



**ACREDITACIÓN  
INSTITUCIONAL EN  
ALTA CALIDAD**  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

1

**El Principio de Reparación Integral en los Procesos de Nulidad y  
Restablecimiento del Derecho en Materia Laboral**

Autor

**Jorge Enrique Jiménez Fernández**

**Monografía de investigación presentada para optar por el título de Magíster en  
Derecho Administrativo**

Asesor:

**Camilo Andrés Garzón Correa**

**Universidad Autónoma Latinoamericana**

**Facultad de Derecho**

**Maestría en Derecho Administrativo**

**Medellín**

**2023**

## **Resumen**

Esta investigación aborda la aplicación del principio de reparación integral en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral en Colombia. Con el objetivo de revisar su aplicación al evaluar las indemnizaciones de los empleados del sector público que se ven afectados por actos administrativos de desvinculación de sus cargos. Así como las cargas impuestas a estos ciudadanos para tener acceso a la justicia y lograr la protección de sus derechos, se propone implementar medidas para garantizar su justa compensación y un trato más igualitario.

Respecto a este asunto, se han generado numerosos debates basados en precedentes judiciales, dando como resultado la falta de uniformidad en la interpretación y aplicación de este principio por parte del Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Sin embargo, su evolución no ha resultado muy equilibrada para los empleados públicos que han acudido a este medio de control en defensa judicial de sus derechos laborales.

Para su desarrollo, se examinó cómo se ha aplicado el resarcimiento del daño en los trámites judiciales de nulidad y restablecimiento del derecho en esta área, analizando varias sentencias de unificación y constitucionales, en consonancia con lo previsto por los doctrinantes.

Por lo tanto, se propone que la prioridad en la jurisprudencia colombiana sea la reparación integral, en consonancia con los estándares Constitucionales y legales, con el objetivo de lograr una justicia restaurativa, equitativa y transformadora en materia laboral.

**Palabras clave:** Medio de control, principio de reparación integral, nulidad y restablecimiento del derecho, doble erogación, erario, servidor público.

## **Abstract**

This research addresses the application of the principle of comprehensive reparation in nullity and restoration of labor law in Colombia. With the aim of reviewing its application when evaluating the compensation of public sector employees who are affected by

administrative acts of dismissal from their positions. As well as the burdens imposed on these citizens to have access to justice and achieve the protection of their rights, it is proposed to implement measures to guarantee their fair compensation and more equal treatment.

Regarding this matter, many debates have been generated based on judicial precedents, resulting in a lack of uniformity in the interpretation and application of this principle by the Council of State and the Constitutional Court. However, its evolution has not been very balanced for public employees who have resorted to this means of control in judicial defense of their labor rights.

For its development, it was examined how compensation for damage has been applied in the judicial procedures for annulment and restoration of the right in this area, analyzing several unification and Constitutional Sentences, in line with what is foreseen by the scholars.

Therefore, it is proposed that the priority in Colombian jurisprudence be comprehensive reparation, in line with Constitutional and legal standards, with the aim of achieving restorative, fair and transformative justice in labor matters.

**Key words:** Means of control, principle of comprehensive reparation, nullity and restoration of the right, double expenditure, treasury, public servant.

## Tabla De Contenido

<b>Capítulo I:</b> .....	<b>9</b>
<b>1.    Principio de reparación integral en el derecho.</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1.    Evolución del concepto del principio de reparación integral.</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2.    Definición de reparación integral y su contexto como principio.</b> .....	<b>12</b>
<b>1.3.    Evolución jurisprudencial de la reparación integral del daño en materia laboral.</b> ....	<b>15</b>
<b>Capitulo II:</b> .....	<b>19</b>
<b>2.    La responsabilidad del Estado</b> .....	<b>19</b>
<b>2.1.    La responsabilidad del Estado y la aplicación del principio de reparación.</b> .....	<b>19</b>
<b>2.2.    La responsabilidad del Estado frente al daño.</b> .....	<b>21</b>
<b>2.3.    El restablecimiento del derecho en materia laboral.</b> .....	<b>28</b>
<b>2.4.    Restablecimiento del derecho vs reparación del daño en materia laboral.</b> .....	<b>24</b>
<b>2.5.    Evolución jurisprudencial de la reparación integral en materia laboral.</b> .....	<b>29</b>
<b>2.6.    El restablecimiento del derecho y la aplicación del derecho laboral.</b> .....	<b>35</b>
<b>2.7.    El restablecimiento del derecho vs la orden de reintegro.</b> .....	<b>37</b>
<b>Capitulo III:</b> .....	<b>40</b>
<b>3.    Control judicial de la actividad del Estado.</b> .....	<b>40</b>
<b>3.1    Medios de control judicial.</b> .....	<b>40</b>
<b>3.1.    Evolución del medio de control de la Nulidad y el Restablecimiento del derecho.</b> .....	<b>42</b>
<b>3.2.    Requisitos dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento.</b> .....	<b>46</b>
<b>3.3.    Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho como recurso.</b> .....	<b>47</b>



