente a la escogencia de una de entre las varias formas de residencia electoral admitidas por la ley y jurisprudencia-, tampoco hay lugar a acometer el estudio del elemento de incidencia de su voto en el resultado de las elecciones.

De otra parte, en relación con el reproche de la demanda según el cual, personas votaron a pesar de que la inscripción de su cédula fue revocada, y que pese a que el CNE repuso parcialmente la decisión de



revocar la inscripción de algunas cédulas en el municipio, dicha decisión no está soportada en los datos del ADRES incurriendo en la conducta reprochada en el artículo 275-7 de la Ley 1437 de 2011, pasa la Sala, atendiendo al listado de cédulas de ciudadanía relacionadas por el actor y con vista en el FORMULARIO E11, así como en las Resoluciones 8779 del 08 de septiembre de 2023, 5855 del 02 de agosto de 2023, 11448 del 27 de septiembre de 2023, 12954 del 11 de octubre de 2023, 14114 del 22 de octubre de 2023 del Consejo Nacional Electoral, a referir las siguientes situaciones relevantes verificadas: frente a los 129 ciudadanos enlistados en la demanda, respecto de quienes se afirmó, votaron pese a que la inscripción de su cédula fue revocada por el Consejo Nacional Electoral por falta de arraigo electoral en el municipio de Oiba -S-, lo siguiente: a) 7 de las cédulas relacionadas, no registran inhabilitación, no acreditándose irregularidad alguna frente a su inscripción. B) De los 18 ciudadanos que interpusieron recurso de reposición contra la Resolución 8779 del 08 de septiembre de 2023, a 5 de ellos se les resolvió favorablemente mediante Resolución 12954 de 2013, habilitados nuevamente para ejercer el derecho al voto en el municipio de Oiba -S-. c) 117 ciudadanos sufragaron en el municipio de Oiba -S- habiendo sido dejada sin efectos la inscripción de sus cédulas por no establecer su arraigo electoral en el municipio, mediante Resolución 5855 del 02 de agosto de 2023 y Resolución 8779 del 08 de septiembre de 2023 - según relación anterior-; número dentro del que se incluyen las 13 personas a quienes se les resolvió desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto.

Así, al constatar que 117 personas, a quienes se les había revocado su inscripción de la cédula por falta de arraigo, a través de actos administrativos amparados por presunción de legalidad -sin prueba en contrario-, sufragaron en el municipio de Oiba -S-, acreditados han de tenerse los dos primeros requisitos para la prosperidad del cargo objeto de estudio, advirtiéndose que frente a las demás no se encuentra desvirtuada su presunción de residencia.

Pasa la Sala a efectuar el análisis del requisito de incidencia en el resultado de la elección, advirtiéndose que, conforme lo ha sostenido



el H. Consejo de Estado, el análisis de la incidencia de las irregularidades identificadas está estrechamente relacionado con el principio de eficacia del voto, por lo que, la anulación del acto de elección está condicionada a que las irregularidades de los documentos electorales, debidamente acreditadas, tengan la magnitud suficiente para alterar el resultado electoral.

Al respecto, y teniendo en cuenta la imposibilidad de establecer cuál de los entonces dos (2) candidatos a la alcaldía municipal de Oiba resultaron favorecidos con la irregularidad acreditada, en razón al secreto del voto, y atendiendo la diferencia de votos entre el aquí demandado (ELKIN ALFONSO REYES PLATA: 3653) y el segundo candidato (FREDY ANDRES GALVIS BARRERA: 3590) -que lo fue de 63 votos-, procedente resulta, para establecer la incidencia de los votos trashumantes en el resultado electoral, no la eliminación directa de los votos como sugiere el demandante pues no hay forma de identificar a que candidato afectó la irregularidad, sino de efectuar una «afectación ponderada» de los sufragios o «distribución porcentual»; metodología que aplica tanto para el análisis de los cargos de nulidad contra una elección a un cargo uninominal como para corporaciones públicas, que busca establecer de manera proporcional el favorecimiento de dicha votación respecto de los contendores electorales, propendiendo por dar eficacia a la voluntad libre y espontánea de los ciudadanos mayoritariamente expresada en las urnas, tal y como fue señalado por el H. Consejo de Estado en sentencia del 27 de enero de 2022; oportunidad en la que hizo alusión a las conclusiones, extraída de la providencia del 9 de febrero de 2017, acogida por esa Sección.

