

ISSN: 2357 - 5247

CONTACTO IUS

Jurisdicción Contencioso Administrativa del Quindío

Noviembre/2019 - EDICIÓN: 007



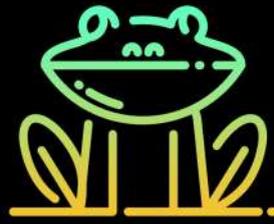




TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO
DEL QUINDÍO

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DEL QUINDÍO
ARMENIA, QUINDÍO, COLOMBIA
NOVIEMBRE, 2019





DIRECTOR

Luis Javier Rosero Villota

CONSEJO EDITORIAL

Luis Javier Rosero Villota
Claudia Milena Vélez Ortiz

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Yony Alejandro Cortaza Rodríguez

**LAS OPINIONES EXPRESADAS EN ESTA
PUBLICACIÓN SON RESPONSABILIDAD
EXCLUSIVA DE SUS AUTORES Y
NO COMPROMETE LA POSICIÓN DE LA
JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA DEL QUINDÍO**







Presentación

La revista Contacto Ius llega a su séptima edición. En esta oportunidad la revista publica escritos relacionados con temas de gran importancia dentro del derecho administrativo, tales como: el precedente judicial, la actividad contractual y la ejecución de las sentencias; pero a su vez, se incorpora un análisis de la actividad militar dentro del conflicto armado, a través de las doctrinas internas que han guiado dicha institución, sopesado ello con un análisis jurisprudencial de lo que en ocasiones, y de manera desafortunada, se ha presentado en Colombia con los mal llamados “falsos positivos”.

En cuanto a la ambientación de la revista, esta vez se escogió como tema central las ranas que se observan a menudo en nuestro territorio Nacional. Animales estos que encierran un encanto particular por sus colores y sus formas.

El Director





(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

- (1) *Phyllobates terribilis*
- (2) *Oophaga pumilio*
- (3) *Agalychnis callidryas*
- (4) *Oophaga lehmanni*
- (5) Hourglass treefrog

Índice

(1) La Independencia Del Juez Y El Precedente

Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Pág. (08)

(2) EL Contrato De Obra

Algunos Aspectos Problemáticos

Luis Carlos Alzate Ríos

Pág. (30)

(3) EL Embargo De Bienes Del Estado

Dentro Del Proceso Ejecutivo

Administrativo: Realidad O Ficción

Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo

Pág. (42)

(4) Fuerzas Militares ¿Defensores

O Mediadores En Los Conflictos

Del Estado?

Daniel José Vásquez Hincapié

Pág. (56)

(5) Vaporizaciones En Colombia

Luis Javier Rosero Villota

Pág. (74)

Trova - Convivencia Laboral

Lorenzo Gañán Velarde

Pág. (88)





La Independencia DEL JUEZ Y EL PRECEDENTE

Forge Octavio Ramírez Ramírez⁽¹⁾

(1) Consejero de Estado, Sección Cuarta.
Consejo de Estado de Colombia

RESUMEN

La independencia judicial no es un derecho, es una garantía institucional para el ejercicio de la función jurisdiccional y una garantía personal del debido proceso. Por eso no puede entrar en contradicción con el respeto al precedente judicial emanado de las altas cortes.

La independencia judicial, al ser una garantía del debido proceso del usuario de la administración de justicia, se constituye también en un deber del juez de velar por su imparcialidad y por la sujeción al ordenamiento jurídico.

Los usuarios de la administración de justicia cuentan con mecanismos que permiten la unidad y coherencia del sistema, en caso de que esa independencia no se respete.

ABSTRAC

Judicial independence is not a right, it is an institutional guarantee for the exercise of jurisdictional function and a personal guarantee of due process. That is why it cannot enter into contradiction with respect for the judicial precedent emanating from the high courts. Judicial independence, being a guarantee of the due process of the user of the administration of justice, is also a duty of the judge to ensure its impartiality and subject to the legal system. The users of the administration of justice have mechanisms that allow the unity and coherence of the system, in case that independence is not respected.

PALABRAS CLAVES

Independencia judicial, precedente, unidad y coherencia.

KEY WORDS

Judicial independence, precedent, unity and coherence.

1. INTRODUCCIÓN

La independencia judicial ha sido entendida, entre otras facetas, como la posibilidad del juez de apartarse del precedente judicial. Pero ello no implica que la independencia judicial sea un derecho del juez, sino que es una garantía institucional de la función jurisdiccional: El juez como institución, esto es, el poder judicial, debe estar sustraído de presiones externas de las partes o de otros poderes u órganos, esto es, sometido únicamente al imperio de la ley –en sentido amplio–.

La independencia judicial, además, es parte del derecho al debido proceso del que es titular la persona, por la necesidad que supone una labor judicial sin injerencias externas o internas y la certeza de que las controversias serán decididas conforme al ordenamiento jurídico.

Para entender estas premisas es necesario diferenciar los conceptos de derecho subjetivo, garantía personal y garantía institucional a fin de delimitar el alcance del principio de independencia judicial en Colombia, específicamente en relación con la obligatoriedad del precedente y los mecanismos para su protección, así como con la potestad del apartamiento judicial. Estos serán los temas que se pasarán a desarrollar.

2. LA AUTONOMÍA Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL –CONCEPTOS–

2.1.- La autonomía y la independencia judicial son principios básicos de la administración de justicia que se establecen como garantías institucionales de la separación de poderes(2).



La independencia judicial hace relación a la facultad de ejercer el poder judicial «de manera imparcial, es decir sin consideración a cualquier otro estímulo que no sea el sometimiento exclusivo al imperio de la ley(3)», lo que implica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 270 de 1996 –LEAJ–, que ningún superior jerárquico en el orden administrativo, jurisdiccional o de otro poder pueda irregularmente insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias.

Con fundamento en ese concepto, algunos doctrinantes han clasificado la independencia judicial como interna y externa. La independencia interna supone autonomía en las decisiones de los órganos judiciales inferiores respecto a los del rango superior(4); la externa «está íntimamente relacionada con el principio clásico de la separación de poderes, el cual condiciona en gran parte la aplicación efectiva de los demás indicadores que caracterizan esta modalidad de independencia (inamovilidad de jueces y magistrados; presupuesto del Poder Judicial y sueldos de los principales funcionarios; presiones, amenazas y corrupción en el aparato de justicia)»(5).

En el informe denominado Garantías para la Independencia de los Operadores de Justicia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos(6), se expone que la independencia jurisdiccional supone, por lo menos, la existencia de: a) la independencia frente a otros poderes judiciales –una faceta de la llamada independencia interna –; b) garantías en el proceso de selección y nombramiento; c) independencia en el ejercicio del cargo; d) independencia en los órganos de gobierno y administración de los «operadores» de justicia; e) garantías en cuanto

a la separación del cargo, y f) la objetividad del régimen disciplinario, que más parecen relacionarse con la independencia externa.

2.2.- Como puede verse, el concepto de independencia judicial interna se ha entendido y definido en relación directa con la función jurisdiccional propiamente dicha, mientras que la externa se asemeja más a lo que se ha entendido entre nosotros como autonomía administrativa, propia de todos los órganos del poder público y que apunta precisamente a evitar que por vía de la administración, de la gestión presupuestal o de aspectos relacionados con el personal, etc., otros poderes públicos puedan influir en las decisiones jurisdiccionales.

Por eso, en la Constitución de 1991 para garantizar, precisamente, la



autonomía administrativa o independencia externa, «la administración de la rama judicial en cuanto a su presupuesto y planta de personal se transfirió en gran parte al nuevo órgano administrativo en la cima de la justicia, el Consejo Superior de la Judicatura (...). El Consejo es el organismo supremo del poder judicial, administra la rama en las áreas de planeación, personal, presupuesto, y organización territorial (Art. 85 Ley 270), dirime los conflictos de competencia entre las diferentes jurisdicciones y conoce de procesos disciplinarios contra altos funcionarios judiciales (Art. 111 Ley 270)»(7).

Conviene precisar que esta autonomía administrativa o independencia externa es diferente de la llamada «autonomía funcional del Juez», esto es, «la facultad inalienable de resolver sobre el asunto sometido a su análisis, sea propiamente en el curso de una controversia litigiosa o en el campo de la definición o constatación del Derecho por la vía de la jurisdicción voluntaria, sin que en principio deba actuar por el impulso, la decisión o la dirección de otro juez» o, en otras palabras, «la libertad de que dispone el juez, investido de la autoridad del Estado, dentro



(2)Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 5 de agosto del 2014. Expediente No. 11001-03-15-000-2012-02201-01. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

(3)RICO, José María y SALAS, Luis. Independencia Judicial en América Latina: Replanteamiento de un tema tradicional. En: Independencia y autonomía judicial, Berbiquí, Revista del Colegio de Jueces y Fiscales, Edición Especial, 2000, pág. 69.

(4)RICO, José María y SALAS, Luis. Op. Cit, pág. 88 y ss.

(5)Ibid, pag. 71.

(6)Informe OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44 del 5 diciembre 2013 (Original: Español).

(7)SPRINGER, Alexander P. La larga marcha, De la Independencia, la Eficacia y el Acceso en la Justicia Colombiana. En: Independencia y autonomía judicial, Berbiquí, Revista del Colegio de Jueces y Fiscales, Edición Especial, 2000, pág. 59-60.

de las reglas de la jurisdicción y la competencia, para proferir los actos mediante los cuales administra justicia»(8), que sería propiamente la independencia externa.

2.3.- En todo caso, la independencia judicial debe entenderse en sus dos facetas: como independencia judicial propiamente dicha o independencia interna y como independencia externa o autonomía administrativa.

La independencia judicial propiamente dicha o independencia interna hace relación con la labor del juez, pues implica: i) el sometimiento del juez al imperio de la ley –en sentido amplio–; iii) la no injerencia en la labor del juez por sus colegas, superiores funcionales o de otros poderes o autoridades; y, iii) la autonomía funcional del juez, esto es, la libertad para formar su propio juicio.

La independencia judicial externa o autonomía administrativa se refiere al gobierno y administración de la Rama Judicial –como institución–: La Rama Judicial es independiente de las demás ramas y poderes públicos en su gestión y administración. Esta faceta de la autonomía judicial no constituye, en consecuencia, un derecho del juez sino de la institución como tal; el juez no puede apartarse de las normas administrativas, presupuestales, de personal o de funcionamiento de la Rama Judicial, esto es, entre muchos otros aspectos, de la regulación del ingreso y permanencia, de la calificación, del registro en el sistema Siglo XXI, de la rendición de estadísticas, etc.

Como puede verse, la independencia interna tiene vocación de generalidad, en tanto que la externa busca regular las relaciones de la jurisdicción con otros poderes.

3. Diferencias entre derecho subjetivo,

garantía personal y garantía institucional y su relación con la independencia judicial

3.1.- Los conceptos de derecho subjetivo, garantía personal e institucional aluden a cuestiones diferentes, pero interrelacionadas entre sí, al punto que el contenido de uno se expresa o «influye» en el núcleo o extensión de los demás.

El **derecho subjetivo** corresponde a un poder reconocido por medio de una norma (constitucional o legal) para la persecución válida de ciertos intereses, en virtud del que se legitima la exigencia a otro para hacer, permitir u omitir algo. Conceptualización que respeta los elementos definitorios establecidos por la jurisprudencia: i) el poder del titular para exigir el cumplimiento de la obligación por parte del obligado, y, ii) el de reconocimiento legal, esto es, la norma jurídica que lo consagra o de la que se puede derivar vía interpretativa.

Esa definición no incorpora el elemento de exigibilidad o justiciabilidad del derecho subjetivo, pues el mismo integra el concepto de **garantía personal**, que alude a las técnicas o mecanismos de tutela dispuestos en el ordenamiento para la protección y eficacia de los derechos, bajo el entendido de que tener un derecho reconocido y no poder exigirlo de forma eficaz es igual a no tenerlo formalmente o, lo que es lo mismo, un derecho no es derecho si está desprovisto de garantías(9).



(8)Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1995, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

(9)KELSEN, Hans. La dottrina pura del diritto (traducción al italiano), Torino: Einaudi. Citado en FERRAJOLI, Luigi. Las Garantías Constitucionales de los Derechos Fundamentales. Revista DOXA - Cuadernos de Filosofía del Derecho No. 29. Alicante, 2006. Págs.15 a 31.



De esta manera, la garantía personal complementa el derecho subjetivo, pues es la vía para hacer valer su contenido prestacional.

Por último, en un nivel diferente, se encuentra la denominada garantía institucional, entendida como el mecanismo para la tutela de ciertas instituciones señaladas en la Constitución, mediante la conservación de sus elementos básicos o fundantes y cuya alteración sustancial o desnaturalización está prohibida tanto al Legislador como a los demás poderes públicos(10).

En este sentido, su función principal es el mantenimiento de los valores y principios que definen y orientan una institución determinada, cuya relevancia deriva de su carácter esencial para la organización político-administrativa. Función que es compatible con los derechos subjetivos y las garantías personales, para lograr la protección de: i) la institución corres-



pondiente, y, ii) los sujetos que dependen de ella, bien porque se relacionen con la misma o con ocasión de su actuación.

De ahí, entonces, que el núcleo esencial de la garantía institucional se refleje en el derecho subjetivo y, con mayor, razón, en la garantía personal que efectiviza tal derecho.

3.2.- Con base en lo anterior, bien puede afirmarse que la independencia y autonomía judicial es: i) una garantía institucional del poder judicial, y, al mismo tiempo, ii) una garantía personal del debido proceso; aspectos con ocasión de los cuales no puede considerársele como un derecho subjetivo del funcionario judicial.

3.2.1.- Desde la óptica del juez, la independencia y la autonomía judicial son garantía del poder judicial como institución, en tanto son presupuestos indispensables de la separación de poderes en un Estado Social y Democrático de Derecho(11).

En este sentido, la independencia judicial implica la eliminación de presiones de todo tipo frente a la jurisdicción: los jueces sólo están sometidos al imperio de la ley –en sentido amplio–, por lo que ningún poder o autoridad está habilitado para imponerles las decisiones o criterios que deban adoptar en sus providencias.

En consecuencia, la independencia judicial asegura la imparcialidad en la toma de decisiones de los conflictos puestos en conocimiento de los jueces y, en general, en el ejercicio del control respecto de las autoridades públicas.

Posición congruente con lo expuesto por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas -ECOSOC- al adoptar los "Principios

de Bangalore sobre la Conducta Judicial", con ocasión de lo cual se manifestó que la independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio(12).

Por eso, bien puede decirse que la autonomía como concepto de administración opera respecto de otros poderes pero no en el ámbito interno de la administración de la Rama Judicial. En ella, todos, funcionarios y empleados, en lo que tiene que ver con el ejercicio de la función administrativa, deben acatar las reglas de administración en lo presupuestal, organizacional, manejo de personal, régimen disciplinario, etc., bajo la consideración que allí puede hablarse de una relación jerárquica, no así en el ejercicio de la función jurisdiccional propiamente dicha donde campea la garantía de independencia judicial.

3.2.2.- Desde la óptica del ciudadano, la autonomía y la independencia judicial fungen como garantía del debido proceso, en la medida en que aseguran la imparcialidad del juez en la resolución de los conflictos y



(10) Así lo ha reconocido la Corte Constitucional, entre otros, en las sentencias T-322 de 1996, M.P.: Alejandro Martínez Caballero, y C-162 de 2008, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

(11) La Corte Constitucional ha considerado que la autonomía y la independencia judicial es una garantía institucional «que se debe preservar para efectos de articular correctamente el principio de separación de poderes». C.fr., T-1263 de 2008, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-661 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio; C-154 de 2016, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

(12) Supone que: a) el juez ejerza su función judicial de forma independiente, partiendo de su valoración de los hechos y en virtud de una comprensión consciente de la ley, libre de cualquier influencia ajena, de instigaciones, presiones, amenazas o interferencias; b) el juez sea independiente en relación con la sociedad y con las partes de la controversia que deba resolver; c) el juez esté libre de conexiones inapropiadas con los poderes ejecutivo y legislativo; d) el juez sea independiente de sus compañeros de oficio con respecto a decisiones que esté obligado a tomar de forma independiente; e) el juez fomente y mantenga garantías para el cumplimiento de sus obligaciones judiciales, con el fin de aumentar la independencia de la judicatura; y f) el juez exhiba y promueva altos estándares de conducta judicial, con el fin de reforzar la confianza del público en la judicatura, que es fundamental para mantener la independencia judicial.

el sometimiento de la justicia al imperio de la ley.

Considérese que el núcleo esencial del debido proceso se integra, entre otros, por el principio del juez natural que consiste en la posibilidad real de que la decisión sea adoptada por un juez independiente, imparcial y plenamente competente para decidir, según la ley(13).

4. La independencia judicial y el precedente

4.1.- De acuerdo con el artículo 230 de la Constitución, *«los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial».*

Una lectura literal de dicha norma y, podría decirse que aislada de las demás disposiciones constitucionales, le otorga a la jurisprudencia el calificativo de criterio auxiliar de la actividad judicial.

Si bien ese fue el entendimiento que en un principio le dio la Corte Constitucional a la norma en cita, con la sentencia C-836 de 2001 se adoptó en Colombia, por vía de la jurisprudencia constitucional, un cambio en la concepción de las fuentes de derecho –que tradicionalmente ha estado conformado por la Constitución, la ley y los reglamentos (sistema legislado) – al establecer un sistema de vinculación formal de la jurisprudencia.

Dicha concepción se caracteriza por el deber, a cargo de los jueces, de respetar fundamentalmente los criterios previos de decisión de su superior jerárquico –precedente– y, en especial, del precedente de las altas cortes, que constituyan fuente formal de derecho.

4.2.- La importancia del precedente, en cualquier sistema jurídico, radica en la vocación del mismo como regla para la resolución de los casos futuros que correspondan a los jueces –y podríamos decir que a la Administración– al decidir controversias individuales.

Razones de certeza, seguridad jurídica, coherencia del sistema, igualdad de trato, debido proceso, legalidad, entre otras, son las que justifican que los órganos que adjudican el derecho gocen de unas reglas de interpretación claras, uniformes e identificables.

En principio, dichas características se predicarían de la ley, en su sentido material, esto es, del derecho legislado, pilar, para nuestro caso del ordenamiento jurídico colombiano, que es esencialmente codificado.

Sin embargo, a partir de la Constitución de 1991, en especial por los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el fenómeno de la globalización del derecho, que ha dado lugar a la integración de los diversos sistemas jurídicos –el romano-germánico o continental con el del Common Law–, puede decirse que la oposición entre la ley y el precedente tiende a desaparecer, pues cada vez



más se complementan bajo la premisa fundamental de que ambos tienden a la realización de los principios y valores reseñados(14).

4.3.- En ese orden de ideas, el concepto «imperio de la ley», al cual están sometidos los jueces de acuerdo con el artículo 230 de la Constitución, ya no responde al concepto de ley en sentido estricto –criterio decimonónico–, sino que implica la sujeción *«al ordenamiento jurídico como conjunto integrado y armónico de normas, estructurado para la realización de los valores y objetivos consagrados en la Constitución»* (15), concepto en el que se incluye, entre otros, ciertas decisiones judiciales cuando generan reglas o subreglas de derecho.

En ese sentido, la independencia judicial –como garantía institucional de la separación de poderes y garantía del debido proceso de las personas– sólo se asegura en la medida en que el juez adopte las decisiones judiciales con sujeción a la ley, entendida en los términos expuestos, sin injerencia de presiones internas o externas.

La autonomía funcional del juez no genera un derecho subjetivo a favor del juez que preten-

da apartarse sin justificación válida del precedente, con el pretexto de estar sometido únicamente al imperio de la «ley» –mito de la ley–; es, se insiste, una garantía de imparcialidad del poder judicial y, por ende, del debido proceso de los usuarios de la administración de justicia.

4.4.- Desde la perspectiva de la Carta Política y del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la labor del juez no puede desconocerse el papel de creador de derecho, tarea que cumple mediante el precedente o la jurisprudencia, al interpretar la Constitución o la ley y fijar el alcance y sentido de la norma, cuestión de la que se deriva su fuerza vinculante, como se expresa en la sentencia C-634 de 2011.