**ACREDITACIÓN  
INSTITUCIONAL EN  
ALTA CALIDAD**  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

<b>3.4. El derecho laboral dentro de la Nulidad y Restablecimiento del Derecho. ....</b>	<b>48</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>49</b>
<b>Diseño metodológico. ....</b>	<b>55</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>57</b>

## **Introducción**

La presente investigación tiene como propósito identificar cómo se está aplicando el principio de reparación integral en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en Colombia. La indebida aplicación de este principio en materia laboral genera un desequilibrio y una insuficiente compensación de los daños infringidos por el Estado en favor de sus exempleados públicos.

Por lo tanto, ¿en qué medida se está garantizando la aplicación de este principio en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral y cómo influye esto en la compensación de los perjuicios? Se prevé que la inadecuada implementación de este principio afecta los derechos de quienes promueven las reclamaciones laborales.

En este caso de estudio, se busca comprender en qué medida se aplica este principio y como puede impactar directamente en la protección de los derechos de carácter laboral de los exempleados públicos, revisando si se está generando una compensación adecuada por los perjuicios sufridos. Además, explorar como se puede contribuir a mejorar los procedimientos legales en materia laboral. En caso de detectarse una aplicación insuficiente o inadecuada, esto podría impulsar cambios tanto en la práctica jurídica como en las políticas laborales aplicadas en las entidades públicas.

Esta investigación busca esclarecer la aplicación real que presenta el principio de la reparación integral en la práctica, siendo esto crucial para el desarrollo teórico del campo del derecho laboral administrativo. Los hallazgos del estudio pueden proporcionar una sólida evidencia para fundamentar políticas administrativas que fomenten una compensación más justa y adecuada en casos de reclamaciones laborales.

Este concepto resulta útil, dado que la investigación determinará si debe emplearse como argumento para señalar que, en situaciones en las que no se conceda el debido pago de los salarios, las prestaciones e indemnizaciones durante los procesos bajo el medio de control

de nulidad y restablecimiento del derecho a los servidores públicos despedidos, no se cumple con la reparación integral exigida por la Ley 446 de 1998.

Para abordar esta problemática, resulta fundamental establecer las bases que definen el propósito de este principio en el contexto del medio de control y examinar su desarrollo jurisprudencial. Así como determinar las formas que tiene de responsabilidad civil del estado, la definición de daño y el principio de igualdad frente al acceso a la justicia de empleados públicos y los trabajadores privados.

El principio de reparación integral en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral en Colombia encuentra su fundamento en la Constitución Política de Colombia. Su principal objetivo radica en garantizar que los trabajadores afectados por decisiones administrativas ilegales o arbitrarias reciban una reparación completa y efectiva por los perjuicios sufridos.

La Constitución Política de Colombia instauro dentro de su artículo 90 que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. Este artículo sienta las bases para la aplicación de este principio en los casos que los trabajadores hayan sido perjudicados por decisiones administrativas ilegales en el ámbito laboral.

Sin embargo, tanto el Consejo de Estado, como la Corte Constitucional, no han mantenido una línea jurisprudencial uniforme con relación a la reparación integral en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de índole laboral. Inicialmente, adoptaron una postura favorable al empleado al reconocer la viabilidad de otorgar una compensación por los perjuicios sufridos sin ir en contra de la Constitución. No obstante, esta tesis no duró, cambiando su enfoque. Y es precisamente la evolución y los cambios de postura jurisprudencial uno de los puntos centrales debatidos dentro del trabajo.

Situación que despertó el interés de comprender cómo los jueces y magistrados están entendiendo y aplicando el principio de reparación integral en el medio de control de nulidad

y restablecimiento del derecho de carácter laboral, pues la aplicación del principio no debería tomarse como un simple reintegro, sino más bien debería interpretarse como una necesidad de entregar al empleado una compensación integral por el daño sufrido.

Problemática que dio origen a esta investigación de carácter dogmática, descriptiva de corte deductivo que se realizó mediante el análisis documental, a través de una exhaustiva revisión de sentencias y de literatura relacionada con diversas áreas temáticas del derecho. Así como la revisión de varios debates en la doctrina sobre la reparación integral, la postura adoptada por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado de Colombia, considerando la reparación integral como un principio fundamental en materia laboral. Además, se analizaron fuentes de información disponibles en línea, como los sitios web de la Corte Constitucional y, de manera destacada, del Consejo de Estado.

Por lo anterior, en este informe de monografía se abordarán tres ejes fundamentales: el primero es el concepto de reparación integral, su contexto como principio y su evolución jurisprudencial. El segundo describirá la responsabilidad civil del Estado, esta frente al principio de reparación y frente al daño, su carácter indemnizatorio, la jurisprudencia frente al restablecimiento del derecho y su aplicación en materia laboral. Finalmente, el tercer eje establecerá el control judicial de la actividad administrativa, los medios de control y la evolución del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral.