Y, refiriéndose al análisis de la incidencia bajo el sistema de afectación ponderada, esa H. Corporación ha establecido que dicha metodología «consiste en tomar el número de votos fraudulentos acreditados en una mesa de votación y distribuirlos en forma ponderada entre los candidatos que hayan obtenido votos en la mesa o mesas donde se presentaron las irregularidades, bien sea para agregar o quitar votos»; precisando que, la declaratoria de nulidad del acto de elección enjuiciado sólo procederá si de la aplicación del sistema de distribución



ponderada resulta una alteración respecto a los resultados del certamen eleccionario, so pretexto de asegurar la eficacia del voto de la mayoría, de conformidad con el artículo 1º del Código Electoral.

Descendiendo al caso concreto, procede la Sala a efectuar el estudio de la incidencia en el resultado de la elección, para lo cual, ha de tenerse en cuenta el FORMULARIO E-26 ACL, así como el ACTA DE ESCRUTINIO E-24 que contienen la información mesa a mesa de cada puesto de votación y en la que se plasman los resultados de las elecciones, documento que refleja el consolidado de estas mesas, de forma detallada, por parte de cada comisión escrutadora, a partir de la información diligenciada en los E-14, documentos públicos consultados en el página web oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Conforme la verificación efectuada, a partir de la aplicación del sistema de distribución ponderada se concluye que, pese a la existencia de 117 votos irregulares, ello no tuvo la incidencia suficiente para que los resultados obtenidos en la elección a la alcaldía de Oiba -S- fuesen distintos, es decir, que, de no ocurrir, el demandado no hubiese sido el candidato con mayor votación dentro del proceso electoral y que, como se invocó en la demanda, el candidato Fredy Andrés Galvis Barrera tenía un mejor derecho, por lo que, en aplicación del principio de eficacia del voto, la elección del señor ELKIN ALFONSO REYES PLATA debe permanecer en el ordenamiento jurídico y en tal virtud, se declarará no probada la causal de nulidad objeto de estudio.

De la causal de «prácticas corruptas adelantadas directa o indirectamente por candidatos a cargos de elección que afecten la pureza y libertad del voto de los electores» (arts. 40 y 258 de la Constitución Política), tenemos que esta se fundamenta en manifestaciones que indican que el demandado ELKIN ALFONSO REYES PLATA hizo campaña a la alcaldía de Oiba -S- desde finales del año 2022, esto es, por fuera del calendario electoral, «repartiendo mercados y regalos en épocas de navidad», cuestionando la fuente de los recursos para sufragar las actividades ejecutadas, que tildó de onerosas por el «exceso de dinero, maquinaria y dádivas de parte del candidato REYES PLATA (tanto directa como indirectamente)»;



campaña que afirma, contó con el apoyo de la administración local. Lo anterior, asegura incidió en la libre determinación de los ciudadanos logrando que el elector se viera seriamente afectado en su decisión. Invocando que se presentaron denuncias ante diferentes órganos como la Procuraduría; el CNE, TRIBUNAL DE GARANTIAS, MOE, etc, poniendo en conocimiento situaciones que incidieron en el electorado.

En orden a desatar el problema jurídico planteado en torno a la causal de nulidad electoral de comisión de prácticas corruptas imputada al señor ELKIN REYES PLATA, sea lo primero precisar que, tal y como lo ha puntualizado el H. Consejo de Estado, dada la naturaleza objetiva del medio de control de nulidad electoral, ha de verificarse o desvirtuarse la comisión de las prácticas corruptas con la participación directa o indirecta del candidato al cargo de elección popular, sin que haya lugar a estudiar aspectos subjetivos de su conducta tales como la culpabilidad. Así, ha señalado, «es imperativo demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular, o que sabía de ella y con su anuencia se adelantó el comportamiento transgresor, constituyéndose en prácticas corruptas y antidemocráticas que buscan coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios en los resultados electorales».

Ahora bien, en el sub lite, se advierte que, como prueba de la presunta existencia de prácticas corruptas que precedieron la elección del demandado ELKIN REYES PLATA se aportan las siguientes, frente a las cuales se referirá la Sala en forma individual y conjunta.

