



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

BOLETÍN JURISPRUDENCIAL N° 09 DE 2024
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

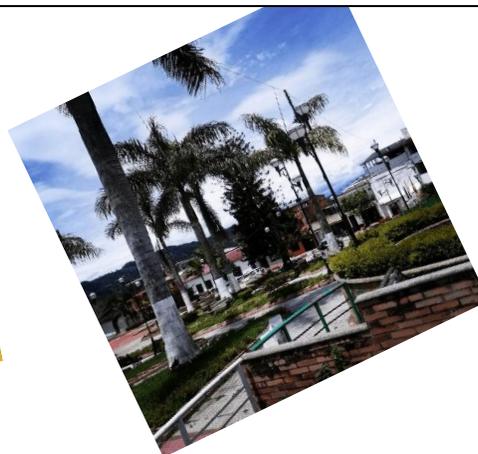
Municipio de La Aguada fundado el 20 de enero de 1.540. Está ubicado en la provincia de Vélez, conocido como «El lindo mirador turístico de Santander».



Municipio de San Benito, fundado en el año de 1.592 por Martín Galeano, ubicado en el territorio que separaba a los indios Guanes de los Chipateas y los residentes de la región de Güepsa que correspondían a las ruinas del pueblo Agatá.



Municipio de La Paz, fundado el 1 de enero de 1793, es un municipio enclavado en las montañas de Santander, apacible, tranquilo, de gentes amables, entusiastas y bondadosos.





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 009 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. REPARACIÓN DIRECTA / Responsabilidad del Estado por la función notarial. Excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Competencia funcional del juez de segunda instancia – se limita a pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio. Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 23 de septiembre de 2024. Radicación: 680012331000-2012-00171-01. C.P. Dr. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS.**

Radicación: 680012331000-2012-00171-01

DR. IMMS

Consejo de Estado confirma fallo en caso de suplantación notarial en Barrancabermeja.

En reciente decisión, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander que negó las pretensiones de los demandantes en el caso de suplantación notarial y medidas cautelares impuestas por la Fiscalía General de la Nación.

El caso se originó en Barrancabermeja, donde los demandantes fueron suplantados en un trámite notarial relacionado con un inmueble de su propiedad. La Fiscalía General de la Nación inició una investigación penal y decretó una medida cautelar sobre el bien, prohibiendo registros en el folio de matrícula del predio. Es así como los demandantes buscaron la reparación de los perjuicios causados por el notario segundo de Barrancabermeja, quien no advirtió la falsedad de los documentos presentados, y por la Fiscalía, que mantuvo la medida cautelar a pesar de que los demandantes no cometieron delito alguno.

Inicialmente la providencia refiere que esa Corporación, en reiterada jurisprudencia ha indicado que el alcance del recurso de apelación no se dirige sin límite alguno a censurar cualquier tipo de actuación o inconformidad generada en el curso del proceso, como tampoco puede estar encaminado a repetir el trámite surtido en primera instancia, pues ya esto fue objeto de comprobación y debate, sino que



busca garantizar el principio de la doble instancia. De modo que es imprescindible que el recurrente ataque los fundamentos de hecho y de derecho que sustentaron la providencia de primera instancia, en lo que considera desfavorable; no basta con la simple interposición del recurso ni resulta suficiente repetir un argumento sin motivos de disenso concretos, por el contrario, la formulación de la apelación debe responder a una tesis que discuta las razones que fundaron la decisión recurrida. En otras palabras, no habrá sustentación o se habrá hecho en forma indebida cuando se realice una réplica auténtica de las razones expuestas en el curso de la primera instancia, puesto que ello dejaría sin contradicción la providencia dictada y reabrirla sin justificación el debate suscitado en dicha oportunidad; y entonces la consecuencia de que el juzgador de la segunda instancia constata una falta de sustentación del recurso de apelación, de carácter material suficiente o adecuada, será, entonces, la confirmación del proveído impugnado, ya que el juzgador de segundo grado quedaría sin elementos para la revisión de la sentencia.

Descendiendo al tema concreto de la providencia recurrida, el Consejo de Estado reafirmó que la Superintendencia de Notariado y Registro no está legitimada en la causa por pasiva, ya que sus funciones no incluyen el control directo o en tiempo real de los actos notariales individuales, y sus funciones son de inspección, vigilancia y control general, pero no sustituye al notario en su función ni responde por cada acto que este autorice.

En lo que tiene que ver con la responsabilidad del notario, la providencia hace alusión al contenido del Decreto 960 de 1970, según el cual los notarios responden por la regularidad formal de los documentos, mas no por la veracidad de las declaraciones ni por la autenticidad de los documentos presentados; de lo que se colige que no hubo falla del servicio notarial, ya que el notario no tenía la obligación legal de verificar la autenticidad de los documentos más allá de su forma externa.

Respecto de la Fiscalía, tenemos que la medida cautelar impuesta por la Fiscalía fue considerada legal y razonable, conforme a la Ley 600 de 2000, que le otorga facultades para proteger los derechos de las víctimas de delitos; y aunque los demandantes no fueron acusados penalmente, el predio estaba vinculado a una investigación por estafa, lo que justificaba mantener la medida hasta la conclusión del proceso penal; lo que desvirtúa la configuración de una vía de hecho ni una omisión indebida por parte del ente investigador.

Así las cosas, tanto el Tribunal como el Consejo de Estado concluyeron que no se probó una falla en el servicio por parte de los funcionarios involucrados, destacando que no se acreditó un nexo causal directo entre las actuaciones de la del notario o la Fiscalía y el daño alegado, toda vez que el notario no tenía la obligación legal de verificar la autenticidad de los documentos más allá de su forma externa, y la



Fiscalía actuó dentro de sus competencias al mantener la medida cautelar hasta la conclusión del proceso penal.

- 2. REPARACIÓN DIRECTA / Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. Diligencia de entrega del bien rematado. Caducidad del medio de control, momento a partir del cual se efectúa el conteo del término.** Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 23 de septiembre de 2024. Radicación: 680012331000-2007-00232-01. C.P. Dr. NICOLÁS YEPES CORRALES.

Radicación: 680012331000-2007-00232-01.

DR. IMMS

Confirma la sentencia de primera instancia que declaró la caducidad de la acción interpuesta por quien alegaba haber sido desalojado arbitrariamente de un predio de su propiedad en el municipio de San Alberto (Cesar).

Los hechos se remontan a marzo de 2004, cuando el Juzgado Promiscuo Municipal de San Alberto entregó el predio “Lote No. 2” a un tercero individualizado como Eduardo González Serrano, quien aseguró haber adquirido en remate judicial no solo el bien objeto de la diligencia sino también el denominado “lote N° 2”. De tal suerte, tenemos que el hoy demandante fue desalojado pese a haber presentado oposición, la cual fue rechazada por extemporánea. Ahora bien, ha de tenerse presente que, aunque en 2006 el Tribunal Superior de Bucaramanga ordenó la restitución del inmueble al demandante, este solo presentó la demanda de reparación directa en marzo de 2007, es decir, fuera del plazo legal de dos años.

El Consejo de Estado concluyó que el daño se produjo y fue conocido desde el momento del desalojo, es decir, el 31 de marzo de 2004 por lo que la acción estaba caducada. Además, aclaró que el caso no constituía un error judicial como aludió la demanda, sino un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia al haberse ejecutado una diligencia de entrega sobre un bien que no correspondía al adjudicado.

Recuerda la ponencia que el fenómeno procesal de la caducidad es de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, y se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones



jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

De tal suerte, la caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción ipso iure que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

Pese a lo anunciado, conviene precisar que, si bien el accionante sostiene que los perjuicios ocasionados surgieron de un “error judicial”, lo cierto es que los hechos de la demanda dan cuenta que la actuación cuestionada consiste en el desalojo “equivocado” que hiciera el Juzgado Promiscuo Municipal de San Alberto de una parte del predio “Lote 2”, de su propiedad, circunstancia que revela que la fuente del daño reclamado por el actor no proviene de una decisión judicial, sino de un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia al momento de hacer la diligencia referida.