El precedente tiene por fin la coherencia o unidad en la interpretación del derecho, garantizar su aplicación uniforme, lograr el respeto del principio de legalidad y hacer efectivos los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.

Eso es lo que permite afirmar, como lo hace el Tribunal Constitucional, que los llamados a cumplir dicha tarea sean las altas Cortes, en el ámbito de las competencias que les son propias, habida cuenta de su naturaleza de órganos de cierre o tribunales supremos.

4.5.- Parafraseando algunos pronunciamientos de las distintas corporaciones debe concluirse que «lo que dice la Corte Cons-



(14)A esa conclusión se llega de la lectura de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial, de las sentencias C-083 de 1995, C-836 de 2001, C-634 de 2011, C-816 de 2011, C-818 de 2011 y C-588 de 2012, y, además, de los antecedentes y contenidos de la Ley 1437 de 2011, en particular, de los artículos 10, 102, 103 (inciso tercero), 256, 269, 270 y 271.

(15)Corte Constitucional. Sentencia C-836 de 2001.

titucional, por vía de control abstracto o concreto de constitucionalidad, es lo que dice la Constitución” y “lo que dice el Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, por vía de las sentencias de unificación –art. 270 CPACA-, es lo que dice la ley», lo que supone atribuir a las providencias en que estas potestades se expresan, el carácter de fuentes formales del derecho(16).

En ese orden de ideas, son fuentes formales del derecho las sentencias que profiere la Corte Constitucional en virtud de un control abstracto de constitucionalidad o, de uno concreto, en ejercicio de su competencia de revisión de tutelas, no solo por disposición expresa de los artículos 241 y 243 de la

Constitución, sino, primordialmente, porque fijan una regla de derecho que sirve de pauta para la resolución de casos individuales futuros.

Por tal razón, esas decisiones deben considerarse como verdaderas reglas jurídicas que vinculan la resolución de casos futuros, dada su naturaleza de fuente formal o fuente normativa.

Esta consecuencia no solo se predica de las sentencias de constitucionalidad que excluyen disposiciones del ordenamiento jurídico(17), sino, también, de aquellas en que se delimita el ámbito normativo de las disposiciones legales que son controladas, bien sea excluyendo interpretaciones contrarias a la Carta o determinando su sentido constitucional. Igual consecuencia se predica de las sentencias que profiere la Corte Constitucional en ejercicio de su competencia de revisión de tutelas.

4.6.- En lo que tiene que ver con las providencias del Consejo de Estado, con ocasión de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, debe diferenciarse el grado de vinculación de sus sentencias de unificación de aquellas otras que no tienen tal alcance.

El deber de acatar las sentencias de unificación del Consejo de Estado y, por tanto, su carácter vinculante, se fundamenta en su expreso reconocimiento legal, derivado de los artículos 10, 102, 258,269 271 y 273.2 de la Ley 1437 de 2011(18), y de la jurisprudencia de la Corte Constitucio-





En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 256 y 258 del CPACA los jueces que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo tienen el deber de aplicar, en la resolución de los asuntos a su cargo, las sentencias de unificación jurisprudencial que profiera el Consejo de Estado(20).

Es tal la fuerza vinculante de este deber impuesto por el legislador, que en caso de que los órganos judiciales se abstengan de aplicar una sentencia de unificación del Consejo de Estado para la resolución de un caso concreto, es procedente el mecanismo eventual de revisión, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y la acción de tutela, según el caso.

4.7.- Igualmente resultan vinculantes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo las demás providencias proferidas por el Consejo de Estado, diferentes a las de unificación, en las que se fijen reglas de derecho –precedente en estricto sentido–.

Dichas providencias, si bien no pueden reputarse como fuente formal ni gozan de un mecanismo especial para obtener su aplicación a casos análogos, como el mecanismo de extensión de jurisprudencia, pueden hacerse respetar y acatar por vía de la acción de tutela, dada su fuerza vinculante, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Y eso es así por cuanto el respeto por las decisiones proferidas por los jueces de superior jerarquía, en especial, los de última instancia en cada jurisdicción, no constituye una facultad discrecional del funcionario judicial. Para garantizar un mínimo de segu-

(16)Se entienden por fuentes formales de derecho, aquellas que fijan normas (con independencia de su origen, sea este constitucional, legislativo, reglamentario o jurisprudencial), que establecen una regla de derecho, que sirve de pauta para la resolución, por parte de la jurisdicción, de casos individuales futuros.

(17)Para Ignacio de Otto, cuando el Tribunal Constitucional «declara nula una ley por considerarla inconstitucional [...] su función es exactamente la de un legislador negativo», lo que supone que «tales sentencias tienen los mismos efectos erga omnes que las leyes» (DE OTTO, Ignacio. Derecho Constitucional: sistema de fuentes. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1995, pp. 285 – 287). De la misma manera, para Kelsen, «la anulación de una ley es una función legislativa o, por decirlo así, un acto de legislación negativa. Un tribunal facultado para anular leyes –en forma individual o de manera general– funciona como legislador en sentido negativo» (KELSEN, Hans. Teoría general del derecho y del Estado. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 317 – 318).

(18)Tal como lo ha reconocido la doctrina, el carácter vinculante de los precedentes puede obedecer a múltiples razones pero, la principal y «más fuerte», se deriva de su expreso reconocimiento legal. En este sentido, para García Maynez, «[algunas veces, la ley otorga a las tesis expuestas en las resoluciones de ciertas autoridades judiciales, carácter obligatorio, relativamente a otras autoridades de inferior rango». GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. 37 ed. Medellín: Abogados Asociados Editores A.A., 1990, p. 68.

En términos análogos, para Thomas da Rosa de Bustamante, los precedentes judiciales pueden ser clasificados en, por lo menos, tres niveles de vinculatividad, fuerte, débil y persuasivo; los primeros «son fuentes del derecho en sentido fuerte o must-sources, pues hay una auténtica obligación jurídica de seguir el precedente» (p. 121). En estos casos, el factor principal para atribuir dicho carácter deriva de su expreso reconocimiento legal; esto es, «[el factor institucional más importante [...] son las normas de derecho positivo que disponen sobre la fuerza jurídica del precedente judicial]», las cuales «fijan un efecto vinculante para los precedentes judiciales» (p. 127). DE BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. La interpretación y la fuerza gravitacional de los precedentes judiciales: fragmentos de una teoría del precedente judicial. En: BENAVIDES, José Luis (compilador). Contribuciones para el sistema de precedentes jurisprudencial y administrativo. Colección: Temas de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.

(19)Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-816 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo. Sentencia C-588 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

(20)De manera análoga, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al analizar el artículo 270 del CPACA ha señalado que, «[de acuerdo con la definición anterior] la contenida en el artículo 270 del CPACA] esta clase de sentencias escapa a la simple noción de jurisprudencia o de línea jurisprudencial, en la medida en que se les otorga el carácter de orientadoras de las decisiones que se profieran sobre casos similares sometidos a idénticos supuestos fácticos y jurídicos, por la administración o por la autoridad judicial. En dichas decisiones se efectúa una interpretación de un derecho preexistente y se orienta su aplicación a determinados casos, los cuales se materializan con la aplicación uniforme de las normas y de la jurisprudencia del Consejo de Estado». CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Bogotá: Ministerio de Justicia y Derecho y Sala de Consulta y Servicio Civil, 2014, p. 30.

En consonancia con lo dicho, en la intervención del Dr. Chahín, en la sesión 63 de la Comisión de Reforma al Código Contencioso Administrativo, se señaló, en los siguientes términos, el carácter vinculante de la sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado: «Así se impondría entonces el cumplimiento por parte de los jueces inferiores de ese precedente, porque de lo contrario se estaría violando un derecho fundamental de los particulares que acuden a la justicia, que sería el derecho a la igualdad, porque no se concibe como un juez, sin razón alguna pudiera apartarse de ese precedente jurisprudencial sin violar el derecho a la igualdad de aquella persona que va a sufrir una sentencia». Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Memorias de la Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Volumen III: La Ley y los debates de la Comisión de Reforma. Parte B: artículos 143 a 309. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2014, p. 442.



ridad jurídica y el derecho a la igualdad, los funcionarios judiciales se encuentran vinculados a las reglas jurisprudenciales –ratio decidendi– que haya fijado el órgano de cierre de cada jurisdicción(21).

4.8.- En virtud, precisamente, de la protección a la independencia y la autonomía judicial, se han estructurado en el ordenamiento jurídico diferentes controles endógenos o internos, con el fin de revisar las actuaciones jurisdiccionales y corregir los posibles errores en los que puedan incurrir los jueces, como acontece con el mecanismo eventual de revisión, los recursos ordinarios y extraordinarios contra las providencias judiciales o, mediante la acción de tutela cuando estas vulneren derechos fundamentales, a fin de controlar esas decisiones judiciales dictadas en un proceso, sin que eso constituya una violación de los principios de la autonomía y la independencia del juez(22).

Son precisamente esos mecanismos de control, dentro de la estructura jurisdiccional, ejercidos por los propios jueces, los que garantizan la independencia del poder judicial, entendida en los términos antes expuestos(23), advirtiendo que el precedente, como fuente formal, bien puede equipararse a la ley en tanto es referente o pauta de obligatoria observancia por parte del juez en ejercicio de la función judicial.

5.El apartamiento judicial como garantía de la autonomía funcional del juez y los mecanismos de protección del precedente

5.1.- Como se ha manifestado, la independencia judicial parte de la premisa de que el juez en sus decisiones sólo está sometido al imperio de la ley –en sentido amplio– y, en esas condiciones, no puede decirse que la

fuerza obligatoria del precedente vulnere la autonomía funcional del juez y, mucho menos, la independencia como garantía institucional.

Por el contrario, ello tiende a reforzar el derecho de individuo a tener un juez independiente e imparcial, en tanto garantiza la certeza y seguridad en la creación o aplicación de las reglas al caso concreto. Recuérdese que la independencia judicial es un elemento o faceta del derecho fundamental al debido proceso.

5.2.- Como respeto a la autonomía judicial, precisamente el ordenamiento jurídico ha previsto unos mecanismos que le permiten al juez, en uso de su libertad de interpretación y en pro de las garantías y derechos de las personas, inaplicar normas, por ser contrarias a la constitución, o apartarse de manera razonable del precedente judicial, siempre que se cumplan los requisitos desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

A pesar de la importancia de la regla de vinculación del precedente judicial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que esa sujeción no es absoluta, pues no se puede desconocer la libertad de interpretación que rige la actividad judicial –autonomía funcional–.

Si bien la vinculatoriedad del precedente lo que busca es armonizar y salvaguardar los principios de igualdad y seguridad jurídica para que asuntos idénticos se decidan de la



(21)Cfr. Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de noviembre de 2014. Radicado: 11001-03-15-000-2014-01669-01. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

(22)Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 5 de agosto del 2014. Expediente No. 11001-03-15-000-2012-02201-01. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

(23)Ibídem

misma forma –y de esta manera se garantiza el debido proceso del ciudadano–, al juez de la causa le está permitido apartarse de la interpretación jurídica y de las reglas de derecho contenidas en el precedente, siempre que se expresen clara y razonadamente argumentos serios y suficientes.

Es pues, el apartamiento judicial, garantía de la autonomía funcional del juez, entendida, se reitera, como la libertad del juez de formar su propio juicio jurídico. Es decir, el apego al precedente judicial tiene varias connotaciones, por un lado, otorga seguridad jurídica a los ciudadanos, en cumplimiento de los principios de igualdad y buena fe; por otro lado, permite que las decisiones de los jueces mantengan la coherencia y seguridad del sistema jurídico, en consonancia con los principios de independencia e imparcialidad; y finalmente, preserva la independencia interna del juez.

5.3.- Como el apartamiento judicial del precedente supone la posibilidad de los jueces de apartarse de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de cierre, su ejercicio implica, por tanto, el cumplimiento del *«estricto deber de consideración del precedente en la decisión, ya que la jurisprudencia de las altas corporaciones judiciales de cierre no puede ser sencillamente ignorada frente a situaciones similares a las falladas en ella»*(24).

Una vez identificada la jurisprudencia aplicable al caso, la autoridad judicial sólo puede apartarse del precedente *«mediante un proceso expreso de contra-argumentación que explique las razones del apartamiento, bien por: (i) ausencia de identidad fáctica, que impide aplicar el precedente al caso concreto; (ii) desacuerdo con las interpretaciones normativas realizadas en la decisión precedente; (iii) discrepancia con la regla de derecho que constituye*

la línea jurisprudencial»(25).

Todo, sin ignorar la fuerza obligatoria de las sentencias que declaran la inexecutable de una norma o la nulidad de un acto administrativo. En esos casos el precedente es obligatorio y no puede argumentarse ni sustentarse su apartamiento en un caso posterior.

En ese orden de ideas, si bien el poder judicial goza de independencia, la posibilidad del apartamiento no habilita a los jueces para que desconozcan el precedente vertical u horizontal ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos mencionados.

Por tal razón, son inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, las posturas que nieguen la fuerza vinculante *prima facie del precedente*, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer, o sustenten la decisión en un particular entendimiento del caso que no consulte las reglas de derecho aplicables.

5.4.- De acuerdo con lo dicho, para que el apartamiento judicial resulte válido, deberá demostrarse que esa opción es imperiosa, toda vez que concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar una postura diferente, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Esas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales(26).

Y eso es así, por cuanto en virtud de la facultad de apartamiento se armonizan el principio constitucional de igualdad en la aplicación de la ley y el mandato de unificación jurisprudencial, con el principio, también

constitucional, de independencia judicial y del carácter auxiliar de la jurisprudencia.

5.5.- El principio de independencia judicial no puede ser utilizado, en consecuencia, como pretexto para desconocer caprichosamente el precedente. Si así fuera, nos encontraríamos con la resolución de casos sin un apego real a las normas, valores y principios consagrados en el ordenamiento jurídico.

Por eso, sin perjuicio de la autonomía fun-

cional del juez y de la potestad de apartamiento, los usuarios de la administración de justicia cuentan también con mecanismos de protección del precedente que permiten la unidad y coherencia del sistema y de la



(24)Ibidem

(25)Ibidem

(26)Corte constitucional. Sentencia C-634 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



jurisprudencia por razones de certeza y seguridad, a saber:

a) Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia:

Este recurso procede contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos, en única o segunda instancia, cuando contraríen una sentencia de unificación del Consejo de Estado, por lo que tiene como propósitos, entre otros, asegurar la aplicación uniforme del derecho y garantizar los derechos de las partes.

En virtud de este recurso, las partes o los terceros procesales que resulten agraviados por la providencia, pueden interponerlo, con el fin de que se anule en lo pertinente la providencia recurrida y se dicte la que deba reemplazarla o se adopten las decisiones que correspondan(27).

b) Tutela por defecto sustantivo:

Ahora bien, en aquellos supuestos que no queden cobijados por lo dispuesto en el artículo 257 del CPACA, esto es, cuando no sea procedente el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, v.g. las providencias de las Secciones del Consejo de Estado o de los jueces administrativos proferidas en única instancia que no acaten las sentencias de unificación, la acción de tutela tiene cabida para garantizar la aplicación de una sentencia de unificación que se invoque como desconocida, siempre y cuando se acrediten los requisitos generales de procedencia de la acción contra providencias judiciales. En este caso, la razón es clara: En estos supuestos no es posible el ejercicio del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia(28). Lo que procede es la acción de tutela por la configuración de un defecto



sustantivo, atendiendo el carácter formal de las sentencias de unificación jurisprudencial y las proferidas por la Corte Constitucional. El denominado defecto material o sustantivo se presenta en los casos en los cuales el juez decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales, o que no se ajustan al caso concreto o, que son interpretadas en el caso particular desconociendo sentencias con efectos erga omnes; así lo ha manifestado la Corte Constitucional:

"Puntualmente, este defecto tiene lugar siempre que la providencia o decisión con efectos jurisdiccionales que resulta cuestionada a través de la tutela, se funde en una norma abiertamente inaplicable al caso objeto de estudio. Así lo ha entendido esta Corporación desde hace ya varios años, cuando aún en el contexto en el que fue inaugurada la tesis de las causales de procedibilidad, había un consenso alrededor de la naturaleza del defecto sustantivo, como el que 'se configura cuando la decisión judicial se apoya en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea por que ha sido derogada, porque ella o su aplicación al caso concreto es inconstitucional o, porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se ha aplicado'(29)(30).

Es así como el defecto sustantivo, supone la violación de una regla codificada o jurisprudencial.



(27)Cfr. artículos 256 a 268 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA.

(28)El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia no procede contras las sentencias de los jueces, dictadas en primera instancia, porque existe un medio ordinario para su control: el recurso de apelación.

(29)Sentencia T-784 de 2000.

(30)Corte Constitucional. Sentencia T-781 de 2011. M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

c) Tutela por violación del precedente y del principio de igualdad

Este defecto se presenta cuando el juez desconoce, sin justificación razonable, el precedente judicial vinculante, en menoscabo de principios como la igualdad y la buena fe.

Ahora, es preciso considerar que la fuerza vinculante del precedente debe armonizarse tanto con los principios de autonomía e independencia judicial, como con el carácter subsidiario de la acción de tutela. En tal sentido, en el proceso de amparo constitucional debe acreditarse la transgresión del precedente, a través de los siguientes requisitos: a) Que se haya solicitado la aplicación del precedente en el proceso ordinario; b) Que la ratio decidendi del precedente oriente la decisión judicial que se cuestiona en sede de tutela e, c) inexistencia de justificación razonable y suficiente para apartarse del precedente

d) Mecanismo de revisión eventual en las acciones populares o de grupo, hoy medios de control.

El mecanismo eventual procede frente a las sentencias o demás providencias que determinen la finalización o archivo del proceso correspondiente, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia y lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica(31).

Eso explica el por qué el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que la revisión eventual procede (i) cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas entre tribunales, sobre el alcance de la ley aplica-

da y/o (ii) cuando se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o su jurisprudencia reiterada (art. 273).

6. Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto, puede concluirse lo siguiente:

- La independencia judicial propiamente dicha o independencia interna hace relación a la labor del juez, pues implica: i) su sometimiento al imperio de la ley –en sentido amplio–; ii) la ausencia de injerencia en la labor judicial por parte de colegas, superiores funcionales o de otros poderes o autoridades; y, iii) la autonomía funcional del juez, esto es, la libertad para formar su propio juicio.

- La independencia judicial externa o autonomía administrativa se refiere al gobierno y administración de la Rama Judicial como institución. En consecuencia, no constituye un derecho del juez; éste no puede apartarse de las normas administrativas, presupuestales, de personal o de funcionamiento de la Rama Judicial.

- Los conceptos de derecho subjetivo, garantía personal e institucional aluden a cuestiones diferentes. El derecho subjetivo es un poder reconocido para exigir una prestación; la garantía personal alude a los mecanismos para hacerlo efectivo y, la garantía institucional mantiene los valores y principios definitorios de una institución. En consecuencia, la independencia judicial no es un derecho, es una garantía institucional para el ejercicio de la función jurisdiccional y una garantía personal del debido proceso.

- La independencia judicial –como garantía institucional de la separación de poderes y garantía del debido proceso de las personas– sólo se asegura en la medida

en que el juez adopte las decisiones judiciales sin injerencia de presiones internas o externas, únicamente con sujeción a la ley en sentido amplio, es decir, en acatamiento de las normas, de las sentencias que crean verdaderas reglas de derecho –las proferidas por la Corte Constitucional y las de unificación del Consejo de Estado- y del precedente.

- La independencia judicial, al ser una garantía del debido proceso del usuario de la administración de justicia, se constituye también en un deber del juez de velar por su imparcialidad y por la sujeción al ordenamiento jurídico.

- Como garantía de la autonomía funcional del juez, está previsto el apartamiento judicial. El juez podrá separarse del precedente siempre que demuestre que esa opción es imperiosa, toda vez que concurren razones fácticas y sustantivas suficientes para adoptar una postura diferente.

- Sin perjuicio de la autonomía funcional del juez y de la potestad de apartamiento, los usuarios de la administración de justicia cuentan con mecanismos que permiten la unidad y coherencia del sistema, a saber: tutela por defecto sustantivo contra las fuentes formales, recurso de unificación contra las sentencias del Consejo de Estado, tutela por violación del precedente y el principio de igualdad y el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo, hoy medios de control.