En este punto advierte la Sala que, las simples capturas (imágenes) así aportadas, no serán valoradas como mensajes de datos (Ley 527 de 1999, artículo 2, literal a) en tanto no corresponde al formato original en el que se aportaron, teniendo sí aptitud probatoria como documentos bajo cuyas reglas se valorarán (inciso 2° art. 247 del C.G.P), lo que tendrá lugar en conjunto con los demás medios de prueba recaudados y conforme las reglas de la sana critica. Al respecto se advierte que, su aportación no tuvo lugar en forma adjunta al escrito de demanda, sino que fueron incorporadas dentro de su contenido indicándose el link de consulta, o hacen parte del contenido de las



presuntas denuncias; pruebas que, pese a la forma en que se presentan, fueron objeto de valoración por la Sala, por corresponder a los videos e imágenes que se anuncian aportados como prueba relativos a los presuntos hechos denunciados, que constituyen finalmente los hechos que se invocan como prácticas corruptas en la demanda y que fundamentan la causal de nulidad electoral objeto de estudio.

En este orden de ideas, no acreditándose que el demandado incurrió en prácticas corruptas que generen la anulación de su elección, la causal no prospera.

2. SIMPLE NULIDAD. Sentencia de 22 de agosto de 2024. Radicado: **680012333000-2019-00211-00.** **DEMANDANTE:** LUIS JOSÉ BLANCO MARTÍNEZ. **DEMANDADO:** INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI “IGAC”. **M.P. Dr. IVÁN FERNANDO PRADA MACÍAS**

Radicado: 680012333000-2019-00211-00.

Tribunal Administrativo de Santander niega nulidad de resoluciones catastrales del IGAC, relacionadas con la actualización catastral del municipio del Socorro, Santander.

DESCRIPTOR:

ACTUALIZACIÓN CATASTRAL. FORMACIÓN Y CONSERVACIÓN CATASTRAL / ACTOS PASIBLES DE CONTROL JUDICIAL

RESTRICTOR

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Incremento de avalúos catastrales en el municipio de Socorro. Principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario, y publicidad de actos administrativos. Realización de estudio socioeconómico y visita a la totalidad de los predios. Actos administrativos proferidos en los trámites de inscripción de la formación y la actualización de la formación catastral, se consideran actos administrativos de trámite, no pasibles de control judicial. Marco normativo de la función catastral



DECISIÓN:

NIEGA LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

TESIS

El Tribunal concluyó que las resoluciones demandadas son actos administrativos de trámite y, por lo tanto, no son susceptibles de control judicial. La decisión se basó en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que ha establecido que los actos administrativos expedidos en las etapas de formación y actualización catastral son de trámite y preceden a la etapa de conservación catastral, la cual culmina con el acto de inscripción en el catastro de los cambios presentados en los inmuebles.

Destacó que la función catastral incluye las etapas de formación, actualización y conservación, y que los actos administrativos que ponen fin a la formación y actualización catastral no son definitivos, sino preparatorios; en consecuencia, las resoluciones No. 68-000-051-2018 y No. 68-000-053-2018 no son pasibles de enjuiciamiento a través del medio de control de nulidad simple.

Indica entonces la ponencia que la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha prohiado la tesis consistente en que, los actos administrativos que expiden las Direcciones Territoriales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en virtud de la desconcentración administrativa, no tienen el carácter de nacionales, sino territoriales. Al respecto, conviene recordar que el artículo 28 del Decreto 208 de 2004, por el cual se modifica la estructura del IGAC, precisa que esta entidad cuenta con direcciones del nivel territorial, las cuales ejercen sus funciones dentro del ámbito territorial en el cual se encuentran; así, la anterior norma debe ser leída en concordancia con el artículo 8 de la Ley 489 de 1998, que reglamenta la desconcentración administrativa, a partir de la cual se advierte, que cuando se establecen competencias en funcionarios del orden territorial de un organismo, esos actos no tienen el carácter de nacionales, no solamente porque sólo rigen en el ámbito territorial para el cual fueron expedidos, sino también por la jerarquía del funcionario que los expide, el cual es del nivel territorial, no nacional.

Pese a haber circunscrito ya el problema jurídico, previo a decidir cada uno de los cargos de nulidad que fueron planteados, la Sala se concentró en determinar, con apoyo en la jurisprudencia del Consejo de Estado, si las resoluciones demandadas, son actos administrativos definitivos susceptibles de control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; para lo cual, se hizo referencia a la



función catastral y el proceso administrativo especial de formación, actualización y conservación catastral.