En ese orden de ideas, dado que la Sección Tercera del órgano de cierre ha indicado, de manera reiterada, que cuando el daño alegado proviene de un defectuoso funcionamiento de la administración de la justicia, el término de caducidad empieza a contabilizarse a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho u omisión, debiendo tener en cuenta el conocimiento de dicho daño por la parte demandante; y acreditado que 31 de marzo de 2004, Luis Ballesteros Bueno (hoy demandante) fue desalojado de una parte del inmueble denominado “Lote No. 2”, ese mismo día se tiene conocimiento del hecho dañoso, lo que impone efectuar el conteo del término de caducidad a partir de esa calenda,.

Finalmente, el órgano de cierre apoyando la posición del Tribunal, ratificó que la jurisdicción contencioso administrativa era competente para conocer del caso, incluso respecto del particular en virtud del fuero de atracción, ya que la demanda también involucraba a la Nación – Rama Judicial.

Así, la sentencia constituye un ejemplo claro de cómo la caducidad opera como límite infranqueable al ejercicio del derecho de acción, incluso en casos donde se alega una afectación patrimonial grave.



3. PÉRDIDA DE INVESTIDURA / Inhabilidad de quien aspiró al cargo de alcalde municipal y por haber ocupado el segundo lugar en la votación fue designado como concejal, manifestando que aceptaba la curul en el concejo municipal, y no tomó posesión del cargo dentro de los tres días siguientes a la instalación. Deber de acreditación de la buena fe calificada. Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 19 de septiembre de 2024. Radicación: 680012333000-2024-00208-01. C.P. Dr. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ.

Radicación: 680012333000-2024-00208-01

DRA. LFFR

Consejo de Estado confirma pérdida de investidura de concejal del municipio de Simacota (Santander), quien había sido designada para el período 2024–2027 en virtud del estatuto de oposición, por no posesionarse tras aceptar curul.

La decisión, que ratifica el fallo del Tribunal Administrativo de Santander del 10 de abril de 2024, se fundamenta en que la señora Camargo Ardila no tomó posesión del cargo dentro de los tres días siguientes a la instalación del concejo, como lo exige el numeral 3 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000. La Sala concluyó que no existió fuerza mayor que justificara su inasistencia, y que su conducta fue dolosa o, al menos, gravemente culposa.

El Consejo de Estado y el Tribunal de primera instancia verificaron que:

- La acusada aceptó expresamente la curul el 31 de octubre de 2023.
- No tomó posesión del cargo en el plazo legal.
- No existió fuerza mayor que justificara su omisión.

Así mismo, se descartó que la actuación del Concejo Municipal (al tramitar su renuncia y llamar al siguiente en lista) constituyera un hecho externo, irresistible o imprevisible, pues fue consecuencia directa de la conducta voluntaria de la acusada, máxime teniendo en cuenta que no puede alegar la fuerza mayor quien ha contribuido con su conducta a la realización del hecho alegado, tal como lo consideró el a quo con fundamento en la jurisprudencia de esta Sección.

La defensa de la exconcejala alegó buena fe y desconocimiento de las consecuencias jurídicas de su renuncia, así como una supuesta falta de claridad institucional por parte del Concejo Municipal y del Consejo Nacional Electoral. Sin



embargo, el Consejo de Estado desestimó estos argumentos, recordando que la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento y que la renuncia voluntaria, sin causa de fuerza mayor, no puede ser excusada por errores de interpretación o asesoría deficiente; además la buena fe simple no es suficiente para exonerar de responsabilidad; además la acusada no probó haber actuado bajo un error invencible ni haber recibido asesoría jurídica inidónea, y la falta de advertencia por parte de autoridades o asesores políticos no constituye excusa válida.

De igual forma, la sentencia del ad quem también reafirma la constitucionalidad de la expresión “sin posibilidad de retracto” contenida en la Resolución 2276 de 2019 del CNE, y descarta que la sanción de pérdida de investidura deba ser impuesta exclusivamente por un juez penal, como lo alegaba la defensa con base en el artículo 23 del Pacto de San José.

Finalmente conviene destacar que el fallo aclara que quienes acceden a una curul por el artículo 25 de la Ley 1909 de 2018 (Estatuto de la Oposición) están sujetos a las mismas obligaciones legales que los concejales elegidos directamente; lo que evita interpretaciones laxas o erróneas sobre la naturaleza de estas curules y su régimen jurídico.

- 4. EJECUTIVO / Medida cautelar de embargo de cuentas bancarias. Excepciones.** Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección B. Auto de 19 de septiembre de 2024. Radicación: 680012333000-2017-01293-01. C.P. Dr. JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA.

Radicación: 680012333000-2017-01293-01

DRA. FPPP

Consejo de Estado avala embargo de cuentas bancarias públicas decretada por el Tribunal Administrativo de Santander para garantizar pago de condena laboral.

La Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó el auto del Tribunal Administrativo de Santander que decretó el embargo de cuentas bancarias del Departamento de Santander y de la Contraloría General de Santander, con el fin de garantizar el cumplimiento de una sentencia judicial que ordenó el pago de acreencias laborales.



La medida cautelar, inicialmente decretada el 25 de octubre de 2023, fue objeto de apelación por parte de la Contraloría, que alegó la inembargabilidad de los recursos públicos conforme al artículo 594 del Código General del Proceso. Sin embargo, el Consejo de Estado reiteró que este principio no es absoluto y que existen excepciones jurisprudencialmente reconocidas, especialmente cuando se trata de créditos laborales o de sentencias judiciales.

El caso gira en torno a la ejecución de una sentencia judicial que ordenó el pago de salarios y prestaciones sociales a una exfuncionaria. La demandante solicitó el embargo de cuentas públicas para garantizar el cumplimiento de la condena, lo que fue concedido por el tribunal y confirmado por el Consejo de Estado.

De tal forma, el C.E apunta que el artículo 594 del CGP establece que los recursos públicos incorporados en presupuestos oficiales son, en principio, inembargables. No obstante, la jurisprudencia constitucional y contenciosa ha delimitado este principio, permitiendo excepciones en tres casos:

- Obligaciones laborales.
- Cumplimiento de sentencias judiciales.
- Títulos ejecutivos emanados del Estado.

Estas excepciones buscan equilibrar la protección del erario con la garantía efectiva de derechos fundamentales. Así mismo el órgano de cierre recordó que, aunque se decrete el embargo, existen mecanismos para proteger la sostenibilidad financiera de las entidades públicas, como:

- Solicitud de levantamiento por parte de autoridades competentes (art. 597 CGP).
- Sustitución del bien embargado (art. 599 CGP).
- Congelamiento de recursos en cuentas especiales hasta que la sentencia quede en firme.

De tal suerte, el fallo subraya que la protección de los recursos públicos no puede convertirse en un obstáculo para la efectividad de los derechos fundamentales, como el derecho al trabajo y al cumplimiento de decisiones judiciales. En consecuencia, se confirmó la legalidad del embargo por un valor de \$32.756.542 MCTE, incrementado en un 50% conforme al artículo 593 del CGP y el artículo 195 del CPACA; reforzando con esta decisión la doctrina según la cual los derechos



laborales prevalecen frente a restricciones presupuestales cuando existe una orden judicial, y aclarando que las entidades públicas no pueden invocar la inembargabilidad de manera automática para eludir sus obligaciones.

5. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / Reliquidación de la pensión de jubilación (pensión de sobrevivientes). Procedencia del llamamiento en garantía. Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección B. Auto de 18 de septiembre de 2024. Radicación: 680012333000-2018-00855-01. C.P. Dr. JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA.

Radicación: 680012333000-2018-00855-01.

DR. IFPM

Consejo de Estado confirma improcedencia de llamamiento en garantía a la Rama Judicial en caso de reliquidación pensional.

La Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó la decisión del Tribunal Administrativo de Santander que negó el llamamiento en garantía solicitado por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) contra la Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, en el marco de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Rosalba Alarcón García, viuda del exfuncionario Jairo Torres Beltrán.