(31)Es por eso que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha precisado que la unificación jurisprudencial «pretende establecer criterios uniformes sobre el entendimiento de cierta problemática jurídica cuando se ha podido verificar una disparidad de razonamientos sobre un mismo asunto en los diversos niveles de la jurisdicción». Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de sala del 11 de julio de 2017, radicación 11001-03-15-000-2016-03385-01, MP. Milton Chaves García y auto de sala del 9 de mayo de 2017, radicación 11001-03-28-000-2016-00025-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez.





EL CONTRATO DE OBRA Y ALGUNOS ASPECTOS PROBLEMÁTICOS

(Obras adicionales, cláusulas de ajustes y
liquidación del contrato en el contrato de obra)

Luis Carlos Alzate Ríos⁽³²⁾

(32)Magistrado Tribunal Administrativo del Quindío.



RESUMEN

El contrato de obra pública estatal puede generar controversias relacionadas con la planeación, que incluye la falencia de los estudios previos y diseños y que obligan a desarrollar y autorizar obras adicionales no pactadas, las que deben cumplir con una serie de requisitos para poder posteriormente reconocerse, ya sea de forma directa por la administración en la liquidación del contrato o por el juez contencioso administrativo. La cláusula de ajuste resulta ser un derecho del contratista, que debe pactarse con base en los estudios previos y el análisis de riesgos contenido en él.

Por otro lado, la liquidación del contrato es una importante herramienta para generar la autocomposición de las controversias; la cual de suscribirse

sin salvedades, pone fin a cualquier reclamación posterior, directa o judicial.

ABSTRAC

The state public works contract can generate controversies related to planning, which includes the lack of previous studies and designs and which require the development and authorization of additional non-agreed works, which must comply with a series of requirements in order to be recognized later, either directly by the administration in the settlement of the contract or by the contentious administrative judge. The adjustment clause turns out to be a contractor's right, which must be agreed ba-



sed on previous studies and the risk analysis contained therein.

On the other hand, the liquidation of the contract is an important tool to generate the self-composition of disputes; which to subscribe without qualifications, ends any subsequent claim, direct or judicial.

PALABRAS CLAVES

Contrato, obra pública, planeación, liquidación.

KEY WORDS

Contract, public works, planning, liquidation.

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 definió el contrato de obra como aquél que celebran las entidades estatales⁽³³⁾ para la construcción, mantenimiento, instalación y en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago. En otras palabras su definición se encuentra compuesta del aspecto subjetivo (entidad estatal contratante) y el aspecto material (objeto del contrato sobre bienes muebles).

En atención a lo anterior, resulta ser este, el contrato de obra, uno de los contratos típicos más importantes, pues a través de él se desarrollan obras de infraestructura, obras en beneficio de la comunidad, construcción de bienes de uso público y fiscales, que buscan materializar los fines estatales y la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado.

Por lo dicho, resulta ser este tipo contractual uno de los que más controversias suscita en la jurisdicción contencioso administrativa, presentándose varios aspectos que se tornan en problemáticos como las reclama-

ciones sobre mayor cantidad de obra, obras adicionales no pactadas en el contrato inicial y necesarias para su cabal cumplimiento, ruptura del equilibrio económico del contrato, pactos sobre cláusulas de ajustes, liquidación del contrato, entre otros, puntos todos que han sido desarrollados por la prolija jurisprudencia del CONSEJO DE ESTADO y que en el presente ensayo se desarrollaran de forma sucinta, los incluidos en el subtítulo, como controversias típicas generadas en torno al contrato de obra estatal.

LAS OBRAS ADICIONALES EN LOS CONTRATOS DE OBRA

En tratándose de contratos, es claro que ellos son ley para las partes (artículo 1602 del C.C.), razón por la cual solo obligan a lo que en ellos costa.

Con relación a la ejecución de contratos de obra, en donde no obstante la existencia de planeación y estudios anteriores que determinan la cantidad y calidad de las obras a ejecutar en el contrato, pueden existir variaciones u obras que no se encuentren contempladas en él y que deban ejecutarse para llevar a buen término el proceso constructivo que se emprende.

Así pues, para que exista responsabilidad contractual del Estado, en torno al tema de las obras adicionales, claramente deben llenarse las siguientes condiciones necesarias:



(33)"a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles." Artículo 2 Ley 80 de 1993.

- La existencia del contrato inicial.
- La ejecución de las obras contratadas inicialmente.
- La orden o autorización de ejecución de obras adicionales.
- La ejecución de obras adicionales.
- La no liquidación de mutuo acuerdo del contrato inicial, o su liquidación en la forma indicada con observaciones sobre las obras adicionales.

En cuanto a la orden o autorización de la ejecución de obras adicionales, nace este requisito del principio ya mencionado del contrato como ley para las partes, atendiendo que el contrato obliga solo a lo que en él se pacte, dado que su fuerza obligatoria tiene su génesis en la autonomía de la voluntad, manifestada de manera libre y plasmada en el contrato, por lo que en torno a las obras adicionales, es menester que se cumplan con las condiciones que eventualmente se pacten en los contratos con tal fin. En este sentido nos ilustra la jurisprudencia:

"67. En la demanda se pidió la declaratoria de incumplimiento contractual de la entidad demandada y como consecuencia de ello, su condena al pago, entre otros, de las mayores cantidades de obra y obras adicionales ejecutadas por el contratista y no reconocidas por la entidad contratante, razón por la cual, al demandante le asistía el deber de comprobar su propio cumplimiento y el alegado incumplimiento de la administración, demostrando que ella ordenó y accedió a la ejecución de las obras adicionales y mayores cantidades de obra sin reconocer su valor, cuyo pago reclama."(34)

LA CLÁUSULA DE AJUSTES DE PRECIOS COMO FORMA DE CONTROLAR UNO DE LOS RIESGOS PREVISIBLES EN EL CONTRATO DE OBRA

La contratación estatal en cualquier Estado social de derecho como Colombia resulta ser un tema de gran trascendencia desde el punto de vista jurídico, pues ella es una de las formas como la administración pública cumple sus fines en búsqueda de materializar el bienestar general y la prosperidad social. Es este uno de los aspectos por lo que se justifica que la contratación del Estado no se rija en su totalidad por las mismas normas que gobiernan la contratación privada.

Partiendo de dicha concepción y de las diferentes fuentes formales del derecho (en primer lugar las normas constitucionales, legales y reglamentarias, y en segundo lugar la jurisprudencia con su valor de fuente de obligatoriedad relativa) se infiere un principio que rige la contratación estatal como lo es el de planeación (desarrollado en sus pormenores en la sección 2, subsección 1 Planeación, artículos 2.2.1.1.2.1.1. a 2.2.1.1.2.1.5. del Decreto 1082 de 2015) que conlleva a que la administración pública cuando emprende la adjudicación, suscripción y ejecución de un contrato estatal, previamente haya llenado una serie de requisitos que conforme a la ley, el reglamento y las una serie de requisitos que conforme a la ley, el reglamento y las provisiones que tendría un buen administrador de la Rēs pública, que no son otra cosa que la identificación de necesidades a cubrir, la meta que se persigue obtener, el servicio que se pretende satisfacer, etc., y



(34) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Consejero ponente: Danilo Rojas Bencourth. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Radicación número: 66001-23-31-000-1993-03387-01(16371). Actor: Sociedad Larios Asociados Ltda. Demandado: Inpec



la forma concreta como todo esto se documentará en el contrato y se materializará en la ejecución del mismo; todo con el fin de satisfacer las necesidades colectivas que representa el Estado.

Dentro del principio de planeación es importante resaltar el tema de los riesgos (previsibles e imprevisibles) estos últimos a fin de identificarlos, estimarlos y distribuirlos, y los primeros para determinar su asegurabilidad y de todas formas tenerlos en cuenta, administrarlos y buscar su aminoración.

Uno de los riesgos típicos en la contratación estatal y en particular del contrato de obra es el inflacionario que afecta el valor real que el contratista recibe, pues este factor por regla general varía desde el momento de presentar la oferta y en el curso de la ejecución del mismo, que por lo general resultan ser de largo aliento (cuando se trata por ejemplo de obras de gran envergadura que desarrollan la infraestructura nacional o regional). Estos riesgos son clasificados como

económicos(35) y para su equilibrio prestacional se utiliza la actualización o revisión de precios (artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993) para ello se acude al planteamiento de lo que se conoce como fórmulas de actualización o cláusulas de reajuste(36).

Sobre este aspecto, nos ilustra la jurisprudencia:

"La cláusula de ajuste de precios se justifica como mecanismo para asegurar la equidad real de las prestaciones entre las partes, toda vez que en la etapa precontractual el contratista presenta su oferta de precio con base en un presupuesto de costos, estimando los precios al momento de la propuesta y claramente se entiende que esos costos presupuestados sufrirán variaciones respecto de la fecha de ejecución y pago de la obra contratada, de manera que la Ley permite que las partes acuerden la fórmula de ajuste, cuya aplicación no implica una modificación al contrato estatal sino que se realiza en desarrollo del mismo."(37)

Este mecanismo resulta como una de las formas que se posee para solventar los derechos de los contratistas a recibir una remuneración real y equilibrada en torno a su prestación y en muchas ocasiones, no obstante haberse pactado la misma en el contrato, el contratante estatal se niega a reconocerla(38).

De lo antes referenciado podemos concluir que uno de los riesgos más comunes en el contrato de obra es el inflacionario, as-



pecto este que por lo que general debe ser distribuido y asumido por el contratante, pues es este quien recibe el beneficio de la obra y esta se encuentra afectada por los riesgos inflacionarios, por lo que una forma de solventar dicho riesgo es el pacto de la cláusula de ajuste, a través de la cual el valor del contrato se va reajustando en la medida que transcurre el tiempo, utilizando para ello los indicadores económicos especializados, como por ejemplo el índice de precios de la construcción pesada u otros indicadores emanados de las autoridades económicas o de los gremios como órganos especializados en los temas, garantizándose así el equilibrio de prestaciones al interior del contrato estatal y la remuneración adecuada del contratista.

LA LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO Y SUS EFECTOS FRENTE A RECLAMACIONES POSTERIORES

Partiendo de que se estudian aspectos problemáticos del contrato de obra, se desarrolla en el presente acápite el tema de la liquidación bilateral del contrato y los efectos de la misma frente a futuras reclamaciones del contratista, en los casos en donde se realizan observaciones o inconformidades por este a la liquidación planteada por la entidad contratante.

Para ello, debe partirse del estudio de la norma que consagra la liquidación de los contratos estatales contenida en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, con la modificación introducida por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012, así:

"Artículo 60º.- De Su Ocurrencia y Contenido. Modificado por el art. 217, Decreto Nacional 019 de 2012. Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento

se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. Inciso derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007, excepto el texto subrayado.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.



(35) Ver Documento Compes 3714 de 2011.

(36) "El precio pactado en el contrato será justo, aceptable y, por su puesto, equilibrado, cuando se han cumplido los supuestos previstos en los pliegos de condiciones elaborados por la Entidad y tenidos en cuenta en el ofrecimiento del contratista o previstos por las partes en el contrato. // Es normal y previsible que las prestaciones económicas del contrato de tracto sucesivo sufran variaciones importantes durante la ejecución del contrato, afectando el precio real de los valores que el contratista ha de recibir como contraprestación de sus obligaciones, o aun el valor que la Entidad deba cancelar, variaciones que no quedan dentro del régimen de la imprevisión que ante todo exige la temporalidad y éstas acompañan permanentemente el desarrollo de la relación contractual. Para evitar el trastorno de la relación, esas variaciones en el valor del precio, se tratan de solucionar con las fórmulas de reajuste pactadas en los pliegos de condiciones y en los contratos. // ...// Las cláusulas de reajuste sólo tienen por objeto mantenerle los precios pactados al contratista, es un remedio a la inflación, fenómeno que golpea el ingreso real del contratista. Para la confección de las fórmulas se utilizan los índices que suministran entidades como el DANE, el Banco de la República, CAMACOL, a los cuales se acogen las partes desde el surgimiento de la obligación contractual para reajustar los precios pactados en el contrato, índices que reflejan la variación en los componentes que se utilizan en la ejecución del contrato." Palacio, J. A. (2013). La contratación de las entidades estatales. Bogotá: Editorial Librería jurídica Sánchez. P. 604 y 606. En igual sentido, puede observarse Rodríguez, L. (2009). El Equilibrio Económico en los Contratos Administrativos. Bogotá: Temis S.A.

(37) Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 27 de junio de 2013. Radicación: 47001030001993357001. Expediente: 17.431. Actor: Antonio Sumoza Torres. Demandado: Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

(38) Encontramos a título de ejemplo el siguiente proceso, en donde la entidad pública demandada no accede de forma directa al reajuste, no obstante haberse pactado el mismo en el contrato: Tribunal Administrativo De Sucre, Sala Primera de Decisión, Magistrado Ponente Luis Carlos Alzate Ríos. Medio de Control: Controversias Contractuales. Sentencia del 25 de septiembre de 2014. Radicación: 70-001- 23-33-000-2014-00006-00. Demandante: Ingeniería E. Inversiones Limitada – Dicon Ltda. Demandado: Municipio De Sincelejo – Sucre. Confirmada por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejera Ponente Martha Nubia Velázquez Rico, Sentencia del 17 de agosto de 2017. Radicación 70001 233300020140000601 (52988).

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato."

Como se puede observar, la liquidación del contrato no es otra cosa que el balance final de la ejecución de las obligaciones recíprocas contraídas por las partes, en donde se especifica la forma como se ha materializado la relación comercial y se han cumplido las obligaciones recíprocamente pactadas.

Igualmente, su finalidad no es otra que transar las diferencias que puedan existir en la ejecución del contrato y plantear el paz y salvo de las cuestiones pendientes que surjan del contrato.

Es por ello, que la jurisprudencia ha planteado de forma reiterada que la liquidación del contrato de forma bilateral, sin observaciones de parte del contratista, hace que este pierda cualquier posibilidad posterior de reclamación de alguna de las obligaciones surgidas del contrato, pues su fin es precisamente evitar este tipo de litigios posteriores. Por otra parte, dado que estamos en presencia de una liquidación en donde concurren la voluntad de ambas

partes contratantes y por regla general la liquidación es propuesta por la entidad pública contratante, el contratista, en caso de estar de acuerdo parcialmente con la misma puede plantear e incluir en el acta las observaciones del caso como salvedades referentes a las obligaciones que se liquidan, para poner a salvo su posterior reclamación directa o judicial. En este sentido nos ilustra la jurisprudencia:

"La liquidación es una operación administrativa que sobreviene a la finalización de un contrato, por cumplimiento del plazo anticipadamente, con el propósito de establecer, de modo definitivo, las obligaciones y derechos pecuniarios de las partes y su cuantía. La liquidación del contrato entonces, constituye su balance final o ajuste de cuentas, entre la administración contratante y el particular contratista, con miras a finiquitar de una vez por todas la relación jurídica obligacional.

Siendo así, el acta de liquidación final deberá i) identificar el contrato, las partes, sus sucesores y los cesionarios si los hay; su objeto y alcance, ii) determinar el precio, su pago, amortización o modificación y oportunidades de pago, iii) señalar las actas pendientes de pago, la forma como se utilizó el anticipo y lo facturado el contratista, iv) establecer el plazo, las modificaciones de obligaciones, prórrogas, adiciones, suspensiones y reinicios y las sumas que quedan pendientes de cancelar.

También en el acta las



partes dan cuenta de las salvedades a que haya lugar de manera detallada y concreta.

Sobre el objetivo de la liquidación final de los contratos de la Administración, y la oportunidad para formular las reclamaciones pertinentes, la jurisprudencia señala:

"(..) La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado queda después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no hicieron en ese momento"(39).(40)"

Sobre el mismo tema, pero en torno a las salvedades en el acta como forma de salvaguardar el derecho a la reclamación posterior, nos ilustra el máximo intérprete de la jurisdicción contenciosa:

"Cabe la posibilidad de elevar judicialmente reclamaciones relacionadas con el contrato liquidado aún sin cuestionar la validez del acta de liquidación bilateral, en aquellos eventos en los cuales la parte interesada, en la misma, ha dejado expresa salvedad en relación con los puntos específicos de inconformidad frente a dicho corte de cuentas, caso en el cual

puede acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa mediante la presentación de la respectiva demanda contractual.

... En relación con las salvedades que se hagan en el momento de la liquidación bilateral, las mismas deben ser concretas y específicas, es decir que deben versar sobre puntos determinados de la liquidación que no se comparten, bien porque no se incluyeron reconocimientos a los que se cree tener derecho o porque se hicieron descuentos con los que no se está de acuerdo, etc. etc., lo que significa que tal salvedad no puede ser genérica, vaga e indeterminada ni puede consistir en una frase de cajón del tipo "me reservo el derecho a reclamar por los pagos no incluidos en la presente acta", porque en tal caso resultará inadmisibles como mecanismo de habilitación para la reclamación judicial de prestaciones derivadas del contrato liquidado, en la medida en que no se concretó el motivo de inconformidad del contratista."(41)

Así pues, concluimos este acápite con la afirmación clara que en caso de existir liquidación bilateral del contrato, la que no es atacada en su legalidad por vicios en el consentimiento, hace que en lo que no existan salvedades concretas y específicas por parte del contratista, no pueda elevarse reclamación posterior frente a hechos que nacen con anterioridad a su suscripción.



(39) Sentencia de abril 10 de 1997, expediente No. 10608. Este pronunciamiento fue reiterado por la misma Sección Tercera en sentencia de marzo 9 de 1998, expediente No. 11101.

(40) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Consejera ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo. Sentencia del 6 de abril de 2011. Radicación número: 25000-23-26-000-1994-00404-01(14823). Actor: Sociedad Construcciones Sigma Limitada. Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano.

(41) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Radicación número: 66001-23-31-000-1993-03387-01(16371). Actor: Sociedad Larios Asociados Ltda. Demandado: Inpec.

CONCLUSIONES SOBRE LOS ASPECTOS DESARROLLADOS:

- El contrato de obra es uno de los que más controversias genera como contrato típico de la administración.

- Las controversias que surge, lo hacen en todos los momentos contractuales, pues muchos de ellos dependen de una buena etapa de planeación del contrato que incluye los estudios previos y diseños. No obstante lo dicho, por las complejidades del contrato de obra, las vicisitudes de este en su ejecución hacen que sea de reiterada ocurrencia la necesidad de desarrollar y autorizar obras adicionales no pactadas, las que deben cumplir con una serie de requisitos necesarias para poder posteriormente reconocerse, ya sea de forma directa por la administración en la liquidación del contrato o por el juez contencioso administrativo.

- La cláusula de ajuste resulta ser un derecho del contratista que de pactarse, debe ser reconocida de forma directa por la administración, pues ella se debió pactar con base en los estudios previos y el análisis de riesgos contenido en él.

- La liquidación del contrato es una importante herramienta para generar la autocomposición de las controversias que se generan en los contratos de tracto sucesivo como el de obra, y ella de suscribirse sin salvedades, pone fin a cualquier reclamación posterior, directa o judicial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes doctrinales

Deik, C (2014). Guía de contratación estatal: Deber de Planeación y modalidades de se-

lección, Buenos Aires: AbeledoPerrot.

González López, E. (2010). El pliego de condiciones en la contratación estatal, la reforma consagrada en la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Matallana, E. (2010). Manual de contratación de la administración pública, reforma de la Ley 80 de 1993. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Palacio, J. A. (2013). La contratación de las entidades estatales. Bogotá: Editorial Librería jurídica Sánchez.

Rico P., L.A. (2018). Teoría general y práctica de la contratación estatal. Bogotá: Leyer

Rodríguez Tamayo, M.F. (Ed.) (2015). Los contratos estatales en Colombia. Medellín. Librería Jurídica Sánchez.

Rodríguez, L. (2009). El Equilibrio Económico en los Contratos Administrativos. Bogotá: Temis S.A.

Santofimio, J.O. (Ed.). (2010). Contratación estatal. Legislación. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Santofimio, J.O. (Ed.). (2009). Contratación estatal. Estudio sobre la reforma al estatuto contractual. Ley 1150 de 2007. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Suárez Beltrán, G. (Ed.) (2014). Estudios de derecho contractual público. Bogotá. Legis editores.