Respecto de las etapas del procedimiento catastral, el Decreto 3496 de 1983 establece las etapas de formación, actualización y conservación, tema que abordó la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 4 de agosto de 2023 proferida en el proceso de simple nulidad identificada con el radicado 05001-23-33-0002013-00919-01, precisando que el director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi expidió la Resolución No. 70 de 4 de febrero de 2011 “Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”, norma que, en armonía con el Decreto 3496 de 1983, estableció que etapa de formación catastral, es el proceso a través del cual se obtiene la información correspondiente a los predios de una unidad orgánica catastral o parte de ella, teniendo como base sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico; y, por su parte, la etapa de actualización de la formación catastral es el conjunto de operaciones tendientes a renovar esos datos recolectados. Por su parte, la etapa de conservación, tienen por finalidad reflejar los cambios catastrales en los factores de conocimiento de catastro que inciden en valor del inmueble, con el fin de servir de base para liquidar el impuesto predial y demás tributos que se sirvan del avalúo; de ahí que en la fase de conservación, para determinar el correcto valor del inmueble, el artículo 10 del Decreto 3496 de 1983, precisa que se podrá acudir a las certificaciones de los alcaldes, el valor de las transacciones inmobiliarias o un avalúo de profesional idóneo para confrontarlo con los estudios o pruebas en poder de catastro, quien proferirá el avalúo de conservación que establecerá el valor final del inmueble y, la decisión tomada por catastro puede impugnarse mediante los recursos de reposición y subsidiario de apelación, según el artículo 9 de la Ley 14 de 1983.

De igual manera, se puntualiza que es en esta etapa en la que el propietario o poseedor puede solicitar la revisión del avalúo, como lo establece el artículo 133 de la Resolución 70 de 2011, que determinó que los actos administrativos que se expiden en desarrollo de las etapas de formación y actualización, son actos de trámite y, por lo mismo, no son susceptibles de control de legalidad; postura que ha sido considerada de manera pacífica por la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, al considerar que los actos administrativos que se expiden en las etapas de formación, actualización y conservación catastral son de trámite, no susceptibles de control judicial.



Finalmente, con fundamento en las consideraciones expuestas a partir de la Ley 14 de 1983, el Decreto 3496 de 1983 y la Resolución IGAC 070 de 2011, las cuales constituyen el marco normativo de la función catastral y contienen las fases para levantar la información, física, jurídica y económica de los inmuebles en un municipio determinado; es claro que los actos administrativos que ponen fin a la formación y actualización catastral, corresponden a actos de trámite en la medida en que no ponen fin al procedimiento administrativo de formación catastral sino a una de las etapas que se surten dentro de este.

3. **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Sentencia de 22 de agosto de 2024. Radicado: **680012333000-2023-00374-0.**
DEMANDANTE: ALEJANDRO GALVIS RAMIREZ E HIJOS S.A.S
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA -S-. M.P. Dra. FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA

[Radicado: 680012333000-2023-00374-00.](#)

Tribunal Administrativo de Santander ordena devolución de dinero por cobro ilegal de áreas de cesión en suelos rurales

DESCRIPTOR:

COBRO DE ÁREAS DE CESIÓN TIPO A EN EL COMPONENTE RURAL SUBURBANO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA / DEVOLUCIÓN SUMAS PAGADAS

RESTRICTOR

Municipio de Piedecuesta. Devolución valor pagado en dinero de las cesiones tipo A en suelos rurales suburbanos. Ilegalidad del cobro. Proyectos Pradera del Madrigal y Mirador del Madrigal en terrenos con vocación de parcelación según el plan de ordenamiento territorial del municipio

DECISIÓN

Aplica la excepción de ilegalidad a los artículos 12 y 13 del Acuerdo Municipal No. 007 de 2007, modificatorios de los artículos 85 y 86 del Acuerdo Municipal No. 028 de 2003, así como al artículo 8 del Decreto Municipal No. 106 de 2008, declara la nulidad del oficio del 15 de mayo de 2023 que negó la devolución del dinero pagado



por la sociedad Alejandro Galvis Ramírez e Hijos S.A.S. y ordena la devolución de las sumas pagadas por ese concepto.

TESIS

El Tribunal Administrativo de Santander concluyó que las cesiones urbanísticas gratuitas obligatorias o tipo A fueron autorizadas por el legislador únicamente para suelos urbanos y de expansión urbana, no para suelos rurales y rurales suburbanos. La ley 388 de 1997 no permite que se obligue a realizar cesiones tipo A en suelos rurales, por lo que el municipio de Piedecuesta excedió sus facultades al incluir este tipo de cesiones en su Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

El Tribunal aplicó la excepción de ilegalidad a los artículos 12 y 13 del Acuerdo Municipal No. 007 de 2007, modificatorios de los artículos 85 y 86 del Acuerdo Municipal No. 028 de 2003, así como al artículo 8 del Decreto Municipal No. 106 de 2008. En consecuencia, declaró la nulidad del oficio del 15 de mayo de 2023 que negó la devolución del dinero pagado por la sociedad Alejandro Galvis Ramírez e Hijos S.A.S. por compensación en dinero de áreas de cesión tipo A.