En el sub lite la UGPP pretendía vincular a la Rama Judicial como garante en caso de una eventual condena por la reliquidación de la pensión de jubilación del causante, alegando que esta, como empleadora, era responsable de los aportes pensionales. Sin embargo, tanto el Tribunal como el Consejo de Estado concluyeron que no existía un vínculo legal o contractual entre la UGPP y la Rama Judicial que justificara su vinculación al proceso.

El alto tribunal reiteró que, en estos casos, la UGPP cuenta con otros mecanismos legales, como la acción de cobro coactivo, para repetir contra el empleador si se demuestra un incumplimiento en el pago de aportes. Por tanto, la responsabilidad de responder ante una eventual condena recae exclusivamente sobre la UGPP, como entidad administradora del régimen pensional.



Respecto del llamamiento en garantía, la ponencia recuerda que esta figura está regulada por el artículo 225 del CPACA, y permite vincular a un tercero al proceso cuando existe un derecho legal o contractual que lo obligue a resarcir un perjuicio o reembolsar un pago derivado de una sentencia; su finalidad es evitar procesos posteriores y garantizar la economía procesal.

Ahora bien, para el caso es útil recordar que la Sección Segunda del C.E. ha sido consistente en negar llamamientos en garantía a ex empleadores en casos de reliquidación pensional, salvo que exista una relación jurídica clara que obligue al tercero a responder directamente por la condena.

Sin embargo, en el sub lite tanto el Tribunal como el Consejo de Estado sostuvieron que:

- No existe una relación jurídica directa entre la UGPP y la Rama Judicial que justifique el llamamiento.
- La responsabilidad de la UGPP es autónoma en cuanto al reconocimiento y reliquidación de pensiones.
- La UGPP puede ejercer acciones de cobro contra el empleador si este incumplió con los aportes, conforme al artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

Argumentos que resultan suficientes para en esta ocasión confirmar la decisión que niega el llamamiento, evitando con ello entre otras cosas, el uso indiscriminado de la figura, fortaleciendo el principio de autonomía y ratificando la acción de cobro coactivo como la vía idónea para exigir aportes omitidos por empleadores públicos.

6. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / Desequilibrio económico del contrato. Prueba de la existencia de situaciones que afectaran la ecuación contractual. Carga probatoria. Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Sentencia de 11 de septiembre de 2024. Radicación: 680012333000-2014-00963-03. C.P. Dr. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Radicación: 680012333000-2014-00963-03

DRA. LFFR

Consejo de Estado confirma negativa de las pretensiones de la demanda por desequilibrio económico en contrato de interventoría hospitalaria



La Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander que negó las pretensiones de la empresa Ingeniería Integral de Obras – Ingeobras S.A.S., en una demanda por controversias contractuales contra el Departamento de Santander.

La firma pretendía el reconocimiento de un supuesto desequilibrio económico en el contrato de interventoría 1488 de 2011, celebrado para la remodelación del Hospital Caicedo y Flórez del municipio de Suaita, alegando que la suspensión del contrato, la necesidad de elaborar nuevos diseños y la falta de pago de actas parciales generaron perjuicios por más de \$350 millones, más del doble del valor original del contrato. Sin embargo, el Consejo de Estado respaldando la decisión del Tribunal, concluyó que no se probó la existencia de un desequilibrio económico ni la ejecución de actividades por fuera del objeto contractual

El alto tribunal también resaltó que el contrato incluía expresamente la revisión y ajuste de estudios y diseños como parte del objeto contractual, y la empresa conocía los estudios y diseños al momento de presentar su oferta. Además, la demandante no aportó pruebas técnicas ni documentales suficientes sobre la mayor permanencia en obra, la realización de actividades adicionales no previstas en el contrato ni sobre la utilidad dejada de percibir; reiterando que corresponde al contratista probar el desequilibrio económico alegado, mediante pruebas técnicas, documentales o periciales., pues la simple afirmación de hechos en la demanda no es suficiente para obtener una condena contra la administración.

Es así como la decisión confirmatoria fortalece el principio de legalidad contractual, al exigir que las reclamaciones se ajusten estrictamente al objeto pactado reafirmando la carga probatoria del contratista, especialmente en casos de desequilibrio económico, consolidando la jurisprudencia sobre la interpretación de cláusulas contractuales, especialmente en contratos de interventoría.

7. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / Rechazo de la demanda por caducidad. Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto de 09 de septiembre de 2024. Radicación: 680012333000-2023-00515-01. C.P. Dra. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

[Radicación: 680012333000-2023-00515-01.](#)

DR. IFPM



Consejo de Estado confirma rechazo de demanda interpuesta por Coomultrasan contra el ICBF por presentación extemporánea.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó el auto del Tribunal Administrativo de Santander que rechazó la demanda presentada por la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santander Ltda. – FINANCIERA COMULTRASAN contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), por haber sido interpuesta fuera del término legal de caducidad.

La cooperativa buscaba la nulidad de actos administrativos que decretaron el desistimiento tácito de su solicitud de devolución de aportes parafiscales correspondientes a los años 2017 y 2018, por un valor superior a los \$4.359 millones, alegando que, como entidad sin ánimo de lucro del régimen especial, estaba exenta de dichos pagos. También solicitó la devolución de los valores pagados y el reconocimiento de intereses; sin embargo, la demanda fue radicada el 6 de octubre de 2023, cuando el término de cuatro meses para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ya había vencido el 26 de septiembre del mismo año.

El Tribunal y el Consejo de Estado coincidieron en que la demanda fue presentada de forma extemporánea, pues: a) La Resolución 000228 del 8 de mayo de 2023 fue notificada el 25 de mayo de 2023, b) El término de caducidad de 4 meses, conforme al artículo 164.2.d del CPACA, vencía el 26 de septiembre de 2023, y c) La demanda fue radicada el 6 de octubre de 2023.

De esta forma, el Consejo de Estado reiteró que el término de caducidad se cuenta desde la notificación del acto administrativo, no desde su ejecutoria, salvo en casos excepcionales como expropiaciones o sanciones disciplinarias en única instancia, lo cual no aplicaba en este caso.

Finalmente, puede entenderse que esta decisión delimita el alcance de la ejecutoria como criterio para el cómputo de términos, reservándola para casos excepcionales; protegiendo así la estabilidad de las decisiones administrativas, al impedir que sean cuestionadas indefinidamente.

8. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / Liquidación de entidades públicas. Naturaleza del procedimiento de liquidación. Acción idónea para el control de actos que deciden reclamaciones en procedimientos liquidatorios. Consejo de estado. Sala de lo Contencioso



Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 05 de septiembre de 2024.
Radicación: 680012331000-2009-00289-01. C.P. Dr. HERNANDO
SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Radicación: 680012331000-2009-00289-01.

DR. IMMS

Consejo de Estado confirma nulidad de actos administrativos que rechazaron reclamación contractual en proceso de liquidación hospitalaria.

La Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander que declaró la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la Empresa Social del Estado Hospital San Rafael de Barrancabermeja, en liquidación, rechazó una reclamación presentada por la Empresa Asociativa de Trabajo Salud Especializada, por servicios prestados entre 2003 y 2007.

La controversia en este caso se originó en el rechazo, por parte del liquidador de la ESE Hospital San Rafael, de una reclamación por servicios médicos prestados, bajo el argumento de inexistencia de contratos y falta de cumplimiento de requisitos presupuestales.; así la demandante acudió a la jurisdicción contencioso administrativa mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

El Consejo de Estado confirmó que los actos administrativos estaban viciados por falsa motivación, al desconocer la existencia de contratos válidamente celebrados y ejecutados, así como la existencia de los respectivos CDP y RP, concluyendo entonces que la entidad liquidadora no valoró adecuadamente las pruebas aportadas por la demandante.