Fuentes jurisprudenciales

Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Terce-

ra. Subsección B. Consejera ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo. Sentencia del 6 de abril de 2011. Radicación número: 25000-23-26-000-1994-00404-01(14823). Actor: Sociedad Construcciones Sigma Limitada. Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano.

Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Radicación número: 66001-23-31-000-1993-03387-01(16371). Actor: Sociedad Larios Asociados Ltda. Demandado: Inpec.

Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 27 de junio de 2013. Radicación: 47001030001993357001. Expediente: 17.431. Actor: Antonio Sumoza Torres. Demandado: Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Consejera Ponente Martha Nubia Velázquez Rico, Sentencia del 17 de agosto de 2017. Radicación 70001233300020140000601 (52988). Demandante: Ingeniería e Inversiones Limitada – Dicon Ltda. Demandado: Municipio De Sincelejo – Sucre.

Colombia, Tribunal Administrativo de Sucre. Sala Primera de Decisión. Magistrado Ponente Luis Carlos Alzate Ríos. Medio de Control: Controversias Contractuales. Sentencia del 25 de septiembre de 2014. Radicación: 70001233300020140000600. Demandante: Ingeniería e Inversiones Limitada – Dicon Ltda. Demandado: Municipio de Sincelejo – Sucre.







EL Embargo De Bienes Del Estado
DENTRO DEL PROCESO EJECUTIVO ADMINISTRATIVO:
REALIDAD O FICCIÓN

Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo⁽⁴²⁾

(42) Ponencia elaborada para ingresar al Instituto Colombiano de Derecho Procesal. La presentación de la ponencia se celebró el 17 de julio de 2019 a las 6:00 p.m. en las instalaciones del instituto. Conjuez Consejo de Estado Colombiano

RESUMEN

Gracias a la jurisprudencia del Consejo de Estado Colombiano y de la Corte Constitucional, se pueden identificar tres etapas muy claras acerca de la posibilidad de embargar bienes del Estado como medida cautelar en procesos ejecutivos: una de carácter amplia (construcción y fortalecimiento), otra restrictiva (propiciada por el legislador) y una tercera de resurgimiento (que busca garantizar la posibilidad de hacer efectivas las condenas contra el Estado).

ABSTRAC

Thanks to the jurisprudence of the Colombian State Council and the Constitutional Court, three very clear stages can be identified about the possibility of seizing state assets as a precautionary measure in executive processes: one of a broad nature (construction and strengthening), another restrictive (led by the legislator) and a third resurgence (which seeks to guarantee the possibility of enforcing sentences against the State).

PALABRAS CLAVES

Condenas, Estado, medidas cautelares, embargos, bienes embargables.

KEY WORDS

Convictions, State, precautionary measures, embargoes, seizures.

El Derecho Procesal, es una herramienta que ofrece a los ciudadanos puedan acudir ante el aparato jurisdiccional del Estado, para reclamar y obtener la definición de sus controversias. El requerimiento del usuario se integra básicamente por las pretensiones procesales, que resultan esenciales a la hora de establecer cuál será la ruta de navegación por la cual deben transitar sus peticiones. Es pues el tipo de proceso esa ruta.

Nuestra ponencia se adentra en estudiar un aspecto muy especial del proceso ejecutivo administrativo regulado por las normas adjetivas previstas inicialmente en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – en adelante CPACA- y luego en el Código General del Proceso – en adelante CGP-, y la temática sí que es particular porque recae sobre un deudor muy particular que es el propio Estado. Aquél que hace las leyes, aquél que fija la conformación del Gobierno, aquél que fija y cobra coactivamente impuestos, multas y sanciones y aquél que también adquiere obligaciones con los particulares.

El patrimonio de las personas naturales y jurídicas, siempre, ha sido la garantía o prenda general de los acreedores. Desde el artículo 2488 del Código Civil, se prevé lo anterior así: *Toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir*



su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros, exceptuándose solamente los no embargables designados en el artículo 1677”.

De este modo, la regla jurídica del precitado artículo 2488 del Código Civil, es muy clara en el sentido de que las obligaciones se honrarán voluntariamente por los deudores, pero, que si ello no es posible, el acreedor, podrá perseguir coactivamente su cumplimiento ante los jueces, pudiendo hacerlo con cargo a todos sus bienes raíces o muebles del ejecutado, pero con una excepción: aquellos que no sean embargables. Más tarde volveremos sobre este punto.

Ahora bien, creemos recomendable y necesario optar por diferenciar y denominar como “proceso ejecutivo administrativo” sólo a aquél que se surte ante la jurisdicción contenciosa administrativa y no a aquel proceso ejecutivo en el que una entidad o es ejecutante o ejecutada, pues tanto la jurisdicción civil como la laboral, también pueden, en determinados casos, conocer de procesos ejecutivos en los que intervenga una entidad estatal. La presente disertación, insistimos, recaerá sólo en los administrativos.

La ponencia que hoy presentamos se referirá entonces a esa categoría procesal propia del proceso ejecutivo, que será la del administrativo y por ende a las medidas cautelares que hallan soporte en él. Y no tememos en calificarlo de esa forma porque las características que le han dado identidad a este proceso, han sido construidas desde 1994 por la vía pretoriana y en el seno del Consejo de Estado. Si en el país existe una institución procesal prácticamente creada y forjada por la jurisprudencia administrativa, ha sido precisamente el **proceso ejecutivo administrativo**. Basta leer la poca doctrina nacional

sobre dicha temática, para comprender que toda se ha edificado por las pertinentes, robustas y destacadas providencias del contencioso y qué decir en materia de medidas cautelares, en el que el papel del juez administrativo, ha sido significativo, emblemático y hasta arriesgado con tal de defender los derechos del ciudadano del común.

Es por lo anterior, que desde la academia, con profundo respeto y admiración por el Consejo de Estado, del cual honrosamente hago parte como Conjuez, por la generosidad de varios Consejeros, hago un llamado a unir fuerzas para que las medidas cautelares dentro del proceso ejecutivo administrativo sean una realidad y no una ficción, ante una lastimosa Política Pública dirigida a impedir que el Estado – en la que por supuesto nada tiene que ver la jurisdicción- honre sus obligaciones por la vía judicial y entonces que el acreedor quede a merced de su voluntad, para obtener la satisfacción de su crédito.

Antes de estudiar la materia concreta de nuestra ponencia, por razones metodológicas y de contexto, creemos recomendable, referirnos brevemente a la historia del proceso ejecutivo administrativo. Veamos:

La historia procesal nacional es necesario conocerla. Algunos la recordarán y otros con esta presentación la conocerán. El proceso ejecutivo llega a la jurisdicción contenciosa administrativa de forma accidentada con la expedición de la ley 80 de 1993. El artículo 75 de dicho estatuto, asignó a esta jurisdicción, el conocimiento de todas las controversias contractuales, incluyendo aquellas que implicarán su ejecución. Como consecuencia de lo dispuesto en la nueva ley, surgen ejecuciones ante la justicia administrativa, lo cual resultaba un tanto extraño, pues lo más cercano de la jurisdicción a esos temas,

sólo lo estuvo asociado al conocimiento de los procesos de cobro coactivo y sólo para juzgar ciertas decisiones dictadas por la administración al interior de tales procedimientos, es decir, ante el Estado ejecutor.

Fue entonces a partir de ese precepto, contenido en el artículo 75 de la ley 80 de 1993, que se generó en el Consejo de Estado, la necesidad de definir si el juez administrativo debía conocer o no de procesos ejecutivos, iniciados en su mayoría por acreedores de entidades estatales. Fue así como llegó la Providencia S-414 del 29 de noviembre de 1994(43) , con ponencia del Consejero Guillermo Chahín Lizcano, en la que se concluyó, que a partir de la ley 80 de 1993, la jurisdicción administrativa, conocería de procesos ejecutivos sólo si tenían su fuente en un contrato estatal.

En este orden de ideas, la tesis jurisprudencial anterior no sólo zanjó la discusión inicial sobre el aspecto procesal de la jurisdicción en la materia, sino que además, años más tarde, no sólo fue confirmada, esta vez por vía legislativa, sino adicionada con el conocimiento de ejecutivos derivados de providencias judiciales dictadas por los jueces administrativos y ello se hizo con la ley 446 de 1998, luego con la ley 678 de 2001 y finalmente con el actual CPACA, en el numeral 6 del artículo 104 – Ley 1437 de 2011-.

De tal forma, que hoy en día, nadie discute de la competencia de la jurisdicción administrativa para conocer de procesos ejecutivos administrativos derivados de: (i) sentencias y autos proferidos por esta jurisdicción en las que conste un título ejecutivo de carácter judicial; (ii) títulos ejecutivos integrados por contratos estatales, incluyendo los actos administrativos que surgen de dicha actividad; (iii) títulos ejecutivos derivados de

los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) en los que intervenga una entidad estatal y (iv) los laudos arbitrales en los que sea convocado o convocante una entidad estatal.

Una vez identificados los asuntos, que en materia de procesos ejecutivos, debe conocer la jurisdicción administrativa, nos queda detenernos en el punto crucial de los mismos, que es el estudio de las medidas cautelares, pues el contenido de las normas procesales sobre dicha figura varió significativamente en los últimos años, pudiendo entonces encontrar tres grandes fases a saber: i) La primera, en la que el Estado atiende regularmente sus obligaciones a tal punto que si no lo hace, las medidas cautelares proferidas por la jurisdicción facilitan su cumplimiento. Este lapso ocurre entre 1992 y 2007; ii) La segunda, en la que el Estado se ve revestido de un ropaje jurídico que lo vuelve inmune a las medidas cautelares. El periodo va desde 2008 hasta el 2016; y iii) La tercera, en la que el juez administrativo privilegia la aplicación directa de la Constitución de 1991 para preservar las tres excepciones al principio de inembargabilidad con el fin de decretar y hacer efectivas medidas cautelares en contra de los bienes del Estado deudor. Inicia en el 2017 hasta nuestros días. Veamos:

1. La fase 1 de la construcción y fortalecimiento de las medidas cautelares en contra de los bienes del Estado. En esta fase, el Estado cumple con las obligaciones a su cargo, impulsado en gran medida, muchas veces, por los embargos decretados por la jurisdicción contencioso administrativa. Periodo de 1992 a 2007.

Durante este lapso, las normas procesales que regulan las medidas cautelares en contra del Estado, podrían decirse que son po-

cas y provienen de aquellas dictadas incluso antes de la Constitución de 1991 – Tal es el caso del CPC y los Códigos que contienen los regímenes departamental y municipal-. El artículo 63 de la Constitución de 1991, el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil – en adelante CPC- y otras normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996- y de la ley 60 de 1993 y luego de la ley 715 de 2001, se constituyen en el marco normativo procesal del régimen de inembargabilidad de bienes del Estado.

No podemos olvidar que las medidas cautelares, dentro del proceso ejecutivo administrativo, cumplen una función compulsoria y de apremio al deudor público, para que ya ante la justicia – por su incumplimiento-, honre coactivamente las obligaciones que adquirió en forma: (i) voluntaria – contrato o título valor-, (ii) por la vía judicial – sentencia, auto- o (iii) por la Administración – acto administrativo o sanción-. No podemos entonces perder de vista esta especial función de apremio.

En este orden de ideas, el primer desafío que encontró el juez administrativo luego de comenzar a conocer de procesos ejecutivos, consistió precisamente en resolver las peticiones de decretos de embargos sobre los bienes del Estado. Aquí tenemos la otra gran tarea que con dedicación y supremo cuidado construyó la jurisprudencia constitucional (44) y la del Consejo de Estado, que se ocupó precisamente de fijar el contenido y alcance del régimen de inembargabilidad de bienes estatales(45).

De este modo, la tesis judicial construida por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional, entre los años de 1992 y 2007, permitió establecer las siguientes reglas en torno a la inembargabilidad de los bienes del Estado:



(43)El auto fue objeto de varios salvamentos de voto, que en esencia, sostenían que el artículo 75 de la ley 80 de 1993, no hizo alusión a la acción ejecutiva sino a la de ejecución del contrato, criterio bajo el cual, la jurisdicción no estaba llamada a conocer de procesos ejecutivos.

(44)Sentencias C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005.

(45)Sala Plena del Consejo de Estado, Sentencia 22 de septiembre de 1997, Expediente S694, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; Sección Tercera, Auto del 3 de septiembre de 1998, Expediente 15.155, C.P. Daniel Suárez Hernández; Reiterada, entre otras providencias, en Autos del 7 de marzo de 2002, Expediente 19.405, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros; del 7 de marzo de 2002, Expediente 20.875, C.P. Alíer Hernández Enriquez; del 30 de enero de 2003, Expediente 19.137, C.P. María Elena Giraldo Gómez; del 25 de marzo de 2004, Expediente 22.006, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; del 20 de mayo de 2004, Expediente 23.252, C.P. Ricardo Hoyos Duque; del 23 de septiembre de 2004, Expediente 26.563, C.P. María Elena Giraldo Gómez y del 13 de marzo de 2006, Expediente 26.566, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.



- Señaló frente al embargo contra entidades de carácter nacional –que deberá recaer contra el rubro presupuestal de pago de conciliaciones y sentencias judiciales–, que no obstante el principio de inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación está vigente, el mismo admite tres excepciones: 1) la primera relacionada con el cobro compulsivo de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa vencido el término de los dieciocho(46) (18) meses de que trata el artículo 177 del CCA, con medidas cautelares, 2) los créditos que tienen origen en relaciones de carácter laboral, y 3) cuando el título base del recaudo ejecutivo es un contrato estatal, en cuyo caso no se aplicará la restricción prevista en el art. 177, sino que deberá estarse a las condiciones de pago señaladas en los mismos(47). En el último caso, el Consejo de Estado, sostuvo que no era necesario esperar el plazo de los dieciocho (18) meses previstos en el CCA, por cuanto conforme a la Ley 80 de 1993 toda entidad estatal antes de abrir un proceso de licitación o contratación debe contar con la disponibilidad presupuestal necesaria para cubrir las obligaciones que se generen con ocasión del contrato estatal(48).

- De otra parte, en esa misma sentencia, se expresó que el principio de inembargabilidad no comprendía a las entidades territoriales y sus organismos descentralizados. Al respecto se indicó: *"(...) Se tiene entonces que el principio legal de inembargabilidad que prevé el Estatuto Orgánico del Presupuesto (D.111/96, art. 19, inc. 1°) para ciertos bienes, derechos y recursos de propiedad de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, no se extiende a las entidades territoriales y sus organismos descentralizados"*.

- Así las cosas, frente a los órganos y entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, es decir, frente a las entidades de carácter nacional queda claro que rige el principio de inembargabilidad(49), salvo cuando el crédito que se cobre judicialmente tenga como título ejecutivo una providencia judicial condenatoria proferida por la jurisdicción contencioso administrativa (conciliaciones y sentencias); un crédito





laboral o se derive de un contrato estatal⁽⁵⁰⁾. En los anteriores casos, no resulta aplicable el mencionado principio y serán embargables los bienes, en los mismos términos que para las entidades territoriales, con las excepciones consagradas en el artículo 684⁽⁵¹⁾ del CPC.

Tratándose del embargo de transferencias nacionales que recibían las entidades territoriales y descentralizadas por concepto de regalías o del sistema general de participaciones – antes situado fiscal-, el embargo sería procedente, sólo si el ejecutante demostraba que su crédito tenía como fuente el cumplimiento de una de las finalidades para las cuales estaban dispuestos tales recursos o transferencias a favor de las entidades territoriales.

En este orden de ideas, se observa que en el periodo comprendido entre 1992 y 2007, la jurisprudencia administrativa y constitucional, fue clara y pacífica en sostener que los bienes del Estado eran embargables al interior del proceso ejecutivo administrativo, siempre que se cumplieran las reglas citadas. Puede decirse entonces que durante este tiempo el cumplimiento de las obligaciones insatisfechas a cargo de entidades públicas, sí que podían cobrarse efectivamente por la vía del ejecutivo, con altas probabilidades de recaudo para el acreedor, en punto a que se decretaban y hacían efectivas medidas cautelares en contra del Estado deudor, que lo compelián a pagar



(46)En el nuevo CPACA, son de diez (10) meses.

(47)Así se reiteró recientemente por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto 1901 del 17 de julio de 2008, C.P. Gustavo Aponte Santos. Por su parte, la Corte Constitucional, llegó a la misma conclusión en la Sentencia C-543 de 2013, M.P. Jorge Pretelt.

(48)Consejo de Estado, Sección Tercera, Autos del 13 de agosto de 1998, Expediente 14.663, C.P. Ricardo Hoyos Duque; del 22 de febrero de 2001, Expediente 18.844, C.P. Alíer Hernández Enríquez y del 7 de febrero de 2002, Expediente 20.869, C.P. Ricardo Hoyos.

(49)Así lo sostuvo el Consejo de Estado, incluso, frente a recursos administrados por Findeter. Sección Tercera, Auto del 13 de marzo de 2006, Expediente 26.566, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

(50)Esas excepciones se incluyeron en el proyecto de ley del nuevo CGP, pero fueron eliminadas en la Plenaria del Senado de la República en cuarto debate, como más adelante se explicará.

(51)Frente a los bienes que serían susceptibles de la medida cautelar de embargo, para el caso de las entidades públicas, la Sala Plena Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por Auto S.694 del 22 de julio de 1997, sostuvo: "(...) Como es obvio, la norma [art. 684, CPC] tendrá efecto en relación con los citados entes públicos, en lo que se refiere a los numerales 2, 3, 4 y 7. Los demás se excluyen, porque: los de uso público por disposición de la Carta no son embargables; y los referidos en los numerales 5, 6, 10, 11, 12, 13 y 14 son de propiedad de los particulares y no bienes públicos."

lo que debía.

Debe destacarse entonces que en este periodo, la labor judicial de la jurisdicción administrativa, fue muy activa y ajustada a los valores, principios, garantías y derechos consagrados en la Carta de 1991, lo que sin dudas resultó fundamental para aplicar acertadamente las normas procesales reguladoras del régimen de inembargabilidad de los bienes del Estado, que aunque en principio se veían restringidas tal premisa resultaba rápidamente disipada por la tarea interpretativa de la jurisdicción constitucional y administrativa.

Un punto en el que llamamos la atención está precisamente en el carácter superlativo de la Constitución de 1991, pues las excepciones construidas por el Tribunal Constitucional frente a la aplicación del principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, se halla cimentado en ella. Las normas procesales que prevén la inembargabilidad estatal deben ser leídas e interpretadas dentro del marco normativo fijado por la Constitución y no por fuera de él.

Es gracias a esa lectura constitucional a la que hemos hecho referencia la que permitió que los jueces pudieran edificar una línea jurisprudencial sólida, pacífica, reiterada y vigente, que permite afectar con cautelas los bienes del Estado. De otro

modo, entonces, ¿Cómo se garantiza el cumplimiento de los derechos laborales reconocidos en una sentencia judicial si luego el Estado se muestra renuente a cumplirla aún durante el trámite de un proceso ejecutivo? ¿Cómo se asegura el acceso a la administración de justicia, si el ciudadano impotente no tiene cómo obligar al Estado a pagarle una condena impuesta por un juez? ¿Cómo se respetan los derechos de los ciudadanos si un crédito derivado de un contrato no se atiende cumplidamente por una entidad estatal?

Las normas procesales vigentes en esta primera fase acompañadas de un acertado y juicioso criterio judicial emanado tanto de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, sin dudas, mostraban una realidad que era la efectividad en la aplicación y procedencia de las medidas cautelares al interior del proceso ejecutivo administrativo en contra del Estado deudor. Todo cambia radicalmente en la segunda fase.

2. La fase 2: El retroceso y debilitamiento de las medidas cautelares en contra de los



bienes del Estado. En esta etapa, el Estado mediante leyes consagra y robustece el privilegio general de inembargabilidad a su favor que no sólo desconoce la jurisprudencia constitucional y administrativa en materia de excepciones, sino que además trae consigo sanciones a los jueces que desatiendan la prohibición de decretar medidas cautelares en contra de las entidades estatales. Va desde el 2008 hasta el 2016.

Se presenta un cambio radical a nivel legislativo que se inicia con la expedición del Decreto 028 de 2008. El Ejecutivo, amparado en las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 4 de 2007, reglamenta aspectos concernientes con el Sistema General de Participaciones y en el artículo 21, dispone lo siguiente:

Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo

conforme a las normas legales correspondientes”.