Al amparo del art. 148 de la Ley 1437 de 2011, los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo están facultados para, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos Inter partes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley; decisión de inaplicación que, dispone la norma, solo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha precisado que, «ante la evidente lesión del ordenamiento jurídico, el juez que conoce de un proceso no puede permanecer indiferente bajo la presunción de legalidad de los actos administrativos»; así, ha sostenido que, la excepción de ilegalidad «consiste en la facultad que tienen los jueces administrativos de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior», advirtiendo que, no reemplaza el juicio de validez propiamente dicho y no podría recaer, con carácter general y definitivo, sobre el acto directamente enjuiciado, por cuanto, «como medio exceptivo que es, se circunscribe a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar a solicitud de parte o incluso de oficio, con



efectos inter partes, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior, siempre que este guarde relación directa con el objeto del litigio».

Descendiendo al caso concreto, la parte actora solicita la inaplicación del Acuerdo Municipal 028 del 18 de diciembre de 2003, en sus arts. 85 y 86, modificados respectivamente por los arts. 12 y 13 del Acuerdo Municipal 007 de 2007, y el artículo 8 del Decreto Municipal 106 de 2008, según afirma, por ser manifiestamente contrarios a la Constitución Política y a la Ley, no estar conforme con el interés público o social o atentar contra él y causar agravio injustificado a una persona, en tanto excedió las facultades conferidas por el legislador - Ley 388 de 1997 en sus artículos 13 y 15-, al estar solo permitidas las cesiones urbanísticas obligatorias gratuitas (tipo A) para el componente del suelo urbano y no para el caso del suelo rural. A su turno, pretende se declare la nulidad el acto acusado -Oficio fechado el 15 de mayo de 2023 Rad. 1124-023 (13896)- que le negó reintegro del dinero pagado por la compensación en dinero de áreas de cesión tipo A, por los desarrollos en suelos rurales suburbanos, de los proyectos «Pradera del Madrigal» y proyecto «Mirador del Madrigal», con el reconocimiento de interés moratorios, invocando el cobro de lo no debido.

El análisis de las normas, cuya inaplicación se pretende y aquellas respecto de la que se predica transgresión al ordenamiento jurídico contenidas en la Ley 388 de 1997, permite a la Sala evidenciar que, las cesiones urbanísticas gratuitas obligatorias o Tipo A fueron autorizadas por el Legislador en suelos urbanos, no así en suelos rurales y rurales suburbanos.

De otro lado, al no estar las cesiones gratuitas obligatorias o Tipo A consagradas dentro del componente rural de los planes de ordenamiento territorial de los municipios (art. 14 de la Ley 388 de 1997), no podía el municipio de Piedecuesta, como lo hizo a través del Acuerdo 007 de 2007 (art. 12 y 13, modificatorios de los art. 85 y 86, respectivamente del Acuerdo 028 de 2003) y del Decreto 106 de 2008



(art. 8) -invocando como fundamento la Ley 388 de 1997-, incluir cesiones gratuitas obligatorias o Tipo A en el componente rural en el PBOT de ese municipio, y al hacerlo, extralimitó lo dispuesto por la referida Ley 388 en sus artículos 13 y 15, Ley de ordenamiento territorial que no lo habilitaba para determinar la compensación por cesión de áreas en suelos clasificados como rurales (art. 33 de la Ley 388/97) y suburbanos (art. 34 de la Ley 388/97).

Ahora, se advierte que, ni el art. 15 de la Ley 388 de 1997 invocado como fundamento del Acuerdo 007 de 2007 ni el art. 37 de la Ley 388 de 1997 que el alcalde municipal reseñó lo facultaba para la expedición del Decreto 106 de 2008, disponía que se pudiera imponer Cesiones Tipo A en predios rurales, y al así disponerlo, amplió el alcance de la autorización prevista en la Ley de ordenamiento territorial, violando con ello una norma superior, que no consagró la obligación de las cesiones gratuitas para el componente rural al que esta fue extendida en el POBT del municipio de Piedecuesta -S- a través de los referidos actos, desconociendo dicha entidad territorial los límites a ella fijados por el legislador.