La sentencia reafirma que, en el contexto de un procedimiento de liquidación forzosa administrativa, los actos que resuelven reclamaciones de acreencias deben ser controvertidos mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y no a través de una acción contractual ni de enriquecimiento sin causa; por lo que en esta oportunidad la decisión judicial ordena el restablecimiento del derecho a favor de la demandante, con el pago de \$228.706.768, al considerar que los contratos objeto de la reclamación sí cumplían con los requisitos legales de perfeccionamiento y ejecución, incluyendo la existencia de certificados de disponibilidad presupuestal (CDP) y registros presupuestales (RP).



El órgano superior concluyó que los actos administrativos expedidos por el liquidador adolecían de falsa motivación, tanto en los hechos como en el derecho, al rechazar la reclamación sin una valoración adecuada de las pruebas aportadas. Además, precisó que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho era el medio idóneo para controvertir decisiones adoptadas en el marco de un procedimiento de liquidación forzosa administrativa.

De tal suerte, el fallo aclara que, aunque la fuente de la obligación sea contractual, cuando esta ha sido objeto de una decisión administrativa en el marco de un proceso de liquidación, el control judicial debe centrarse en la legalidad del acto administrativo que resuelve la reclamación.



PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO

- 1. SIMPLE NULIDAD / Coadyuvancia, requisitos de procedencia.** Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Primera. Auto de 30 de septiembre de 2024. Radicación: 110010324000-2016-00287-00. C.P. Dr. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Radicado: 110010324000-2016-00287-00

Consejo de Estado admite intervención de Positiva Seguros como coadyuvante en demanda de nulidad contra decreto del Sistema de Riesgos Laborales.

La demanda de nulidad, interpuesta en 2016, busca la nulidad del decreto expedido por el Presidente de la República y los ministros de Hacienda y Trabajo, por considerar que afecta los intereses de las aseguradoras del sistema. Positiva Seguros solicitó su intervención en calidad de coadyuvante del Estado, lo cual fue aceptado por el alto tribunal al constatar que la solicitud fue presentada dentro del término legal y que no se configuraban restricciones procesales.

La coadyuvancia es una figura procesal que permite a terceros intervenir en un proceso para apoyar a una de las partes. En este caso, Positiva Seguros S.A. interviene en defensa del acto administrativo demandado, en virtud de su interés directo como aseguradora del sistema.

El artículo 223 del CPACA permite la coadyuvancia en procesos de simple nulidad desde la admisión de la demanda hasta la audiencia inicial. Como esta última se encuentra suspendida, la solicitud fue considerada oportuna y procedente.

Es así como a través de decisiones como esta se fortalece la participación de terceros interesados en procesos de control normativo, garantizando el principio de contradicción y el derecho de defensa.

- 2. REPARACIÓN DIRECTA / INTERPRETACIÓN DE LA DEMANDA –deber del juez– eventos en los que formalmente se imputa responsabilidad extracontractual, pero, materialmente, es contractual. FUERO DE**



ATRACCIÓN. FALTA DE JURISDICCIÓN. Mecanismo idóneo cuando el daño se deriva de actos administrativos que se consideran ilegales / TÉRMINO DE CADUCIDAD. Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera Subsección A. Sentencia de 27 de septiembre de 2024. Radicación: 410012333000-2020-00605-01. C.P. Dr. FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Radicado: 410012333000-2020-00605-01

Consejo de Estado anula sentencia que había declarado la caducidad de una demanda por reparación directa interpuesta por el Condominio Campestre Campo Berdez Club House contra entidades públicas y privadas, por presuntas irregularidades en la construcción y licenciamiento de un proyecto urbanístico en el municipio de Palermo (Huila); y remite a juez civil.

El Consejo de Estado analizó si procedía el fuero de atracción para conocer conjuntamente las pretensiones contra entidades públicas y particulares, pero efectuado el estudio concluyó que no, ya que las reclamaciones contra las sociedades privadas tenían una fuente contractual, mientras que las dirigidas contra el Estado se basaban en actos administrativos ; por lo que las pretensiones contra las sociedades privadas Berdez S.A.S. y León Aguilera S.A. debían ser tramitadas ante la jurisdicción civil ordinaria. En consecuencia, declaró la falta de jurisdicción de la justicia contencioso-administrativa y ordenó remitir el expediente a los Juzgados Civiles del Circuito de Neiva.

Puntualiza la ponencia que el fuero de atracción no se activa con la sola mención de que en el extremo pasivo concurren sujetos de los definidos en el artículo 104 del CPACA; o de un determinado medio de control judicial de los consagrados en la ley procesal contenciosa administrativa, pues se requiere que el juez determine la naturaleza y la fuente de la responsabilidad imputada a cada demandado, de manera tal que se evite alterar, por solicitud de parte, las reglas, objeto y principios que gobiernan y definen las pautas de asignación de los asuntos entre las diferentes jurisdicciones, consagradas en normas de orden público, no derogables por voluntad de las partes y, por lo mismo, de obligatorio acatamiento.

En suma, en virtud de la garantía del juez natural y del derecho a que un asunto sea definido de acuerdo con la normativa procesal y sustantiva previamente definida por el legislador, así como del carácter de orden público de las normas que rigen la jurisdicción, la aplicación del fuero de atracción debe ser estricta y excepcional, en tanto la modificación de la competencia de las autoridades facultadas para conocer de una controversia no pueden quedar al arbitrio de las partes, máxime cuando cada una de las jurisdicciones conoce de las acciones, pretensiones y procesos



soportados en la especialidad y la naturaleza sustantiva fijada por el legislador a partir de concretos y precisos mandatos constitucionales.

Respecto de las entidades públicas demandadas —el municipio de Palermo y la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM)—, el Consejo de Estado concluyó que el medio de control adecuado era el de nulidad y restablecimiento del derecho, y no la reparación directa, como se había planteado.; pero al evidenciar que la demanda fue presentada por fuera del término legal de cuatro meses, confirmó la caducidad de la acción.

Ahora, resulta indispensable precisar que, aunque el trámite procesal fue válido, la sentencia dictada por un juez sin jurisdicción es nula., por lo que no quedaba otro camino que anular parcialmente la sentencia de primera instancia y ordenar remitir el caso a la jurisdicción competente.

3. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / RESPONSABILIDAD FISCAL. Elementos estructurales de la responsabilidad fiscal, determinación del daño patrimonial. CONTROL FISCAL EXCEPCIONAL. CONTRATACIÓN ESTATAL, contrato de distribución y comercialización de licores. SEGUROS DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA SERVIDORES PÚBLICOS, naturaleza, cobertura y exigibilidad. GESTIÓN FISCAL ANTIECONÓMICA. Vinculación del asegurador como tercero civilmente responsable. PÓLIZAS BAJO MODALIDAD “CLAIMS MADE”. Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2024. Radicación: 250002341000-2012-00407-02. C.P. Dr. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Radicado: 250002341000-2012-00407-02

Consejo de Estado anula parcialmente fallo fiscal contra La Previsora S.A. por vencimiento de póliza en caso de detrimento en la Industria de Licores del Valle.

La Sección Primera del Consejo de Estado anuló parcialmente el fallo de responsabilidad fiscal que había vinculado a La Previsora S.A. Compañía de Seguros como tercero civilmente responsable por un detrimento patrimonial superior a 39 mil millones de pesos en la Industria de Licores del Valle al implementar un plan promocional que generó menoscabo patrimonial, pues concluyó que una de las pólizas invocadas por la Contraloría General de la



República había expirado antes de la notificación del proceso fiscal, por lo que no podía ser afectada.

El proceso se originó por la ejecución de planes promocionales entre 2008 y 2010, que, según la Contraloría, causaron un daño al patrimonio público al entregar grandes cantidades de licor sin retorno económico ni tributario. La Previsora fue vinculada por asegurar los cargos de gerente y subgerente comercial de la ILV, pero alegó que solo una de las pólizas estaba vigente al momento del siniestro.

El órgano de cierre de la jurisdicción confirmó la validez del proceso fiscal y la responsabilidad de los exfuncionarios, pero revocó parcialmente el fallo en lo que respecta a la póliza 1003720, por haber superado su vigencia y el período de extensión para reclamaciones; indicando que la aseguradora solo deberá responder por las pólizas vigentes al momento de la notificación del proceso, efectuando además una aclaración del alcance de las pólizas claims made en procesos de responsabilidad fiscal.