El nuevo precepto legal, por un lado, no sólo consagra una inembargabilidad general para todos los recursos que integran el Sistema General de Participaciones, - pues para las obligaciones laborales, las medidas cautelares sólo podrán recaer sobre rentas de libre destinación de la respectiva entidad territorial-, sino que por otro lado, también expone al juez que contraríe con esa prohibición, es decir, que afecte con embargos a dichos recursos, con la sanción disciplinaria de destitución del cargo. Aquí se pone la primera piedra para amedrantar a los jueces que ejecuten obligaciones en contra del Estado deudor, si deciden, amparados en el derecho, decretar cautelares.

Luego, entran en vigencia un paquete de leyes que mantienen esa misma línea general de inembargabilidad de los bienes del Estado, sin incluir las excepciones fijadas por la precitada jurisprudencia, que son las leyes 1530 de 2012 – art. 70-, 1551 de 2012 – art. 45-, 1564 de 2012 – art- 594-, 1721 de 2015 – art. 25- y 1819 de 2016 – art. 357-. Incluso, el citado artículo 70 de la ley 1530 de 2012, va hasta el punto de indicar que el juez que decrete el embargo de los recursos que integran el Sistema General de Regalías, podrá ser responsable fiscal. Otra piedra más que se coloca por el Legislador, esta vez, para volver gestor y responsable fiscal al operador judicial si accede a decretar medidas sobre los bienes del Estado deudor.

Por otro lado, es importante precisar que el proyecto de ley que más tarde se convirtió en el Código General del Proceso - que elaboró con supremo cuidado y especial dedicación la Comisión integrada para el efecto por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal-, fue



res-
petuoso de la lí-
nea jurisprudencial fi-
jada tanto por la Corte
Constitucional como por
el Consejo de Estado, a tal
punto que el numeral 1 del
artículo que hoy corresponde
al 594 del CGP, en efecto, acogió e
incluyó las tres excepciones a la inembarga-
bilidad de bienes del Estado, a las que hi-
cimos referencia especial al estudiar la fase
anterior.

En este orden de ideas, el privilegio de la
inembargabilidad que varias leyes institu-
yeron a favor del Estado durante el perio-
do comprendido entre el año 2008 y el año
2016, cierran en la práctica el decreto de
medidas cautelares sobre los bienes del Es-
tado deudor, pues si bien es cierto que el ar-
tículo 594 del CGP, contiene algunos bienes
que sí son susceptibles de cautelas, no re-
sultan suficientes – como la tercera parte de
la renta bruta de las entidades territoriales o
los bienes fiscales u otros recursos o bienes
propios- y en algunos casos inexistentes –
falta de bienes distintos a los recursos eco-
nómicos- o al final resultan todos afectados
a un servicio público – inembargables-, que
impiden hacer efectivas dichas medidas.

Por su parte, la jurisprudencia constitucio-
nal, durante este periodo, podría decirse, se
inclinó un poco a reconocer que el cambio
legislativo había tenido una fuerte incidenc-
ia en la procedencia de las medidas cautela-
res contra los bienes estatales, pero en todo
caso, reiteró que en las sentencias C-539 de
2010, C-543 de 2013 y C-313 de 2014, que las

tres
excepcio-
nes en materia em-
bargabilidad de bienes del Es-
tado, se mantenían vigentes. Ahora bien, la
Corte Constitucional, en la Sentencia C-1154
de 2008, fue aún más clara en reclamar la
vigencia y aplicación de la excepción de
embargos contra recursos del Sistema Ge-
neral de Participaciones, para lograr el pago
de obligaciones laborales. En consecuencia,
creemos que aún durante esta fase, la juris-
prudencia constitucional, se mantuvo pacífi-
ca, uniforme y vigente.

Ya a nivel de la jurisprudencia del Conse-
jo de Estado, del estudio y las providencias
que hemos identificado, encontramos dos
antecedentes puntuales. Uno de la Sección
Cuarta(52) y otro un poco más reciente de
la Sección Tercera de dicho Tribunal. En el
primero, se reiteran los criterios que habili-
tan las tres excepciones para la procedencia
de embargos sobre bienes del Estado – en
la misma línea de la Corte Constitucional-,
aunque precisa que frente a los recursos que
integran el Sistema General de Participacio-
nes, salvo si el crédito es de origen laboral,
los mismos resultan inembargables. A su vez,
en el segundo, la Sección Tercera(53), aplica
tal y cual el artículo 594 del CGP y con ello,
prácticamente, se concluye que todo recur-
so que esté incorporado en el Presupuesto,
incluyendo las transferencias nacionales que



re-
ciben las entidades territoriales para la atención de diversos servicios, entre ellos el de salud, resulta inembargable. En dicho proveído, lastimosamente, la Sala Unitaria, aplicó integralmente el numeral 1 del precitado artículo 594, sin detenerse a analizar lo dispuesto en el numeral 4 del mismo precepto que sí avala el embargo sobre transferencias nacionales en determinados casos.

En esta segunda fase entonces, se dictan normas procesales para incrementar el privilegio de la inembargabilidad del Estado y aunque la Corte Constitucional, mantiene vigente su criterio sobre las excepciones que le resultan aplicables en la materia, la jurisprudencia del Consejo de Estado, debe lidiar con los cambios normativos procesales que limitan la procedencia de medidas cautelares – por lo menos a la luz de las providencias identificadas por el autor-.

La realidad descrita, propia de esta fase tristemente regresiva que le da la espalda al marco constitucional vigente, ha generado un sin número de dificultades procesales a tal punto que hoy la jurisdicción administra-

tiva está congestionada con varios procesos ejecutivos administrativos pendientes de pago por parte del Estado deudor.

Por otro lado, un obstáculo adicional e importante que se añade a la temática atañe con la procedencia de embargos en contra de los bienes del Estado, pues el parágrafo del artículo 594 del CGP, exige que el juez motive e identifique el fundamento legal de la embargabilidad de tales bienes, con lo cual el operador se queda con pocas herramientas para acceder a las medidas, dado que precisamente las normas procesales vigentes no se lo permiten, es decir, según el Legislador, la jurisprudencia no es fuente, ni mucho menos soporte para el decreto de una medida cautelar en contra de un bien definido como inembargable por la ley.

Para solucionar la dificultad que contiene el parágrafo del artículo 594 del CGP, proponemos dos fórmulas jurídicas así: (i) la aplicación por parte del juez administrativo de la excepción de inconstitucionalidad del artículo 594 del CGP a efectos de privilegiar la aplicación directa de la Constitución de 1991 amparado en el artículo 4 del Texto Superior y así viabilizar la procedencia de la medida cautelar en contra de los bienes del Estado o (ii) que el juez administrativo cite directamente como fundamento legal, para insistir en las medidas cautelares, las normas



(52) Sentencia de 8 de mayo de 2014, Expediente 11001-03-27-000-2012-00044-00 (19,717), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
(53) Subsección "C", Sala Unitaria, Auto de 3 de noviembre de 2015, expediente 53,603, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

constitucionales que se citan por la Corte Constitucional como aquellas que habilitan la procedencia de cautelas en contra de los bienes estatales para cumplir coactivamente las sentencias judiciales, los créditos laborales y los otros títulos legalmente válidos.

3. La fase del resurgimiento: Ante la existencia de normas procesales que prohíben el embargo de los bienes del Estado, surge una reacción producto de una labor judicial activa y vigorosa de la jurisdicción administrativa para superar los obstáculos formales propios de la ley procesal, para ubicarse en el escenario constitucional y aplicar directamente la Constitución de 1991 y la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, que prevé excepciones para el embargo de bienes del Estado.

El Consejo de Estado, durante esta fase que se inicia en el 2017 hasta nuestros días, opta por acudir directamente al Texto Superior y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Podría decirse entonces que reconoce la existencia de las nuevas disposiciones procesales, pero va más allá para sostener que la inembargabilidad tiene excepciones, es decir, cuando se trata: (i) del cobro de sentencias y providencias judiciales; (ii) de los títulos que reconocen obligaciones laborales y (iii) de otro tipo de títulos ejecutivos legalmente válidos.

El Consejo de Estado, aborda la problemática desde un escenario procesal y constitucional. El primer antecedente jurisprudencial, surge al interior de un proceso ejecutivo administrativo de carácter laboral, que es el Auto de 21 de julio de 2017(54), cuando la Corporación, decide revocar una providencia que negó el decreto de medidas cautelares, para sostener que sí resultan procedentes para el cumplimiento de sentencias

judiciales que reconocen derechos laborales, con lo que el máximo juez administrativo privilegia la aplicación de las normas constitucionales condensadas en la línea mantenida por la Corte Constitucional, durante la primera fase de esta temática que ya abordamos.

Más adelante, durante ese mismo año, es decir, en el 2017, la Sección Tercera del Consejo de Estado, se alinea con la tesis de la Sección Segunda y es entonces cuando se dicta el Auto de 23 de noviembre de 2017(55), en la que también se revoca una decisión que negaba el decreto de medidas cautelares de embargo para el cobro de una sentencia judicial dictada al interior de una acción de reparación directa por privación injusta de la libertad y concluye que sí se pueden embargar recursos de la Fiscalía General de la Nación. Ya casi al finalizar el 2017, otra decisión de tutela(56), reitera las providencias anteriores de ese mismo año.

Luego, en el 2018, el máximo Tribunal de lo contencioso administrativo, en varias decisiones de tutela(57) y en una que se dictó al interior de un proceso ejecutivo administrativo(58), mantiene la misma tesis en torno a la procedencia de embargos cuando se trata de lograr el cumplimiento de sentencias judiciales, de acuerdo con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional.

Ya durante el 2019, el Consejo de Estado, en varias providencias(59) dictadas al interior de procesos ejecutivos administrativos y también en decisiones de tutela(60), mantiene y robustece la tesis de la embargabilidad de los bienes del Estado, amparado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y aplicando directamente la Constitución Política de 1991, en los mismos tres casos precitados.

Incluso, se dio a conocer una importantísima providencia de la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado(61), en la cual se decidió unificar jurisprudencia respecto del análisis del principio de inembargabilidad que protege los recursos y bienes públicos en el marco del artículo 594 y 597 numeral 11 del Código General del Proceso y el párrafo 2 del artículo 195 de la ley 1437 de 2011 y otras normas que lo consagran.

En este orden de ideas, no hay dudas que por cuenta de la labor del Consejo de Estado que privilegia la aplicación directa de la Constitución de 1991 y por tanto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ya el embargo de bienes del Estado, dentro del proceso ejecutivo administrativo, es una realidad que poco a poco está superando incluso los obstáculos de las nuevas normas procesales creadas por el Legislador. La tarea sigue.



(54) Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", Sala Unitaria, Auto de 21 de julio de 2017, Expediente 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014), C.P. Carmelo Perdomo Cueter.

(55) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A", Auto de 23 de noviembre de 2017, Expediente 88001-23-31-000-2001-00028-01(58870), C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

(56) Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 15 de diciembre de 2017, Expediente 05001-23-33-000-2017-01532-01, C.P. María Elizabeth García González.

(57) Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 3 de mayo de 2018, Expediente 11001-03-15-000-2017-02007-01, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; Sección Primera, Sentencia de 21 de junio de 2018, Expediente 17001-23-33-000-2018-00163-01, C.P. María Elizabeth García González; Sección Cuarta, Sentencia 1 de agosto de 2018, Expediente 11001-03-15-000-2018-00958-00, C.P. Stella Jeannete Carvajal Basto.

(58) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", Auto de 10 de mayo de 2018, Expediente 20001-23-39-000-2010-00102-01 (57740), C.P. Stela Conto Díaz del Castillo.

(59) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A", Sala Unitaria, Auto de 14 de marzo de 2019, Expediente 59.802, C.P. María Adriana Marín; Auto de 9 de abril de 2019, Expediente 60.616, C.P. María Adriana Marín y Auto de 3 de julio de 2019, Expediente 63.790, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

(60) Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", Sentencia de 11 de marzo de 2019, Expediente 110010315000201900569-00, C.P. Carmelo Perdomo Cueter y Sección Tercera, Subsección "B", Sentencia de 10 de mayo de 2019, Expediente 11001031500020190130300, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

(61) Auto de 25 de abril de 2019, Expediente 080012333000201300565 02 (128-19).





Fuerzas Militares ¿DEFENSORES O MEDIADORES EN LOS CONFLICTOS DEL ESTADO?

LA NECESIDAD DE REVISIÓN A LA DOCTRINA MILITAR

Daniel José Vásquez Hincapié⁽⁶²⁾

(62) Doctor en Derecho, Universidad CEU San Pablo. Magíster en Derecho Administrativo, Universidad Sergio Arboleda. Especialista en Derecho Administrativo. Abogado, Universidad la Gran Colombia, Administrador de Empresas Universidad Cooperativa de Colombia, Especialista en Finanzas y Administración Pública, Universidad Militar Nueva Granada, Profesional en Ciencias Militares, Especialista en Gerencia Logística, Escuela de Logística del Ejército Nacional. Correo electrónico: danieljvas@yahoo.com



RESUMEN

La "Doctrina de Seguridad Nacional" que rigió al interior de las fuerzas militares de Colombia desde mediados de los años 60, y que soportó ideológicamente la actividad militar en la cruda época de enfrentamiento con la guerrilla, por iniciativa interna ha variado hacia la "Doctrina Damasco", para abordar la situación actual del denominado posconflicto por lo que se hace importante determinar si se ajusta a los principios constitucionales vigentes.

ABSTRAC

The "National Security Doctrine" that ruled within the Colombian military forces since the mid-60s, and that ideologically endured military activity in the harsh time of confrontation with the guerrillas, by internal initiative has varied towards the "Doctrine Damascus", to address the current situation of the so-called post-conflict, so it is important to determine whether it conforms to current constitutional principles.



PALABRAS CLAVES

Doctrina, Seguridad nacional, militares, conflicto, principios constitucionales.

KEY WORDS

Doctrine, national security, military, conflict, constitutional principles.

Introducción

Este artículo tiene como propósito observar sin pretensión exhaustiva, el resultado de la aplicación de la doctrina militar en la defensa y seguridad del Estado colombiano, desde la ejecución operacional sin énfasis alguno en sus contenidos políticos o ideológicos, sino más bien atendiendo a la dirección a la que pueden conducir al Estado. En primer lugar, se trata-

rá el origen, propósito y resultados producto de la aplicación de la doctrina de seguridad nacional, advirtiendo dos períodos históricos definidos en dicha aplicación: primero con la intervención parcial del Estado aun cuando la Constitución política de 1886 definía la soberanía en el Estado, y segundo con la participación total del Estado dentro de la Política de Seguridad Democrática cuando la Constitución de 1991 había traspasado la soberanía al pueblo. En la segunda parte se estudia la implementación de la doctrina militar denominada Damasco, similar a la de seguridad nacional en cuanto se fundamenta en el empleo del poder nacional, declarado como totalitario e inconveniente por la Corte Constitucional, con clara demostración de independencia y autonomía decisoria de las fuerzas militares y una consecuente pérdida de legitimidad en la autoridad del Estado. De tal manera que la última parte permite concluir la necesidad de revisar la doctrina, no con el objetivo equivocado de avalar o no la permanencia del alto mando militar, sino de emplear la atribución civil de imponerle a aquel, las funciones y capacidades que puede desarrollar en su representación.

De la doctrina de la seguridad nacional a la doctrina damasco

La historia política y militar de Colombia nos permite manifestar que, hasta 1930 las Fuerzas Militares de Colombia fueron empleadas para defender los gobiernos establecidos y para proteger la propiedad de los más ricos, y que en adelante, le fueron asignados unos objetivos que, aun cuando no distaban mucho de lo anterior, fueron el inicio de la verdadera transformación de las fuerzas militares, que marcó el paso de milicia a ejército, con una doctrina no determinada solo por el mando militar y su visión de patria, sino señalada por las necesidades que el desarro-

llo socio político del país les imponía.

Así entonces, a pesar de las misiones chilenas que dejaron la impronta de la milicia prusiana, la orientación de lo que se podía o no hacer por la fuerza militar siempre siguió las guías políticas demarcadas por el gobierno norteamericano, específicamente en cuanto se trató con la protección de los bienes de sus empresas en Colombia, acentuando la división política nacional y fortaleciendo un enemigo entonces emergente: el comunismo.

La Constitución Política de 1886 había otorgado al presidente la calidad de "Jefe de los Ejércitos de la República" como suprema autoridad administrativa, y por Decreto 102 de 1944 se le dio carácter legal a dicha función determinándosele como "Jefe Supremo de las Fuerzas Militares". Hasta entonces, aún no se hablaba de políticas de seguridad y defensa nacional.

A partir de 1951, mediante decreto se dispuso que el mando militar era ejercido por el presidente con una sucesión de mando definida en el Ministro de Guerra, el Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Militares, el Inspector General de las Fuerzas Militares, los Directores del Ejército, de la Armada y de la Aviación y los Comandantes de Unidades operativas, todos ellos militares, en evidente muestra de la ausencia de participación y de la subordinación militar al poder civil en las decisiones militares, ya que el Ministro de Guerra siendo un general en servicio activo ejercía funciones políticas, mientras el Jefe de Estado Mayor General se constituía en órgano de mando del gobierno.

Para 1952 los Estados Unidos de Norteamérica hicieron solicitud al gobierno colombiano de Apoyo de tropas como contribución al

mundo occidental contra el avance comunista en el mundo, y según relato de Meléndez Camargo (2015), de esa participación las fuerzas militares obtuvieron como retribución:

Para Valencia Tovar, las enseñanzas de la guerra de Corea pueden resumirse en lo que se conoce como la "tercera reforma militar del siglo XX que incluyó: la introducción de la plana mayor, el perfeccionamiento de la táctica de fuego y movimiento, y la técnica, la doctrina defensiva, la introducción de la inteligencia y la contrainteligencia, el orden para el funcionamiento logístico de las tropas tal como el transporte, raciones, uniformes etc; mejoras técnicas en comunicaciones, instrucción mediante visitas, manuales y textos a los miembros del Ejército, avance de la ciencia naval, entre otros.

Con la doctrina adoptada con la experiencia en Corea, el ejército afrontó la violencia de la revolución política sin otro objetivo que la destrucción física del enemigo, y según Castellanos (2006) para 1954 se crearon los batallones de policía militar para el control de los desórdenes públicos, en 1955 se creó la Escuela de Lanceros semejante a la Escuela de Rangers para preparar pequeñas unidades para la lucha antsubversiva, se inició la compra de material militar estadounidense en lugar de equipo europeo y se iniciaron las publicaciones de revistas y manuales adaptados de la reglamentación norteamericana como nueva doctrina militar colombiana. Lo anterior evidencia que se enfrentó una guerra de guerrillas con una doctrina para una guerra convencional, de ahí la posibilidad de declarar también que no se dio término a la amenaza, sino que se retardó su crecimiento.

A raíz de la confrontación este – oeste en-

tre Estados Unidos y la Unión de República Socialista Soviéticas (URSS) y del poderío nuclear de estos para no agredirse directamente sino a través de otros países en especial subdesarrollados, sumado las transformaciones ideológicas del comunismo sobre la toma del poder con la aparición de China y países bajo tutela comunista como Cuba, incide para que se postulen seguidores en la órbita mundial. Es así como para 1964 aparecieron en el escenario de la violencia colombiana las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) próximas al partido comunista, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de inspiración castrista estimuladas por el triunfo de la guerrilla castrista en Cuba, y el Ejército Popular de Liberación (EPL) de orientación maoista, hecho que obligó al gobierno a la realización de profundas transformaciones militares, entre ellas que el Ministerio de Guerra pasara a ser Ministerio de Defensa, mientras en la dirección del Estado se creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional.