Lo anterior ha sido así reconocido por la Sección Primera del H. Consejo de Estado, quien en sentencia del 30 de noviembre de 2023, prohibió los argumentos expuestos por esa Sección en las sentencias de fecha 12 de marzo de 2020, 22 de octubre de 2020, 11 de marzo de 2021 y, particularmente, del 26 de mayo de 2022, esta última en la que, se aplicó la excepción de ilegalidad de actos administrativos contrarios a lo previsto en la Ley 388 de 1997 que regula la función pública del ordenamiento territorial, en cuando ampliaron los alcances jurídicos de dicha ley respecto a las cesiones gratuitas en los sectores rurales, incluyendo con ello aspectos no regulados en materia de ordenamiento territorial.

Acogiendo las anteriores pautas jurisprudenciales, según las cuales, la Ley 388 de 1997 estableció las cesiones gratuitas obligatorias como parte de los planes de ordenamiento territorial, solamente para el componente urbano y para los suelos de expansión urbana de las entidades territoriales, se concluye que, el municipio de Piedecuesta -



S- al hacerlas extensivas al suelo rural en su plan de ordenamiento territorial, desconoció la norma superior, Ley 388 de 1997, que no lo permite, por lo que, se dispondrá la aplicación, para el caso concreto, de la excepción de ilegalidad a los artículos 12 y 13 del Acuerdo 007 de 2007 expedido por el Concejo Municipal de Piedecuesta -S-, modificatorios de los artículos 85 y 86, respectivamente del Acuerdo 028 de 2003, así como al art. 8 (numeral 1) del Decreto 106 de 2008 expedido por el Alcalde del Municipio de Piedecuesta -S-.

Lo anterior por cuanto afectaron el componente rural con la imposición de cesiones obligatorias o Tipo A; normas con fundamento en las cuales se liquidó las áreas de cesión Tipo A para la compensación en dinero por los desarrollos en suelos RURALES, tratamiento SUBURBANOS de los proyectos «PRADERA DEL MADRIGAL» y «MIRADOR DEL MADRIGAL» -Clase de Suelo Rural – Modalidad Suburbano / Mesa de Jeridas, art. 6 del Acuerdo 07 de 2007- y en las cuales se fundó la negativa de la entidad demandada, contenida en el Oficio fechado el 15 de mayo de 2023 Rad. 1124-023 (13896) -acto acusado- de disponer el reintegro del dinero pagado por la sociedad ALEJANDRO GALVIS RAMIREZ E HIJOS S.A.S por dicha compensación en dinero.

4. ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO. Sentencia de 20 de agosto de 2024. Radicado: **680013333003-2024-00132-01.** **DEMANDANTE:** RAMIRO TRIANA TRIANA. **DEMANDADO:** MUNICIPIO DE PIEDECUESTA. **M.P. Dra. CLAUDIA XIMENA ARDILA PEREZ**

Radicado: 680013333003-2024-00132-01.

Tribunal Administrativo de Santander confirma improcedencia de acción de cumplimiento cuando está encaminada a retirar el reporte de la sanción impuesta y declarada prescrita en la página del SIMIT.

DESCRIPTOR:

IMPROCEDENCIA DE LA ACCION



RESTRICTOR

Municipio de Piedecuesta. Requisitos de procedencia del medio de control. Mandato imperativo vs respuesta a solicitud. Desaparición de reporte en el simit al declarar prescrita sanción por comparendo

DECISIÓN:

CONFIRMA SENTENCIA QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA ACCION DE CUMPLIMIENTO

TESIS

El Tribunal concluyó que la acción de cumplimiento era improcedente porque el oficio aludido por el demandante no contenía un mandato imperativo e inobjetable en cabeza de la entidad accionada. Además, explicó que el oficio se limitaba a informar sobre una posible decisión futura respecto de la prescripción de comparendos del año 2010, sin establecer un término perentorio ni aceptar expresamente la solicitud del demandante.

De otro lado, el tribunal señaló que la decisión de la entidad de no declarar la prescripción del acuerdo de pago y retirar los reportes de la sanción de las plataformas SIMIT y RUNT es susceptible de control judicial a través del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual es el medio adecuado para solicitar la nulidad del acto.

Como marco jurídico de su decisión la ponencia hace referencia a los artículos 87 de la Constitución Política y 1° de la Ley 393 de 1997 que consagran el derecho de toda persona de acudir al juez para hacer efectivo el cumplimiento de las leyes y los actos administrativos.