Así el fallo profundiza en la interpretación del artículo 4 de la Ley 389 de 1997, que regula los seguros bajo la modalidad de reclamaciones formuladas. El Consejo de Estado reconoció que, aunque estas pólizas cubren reclamaciones formuladas durante su vigencia o dentro del período de extensión, la póliza 1003720 no cumplía con este requisito, por lo que su afectación era improcedente; análisis que refuerza la necesidad de que las entidades públicas y las aseguradoras revisen cuidadosamente las condiciones de cobertura y los términos de vigencia al momento de vincular pólizas a procesos de responsabilidad fiscal.

- 4. NULIDAD SIMPLE / AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. REQUISITOS DE GRADO EN EDUCACIÓN SUPERIOR, aval jurisprudencial. NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS UNIVERSITARIOS. EXÁMENES PREPARATORIOS EN PROGRAMAS DE DERECHO. CONTROL JUDICIAL DE TÍTULOS ACADÉMICOS, Interés jurídico de la universidad como demandante. GESTIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVO UNIVERSITARIO. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DEBIDO PROCESO.** Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2024. Radicación: 110010324000-2020-00293-00. C.P. Dr. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Radicado: 110010324000-2020-00293-00.



Consejo de Estado anuló título de abogada otorgado por la Universidad del Cauca por incumplimiento de requisitos académicos.

En una decisión de gran relevancia para el sector educativo, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la nulidad del título de abogada conferido por la Universidad del Cauca a Y.M.G.E., al comprobarse que no cumplió con los requisitos académicos exigidos por el reglamento interno de la institución.

La sentencia, proferida en única instancia, resolvió la demanda presentada por la misma universidad, que solicitó la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se otorgó el título profesional. La decisión se basó en la ausencia de evidencia documental que acreditara la aprobación de cinco de los siete exámenes preparatorios exigidos por el Acuerdo Académico 002 de 2011, norma interna que regula los requisitos de grado para el programa de Derecho; la decisión ordenó comunicar a la Unidad de Registro Nacional de Abogados (URNA) del Consejo Superior de la Judicatura y exhortó a la Universidad del Cauca a evaluar si la exestudiante podría culminar su proceso de graduación acreditando los requisitos faltantes.

La decisión se fundamentó en el principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la constitución política, desarrollado por la ley 30 de 1992, que destacan que esta autonomía faculta a las universidades para establecer sus propios requisitos de grado, siempre que sean razonables y respeten la constitución; resaltando que La Corte Constitucional, en sentencias como la SU-783 de 2003 y la C-1053 de 2001, ha avalado la legalidad de exigir exámenes preparatorios como condición para obtener el título de abogado, en virtud del riesgo social que implica el ejercicio de esta profesión, de manera que el estudiante de derecho que se matricule en la institución educativa que así lo prevea, adquiere la obligación de acreditar dichos exámenes, para obtener su título profesional, dado que los reglamentos universitarios son normas vinculantes para la comunidad educativa.

- 5. NULIDAD SIMPLE / Consejo Superior de la Judicatura. Competencia para establecer límites a la licencia no remunerada de los servidores de la Rama Judicial dispuesta en el artículo 142 de la Ley 270 de 1996. La presunción de legalidad de los actos administrativos.** Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Segunda, Sala Plena. Sentencia de 12 de septiembre de 2024. Radicación: 110010325000-2013-01654-00. C.P. Dr. LUIS EDUARDO MESA NIEVES

[Radicado: 110010325000-2013-01654-00.](#)



Consejo de Estado anuló circular que limitaba licencias no remuneradas en la Rama Judicial

En una decisión de gran impacto para los servidores judiciales del país, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado declaró la nulidad de la Circular PSAC13-24 del 10 de octubre de 2013, expedida por el presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. La circular limitaba a un máximo de dos años el uso acumulado de licencias no remuneradas para ocupar cargos transitorios dentro de la Rama Judicial.

La alta corte concluyó que dicha circular excedió las competencias del Consejo Superior de la Judicatura, al imponer restricciones no previstas en la Ley 270 de 1996, norma estatutaria que regula la administración de justicia. Además, consideró que la interpretación adoptada por la circular era contraria al principio de favorabilidad laboral y al espíritu de la norma, que busca incentivar el desarrollo profesional dentro de la carrera judicial.

Los demandantes solicitaron la nulidad de la circular por considerar que:

- Extralimitaba la competencia del Consejo Superior de la Judicatura.
- Interpretaba erróneamente la norma legal.
- Vulneraba el principio de favorabilidad laboral (in dubio pro operario).
- Desconocía el derecho a la igualdad frente a otros regímenes de carrera administrativa.

Por su parte, el C.E. acudiendo a la normatividad recuerda que el artículo 142 de la Ley 270 de 1996 establece que los funcionarios judiciales en carrera pueden acceder a licencias no remuneradas para ocupar cargos vacantes transitoriamente en la Rama Judicial, por un término de hasta dos años; de lo que La circular PSAC13-24 interpretó esta disposición como un límite absoluto, acumulativo e irrepetible.

Acto seguido procede la decisión a diferenciar el acto administrativo de las circulares de servicio, indicando que se ha entendido que los actos administrativos «constituyen la expresión unilateral de la voluntad de la Administración dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales de carácter abstracto e impersonal o de carácter particular y concreto respecto de una o varias personas determinadas o determinables» y las circulares según sentencia de 10 de agosto de 2023: «[...] Una Circular de un funcionario Administrativo, así como puede contener un simple concepto o una recomendación, por ejemplo, o sea que no es



una manifestación de la voluntad dirigida a producir efectos de derecho, es posible que contenga una decisión que se pretende sea acatada por las personas a quienes va dirigida. En el primer caso, que la coloca al margen de la categoría de los actos jurídicos, no es objeto de conocimiento por esta jurisdicción, ni por ninguna otra; en el segundo sí, puesto que constituye un acto decisorio de la Administración [...]

De tal suerte, y conforme lo expuesto, la Circular PSAC13-24 fue considerada un acto administrativo de carácter general, al contener una directriz que producía efectos jurídicos sobre los derechos de los servidores judiciales.

Ahora bien, estudiado el sustento normativo y revisado el contenido del acto, la Corporación no encontró ningún soporte legal que permita establecer una restricción al número de veces del que pueda hacerse uso de la licencia no remunerada, por lo que se concluye que «dicha prerrogativa puede ser solicitada por el funcionario y/o empleado judicial las veces que estime pertinente. Figura que podrá ser conferida por el nominador previa valoración de la conveniencia y necesidad que ello represente para el servicio prestado, pero en todo caso limitando cada disfrute al plazo de dos años, sin que para tales fines sea exigible a su beneficiario el retorno al cargo en propiedad; pues el único requisito que se erige en este contexto es que la nueva petición se eleve antes del vencimiento del término de dos años previsto en la ley.

De tal suerte, y conforme a las normas Superiores, resulta claro que ninguna autoridad pública podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución Política y la ley, como sujeción al principio de legalidad que constituye elemento esencial del Estado Social de Derecho; por lo que se estructura responsabilidad de los funcionarios por omisión y extralimitación en el desempeño de los cargos cuando se actúe en contravía de lo anotado, máxime teniendo en cuenta que existe una estructura del Estado que delimita en cada una de sus ramas (legislativa, ejecutiva y judicial) las funciones que le corresponde.

En ese orden, recuerda la ponencia que en el artículo 114 íb., se estableció que le corresponde al Congreso de la República «reformular la Constitución, hacer las leyes, ejercer control político sobre el gobierno y la administración»; y respecto a la Rama Judicial en el artículo 256 ídem, se le atribuyó al Consejo Superior de la Judicatura como órgano de gobierno y administración de la misma, además de administrar la carrera judicial, elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales, llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales, elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso, las demás que señale la ley.