Por Decreto 3398 de 1965 el Presidente fue investido como Suprema Autoridad Administrativa responsable de la defensa nacional, con funciones de decretar la movilización y desmovilización nacional, dirigir las operaciones de la guerra y determinar en ellas las funciones de entidades públicas y particulares, además de presidir cuando lo estimara conveniente el Consejo Superior de Defensa Nacional, que estaba integrado por los Ministros de Defensa que lo presidía en ausencia del presidente, en un ejercicio que como general activo lo ubicaba en posición de superioridad jerárquica frente a los demás integrantes, el Ministro de Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda, Trabajo, Comunicaciones y Obras Públicas, el Comandante General de las Fuerzas Militares a quien correspondía preparar la Apre-





ciación Estratégica Nacional - APEN (documento primario), el Plan de Guerra, el Plan de Defensa y Seguridad Interior y la conducción de las operaciones militares, y el Jefe de Estado Mayor Conjunto, organización y funciones que fueron ratificadas en la Ley 48 de 1968, evidenciándose de nuevo que el Ministro fungía como coordinador entre el gobierno y las Fuerzas Militares, es decir ejercía funciones políticas.

Así las cosas, se desarrollaron en la época campañas de acción cívica militar fue acompañado además por la ayuda militar norteamericana de la Alianza para el Progreso, el Plan Lazo y el Plan Andes, en un rol de vigilancia y coerción sobre la población en general en áreas de injerencia de grupos guerrilleros, relegando a un segundo plano la función natural del ejército, que cuando se habla de defensa, corresponde a la custodia de las fronteras territoriales. De este modo nos integramos en la doctrina militar estadounidense de seguridad nacional, con la cual se pretendió organizar a la sociedad completa, es decir, al Estado y la población, para enfrentar la insurrección revolucionaria dentro del país, como respuesta válida a la necesidad de neutralizar por todos los medios la posibilidad de acción de quienes en el espectro comunista, fueran considerados como enemigos de la nación.

Todas estas acciones se explican en la definición de la doctrina de seguridad nacional, que se entiende como seguridad de la nación, siendo el concepto nación a su vez aceptado como Estado (de acuerdo con sus elementos esenciales: territorio, personas, gobierno y reconocimiento internacional o soberanía), y como la doctrina de la seguridad nacional fue concebida para un estado en guerra, dio lugar a la institución del poder nacional como integración de todos los

medios políticos, psicosociales, económicos y militares para la estructuración de la estrategia de defensa. Es decir, que en el Consejo Superior de Defensa Nacional se integraban todas las estrategias quedando la Apreciación Político Estratégica Nacional, elaborada por las fuerzas militares, como instrumento operativo donde se señalaban los objetivos nacionales y la política para conseguirlos y además orientaba el Plan de Guerra y el Plan de Seguridad y Defensa Interior.

Con el Decreto 1573 de 1974 se oficializó la doctrina de seguridad en el orden jurídico del Estado, dado que estructura su organización con la conformación de cinco frentes del poder coordinados por el Consejo Superior de Defensa Nacional en estrecha coordinación con el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), cada uno bajo dirección de un ministro: Frente interno: Ministro de Gobierno; Frente externo: Ministro de Relaciones Exteriores; Frente económico: Ministro de Hacienda y Crédito Público; Frente militar: Ministro de Defensa; Frente técnico-científico: Ministro de Educación Nacional.

A las guerrillas rurales existentes FARC, ELN y EPL se sumaron en 1974 el Movimiento 19 de abril M-19 de estilo urbano y en tales circunstancias habrá de señalarse que la doctrina adoptada por los militares no fue un acto diabólico sino el empleo de un recurso válido, existente para dar cumplimiento a la protección del Estado pues la Constitución Política de 1886, señalaba que el soberano, el poder último y decisorio, era el Estado, que precisamente estaba amenazado. La afirmación anterior se puede corroborar al señalar que en 1975 por el Acuerdo No. 1 el presidente Alfonso López Michelsen decidió que no solo presidiría el Consejo Superior de Defensa Nacional, sino que elaboraría los documentos primarios y secundarios.

Fue para 1984 con el Decreto 2218 que el presidente Belisario Betancur Cuartas devolvió al Comandante General de las Fuerzas Militares la función de preparar los documentos primarios y secundarios y de ejercer el mando y la conducción estratégica, devolviendo a las fuerzas militares las facultades políticas para orientar a una nación en guerra.

La violencia fue en aumento desde la década de los 80 y tanto la visión militar de ser el soporte del Estado como la de las guerrillas de no estar combatiendo al ejército del pueblo sino del gobierno y las oligarquías, llevaron a plantear progresivas situaciones de guerra, desde el ataque al Palacio de Justicia y aniquilamiento de unidades en las áreas rurales hasta llevar a los gobiernos al permanente esfuerzo de realizar procesos de paz.

En la década de 1980 a 1990 siguieron apareciendo grupos subversivos armados como la Autodefensa Obrera (ADO), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) en 1982, Mir-Patria Libre en 1983 que se fusiona temporalmente con ELN, Quintín Lame en 1985, y otras separadas de las FARC como el Ricardo Franco (RF) en 1980 y Corriente Renovación Socialista (CRS) del ELN en 1990; además que, de acuerdo con Domínguez Cancelado (2011), se presentó la participación abierta del partido comunista colombiano (PCC) en la actividad armada de las guerrillas y según Ugarriza y Pabón (2017), la Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio (ACDEGAM) decidieron hacer frente armado ofensivo contra las FARC como grupo de autodefensas, viéndose entonces la violencia incrementada con la infiltración y presencia económica del narcotráfico en estos grupos.

Sucesos violentos y decisiones relevantes cuestionadas se hicieron comunes, tales como:

FECHA SUCESO

30/04/ 84	Asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla
18/01/ 84	El presidente Betancur retiró al general Fernando Landazábal Reyes por cuestionar sus políticas de paz
23/10/ 85	Las FARC atentaron contra el general Rafael Samudio Molina Comandante General de las Fuerzas Militares
6 /11/ 85	El M-19 se tomó con las armas el Palacio de Justicia y allí murieron 11 de los más prestigiosos juristas colombianos
17/10/ 86	El presidente Virgilio Barco Vargas creó la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación(63)
16/06/ 87	Fue atacado por las FARC un convoy militar en Puerto Rico (Caquetá) donde mataron 26 militares
11/10/ 87	Asesinado en La Mesa (Cundinamarca) el dirigente del partido comunista Jaime Pardo Leal
18/01/ 88	Fue secuestrado el candidato a la alcaldía de Bogotá Andrés Pastrana Arango
25/01/ 88	El Procurador General de la Nación Carlos Mauro Hoyos es asesinado por sicarios del narcotraficante Pablo Escobar
4/11/ 88	Fue retirado del servicio por el presidente Barco Vargas el general Rafael Samudio Molina por diferencias conceptuales sobre la guerra sucia y el paramilitarismo
24/11/ 88	El frente Ricardo Franco disidente de las FARC atentó contra el general Manuel Jaime Guerrero Paz
18/08/ 89	Fue asesinado por paramilitares el líder liberal Luis Carlos Galán Sarmiento
27/11/ 89	Destruído por una bomba un avión de pasajeros de Avianca en pleno vuelo muriendo 110 civiles
6/12/ 89	Fue atacado y destruido con una bomba por fuerzas del narcotráfico de Pablo Escobar, el edificio del Departamento Administrativo de Seguridad matando 70 personas e hiriendo más de 600

En desarrollo de ese panorama de violencia finalmente en 1990 con ley 77 de 1989 se desmovilizó el M19 al mando de Carlos Pizarro León Gómez con 900 combatientes. Con una nueva Constitución Política que colocó la soberanía en manos del pueblo y se fundamentó en el respeto por la dignidad humana dentro una nación con crecientes índices de violencia, en 1992 se creó el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional (CSSDN) por una fusión del Consejo Nacional de Seguridad (creado por Ley 52 de 1990), el Consejo Superior de Defensa Nacional (creado por Decreto 3398 de 1965) y la Comisión Asesora y Coordinadora de las Acciones contra los Escuadrones de la Muerte (creada por Decreto 813 de 1989), nuevo organismo que sería integrado por el Ministerio de Gobierno, los órganos de seguridad y el Consejero Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional con funciones de oficiar como Secretario permanente deslindando de nuevo a los militares de la función política. A sus deliberaciones podían ser invitados el Ministro de Relaciones Exteriores o el de Justicia, dependiendo si el tema trataba sobre asuntos externos o internos, o al Procurador u otros funcionarios según la situación en estudio.

La década de los años 1990 a 2000 quizás haya sido la más violenta del país a pesar de la nueva Constitución Política diseñada para alcanzar la paz y la reconciliación entre los colombianos. Sin embargo, hubo algunos resultados importantes en ese aspecto: en enero de 1991 fue desmovilizado el Partido



(63) Mediante Decreto 3132 de 26 de diciembre de 1968 se había creado el Consejo Nacional de Rehabilitación como entidad asesora del gobierno adscrita al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, y por Decreto 3270 de 17 de octubre de 1986 se convierte en organismo asesor de acciones de orden económico y social para la reconciliación, normalización y rehabilitación nacional en actividades y lugares que indique el Secretario General de la Presidencia previa solicitud del Consejero Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación.



Revolucionario de los Trabajadores, en marzo se desmovilizó el EPL y en mayo el Movimiento Indígena Quintín Lame; con Decreto 1943 se indulta y amnistía a los Comandos Ernesto Rojas faltantes del EPL, y para 1994 se desmoviliza en Ovejas (Sucre) el Movimiento Corriente de Renovación Socialista, y también lo hacen reductos del EPL como las Milicias Urbanas de Medellín y el Frente Francisco Garnica. Cabe anotar que en 1994 se relevó el mando militar del Ministerio de Defensa que ocupaba el general Oscar Botero Restrepo por el civil Rafael Pardo Rueda, en clara demostración de subordinación del mando militar al poder civil.

Como se mencionó antes, la violencia estuvo presente y algunas de sus acciones fueron:

FECHA	SUCESO
8/01/91	Atacada por las FARC la Base de Girasoles en la Macarena (Meta) con 5 militares muertos y 16 secuestrados
14/07/91	Atacada por las FARC la base de Guamuéz en Orito (Putumayo) donde mueren 16 militares, 6 heridos y 4 secuestrados
26/01/92	Se presenta el secuestro del exministro Angelino Durán y la muerte en cautiverio el 14 de marzo de 1992
2/12/93	Fue muerto por la Policía Nacional en Medellín el capo del narcotráfico Pablo Escobar Gaviria
19/07/94	Muere en Villavicencio (Meta) por ataque con bomba el general Carlos Julio Gil Colorado, comandante de la IV División del Ejército
2/11/95	Asesinado en Bogotá el líder conservador Álvaro Gómez Hurtado
15/04/96	Ataque por las FARC a militares en Puerres (Nariño) por las FARC con resultado de 31 militares muertos
5/06/96	Ataque de paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia en corregimiento de La Granja Ituango (Antioquia), con muerte de 5 civiles
31/08/96	Ataque de las FARC a base militar en Las Delicias en La Tagua (Putumayo) con 54 militares muertos y 60 secuestrados
6/09/96	Ataque de las FARC a la base La Carpa en San José del Guaviare con 22 militares muertos
22/07/97	Ataque de las Autodefensas Unidas de Colombia en Mapiripán, con muerte de 49 civiles
1/10/97	Ataque de las FARC a base militar del cerro Montezuma en Pueblo Rico (Risaralda) con saldo de 15 militares y 70 guerrilleros muertos
25/10/97	Ataque de las Autodefensas Unidas de Colombia en la inspección El Aro de Ituango (Antioquia) con muerte de 15 civiles
21/12/97	Asalto de las FARC a la base militar de Patascoy en Nariño con saldo de 10 militares muertos y 18 secuestrados
3/03/98	Asalto de las FARC a un batallón de contraaguerrillas en la quebrada El Billar en Cartagena del Chairá (Caquetá) con saldo de 63 militares muertos y 43 secuestrados
3/08/98	Se produce la toma de una base antinarcóticos de la Policía Nacional de Colombia y un batallón del Ejército Nacional de Colombia Miraflores (Guaviare) por las FARC, con 35 muertos entre militares y policías, además de 3 civiles y el secuestro de 73 militares y 56 policías
4/08/98	Ataque de las FARC a base en el corregimiento de Pavarandó en Mutatá (Antioquia) con la muerte de 9 militares y 8 secuestrados
14/08/98	Las FARC causan la muerte de 60 militares en el río Perancho durante operaciones de reacción contra atacantes de Pavarandó
3/11/98	Las Farc toman Mitú (Vaupés) y mueren 22 policías y 8 civiles, y son secuestrados 60 policías
30/05/99	El ELN secuestra 180 civiles en la iglesia de La María en Cali (Valle)

Gráfica Diseño del autor

Los fracasos operacionales y la presencia cada vez más agresiva de las guerrillas, especialmente de las Farc, con una disputa real por el dominio territorial del Estado, obligó a las fuerzas militares a realizar una reestructuración y el replanteamiento de su doctrina operacional, de donde habría de resultar el empleo conjunto de las fuerzas militares y la ejecución de operaciones especializadas con objetivos individuales sobre el mando subversivo, que a la postre sería la estrategia más exitosa para lograr revertir el proceso revolucionario planteado por la subversión. Así, las fuerzas militares realizaron operaciones exitosas sobre la subversión en Puerto Rico (Caquetá) y Puerto Lleras (Meta), Hato Corozal (Casanare), Suratá (Santander), Sumapaz (C/marca), la Operación Gato Negro en las selvas del sur del país, pero así se llegó también a la deslegitimación de unos y otros, las bajas causadas por el Estado se convirtieron en ilegales y la subversión no respondió jamás por sus genocidios.

En el año 2000 el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional (CSSDN) fue incluido dentro de la organización del Ministerio de Defensa, que por Decreto 4748 de 2010 pasó a denominarse Consejo de Seguridad Nacional.

La ofensiva militar de la organización FARC persistía y entre otros ataques graves podemos registrar:

FECHA SUCESO

- 10/04/01 Atacada por las FARC la base de comunicaciones de Cerro Tokio en Dagua (Valle), mueren 16 infantes de marina, 19 son heridos y 40 secuestrados.
- 22/06/01 La base de la Armada en Puerto Leguizamo (Putumayo) es atacada por las FARC con saldo de 30 militares y 26 guerrilleros muertos, y 12 infantes de marina heridos.

El presidente Andrés Pastrana adelantó un proceso de negociación con las FARC-EP, con un despeje militar de 42.000 km2 denominado "Zona de distensión", que debió dar por terminado en forma unilateral como reacción a los numerosos ataques de este grupo guerrillero contra la población civil y a su negativa a la propuesta de un cese de hostilidades, fue culminado en forma definitiva el 20 de febrero de 2002 por causa del secuestro del excongresista Luis Eduardo Gechem Turbay en un vuelo comercial en la ruta Neiva - Bogotá. Luego del rompimiento de contactos entre el presidente Pastrana Arango y las FARC, se produjeron otros hechos que dieron motivo a la terminación de negociaciones en la "Zona de distensión" y la recuperación del territorio por las fuerzas militares mediante la ejecución de la operación Thánatos.

FECHA SUCESO

- 23/02/02 Las FARC secuestran a la candidata presidencial Ingrid Betancourt en San Vicente del Caguan (Caquetá). Permaneció secuestrada 6 años, 4 meses y 9 días
- 2/04/02 Fueron secuestrados 11 diputados de la Asamblea Departamental del Valle, 10 de ellos fueron asesinados en cautiverio el 18 de junio de 2007
- 5/05/03 Se produce por las FARC el asesinato en cautiverio del exministro de defensa Gilberto Echeverri Mejía y del gobernador de Antioquia Aníbal Gaviria, junto con 8 militares.
- 17/02/06 La columna Teófilo Forero de las FARC asesina a 9 concejales del municipio de Rivera (Huila)

En agosto de 2002 asume la presidencia Álvaro Uribe Vélez con la promesa de devolver la seguridad a los colombianos, poniendo en ejecución total la doctrina de seguridad nacional con la política de seguridad democrática, que demandaba la participación total del Estado en el tema y muy especialmente colocando las fuerzas militares en participación

conjunta en la guerra, con lo cual las guerrillas se vieron sorprendidas en su accionar por la nueva dificultad que les representaba ello en alcanzar el dominio aéreo, fluvial y marítimo del territorio.

El documento Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD del Ministerio de Defensa editado en 2008 por el entonces ministro de defensa Juan Manuel Santos Calderón, aporta las cifras consolidadas de sus resultados en la defensa y seguridad del país, en donde se pretende demostrar la disminución ostensible de la violencia y los costos para la sociedad en la pérdida y daños en la vida de los actores de toda clase:

PERÍODO ENERO 2002 A MARZO DE 2008

ASUNTO	TOTAL PERIODO	TOTAL 2002	TOTAL 2008
Homicidio común	112.008	28.837	4.159
Homicidio colectivo	1.588	680	21
Secuestro extorsivo	3.758	1.708	54
Secuestro simple	2.789	996	54
Secuestro en reten ilegal	745	697	48
Extorsión	9.975	2.080	201
Atentados terroristas	4.330	1.645	91
Voladura de oleoductos	959	261	12
Voladura torres de energía	1.864	282	53
Acciones subversivas	1.471	357	19
Captura de subversivos	29.335		
Subversivos abatidos	11.154		
Captura de autodefensas	15.459		
Autodefensas abatidos	2.323		
Miembros fuerza pública asesinados	3.308		
Miembros fuerza pública heridos	9.636		

Gráfica Diseño del autor. Datos tomados del documento Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD del Ministerio de Defensa editado en 2008.



Las fuerzas militares en ese período desarrollaron exitosas operaciones tales como la Operación Fénix realizada el 1 de marzo de 2008, con la cual se dio de baja al jefe subversivo de las FARC Luis Edgar Devia Silva (a. Raúl Reyes) y 17 guerrilleros más; la Operación Jaque desarrollada en julio de 2008 entre las localidades selváticas de La Paz y Tomachipán en San José del Guaviare (Guaviare), con la cual se rescataron de manos de las FARC a la excandidata presidencial Ingrid Betancourt, 2 oficiales del ejército, 1 oficial de la policía, 5 suboficiales del ejército y 2 de la policía, además de 3 contratistas estadounidenses; la Operación Camaleón ejecutada entre el 13 y 14 de junio de 2010 en comprensión del municipio de Calamar (Guaviare) permitió el rescate del general Luis Mendieta, 2 coroneles y un sargento.

Los resultados contundentes de las fuerzas militares hicieron posible que Juan Manuel Santos Calderón asumiera la presidencia de la República y de inmediato entablara diálogos con el grupo subversivo FARC, aunque en medio del diálogo el 4 de noviembre de 2011 se ejecutó también la Operación Odiseo en el municipio de Suárez (Cauca), donde se dio de baja al ideólogo de las FARC Guillermo León Sáenz Vargas (a. Alfonso Cano) y posteriormente con la Operación Sodoma en septiembre de 2012 se dio de baja al jefe militar de las FARC Víctor Julio Suárez Rojas (a. Mono Jojoy) con 20 guerrilleros más en el municipio de La Uribe (Meta).

Anticipándose a la confirmación del triunfo militar sobre los subversivos, hecho que se produjo con la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016, el Manual MFE 1-01 Doctrina nos referencia que, las fuerzas militares iniciaron en 2011 un proceso de transformación de su doctrina mediante el Comité de Revisión Estratégica e Innovación

(CRE-i) que generó la estrategia del Plan Espada de Honor y el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF) en 2013. Para 2015 surgió la propuesta estratégica del Plan Minerva y con éste, la doctrina Damasco. Al mismo tiempo el gobierno, con Decreto 469 de 2015 realizó la modificación del Decreto 4748 de 2010, respecto del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, en la cual se determinan como sus miembros al Presidente de la República, los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Hacienda, el Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia, el Ministro Consejero para el Posconflicto, el Director de la Dirección Nacional de Inteligencia, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía Nacional. Y en 2017, con amplia difusión publicitaria se dio a conocer la nueva doctrina bajo la denominación de DAMASCO, cuyos 17 manuales pueden ser vistos por el público en la web y en videos disponibles en YouTube.

La doctrina Damasco, como primer tema de observación, no se aleja del principio fundamental de la doctrina de seguridad nacional: el poder nacional, calificado por la Corte Constitucional como de carácter totalitario, y solo transforma el principio de la participación total del Estado al eufemismo de la Acción Unificada, que el MFE 1-01 (2017) describe como la intención del Ejército de operar como miembro de la fuerza conjunta, interagencial o multinacional. A su vez en el texto de Conceptos Generales Básicos Doctrina Damasco Vocadoc (vocabulario doctrinal) la Acción Unificada está definida como “sincronización, coordinación y /o integración de actividades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para lograr unidad de esfuerzo (MFE3-0)”.