La jurisprudencia, a partir de las disposiciones de la Ley 393 de 1997, ha establecido los siguientes presupuestos para la prosperidad de la acción de cumplimiento: (i) El incumplimiento de una norma legal o acto administrativo vigente, del cual se derive un mandato imperativo e inobjetable en cabeza de la autoridad accionada para que haga algo o se abstenga de hacerlo. Si la norma prevé una facultad discrecional o contiene elementos que condicionan su aplicación, no se cumplirá con el requisito, (ii) La constitución en renuencia, (iii) La inexistencia de otros medios judiciales de defensa, salvo que se demuestre un



perjuicio irremediable, y (iv) Que el mandato objeto de cumplimiento no establezca gasto público, excepto cuando se encuentre determinado con anterioridad en el respectivo presupuesto.

Finalmente, en cuanto a la existencia de un mandato imperativo e inobjetable en cabeza de la autoridad accionada, el H. Consejo de Estado ha dicho que la norma o el acto administrativo debe contener un mandato perentorio, claro y directo a cargo de la entidad accionada, de manera que, si la norma prevé una facultad de la autoridad, tiene elementos que la condicionan o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá con el requisito y la acción de cumplimiento no sería el medio adecuado.

5. REPARACIÓN DIRECTA. Sentencia de 08 de agosto de 2024.
Radicado: **680013333014-2016-00258-01.** **DEMANDATE:** YURY JEREZ DELGADO Y OTROS. **DEMANDADO:** ICBF. **M.P. Dra. CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

[Radicado: 680013333014-2016-00258-01.](#)

Tribunal Administrativo de Santander confirma responsabilidad del ICBF por lesiones de niño en hogar comunitario

DESCRIPTOR:

LESIONES CAUSADAS A MENOR BAJO CUSTODIA DEL ESTADO

RESTRICTOR

ICBF. Deber de custodia del Estado. Lesiones a menor bajo protección del instituto colombiano de bienestar familiar en hogar comunitario. Acreditación del daño, posición de garante. Deberes de protección, vigilancia, supervisión, cuidado y atención frente al menor. Responsabilidad solidaria

DECISIÓN:

Modifica la sentencia de primera instancia y declara al ICBF responsable por los perjuicios ocasionados a J.D.G.J. y su núcleo familiar. Condena al ICBF a pagar los



perjuicios morales, daño a la salud y perjuicios materiales, condenar a Seguros del Estado S.A. a efectuar el reembolso a favor del ICBF, previo pago del deducible, deniega las demás pretensiones de la demanda.

TESIS

El Tribunal Administrativo de Santander concluyó que el daño alegado fue acreditado y que el ICBF es responsable del daño debido a su control y supervisión de los programas que ejecutan los centros comunitarios. La Sala revocó la condena impuesta a la Cooperativa Multiactiva de Floridablanca, estableciendo que el ICBF es el único responsable. Además, confirmó la tasación de perjuicios realizada en primera instancia y corrigió la orden de reembolso a favor del ICBF por parte de Seguros del Estado S.A., incluyendo el pago del deducible.

Recuerda la ponencia que a través de la ley 7 de 1979, se estableció el Sistema de Bienestar Familiar entendido como un servicio público a cargo del Estado, dirigido a promover la integración y realización armónica de la familia, la protección de los niños y niñas del país, y la vinculación de las entidades públicas con el fin de elevar el nivel de vida de la familia y de sus integrantes.

La entidad principal a cargo de este servicio es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, de manera concreta, tiene a su cargo la protección y efectividad de los derechos contenidos en el artículo 44 de la Carta Política, y en el párrafo 2º del artículo 1º de la ley 89 de 1988.

Puede celebrar un contrato de aportes, principalmente con asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro o con personas de elevada solvencia moral con la finalidad de que esos sujetos privados de manera armónica con el Estado, colaboren en la prestación del servicio de Bienestar Familiar.

Conforme a lo anterior, los hogares comunitarios están constituidos con la intervención y supervisión del ICBF, y tienen como finalidad la atención de necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños y niñas de estratos sociales menos favorecidos.