Luego teniendo en cuenta que la «competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función» y analizada la normatividad previamente reseñada, se considera que el Consejo Superior de la Judicatura está facultado para dirigir, ordenar u organizar el sistema de carrera judicial, así como para elaborar los reglamentos que regirán los concursos de mérito para el acceso a los cargos de la Rama Judicial; sin que de estas facultades se derive la potestad de reglamentación de los asuntos relacionados con las situaciones administrativas contenidas en dicha ley para los empleados y funcionarios judiciales. Lo anterior, por cuanto esa atribución es de competencia exclusiva del legislador que, para lo que es objeto de demanda, precisó todo lo atinente a la licencia no remunerada en el parágrafo del artículo 142 mencionado.

Ahora bien, aunque la entidad accionada alegó en su defensa que la decisión cuestionada fue fruto del ejercicio de la potestad reglamentaria que constitucional y legalmente tiene atribuida, hay que decir que esa competencia se circunscribe a la elaboración de los reglamentos que gobernarán los concursos de mérito para el acceso a los cargos de la Rama Judicial y, además, que dirigirán la carrera judicial, teniendo en cuenta la Constitución Política y la Ley 270 de 1996. En consecuencia, esa potestad reglamentaria no habilita la modificación de la disposición que consagra la licencia no remunerada para los trabajadores judiciales pues, se reitera, tal función está constitucionalmente atribuida al Congreso de la República.

Finalmente, la decisión resalta que, como lo ha indicado reiteradamente la H. Corte Constitucional que «[e]n un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas. Situaciones éstas en contravía del Estado de Derecho como principio constitucional».



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

- 1. NULIDAD ELECTORAL.** Sentencia de 19 de septiembre de 2024. Radicado: 680012333000-2024-00013-00. **DEMANDANTE:** TATIANA LIZETH BAUTISTA PEÑALOZA. **DEMANDADO:** LUIS FERNANDO CASTAÑEDA PRADILLA Y HENRY GAMBOA VARGAS ELEGIDOS COMO CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA. **M.P. Dr. JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

Radicado: 680012333000-2024-00013-00

Tribunal Administrativo de Santander ratifica elección de concejales de Bucaramanga negando las pretensiones de nulidad por presunto incumplimiento de la cuota de género.

DESCRIPTOR:

CUOTA DE GÉNERO / PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER

PRECLUSIÓN PROCESAL / RENUNCIA EXTEMPORÁNEA.

EQUIDAD DE GÉNERO

RESTRICTOR

Elección concejales de Bucaramanga. Interpretación del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011. Efectos jurídicos de la renuncia de candidatos. Aplicación del principio de legalidad en procesos electorales. Límites a la modificación de listas electorales. Acciones afirmativas en política. Cálculo aritmético de la cuota de género

DECISIÓN

Deniega las pretensiones de la demanda sin condena en costas.

TESIS

La sentencia resuelve una demanda de nulidad electoral contra la elección de dos concejales por el partido Centro Democrático al Concejo Municipal de Bucaramanga para el periodo 2024-2027. La demandante alegó que la lista de candidatos inscrita



por dicho partido no cumplía con la cuota mínima de género establecida en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, ya que de los 18 candidatos que finalmente participaron, solo 5 eran mujeres, lo que representaba menos del 30% exigido por la ley. El núcleo del debate jurídico giró en torno a si la renuncia de una candidata presentada fuera del plazo legal para modificar listas podía afectar la validez de la lista originalmente inscrita, la cual sí cumplía con la cuota de género al estar conformada por 19 candidatos, de los cuales 6 eran mujeres (31,57%).

El Tribunal, tras analizar el material probatorio y el marco normativo y jurisprudencial aplicable, concluyó que la lista del Centro Democrático cumplió con la cuota de género al momento de su inscripción. La renuncia posterior de una candidata no podía alterar esa realidad ni generar una causal de nulidad, ya que el partido no tenía la posibilidad jurídica de modificar la lista fuera del plazo legal. Además, se reiteró que el cálculo de la cuota de género debe hacerse sobre la lista inscrita, no sobre los candidatos que finalmente compiten o resultan elegidos.

- 2. ACCIÓN DE TUTELA.** Sentencia de 16 de septiembre de 2024. Radicado: 680013333006-2024-00132-01. **DEMANDANTE:** MANUEL ANDRES CALVO RODRIGUEZ. **DEMANDADO:** REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. **M.P. Dra. CLAUDIA XIMENA ARDILA PÉREZ**

Radicado: 680013333006-2024-00132-01

Tribunal Administrativo de Santander confirma sentencia que declaró la carencia actual de objeto en una acción de tutela interpuesta contra la registraduría nacional del estado civil en caso de doble identidad

DESCRIPTOR:

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURÍDICA - DUPLICIDAD DE DOCUMENTO

RESTRICTOR

Registraduría Nacional del Estado Civil. Artículo 14 de la Constitución Política (personalidad jurídica). Obligaciones de la Registraduría frente a duplicidad de registros, resolución 10017 de 2021 (cancelación de registros civiles). Configuración de carencia actual de objeto por hecho superado

DECISIÓN:

Confirma sentencia que declara carencia actual de objeto por hecho superado



TESIS

El accionante solicitaba la protección de sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica, igualdad, educación, trabajo y vida digna, debido a una situación de doble registro civil que le ha generado múltiples obstáculos en su vida cotidiana. Sin embargo, el Tribunal concluyó que la Registraduría ya había iniciado el procedimiento administrativo para resolver la duplicidad, por lo que no se configuraba una vulneración actual de derechos fundamentales.

El núcleo del debate jurídico se centró en determinar si la Registraduría Nacional del Estado Civil había vulnerado el derecho fundamental al reconocimiento de la personalidad jurídica del accionante, al no corregir de inmediato la duplicidad en sus registros civiles.

La sentencia destaca que la entidad estatal expidió el auto No. 083 del 25 de julio de 2024, mediante el cual se dio inicio al proceso de cancelación de uno de los registros civiles, garantizando el debido proceso y el derecho de defensa del ciudadano; señalando que no se evidenciaban dilaciones injustificadas ni omisiones por parte de la Registraduría, considerando entonces improcedente impartir órdenes judiciales que alterasen el procedimiento legalmente establecido. También indicó que el accionante debía acudir primero a la vía administrativa para solicitar un documento informativo, y que no existía prueba de que tal solicitud hubiera sido negada.

En consecuencia, el Tribunal consideró que no era procedente impartir nuevas órdenes judiciales, ni exigir a la Registraduría que omita etapas del procedimiento legalmente establecido, luego procedió a confirmar la decisión de primera instancia.

- 3. ACCIÓN POPULAR.** Sentencia de 11 de septiembre de 2024. Radicado: 680013333002-2024-00021-01. **DEMANDANTE:** SANDRA MILENA CARRILLO HERNÁNDEZ. **DEMANDADO:** MUNICIPIO DE PIEDECUESTA -S-. **M.P. Dra. MARIA EUGENIA CARREÑO GÓMEZ**

Radicado: 680013333002-2024-00021-01

Tribunal Administrativo de Santander revocó la decisión de primera instancia y amparó el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente en favor de los estudiantes del Colegio Carlos Vicente Rey, sede C, ubicado en el barrio San Cristóbal del municipio de Piedecuesta.



DESCRIPTOR:

MURO DE CERRAMIENTO COLINDANTE CON ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO

RESTRICTOR

Municipio de Piedecuesta. Colegio Carlos Vicente Rey, sede C, barrio San Cristóbal. Deterioro del muro de cerramiento, infraestructura escolar. Principios de prevención y precaución. Responsabilidad administrativa por omisión

DECISIÓN

Revoca sentencia que niega, y en su lugar concede el amparo de los derechos colectivos ordenando al municipio de Piedecuesta realizar, en un plazo de seis meses, un estudio estructural y geotécnico del muro, así como implementar todas las recomendaciones técnicas emitidas por sus propias dependencias.