Como segundo tema de observación encon-

tramos que la doctrina adopta el concepto de las operaciones de Estabilidad para la defensa interna y externa, cuyo marco refiere al rango de los Estados fallidos, en vía de Estado fallido o de Estado en recuperación (MFE 3-07 p. 10), de tal modo que sean las fuerzas militares las que establezcan la seguridad y control civil, restablezcan los servicios esenciales, apoyen al gobierno y apoyen el desarrollo económico y la infraestructura, vale decir, sirvan para gobernar (MFE 3-07 p. 20 a 24), de donde resultan unas fuerzas militares multimisión, solidarias con la población asociada del Estado.

El análisis del problema resultante nos permite recrear dos escenarios posibles: el primero, que al parecer las fuerzas militares previeron anticipadamente el resultado del Acuerdo de Paz y pensaron en una doctrina para recuperar el poder perdido del Estado, o segundo, tenían la previsión del advenimiento de un gobierno socialista y se estructuraron para soportar las necesidades futuras de un gobierno totalitario. En la Introducción a las operaciones de estabilidad el MFE 3-07 señala:

Dichas fuentes de inestabilidad se manifiestan por sí mismas a nivel local. Inicialmente, esta se debe a la disminución del apoyo al Gobierno, con base en lo que los habitantes realmente esperan de él. Luego, crece a partir de un mayor favorecimiento a los elementos antigubernamentales, lo que por lo general ocurre cuando la población local ve cómo estos pueden ayudar a resolver las necesidades prioritarias. Por último, esta inestabilidad se traduce en el debilitamiento del normal funcionamiento de la sociedad; en este punto, se debe centrar el énfasis en el regreso a las normas establecidas. (p. 1-2)

Cualquiera que sea el resultado de su apreciación sobre los escenarios, puede ajustarse a la realidad que se vive y justifica la crisis institucional en todo sentido, pero la doctrina Damasco nos presenta un tercer tema de discusión, cuando el MFE 3-07 define los objetivos de las Operaciones de Estabilidad señalando que:

Como principio conjunto, este consiste en dirigir todas las operaciones militares hacia un objetivo claramente definido, decisivo y alcanzable. El objetivo de un esfuerzo de estabilización es alcanzar y mantener una solución viable entre el Gobierno de la nación anfitriona (o la nacional, en los ámbitos regional o local) los elementos adversarios y a la población en general. (p. 2)

Si de alguna manera se ha llegado al convencimiento que alcanzar la paz es un objetivo no asequible por las armas, entonces parece que también se llegó a la certidumbre que la función militar ha de ser en adelante la de mediador en los conflictos, de modo que su misión no es imponer la paz sino facilitar los medios para llegar a ella. Así, hemos llegado al momento que las acciones ejecutadas en la misión militar son investigadas judicialmente, que la población asume la justicia por su cuenta y riesgo, y que permite o impide la acción de la autoridad según su conveniencia, mientras los militares son apedreados, ultrajados y humillados en pleno ejercicio de su función constitucional, en posesión de las armas que la república ha puesto en sus manos para la defensa del orden.

Nos encontramos en la encrucijada de conocer cómo es que las fuerzas militares van a cumplir la función de mediadores con el Estado o con otros sectores de la población, sin diluir aún más la legitimidad de la auto-

ridad del Estado. Ya sabemos que a las guerrillas de FARC se les está denominando disidentes y al ELN como Grupo Armado Organizado (GAO) y si a la doctrina hemos de atendernos, falta ver cómo las fuerzas militares mediarán en su conflicto con el Estado. Esa misma consideración habrá de observarse respecto del conflicto entre “disidentes FARC” y por ejemplo los “urabeños”.

A todo ello debemos sumar que, los territorios indígenas y otras zonas del país se han convertido en territorios vedados para la fuerza pública, y para ésta atender la misión constitucional de la defensa, debe hacerlo con mediación de la Procuraduría General de la nación, para que las tropas ingresen o hagan tránsito por el territorio cual si fuera una república independiente. Dado que las fuerzas militares no son ya, por obra de la doctrina, los defensores del Estado y de sus asociados, se desconoce qué fue lo acordado respecto de la autoridad de las Guardias indígenas y de las Guardias Campesinas.

La creación de un Estado requiere de un territorio, una población, un gobierno y un reconocimiento internacional (soberanía). Dos de esas condiciones son determinadas por la población interesada: que haya unidad en su intención y que el gobierno posea un aparato militar que lo respalde. La doctrina militar damasco impuesta autónomamente por el ejército, y la política nacional, parecen destinadas a facilitar esas condiciones. El departamento del Cauca está integrado a Colombia en sus mapas geográficos y en su participación del presupuesto nacional, pero sus habitantes desconocen la Constitución y las leyes al amparo de su origen étnico y del reconocimiento legal a sus costumbres ancestrales. Igual condición se presenta en Arauca donde se impone la ley de las armas de la subversión y no las normas del Estado. En Santander del Norte, en la región del Catatumbo se disputa



abiertamente la legitimidad del dominio del territorio.

Si al Estado le es imposible imponer la paz, es decir, doblegar a los enemigos armados de su población, está propiciando su auto-destrucción y la creación de varias autonomías que, por su motivación, el narcotráfico, se han de convertir en entidades peligrosas para la subsistencia del resto de la región.

Conclusiones

La doctrina de seguridad nacional se adoptó a mediados de los años 60, pero inicialmente no se ejecutó en su concepción de integrar la fuerza conjunta del Estado contra sus opositores armados; pues ni siquiera las fuerzas militares participaron conjuntamente en las operaciones. Solo a mediados de los años 90', cuando la subversión de las FARC alcanzó el avance a la fase de guerra de movimientos, se forzó la participación de la Armada y la Fuerza Aérea en las operaciones. El resultado negativo de 30 años de combate aislado del Estado a la subversión demuestra que la doctrina de seguridad nacional con el empleo conjunto de sus fuerzas militares, era la doctrina idónea por aplicar para asegurar la paz.

Las fuerzas militares, por iniciativa del Ejército realizaron el cambio de la doctrina militar en un proceso de abajo hacia arriba que obligó a las demás fuerzas y al propio Comando General de las Fuerzas Militares a su vez, a replantear la doctrina de sus respectivas unidades y la doctrina conjunta. Aunque la doctrina es un asunto de competencia militar no puede realizarse su cambio sin tener en cuenta al pueblo, es decir, al Congreso Nacional como su representante. La razón es que las fuerzas militares son del pueblo (el soberano), para defender al pueblo (la soberanía), y es el pueblo el único que puede autorizar la forma como ha de ser tratado. El

cambio unilateral de la doctrina es un acto de autodeterminación militar.

Las fuerzas armadas son instituidas en todo el mundo para defender las decisiones tomadas por el pueblo (soberanía) y como no les es posible hacer parte de un bando, deben colocarse del lado de las mayorías, cualquiera que sea su orientación ideológica. Al definirse las fuerzas militares como mediadoras en los conflictos, desconocen la autoridad civil del gobierno y desconoce su misión constitucional, se coloca fuera del Estado y se ubica en la peligrosa situación de tomar partido por un sector de la población no mayoritario haciéndose parte del problema y no de las soluciones.

Si en la realidad el gobierno ha pactado en el acuerdo de paz la autonomía de los indígenas y de las regiones de narco cultivos, incluyendo la presencia de guardias indígenas y campesinas para reemplazar a la autoridad policial y militar, la regionalización de los departamentos y la injerencia extranjera en el manejo del orden público que limita el accionar de las fuerzas militares, jurídicamente estas quedan inutilizadas, porque su doctrina en aplicación es para situación de posconflicto.

Es imperativo entonces la revisión jurídica de la doctrina damasco, para la situación actual y para determinar si se ajusta a los principios constitucionales vigentes. No se trata pues de revisar el contenido militar de la doctrina, sino su contenido político y su ajuste a la constitución y las leyes.

Bibliografía

-Castellanos Yino (2006). *De Washington a Tolimaida, 50 años. UN Periódico. [En línea]. Disponible en: <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/>*

ediciones/62/05.htm

-Domínguez Cancelado José Fernelly, 2011, *Las Farc-Ep: de la guerra de guerrillas al control territorial*, Universidad del Valle, <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/3805/4/CB-0450141.pdf>

-Meléndez Camargo Juan David (2015) *Colombia y su participación en la Guerra de Corea: Una reflexión tras 64 años de iniciado el conflicto*, en *Historia y Memoria* No. 10 (enero-junio) p. 199-239

-Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD del Ministerio de Defensa* editado en 2008 visto en:

mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Resultados_Operacionales_2/resultadosenero-marzo.pdf

-República de Colombia, *Constitución Política de 1886*, art. 120

-República de Colombia, *Decreto 102 del 31 de diciembre de 1944*.

-República de Colombia, *Decreto 835 del 16 de abril de 1951*, art. 3 y 12

-República de Colombia, *Decreto 3398 del 24 de diciembre de 1965*.

-República de Colombia, *LEY 48 de 1968*.

-República de Colombia, *Constitución Política de 1886*, art. 2.

-República de Colombia, *Decreto 1573 de 31 de julio de 1974*, art. 1 y 2

-República de Colombia, *Acuerdo No. 1 de 1975*

-República de Colombia, *Decreto 2218 de 1984*.

-República de Colombia, *Constitución Política de 1991*, art. 3

-República de Colombia, *Decreto 2134 de 1992*.

-República de Colombia, *Decreto 512 de 11 de agosto de 2000*, art. 6.

-República de Colombia, *Decreto 4748 de 23 de diciembre de 2010*, art. 3.

-República de Colombia, *Decreto 469 de 17 de marzo de 2015*, art. 1.

-República de Colombia, (2017) *Ejército Nacional, Manual MFE 1-01 Doctrina*

-República de Colombia, (2017) *Ejército Nacional, CEDOE, Conceptos Generales Básico Doctrina Damasco Vocadoc (vocabulario doctrinal)*, p. 43

-República de Colombia, (2017) *Ejército Nacional, Manual MFE 3-07 Estabilidad*

-Ugarriza J.E. y Pabón Ayala N., 2017. *Militares y guerrillas. La memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares, 1958-2016*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, pág. 15







Vaporizaciones EN COLOMBIA

Luis Javier Rosero Villota⁽⁶⁴⁾

(64) Abogado, especialista en derecho administrativo y en derecho penal, magistrado del Tribunal Administrativo del Quindío. Correo: jaroserve@yahoo.es. Conferencia dictada en el marco del XI Foro de profesores de filosofía y II foro nacional de profesores de filosofía el 10 de mayo de 2019 - Universidad del Quindío.

RESUMEN

En la obra literaria "1984" se describen unas actividades oficiales de control denominadas "vaporizaciones". La realidad colombiana muestra que precisamente para la década de 1984 unas actividades conocidas como "falsos positivos" se aproximan a la descripción de semejantes vejámenes.

ABSTRAC

In the literary work "1984" an official control activities called "vaporizations" are described. The Colombian reality shows that precisely for the decade of 1984 some activities known as "false positives" approach the description of such harassment.

PALABRAS CLAVES

Vaporizaciones, falsos positivos.

KEY WORDS

Vaporizations, false positives.

Introducción

A propósito de la lectura de la novela "1984", escrita por GEORGE ORWELL y publicada en 1948, es decir a escasos tres años de concluir la segunda guerra mundial, resulta importante preguntarse, frente a una obra catalogada dentro del género de la ciencia ficción social y política ¿Qué tantas situaciones planteadas por el autor, como susceptibles de ocurrir para el año 1984, esto es, 36 años después de ser descritas, se han cumplido o no? O mejor, ¿Hasta qué punto se puede predicar que estamos viviendo la "sociedad orwelliana"?

Aclarando eso sí, que la anualidad que bautiza la novela (" **Nineteen Eighty-Four**" - en la versión original en inglés -), no era necesariamente el año a cumplirse para las "predicciones", toda vez que fue un título que se asignó a la obra de manera casual, o mejor

por una ocurrencia a priori, que llega incluso a explicarse con un simple cambio en los números finales del año en que se publicó. Se dice que el autor, explicó en cierto momento que el título inicial era: "El último hombre en Europa", sin embargo le pareció más comercial "1984"(65).

De todas maneras la historia de Winston Smith, el protagonista principal de la novela, de quien se puede predicar que es en efecto el último hombre en una Europa absolutamente totalitaria, dado su pequeño grado de consciencia frente al control incuestionable del Estado, lo que plantea a grandes rasgos son las siguientes situaciones inquietantes: **a)** El extremo del Estado vigilante, 24 horas al día; **b)** El irrespeto total de los derechos humanos; **c)** La negación de la libertad intelectual, de expresión y de pensamiento; **d)** El totalitarismo absoluto; **e)** La omnipresencia del partido único de gobierno ("del Gran Hermano"); **f)** La reducción o abreviación del lenguaje para evitar el pensamiento "revolucionario" (del enemigo del pueblo "Emmanuel Goldstein"; **g)** La manipulación de la información y la tergiversación de los hechos para instalar en el común solamente la verdad oficial ; **h)** La institucionalización de los castigos y la tortura; **i)** La guerra permanente con otros países para justificar la paz interna; **j)** El racionamiento diario de los medios de subsistencia; **k)** La eliminación sin contemplaciones de los enemigos del sistema (vaporización).

Tan solo con enunciar esta serie de atropellos, se avizora en la obra el regreso de la humanidad al oscurantismo absoluto y con ello el retroceso indudable de la civilización, para



(65) [https://es.wikipedia.org/wiki/1984_\(novela\)](https://es.wikipedia.org/wiki/1984_(novela))



dejar al ser humano como un mero objeto de dominación sin dignidad alguna; propio todo ello, desde luego, de los estados totalitarios a ultranza, que no pocas veces han dejado de crecer y proliferar, - lamentablemente -, a lo largo del orbe en distintas décadas cercanas y/o actuales.

En una carta personal de ORWELL a un líder sindicalista estadounidense dice el autor sobre su novela:

Mi última novela [se refiere a 1984] no constituye un ataque contra el socialismo o el partido laborista inglés (al que yo sostengo). Quiere describir las perversiones a las que se ve expuesta una economía centralizada y que ya han sido realizadas parcialmente por el comunismo y el fascismo. **Yo no creo que el género de sociedad que describo vaya a suceder forzosamente, pero lo que sí creo (si se tiene en cuenta que el libro es una sátira) es que puede ocurrir algo parecido.** También creo que las ideas totalitarias han echado raíces en los cerebros de los intelectuales en todas partes del mundo y he intentado llevar estas ideas hasta sus lógicas consecuencias(66) (Negrillas fuera de texto para destacar).

Sobre lo segundo, es decir, el pensamiento de los intelectuales en pro del totalitarismo, se puede encontrar tal realidad en la obra de KARL POPPER (1902 -1994), titulada "La Miseria del Historicismo"(67) (1957), quien en voces de MARIO VARGAS LLOSA ("La llamada de la Tribu" 2018) aquel pensador explicó:

Los "malos" de este libro de Popper – los historicistas más criticados – no son Marx ni Engels, mencionados sólo de paso, sino Karl Mannheim, cuyo libro *Man and Society in an Age of Reconstruction* le sirve para ilustrar los peores errores del historicismo, así como Jhon Stuart Mill y Auguste Comte, historicistas a quienes Popper atribuye haber continuado las tendencias ideológicas anti de-



mocráticas nacidas con Platón, quien, al establecer una evolución fatídica, pre-determinada, para la evolución histórica, negó la libertad humana y sentó las bases de todas las ideologías totalitarias" (Pág. 184).

Sobre lo primero, esto es, la descripción totalitaria de la sociedad orwelliana, no obstante que el autor creyó que lo descrito por él en su novela de ficción no necesariamente tenía que ocurrir, se pretende en este ensayo determinar si lo anticipado por ORWELL pudo haber ocurrido ya en Colombia, especialmente con lo que aquel llamó: las vaporizaciones.

La vaporización en "1984"

De acuerdo con la novela materia de análisis, unos de los mecanismos últimos del sistema "del Gran Hermano" para reprimir cualquier manifestación contraria a sus intereses, para castigar a los responsables y para enviar un mensaje incuestionable a los coa-

sociados de cero tolerancia a la rebeldía, es la denominada "vaporización", que, como su nombre lo indica consiste en hacer vapor o sustancia volátil y gaseosa al sujeto rebelde.

Bajo un contexto adicional, tal eliminación física de la persona, que no es otra cosa que una ejecución oficial, o pena de muerte extrajuicio, desde luego a través de un método violento – como un disparo en el cuello por ejemplo –, se cumple, previa tortura, sin juicio alguno y sin derecho a la defensa.

Pero más grave aún, al crimen oficial se suma la desaparición absoluta del ser humano castigado, esto es, la negación de su propia existencia.

Para lograr semejante infamia, se llega a borrar todo vestigio noticioso de él, todo registro oficial de su llegada al mundo, de su paso por la sociedad, al punto de convencer a su familia y círculo de conocidos, que en verdad nunca existió, pues no se deja prueba alguna de su paso por el planeta.

En función de todo ello, trabajan oficialmente dos ministerios: el "Ministerio del amor", que es en realidad la oficina estatal de la tortura, capaz de denigrar del ser humano, hasta llevarlo a la manipulación íntegra de su



(66)Página web Cita 1
(67)The Poverty of Historicism



ser, en la tenebrosa y última sede de dominación: “la Habitación 101”; y el “Ministerio de la verdad”, que es el encargado de todo lo contrario, de tergiversarla, de apartarse de lo ocurrido, para crear una ficción, un hecho diferente, sobre el cual se crea la sensación incuestionable de ser real.

El procedimiento se describe en la página 13 del libro (ORWELL, 1948), en los siguientes términos:

Las detenciones ocurrían invariablemente por la noche. Se despertaba uno sobresaltado porque una mano le sacudía a uno el hombro, una linterna le enfocaba los ojos y un círculo de sombríos rostros aparecía en torno al lecho. En la mayoría de los casos no había proceso alguno ni se daba cuenta oficialmente de la detención. La gente desaparecía sencillamente y siempre durante la noche. El nombre del individuo en cuestión desaparecía de los registros, se borraba de todas partes toda referencia a lo que hubiera hecho y su paso por la vida quedaba totalmente anulado como si jamás hubiera existido. Para esto se empleaba la palabra **vaporizado** (Negrillas para destacar).

Obsérvese que se trataba, se insiste, de una captura sin juicio previo, una desaparición infame, una ejecución sin contemplaciones y una negación absoluta de la existencia.

Negar la existencia de un ser humano es sobrepasar los límites de la convivencia, pues ni siquiera permanecería la persona en la memoria de los demás. Todo con un solo propósito: borrar de la faz de la tierra la más mínima resistencia al sistema. Objetivo este superior, entonces, al ser humano mismo. Con ello se trastocan de manera absoluta

los valores al hacer del Estado no un medio sino en un fin en sí mismo.

Las desapariciones forzadas y las ejecuciones sin juicio en Colombia

El Estado colombiano se ha desarrollado desde su Constitución de 1886 como una democracia participativa, con un bache dictatorial evidente suscitado en la década de los 50, del siglo pasado, cuando una junta militar gobernó el país, luego de un golpe de Estado(68).

Con la Constitución de 1991, se ratificó en su art. 1(69) que Colombia es un Estado de Derecho, organizado como una democracia participativa, pluralista que tiene como uno de sus principios medulares el respeto por la dignidad humana. Tan es así que en los art. 11(70) y 12(71) se prohíbe de manera imperativa la pena de muerte y los tratos crueles, inhumanos o degradantes.



(68)Gustavo Rojas Pinilla, tras el golpe de Estado que le dio al presidente Laureano Gómez, ocupó de hecho la presidencia de Colombia del 13 de junio de 1953 al 10 de mayo de 1957.