La constitución y funcionamiento de los hogares comunitarios se encuentra reglamentado en el Decreto 1340 de 1995. De tal suerte, con independencia de la inexistencia de personería jurídica, autonomía administrativa, operacional y financiera de los hogares comunitarios, el ICBF se encarga del funcionamiento y supervisión de estos, teniendo una relación directa, debido a que, desarrollan parte del objeto misional de la entidad, que es, brindar garantías esenciales de los niños y niñas del país; postura que ha sido acogida por el H. Consejo de Estado.

Ahora bien, descendiendo al caso concreto tenemos que, de acuerdo con lo probado, es claro para la Sala que el niño J.D.G.J. padeció un daño consistente en «FRACTURA SUPRACOLDILEA DE HUMERO SEVERAMENTE DESPLAZADA» que implicó realizarle una intervención quirúrgica y no hay motivos para descartar su existencia.

Las demás pruebas como lo son los informes realizados por la Cooperativa y el ICBF en las visitas que realizó a la familia García Jerez también demuestran que el daño ocurrió y que el niño estuvo incapacitado en su casa sin asistir al hogar comunitario.

El dictamen que extrañan las partes demandadas, más que probar el daño, es una herramienta para medir su magnitud por lo que el no haberse practicado no conlleva a entender que el daño no ocurrió, como lo pretende el apoderado del ICBF. En términos generales, las partes tienen libertad probatoria para acreditar el daño y a su vez, el juez debe valorar de forma integral los medios de prueba para así llegar a la convicción o no, que hubo un daño.

Frente a la imputación, la jurisprudencia de la H. Consejo del Estado ha sido pacífica en establecer que le resulta imputable al ICBF los daños ocurridos a los niños, niñas y adolescentes que asisten a los hogares comunitarios y se encuentran bajo el cuidado de las madres comunitarias, ya que la entidad no se desprende de la dirección, control y vigilancia del servicio público que en esos centros de atención



se presta a la niñez, circunstancia suficiente para decidir de manera desfavorable el argumento de defensa relacionado con la autonomía financiera, operacional y administrativa de aquéllos.

En otras palabras, todos los daños antijurídicos causados a los menores de edad que se encuentren bajo el cuidado y protección de los hogares comunitarios, es el ICBF quien está obligado a resarcir los perjuicios causados sin que exista responsabilidad solidaria con los particulares que ejecutan los contratos de aporte con el fin de atender a la primera infancia en el marco de la estrategia “de cero a siempre” en la modalidad de hogares comunitarios de bienestar ya que dichos hogares no son de ninguna manera una forma de administración delegada sino un mecanismo en la ejecución de una función que le corresponde al Estado.

Por tanto, tampoco resulta aplicable la cláusula de indemnidad al ser contraria a normas superiores y, sobre todo, porque esa clase de pactos, de resultar válidos, sólo estarían llamados a surtir efectos entre las partes del convenio y, por tanto, son inoponibles a terceros. En ese sentido, no se le puede trasladar a la víctima y a los demandantes, en su calidad de terceros, en relación con la declaratoria de responsabilidad extracontractual que solicitan, la carga o los efectos de una estipulación contractual de la cual no hicieron parte.

Frente a la solidaridad declarada en primera instancia, conviene precisar que, conforme al inciso 4 del artículo 140 del CPACA, la responsabilidad solidaria ocurre cuando concurren al daño particulares y entidades públicas, es decir, surge cuando dos o más personas producen el daño y la víctima queda facultada para hacer exigible la obligación indemnizatoria a cualquiera de los sujetos.

No obstante, en el presente asunto ya se ha dejado claro que el ICBF es el único responsable dado que asume el deber de garante frente a la protección de la vida y la preservación de la integridad de los niños, niñas y adolescentes mientras se encuentren bajo vigilancia y custodia de un hogar comunitario vinculado al establecimiento.



Bajo la figura de llamado en garantía, al tercero le correspondería asumir económicamente en el pago de la condena que está únicamente en cabeza del ICBF, empero, como se anotó en párrafo anterior, sustancialmente es el ICBF la única llamada a responder por el control y supervisión de los programas que ejecutan los centros comunitarios y por los perjuicios que puedan causarse a los niños, niñas y adolescentes que forman parte de esos programas, por lo que tampoco es posible condenar a la Cooperativa como llamado en garantía.

NOTA DE RELATORIA: El contenido de las notas citadas respecto de las decisiones referenciadas es de carácter eminentemente informativo de conformidad con la labor compiladora de la relatoría; por lo que se resalta el deber de consultar los textos completos de las providencias para verificar el contenido fiel de las decisiones ante posibles yerros en la tarea de clasificar, titular, extractar y divulgar dichos documentos.