TESIS

La acción popular fue interpuesta por la ciudadana Sandra Milena Carrillo Hernández, quien denunció el deterioro del muro de cerramiento del colegio, colindante con la quebrada Suratoque, lo que a su juicio representa un riesgo para los cerca de 400 estudiantes. Aunque en primera instancia se negó la solicitud, el Tribunal consideró que los informes técnicos del propio municipio evidencian la necesidad de realizar mantenimientos y estudios estructurales urgentes.

Si bien es cierto al analizar el material probatorio aportado por la parte accionada, la Sala advierte que en los informes de visita técnica efectuados los días 2 y 8 de abril de 2024, por los funcionarios de las Secretarías de Infraestructura y Educación y de la Oficina de Medio Ambiente y Gestión del Riesgo del municipio de Piedecuesta, no se indicó que el muro de cerramiento ubicado en el Colegio Carlos Vicente Rey sede C tuviera «[...] fisuras o agrietamientos considerables que presente un riesgo inminente de desplome», así como tampoco, «signos de pérdida (sic) de verticalidad o deterioro significativos»; también los es que debe valorarse la integralidad de los documentos técnicos, en los que claramente se reconoce la necesidad de realizar mantenimientos, podas, y un estudio estructural y geotécnico para descartar fallas internas para contar con la seguridad delimitante de la institución educativa, aspectos que dilucidan con nitidez la necesidad de adoptar medidas para conjurar la inminente afectación del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; máxime teniendo en cuenta que en el sub lite no existe prueba de que la entidad demandada hubiera atendido sus propias recomendaciones; y de conformidad con el carácter preventivo de las acciones populares plasmado en múltiples sentencias, pues la procedencia de la acción constitucional no depende de que exista un daño, sino basta con la



posibilidad de que se presente la amenaza al derecho colectivo, aspecto que en el presente caso se constituye en razón suficiente para que proceda la protección.

4. NULIDAD ELECTORAL. Sentencia de 10 de septiembre de 2024. Radicado: 680012333000-2024-00126-00. **DEMANDANTE:** JOSÉ ALEXIS RODRIGUEZ ÁVILA. **DEMANDADO:** ACTO DE ELECCION DEL SEÑOR REYNALDO MATEUS BELTRÁN COMO CONTRALOR DEPARTAMENTAL DE SANTANDER. **M.P. Dr. JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

Radicado: 680012333000-2024-00126-00.

Tribunal Administrativo de Santander ratifica elección del contralor departamental 2022-2025 negando la pretensión de nulidad al no encontrar configurada inhabilidad por el ejercicio de funciones como jefe de control interno en una empresa de servicios públicos de carácter mixto.

DESCRIPTOR:

ELECCION CONTRALOR DEPARTAMENTAL – INHABILIDADES – PERIODO TEMPORAL CONFIGURANTE DE LA CAUSAL

RESTRICTOR

Elección de Reynaldo Mateus Beltrán como contralor departamental de Santander para el periodo 2022 a 2025. Interpretación restrictiva. Elemento temporal en causales de inhabilidad. Naturaleza jurídica de los cargos en empresas mixtas. Principio de legalidad y taxatividad en inhabilidades

DECISIÓN:

Niega las pretensiones de nulidad

TESIS

El Tribunal concluyó que, aunque el cargo desempeñado por Mateus Beltrán podría considerarse de naturaleza pública, no se cumplía el requisito temporal para configurar la inhabilidad, ya que su vinculación laboral finalizó el 27 de diciembre de 2021 y la elección se realizó el 19 de diciembre de 2023, es decir, fuera del año anterior exigido por la Constitución.



Refiere la decisión que analizada la normatividad aplicable al caso, resulta relevante recordar que la Corte Constitucional ha entendido que, la razón para restringir el acceso al desempeño como contralor departamental, por haber ejercido el candidato funciones públicas con anterioridad a la postulación, en los órdenes territoriales mencionados y en el año inmediatamente anterior a la elección que efectúa la correspondiente asamblea departamental (C.P., art. 272), está dirigida a impedir el ingreso de personas que, de alguna forma, tuvieron la oportunidad, los medios y las prerrogativas propias del ejercicio de funciones públicas, para incidir en su favor en una elección o nominación posterior, con clara violación del principio de igualdad de condiciones entre los demás postulantes (C.P., art. 13), y en detrimento de la prestación eficaz, moral, imparcial y pública de la función administrativa (C.P., art. 209), así como neutralizar la posibilidad de que se produzca un autocontrol de la gestión fiscal realizada, encontrando que el legislador en la disposición se sujetó estrictamente a lo dispuesto por los mandatos constitucionales sin excederse en su reglamentación.

En ese orden de ideas, para tener por acreditada la inhabilidad alegada, se requiere la demostración de dos elementos a saber: Temporal. no podrá ser elegido contralor quien dentro de año anterior a su elección haya ocupado un cargo público de la rama ejecutiva. Territorial. Que el cargo público de la rama ejecutiva ocupado, sea del orden departamental, distrital o municipal en la jurisdicción donde resulte electo.

Encuentra la Sala que el elemento temporal que consagra la norma para que se configure la inhabilidad deprecada por el demandante no se da en este caso, en la medida que teniendo como referente la fecha de elección del aquí demandado como Contralor Departamental en sesión del 19 de diciembre de 2023, límite temporal que determina la configuración de la causal de inhabilidad que se alega, que la elección como contralor departamental del señor MATEUS BELTRÁN escapa al período inhabilitante previsto en la norma que se invoca, pues no puede afirmarse que haya fungido como jefe de control interno de una entidad de la rama ejecutiva del orden departamental dentro del año que antecede a la respectiva elección (entre el 19 de diciembre de 2022 y el 18 de diciembre de 2023), máxime cuando su vínculo laboral, según contrato de trabajo anexo, terminó el pasado 27 de diciembre de 2021.

La decisión reafirma entonces el principio de interpretación restrictiva de las inhabilidades en materia electoral, en defensa del derecho fundamental a ser elegido.

5. ACCIÓN DE TUTELA. Sentencia de 06 de septiembre de 2024. Radicado: 680013333004-2024-00120-01. **DEMANDANTE:** CARMEN LEILA PUENTES CÁCERES. **DEMANDADO:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA



DE PENSIONES – COLPENSIONES. M.P. Dr. IVAN FERNANDO PRADA MACIAS

Radicado: 680013333004-2024-00120-01.

El Tribunal Administrativo de Santander declara improcedente acción de tutela que pretendía el reconocimiento de pensión de vejez en el marco de convenio hispano-colombiano

DESCRIPTOR:

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL – APLICABILIDAD DE CONVENIOS INTERNACIONALES

REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL

RESTRICTOR

Colpensiones. Aplicación del Convenio de Seguridad Social suscrito entre la República de Colombia y el Reino de España. Procedimiento excepcional para el reconocimiento de derechos pensionales. Requisitos de procedencia de la acción de tutela. Subsidiariedad, análisis de suficiencia

DECISIÓN:

Revoca sentencia que niega el amparo y en su lugar declara improcedente la acción

TESIS

El caso gira en torno a la aplicación del Convenio de Seguridad Social suscrito entre la República de Colombia y el Reino de España.

Antes de entrar al fondo del asunto, la ponencia efectúa el análisis de procedencia de la acción, para lo cual cita la sentencia SU-588 de 2016, a través de la cual la Corte Constitucional unificó su postura respecto del requisito de subsidiariedad y estableció que este principio responde a las reglas de “exclusión de procedencia y procedencia transitoria”. En otras palabras, (i) si existe un medio de defensa idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico y no existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable, la acción de tutela es improcedente; (ii) cuando no existen mecanismos de defensa idóneos y eficaces para resolver el asunto puesto a consideración, la tutela será procedente de manera definitiva; y (iii) de manera



excepcional, cuando la persona disponga de medios de defensa idóneos y eficaces, pero existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable, el amparo será procedente de manera transitoria, con el fin evitar la infracción a los derechos fundamentales del accionante.