La dictadura militar de Rojas Pinilla se caracterizó por mantener un continuo enfrentamiento con la prensa, con la expedición de normas legales que pretendían proteger a funcionarios de posibles injurias y calumnias. Igualmente, el régimen fomentó la creación de una prensa estatal y paraestatal subsidiada por el gobierno y el hostigamiento legal, tributario y comercial de los periódicos de oposición. El 6 de marzo de 1954, se ordenó por decreto «que todos los periódicos del país debía ceñirse al relato de los hechos y evitar la interpretación». El 15 de marzo, el gobierno cerró la Unidad, un semanario editado en Bogotá y dirigido por Belisario Betancur, por publicar un manifiesto en contra del gobierno. Al mes siguiente se dictó un decreto que establecía pena de prisión, de dos a cinco años, para quien difamara al gobierno militar.

El 31 de septiembre de 1955, Rojas Pinilla instaura la censura, y posterior clausura de los diarios de oposición El Tiempo, El Espectador, Diario Gráfico y El Siglo mediante el decreto 2535 titulándolo «una prensa libre pero responsable», aunque los dos primeros los deja funcionando posteriormente respectivamente bajo los nombres de Intermedio y El Independiente que funciona efímeramente en 1955. Igualmente varios periódicos son multados y les fue aplicada la censura previa.

Así mismo, el régimen de Rojas Pinilla instauró la persecución religiosa contra el protestantismo, incluyendo el encarcelamiento de una misionera estadounidense de 82 años acusada de proselitismo comunista, lo que motivó la preocupación y protestas del gobierno de ese país.

(69)ARTICULO 10. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

(70)ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

(71)ARTICULO 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.



Así mismo, se establece en su art. 2 la obligación de las autoridades todas, de preservar la vida, honra, bienes, derechos y libertades de las personas residentes en Colombia.

Bajo ese contexto normativo superior, que debería ser de inocultable cumplimiento, no se podría predicar jamás que en Colombia se pudieran presentar "vaporizaciones", a la manera como lo concibió ORWELL: desaparición, ejecución y negación de la persona.

Sin embargo, la realidad del país muestra otra cosa. Es indudable que desde hace décadas Colombia se encuentra avocada a una guerra fratricida, enfrentamiento entre hermanos que en verdad no ha cesado desde las épocas de la independencia. Baste recordar el enfrentamiento entre Bolívar y Santander, entre republicanos y federalistas, entre conservadores y liberales, entre ejército y guerrilla, ente el narcotráfico y el mismo Estado.

Pero bajo el contexto de la Constitución de 1991, por lo menos debería pensarse que el Estado como tal no estaría involucrado en "vaporizaciones". Sin embargo resulta que no, los mal llamados "falsos positivos" son una muestra evidente de ello.

Como falsos positivos se ha entendido, por el común de las personas y la prensa: aquellas actuaciones militares a través de las cuales se muestra como caídos en combate a personas particulares que en realidad no se encontraban en enfrentamiento con las fuerzas del Estado.

Tales situaciones, se han venido presentando desde hace varios años según relatos de la prensa hablada, escrita y televisiva, como un escabroso pasaje de la historia colombiana, pero bajo el contexto de una interpretación particular, sujeta desde luego a la valoración subjetiva de unos y otros.

Sin embargo, para el año 2015, el Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción ad-





ministrativa, es decir, como parte integrante del mismo Estado, en su Rama Judicial, admitió que el mecanismo perverso de las desapariciones, ejecuciones sin juicio y presentaciones de positivos militares, constituyó una política de Estado, o, en otras palabras, en una implementación de las vaporizaciones de ORWELL. En estos términos se refirió al punto ese alto tribunal:

Así las cosas, una vez precisado el alcance del control de convencionalidad en el ordenamiento jurídico interno, la Sala debe destacar que **los hechos objeto de la presente sentencia implican una clara y grave violación de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario, y puede ser constitutivo de un acto de lesa humanidad.** En cuanto a este último aspecto, cabe afirmar que bajo un análisis contextual **las denominas “falsas acciones de cumplimiento” de los mandatos constitucionales y legales por parte de agentes estatales, específicamente de miembros de las fuerzas militares en Colombia desde los años ochenta, pero con mayor frecuencia y rigurosidad a partir del año 2004 se viene presentando como una actividad sistemática, dirigida contra personas de la población civil y, con la participación directa o la aquiescencia de los mencionados miembros de las fuerzas militares.**⁽⁷²⁾ (Negrillas para destacar).

Para llegar a esa conclusión, el Consejo de Estado, primero determinó que el homicidio materia de debate, por la manera como había sido cometido,



(72)ARTICULO 20. (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
(73)C.E. SECCIÓN TERCERA SUB-SECCIÓN C. C.P. JAIME ORLANDO SANTO-FIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., siete (7) de septiembre de dos mil quince (2015). Radicación: 85001-23-31-000-2010-00178-01 (47671). Actor: Cruz Helena Taborda Taborda y otros. Demandado: Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional. Asunto: Acción de reparación directa: Sentencia. Mediante esta providencia se condenó al Estado a reparar los daños causados por la muerte violenta de JOSE LORENZO TABORDA TABORDA en hechos ocurridos el 14 de marzo de 2007 en el municipio de Monterrey (Casanare). Persona que padecía retardo mental severo y dificultades locomotrices, sin embargo fue desaparecido y luego presentado por las fuerzas militares como dado de baja en combate.

debía catalogarse como crimen de lesa humanidad(74), en el sentido de que no solo afectaba a la víctima, de manera subjetiva, sino a todo el colectivo, y a la humanidad en general. Y, en segundo lugar, determinó que hechos como aquel se perpetraron en otros sitios de la geografía nacional, al punto que el mismo día de la sentencia, se decidieron en procesos separados tres casos similares más.

En cuanto a lo segundo, la providencia destaca, para los casos analizados:

Para determinar que se trata de un acto de lesa humanidad la Sala ha debido analizar bajo un criterios contextuales los hechos del presente caso y los de las otras tres decisiones judiciales que se producen en esta misma fecha, de las que se desprenden los elementos singulares siguientes: (1) se trata de acciones desplegadas por diferentes unidades y miembros



de las fuerzas militares con ocasión del conflicto armado; (2) se realizan bajo la cobertura de órdenes o misiones militares y con conocimiento de los altos mandos militares de cada zona en donde se despliegan; (3) presuntamente se identifican a miembros de grupos armados insurgentes, de bandas criminales o de narcotraficantes; (4) involucran a personas de la población civil que responden a ciertas características: (4.1) son jóvenes [edades que oscilan entre 19 y 26 años]; (4.2) algunos campesinos, otros personas que llegaron a las ciudades y que tenían un oficio, en determinados casos personas que se realizan actividades ilícitas menores, y alguno con una elección de vida social, como ser "punkero", o con discapacidades mentales o sensoriales reconocibles exteriormente; (5) son presentados como dados de baja en presuntos combates entre las fuerzas militares y miembros de grupos armados insurgentes o bandas criminales; (6) en la escena de los hechos a las personas de la población civil muertas violentamente les encuentran armas de fuego de corto alcance [revólveres y pistolas] que fueron accionadas en pocas ocasiones o no lo fueron; (7) por el contrario los miembros de cada unidad militar dispara en el evento un abundante número de proyectiles de sus armas de dotación oficial; (8) siempre se trataba de acciones en las que las unidades militares contaban con mayoría respecto de los presuntos insurgentes o de los miembros de bandas criminales; (9) los hechos ocurren en la noche, en zonas de difícil acceso y sin presencia de viviendas; y, (10) las investigaciones iniciales son adelantadas por la justicia penal militar con cierres, archivos y envío a la jurisdicción ordinaria después de enfrentar serias dificultades para lograr establecer la veracidad de los hechos. (75)

Nótese que el poder judicial lo que está poniendo de presente en la providencia en cita

es, nada más ni nada menos que: el mismo Estado, a través de miembros de la Fuerza Pública, desde los años ochenta – esto es, en la década en que se desarrolla la novela de ORWELL - cometieron de manera sistemática, y dirigida contra la población civil, la innoble y reprochable tarea consistente en: desaparecer personas, ejecutarlas y negar su identidad.

Todo ello nos indica, de singular manera, que pese a encontrarnos supuestamente en un Estado respetuoso de la dignidad humana, elementos malsanos incrustados en las instituciones oficiales han practicado, sin ambages, las vaporizaciones de que hablaba el autor en su novela.

Lo anterior no obstante el mandato ya descrito en el art. 2 superior, que no puede desligarse en ningún momento del art. 217 del mismo ordenamiento(76), dentro del cual si bien se le asigna a las Fuerzas Militares la defensa de: la soberanía, la independencia y la integridad del territorio, también les corresponde LA DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL, y en él indudablemente está primero el ser humano antes que el propio Estado.

Lo que hace el Consejo de Estado es, en últimas, imputar el daño al Estado y hacerlo responsable del mismo, bajo los criterios de



(74)En la providencia en cita se define como acto de lesa humanidad: "aquellos actos ominosos que niegan la existencia y vigencia imperativa de los Derechos Humanos en la sociedad al atentar contra la dignidad humana por medio de acciones que llevan a la degradación de la condición de las personas, generando así no sólo una afectación a quienes físicamente han padecido tales actos sino que agrediendo a la conciencia de toda la humanidad"

(75)Providencia citada 8

(76)ARTICULO 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

KANT:

"Imputación (imputatio) en sentido moral es el juicio por medio del cual alguien es considerado como autor (causa libera) de una acción, que entonces se llama acto (factum) y está sometida a leyes; si el juicio lleva consigo a la vez las consecuencias jurídicas del acto, es una imputación judicial (imputatio iudiciaria), en caso contrario, sólo una imputación dictaminadora (imputatio diiudicatoria)" (La metafísica de las costumbres. Madrid, Alianza, 1989, p.35.)(77)

Es decir, a diferencia de lo que ocurre con cientos de los comentarios o posiciones periodísticas o bibliográficas de estudios sobre el tema de los falsos positivos, o de informes varios de veedores extranjeros (78), donde la imputación resulta solamente dictaminadora (imputatio diiudicatoria). De ahí la importancia de la providencia bajo estudio, que indudablemente avanza en la aproximación a la verdad de lo acontecido.

Conclusión

Se propuso en este escrito identificar si una de las situaciones planteadas por el autor de la novela "1984", desde el año 1948, podría ser una realidad en Colombia, pese a predicarse de ésta que es una República unitaria democrática y respetuosa de los derechos humanos y no un Estado totalitario y absolutista como el planteado en la obra de ficción. Para desfortuna del país, la Rama Judicial del Poder público colombiano, con pruebas contundentes arrojadas a procesos judiciales, ha puesto de presente de manera categórica que las "vaporizaciones" descritas en una literatura de ficción de mediados del siglo pasado se hicieron realidad; y no en un Estado totalitario, como originalmente se concibió, sino de manera más inconcebible, en un Estado catalogado como democrático.

La sentencia que se ha citado es paradigmática, sin perjuicio de anunciar que el alto tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en varias oportunidades, tratando el tema de las ejecuciones extrajudiciales en eventos similares(79), solo que en el caso comentado la exposición amplia de lo acontecido como un acto de lesa humanidad(80), la ponderación que se hace frente a principios e instrumentos de derecho internacional (Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros) y derechos humanos, hace que permita mostrar de manera más exacta y precisa lo que se ha querido predicar a lo largo de este ensayo: en la locura institucional que campea, en no pocas ocasiones, dentro de las filas del Estado, los derechos y la dignidad humana pueden ser pisoteados sin tapujos y sin vergüenza de la manera más cruda y reprochable, como en una novela de ficción que se creía - con cierta ilusión -, que no podía trascender de unas páginas literarias.

Ante ello solo queda que un órgano independiente del mismo Estado, muestre esa brutalidad, la sancione, obligue a indemnizar(81) y construya un camino para que tales aberraciones no puedan volver a presentarse nunca más(82).

Circasia, 10 de marzo de 2019

Bibliografía

ORWELL, George "1984" [https://es.wikipedia.org/wiki/1984_\(novela\)](https://es.wikipedia.org/wiki/1984_(novela))

Constitución Política de Colombia

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr007.html

Jurisprudencia Consejo de Estado Colombiano

<http://www.consejodeestado.gov.co/>
VARGAS LLOSA, Mario. "La Llamada de la tribu", Alfaguara, marzo de 2018.



(77)Cita 186 en la providencia citada en este escrito

(78)Ejemplo, entre otros, el citado en la sentencia ya mencionada, así: "Informe elaborado en el año 2010 por el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas, en las que se empleó el concepto de "falsos positivos", del que se tuvo en cuenta: (3.1) se consideran ejecuciones ilegales de civiles aquellas "manipuladas por las fuerzas de seguridad para que parezcan bajas legítimas de guerrillero o delincuentes ocurridas en combate"; (3.2) se identificaron los siguientes patrones reiterados de conducta: (i) se producen en el "marco de operativos militares anti-insurgentes, aunque los testigos declaran que no hubo combate"; (ii) precede, en la mayoría de los casos, una captura o detención ilegal "en su domicilio o lugar de trabajo, y conducida al lugar de la ejecución"; (iii) la condición social de las víctimas impera ya que "por lo general campesinos, indígenas, trabajadores, jóvenes, personas marginadas o líderes comunitarios" son víctimas de estas prácticas; (iv) la fuerza pública reporta a las víctimas como "insurgentes dados de baja en combate"; (v) las "víctimas aparecen muchas veces uniformadas y con diferentes tipos de armas y equipos militares mientras que, según los testimonios, habían desaparecido con su ropa habitual y desarmadas"; (vi) en "ocasiones las víctimas son previamente señaladas por informantes anónimos, encapuchados o reinsertados, y en otras ocasiones son seleccionadas al azar"; (vii) el "levantamiento del cadáver es realizado por los mismos miembros de la Fuerza Pública que previamente les han dado de "baja en combate"; (viii) no "se preservan la escena del crimen ni las pruebas existentes"; (ix) con frecuencia "aparecen en los cuerpos signos de tortura"; (x) los "cuerpos son despojados de objetos personales y se hace desaparecer sus documentos de identidad"; (xi) los "cuerpos son trasladados a municipios lejanos del lugar donde se les retuvo originalmente y se constatan serios impedimentos tanto para el acceso de los familiares a los cuerpos como para su reconocimiento"; (xii) los "cuerpos son inhumados como N.N. a pesar de ser identificados por familiares o terceras personas" (xiii) los "miembros de la Fuerza Pública reciben incentivos económicos, profesionales y premios por la presentación de "positivos"; (xiv) la "competencia judicial para la investigación de los hechos se atribuye desde el primero momento a juzgados penales militares"; (xv) los "familiares de las víctimas, testigos y defensoras y defensores de derechos humanos dedicados al esclarecimiento de los hechos son objeto de actos de amenaza e intimidación"; y, (vi) el "porcentaje de condenas a los responsables es ínfimo". (Negritillas fuera de texto para resaltar, la relación que se pregona en este ensayo con las vaporizaciones de ORWELL).

(79)Ver sentencias citadas en la misma providencia materia de análisis del Consejo de Estado, Sección Tercera: Sentencia del 11 de febrero de 2009, expediente 16337; Subsección C, Sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 20706; Subsección B, Sentencia del 29 de marzo de 2012, expediente 21380; Subsección B, Sentencia del 29 de Octubre de 2012, expediente 21806; Subsección A, Sentencia del 13 de marzo de 2013, expediente 21359; Sala Plena Sección Tercera, Sentencia del 11 de septiembre de 2013; Subsección B, Sentencia del 27 de septiembre de 2013, expediente 19886; Subsección B, Sentencia del 30 de abril de 2014, expediente 28075; Unificación Sección Tercera, Sentencia del 28 de agosto de 2014, expediente 32988.

(80)La providencia contiene 217 páginas y 277 pies de página explicativos.

(81) En la sentencia, por las condiciones especiales en las que se suscitaron los hechos, se incrementó el monto indemnizatorio establecido por el juez de primera instancia (Tribunal Administrativo del Casanare) por perjuicios morales: 200 salarios mínimos legales mensuales para la madre y 100 smlm para los hermanos. Lo anterior, no obstante haber un único apelante (la demandada) y superar la condena los montos normales de indemnización establecidos por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 28 de agosto de 2014, expediente 32988.

(82) Se ordenó, entre otras cosas, en procura de la reparación integral de la afectación de derechos convencionales y constitucionales (como la dignidad humana, libre desarrollo de la personalidad, trabajo y familia): la difusión masiva de la sentencia por espacio de un año en sedes militares, un acto público de disculpas frente a la víctimas, obligación de estudiar el fallo en cursos de ascenso de militares, compulsar copias de la actuación para que se reabra la investigación penal y la investigación disciplinaria del caso contra los uniformados involucrados.



REFERENCIA DE LA TROVA COMO CULTURA NACIONAL

Figura Literal, derivada de provenzal antiguo "trobar" y del latín vulgar "tropare" (componer un poema, hallar algo que se había perdido, inventar, improvisar, descubrir)

En el Sureste de España han existido personas capaces de improvisar (repentizar estrofas cantadas o recitadas). También se hace referencia a los "bertsolaris" vascos, a los payadores de Argentina y Uruguay y al repentismo en Cuba.

La trova fue traída de España a América, hace más de quinientos años, ésta fue adaptada en Colombia por los habitantes y trabajadores de las minas de Titiribí y Amaga en Antioquia. Hoy hace parte de la tradición oral del eje cafetero y otras regiones aledañas a La Antioquia grande.

Esta expresión literaria, variada y versátil fusionada con el repentismo y la música (Bambuco, generalmente) se ha convertido en una manifestación agradable, creativa y muy utilizada en actividades culturales, artísticas, espectáculos y concursos Regionales y Nacionales. De igual manera les ha facilitado la creación a los compositores musicales y ha sido la base fundamental en la enseñanza lúdica y pedagógica. Hace parte del coplerío Colombiano.

Y su gran diversidad obedece a la forma que ha adquirido en diferentes regiones del país de acuerdo a su idiosincrasia.

Veamos algunos ejemplos:

- Los habitantes de la costa norte crean LA DÉCIMA.(Recitada o cantada), y la PIQUERIA de cuatro versos, cantada y acompañada con el acordeón)
 - En Los Santanderes, Boyacá y Cundinamarca crean coplas llamadas CANTAS. En Los Llanos Orientales, ese canto de las coplas se llama CONTRAPUNTEO.
 - En El Huila y el Tolima se canta EL RAJALEÑAS.
 - En la región del Pacífico se le llaman ALABAOS .
- Y en La Antioquia grande se denomina: LA TROVA.



Convivencia Laboral

Lorenzo Gañán Velarde

Es Misión de cada día
En el campo laboral
Definir el ideal
De disponer la energía
De caminar por la vía
Del respeto y la sapiencia.
Que con justicia y prudencia
Se logre, que muy temprano
Viva cada ciudadano
Una sana convivencia.

(1)
Es inherente al humano
Salud física y mental
Y complementa su esencia
La salud espiritual

(2)
Buen trato entre compañeros
Sean de arriba ó de abajo
Crean un ambiente amable
En jornadas de trabajo.

(3)
La cuna ó primera escuela
Que constituye el hogar
Es una herencia indeleble
De alto grado familiar.

(4)
Lúdica, alegría y trabajo
Y a la ley, lealtad
Coadyuvan a hacer posible
Lograr la moralidad

(5)
Con un trato digno y justo
De relaciones cordiales
Sale a flote lo magno
De seres profesionales

(6)
Es de generosidad,
Ser amable de expresión
Que ni en hechos, ni palabras
Se presente una agresión.

(7)
Si trato a mi compañero
Como trato a un gran amigo
Lograré como respuesta
Que hagan lo mismo conmigo

(8)
En Colombia y en el mundo
Se pide a gritos La Paz.
Pero esto se consigue
Respetando a los demás

(9)
Mucho tiempo dedicamos
Al deber de trabajar
Que sea excelente el ambiente;
Es nuestro segundo hogar

(10)
Mejoremos entre todos
Nuestro ambiente laboral,
Que la buena convivencia
Sea objetivo primordial

(11)
A un buen clima de trabajo
De agrado y satisfacción
A asumir el compromiso
Hacemos la invitación.

(12)
Se requiere convivencia
Pacífica, sí señores;
Por lo mismo es que nosotros
Debemos ser los gestores.



**TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO
DEL QUINDÍO**

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DEL QUINDÍO
CONTACTO IUS

[Facebook.com/RevistaContactoIUS](https://www.facebook.com/RevistaContactoIUS)

[Twitter.com/IUS_Rev](https://twitter.com/IUS_Rev)

www.tribunaladministrativodelquindio.gov.co