Se advierte entonces que la reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela, a priori, es improcedente para obtener el reconocimiento y pago de prestaciones económicas de carácter pensional, en la medida que se trata de un asunto supeditado al cumplimiento de requisitos definidos previamente en la ley que deben ser decididos por el Juez ordinario.

Así las cosas, en el presente asunto, la accionante busca la protección de sus derechos a la seguridad social, a la igualdad, a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital, alegando que Colpensiones los ha vulnerado, al “negar” el reconocimiento de la pensión de vejez con la contabilización de las semanas de cotización en aplicación del Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España.

Frente a este aspecto, la Sala constata que la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, esto es, el proceso ordinario ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social. Dicho trámite le compete a la Jurisdicción Ordinaria, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 2 del CPTSS, en el que se dispone el conocimiento de “[l]as controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.” Así las cosas, en principio, la existencia de este medio le permitiría a la accionante acudir ante una autoridad judicial especializada y competente para dar respuesta a la controversia que se expone, con una amplia posibilidad de aportar elementos probatorios y esbozar argumentos jurídicos que respalden su pretensión.

Finalmente, encuentra la Sala que el hecho de acudir a la Jurisdicción Ordinaria Laboral no supone para la accionante una carga desproporcionada, pues al someterse a las reglas procesales y a los plazos para adelantar su proceso ante dicha jurisdicción, no existe riesgo de una merma en la calidad de vida o riesgo de un perjuicio irremediable, que amerite la intervención transitoria del juez de tutela; lo que sin lugar a dudas configura la causal de improcedencia de la acción de tutela contenida en el ordinal primero del artículo 6.º del Decreto 2591 de 1991.



6. REPARACIÓN DIRECTA. Sentencia de 05 de septiembre de 2024. Radicado: 680813333001-2017-00107-01. **DEMANDANTE:** JIMENA MARYORI ROMERO HERNÁNDEZ y OTROS. **DEMANDADO:** NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL, MUNICIPIO DE PUERTO PARRA, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. **M.P. Dra. CAROLINA ARIAS FERREIRA**

Radicado: 680813333001-2017-00107-01.

El Tribunal Administrativo de Santander confirma condena por falla del servicio en caso de violencia intrafamiliar dando aplicación a la Justicia con perspectiva de género.

DESCRIPTOR:

FALLA DEL SERVICIO / ENFOQUE DE GÉNERO

RUTA DE SERVICIO EN CASOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

RESTRICTOR

Policía Nacional, municipio de Puerto Parra y Fiscalía. Falla del servicio. Omisión institucional del deber de prestar medidas afirmativas de protección en el marco de reiterados hechos de violencia intrafamiliar denunciados. Obligaciones de las autoridades, nexo causal. Causales eximentes de responsabilidad, elementos de configuración de la causa extraña

DECISIÓN:

Confirma sentencia que accede a las pretensiones de la demanda.

TESIS

El presente asunto se estudió bajo el régimen general o común de la falla probada del servicio que se presenta cuando el servicio no funciona o cuando se presta en forma deficiente o funciona tardíamente por culpa de los agentes del Estado; pero para que este comprometa su responsabilidad no es suficiente que suceda uno de los eventos mencionados, sino que es indispensable que el servicio haya sido defectuoso por la acción u omisión del servidor público.



Respecto de las medidas de protección para las mujeres que han sido violentadas física, psicológica o sexualmente, es preciso señalar que, el artículo 43 de la Constitución Política dispone que las mujeres y los hombres son iguales frente a los derechos y oportunidades y que la mujer no podrá ser sometida en ninguna clase de discriminación.

Asimismo, se tiene que, el inciso sexto del artículo 42 dispone de manera expresa que «cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme la ley.». Por su parte, el Código de Procedimiento Penal (ley 906 de 2004), en su artículo 133, consagra taxativamente el deber de la Fiscalía General de la Nación de adoptar las medidas necesarias para la atención de las víctimas, garantizando así su seguridad personal y familiar como también la protección frente a toda publicidad que implique un ataque indebido a su vida privada o dignidad.

También hay que tener en cuenta que, para la materialización de las garantías de seguridad y respeto, las víctimas pueden solicitar al Juez de control de garantías a través del Fiscal las medidas necesarias para su atención y protección.

De otra parte, se tiene que el artículo 4 de la Ley 294 de 1996, que desarrolló parcialmente el artículo 42 de la Carta Política, dispone que la persona que sea víctima de daño físico y daño sexual, o sufra de amenaza grave, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro de su familia podrá pedir «sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de este al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente.».

En ese sentido, es preciso aclarar que los municipios también tienen competencias respecto a las medidas de atención a mujeres víctimas de violencia o discriminación, tal como lo señala el artículo 16 de la ley 1257 de 2008. Por lo anterior, se colige que la entidad o dependencia competente a nivel municipal para el otorgamiento de las medidas, es el Comisario de Familia del lugar de ocurrencia de los hechos en casos de violencia intrafamiliar y en los municipios donde no haya Comisario, el competente será el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal del domicilio de la mujer víctima o del lugar donde fue cometida la agresión; mientras que en el numeral octavo del artículo 3 del Decreto 4799 de 2011 fijó las competencias de la Policía Nacional al respecto.

Ahora bien, precisado lo anterior, esto es, lo que correspondiente a las deberes y competencias de las distintas autoridades en materia de medidas preventivas a favor de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, es menester traer a colación



lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T- 967 de 2014 que hace referencia a la violencia de género al interior de la familia, considerándola como «un fenómeno que suele estar relacionado con diversas causas sociales, culturales, económicas, religiosas, étnicas, históricas y políticas, que opera en conjunto o aisladamente en desmedro de la dignidad humana». Por consiguiente, la violencia de género no es una cuestión de discrepancias sobre derechos o capacidades entre hombres y mujeres, sino que se «trata de una variable teórica esencial para comprender que no es la diferencia entre sexos la razón del antagonismo, que no se trata de una forma de violencia individual que se ejerce en el ámbito familiar o de pareja, por quien ostenta una posición de superioridad física (hombre) sobre el sexo más débil (mujer), sino que es consecuencia de una situación de discriminación intemporal que tiene su origen en su estructura social de naturaleza patriarcal».

Por su parte, la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres - ONU mujeres, estima que aplicar el enfoque de género se trata de «observar, analizar y promover transformaciones respecto de las desigualdades e inequidades en la condición, construcción de los roles y posición de hombres y mujeres en la sociedad».

Así las cosas, en sentencia T-028 de 2023, la Corte Constitucional consideró que analizar casos con perspectiva de género no implica una actuación parcializada del juez, sino por el contrario, garantiza que se analice el caso sin estereotipos sociales discriminatorios, y que por el contrario conlleva a realizar un abordaje multinivel, partiendo de contextos sociológicos o situacionales que le permitan realizar una representación del lugar y comprender con mayor asertividad, las dinámicas negativas en las que se encuentran inmiscuidas las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar respecto de sus agresores.

Finalmente, es importante destacar que el Consejo de Estado ha sido enfático en explicar que, debido a la diversidad de actuaciones que configuran la violencia de género, como son: la discriminación, intimidación, amenazas, agresión física, psicológica y/o sexual que, entre otras, pueden estructurarse diversos ilícitos, por ende, «es obligación de las autoridades públicas ejercer una actividad mucho más diligente que la que normalmente despliegan, pues las víctimas, en cuanto objeto de discriminación, son sujetos de especial protección, por virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y el derecho internacional de derechos humanos aplicable».

Así las cosas, considera la Sala que la negligencia, y el reiterado incumplimiento injustificado en el envío de la denuncia a tiempo y de la adopción de las medidas de protección a favor de la demandante, prueban el nexo causal entre el daño ocasionado y la falla probada del servicio, dado que eran estas autoridades las encargadas de velar por la integridad física de la víctima, pues dicha situación fue expuesta en múltiples ocasiones a través de las denuncias y solicitudes que elevó



la demandante para pedir entre otras cosas, su protección como víctima de violencia intrafamiliar, lo cual no fue ejecutado a tiempo por la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y el municipio de Puerto Parra, en el marco de sus competencias.

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.