## **Capítulo I:**

### **1. Principio de reparación integral en el derecho.**

Este capítulo, explora la evolución, el concepto y la aplicación del principio de reparación integral en el ámbito del derecho, desde sus raíces en la responsabilidad civil hasta su integración en el derecho administrativo. Se destaca cómo este principio es fundamental en cualquier sistema legal, su evolución a lo largo del tiempo, cómo se ha adaptado a las necesidades de la sociedad y ha reflejado grandes cambios en las concepciones jurídicas.

En este punto, es importante analizar la trayectoria histórica de este principio, el cual se remonta a antiguas prácticas legales que sentaron las bases para la compensación del daño. A lo largo de los períodos, la teoría de la responsabilidad civil se consolidó, marcando un cambio hacia un enfoque más estructurado y centrado en la compensación en lugar de la sanción.

#### **1.1. Evolución del concepto del principio de reparación integral.**

El principio de reparación integral es un concepto fundamental que tiene sus inicios en el ámbito de la responsabilidad civil, como precedente fundamental en cualquier sistema legal. Desde tiempos antiguos, se han desarrollado distintas formas para compensar un daño, como la idea de un resarcimiento justo por un acontecimiento negativo sufrido en la *Ley del Talió*n y la introducción de sanciones monetarias en el *Código de Hammurabi*. Estos conceptos evolucionaron hasta establecer la noción de compensación legal, como una forma de sanción privada en la *Ley de las XII Tablas*, que sentó las bases para el desarrollo de la *Lex Aquilia* en el derecho romano. La noción de buscar una compensación justa por un daño sufrido ha perdurado a través de diferentes culturas y períodos históricos, estableciendo así un principio que subyace en la mayoría de los sistemas jurídicos contemporáneos (Idelfonso, 1889).

La teoría de la responsabilidad civil encuentra sus raíces en las bases normativas del derecho romano, consolidándose de manera significativa con la compilación de Justiniano.

Sin embargo, fue en el Código de Napoleón donde esta teoría adquirió una formalización más clara al introducir el principio de responsabilidad civil extracontractual por culpa. Este cambio marcó un hito al abandonar la función predominantemente sancionatoria presente en la Ley Aquiliana.

El artículo 1382 del Código Civil francés posteriormente consolidó la acción resarcitoria como el propósito central de esta institución jurídica. En conjunto, este desarrollo histórico revela una evolución desde las bases del derecho romano hacia un enfoque más estructurado y centrado en la compensación en el ámbito de la responsabilidad civil (Código Civil, 1804).

En otras palabras, el concepto de “responsabilidad civil” implica la obligación de compensar el perjuicio causado a un bien, interés o derecho reconocido y protegido por la Ley. Esta definición resalta la conexión estrecha entre la responsabilidad civil y el reconocimiento legal de derechos e intereses específicos, estableciendo un marco preciso para la obligación de reparar los perjuicios. En esencia, la responsabilidad civil se erige como un principio que busca preservar y reparar los elementos legalmente protegidos, resaltando la importancia de la normativa jurídica en la determinación y alcance de esta responsabilidad (Guerra, 2015).

Es así como la responsabilidad civil tiene como objetivo corregir los perjuicios derivados de daños tanto a nivel individual como colectivo. La definición de “daño” desempeña un papel crucial en este proceso, según Henao, abarcando cualquier afectación a los intereses legítimos, ya sean de índole económica o no económica, y ya involucren derechos individuales o colectivos.

Este daño se entiende como una lesión definitiva de un derecho o una alteración de su disfrute pacífico. Si se cumplen los requisitos de la responsabilidad civil, como la imputación y la base para la obligación de reparar, entonces el daño se convierte en sujeto de compensación a través de un proceso judicial. En última instancia, la responsabilidad civil

actúa como un mecanismo legal para restablecer la equidad y la justicia cuando se han vulnerado derechos legalmente reconocidos (Henaó, 2007).

Según la perspectiva de Von Ihering y explicada por Tamayo, la teoría del derecho subjetivo sostiene que la lesión a los bienes no constituye el núcleo esencial del daño civil. En cambio, lo fundamental reside en el interés que las personas tienen en esos beneficios, ya sean de índole económica o moral. Desde esta óptica, el daño, en términos legales, se define como el perjuicio causado a un interés respaldado por protección jurídica. Esta conceptualización destaca la importancia de salvaguardar los intereses reconocidos legalmente, posicionando al daño como la afectación a estos intereses y subrayando la relevancia de la legislación en la determinación y protección de derechos subjetivos (Tamayo, 1983).

Las definiciones de daño proporcionadas por De Cupis y Escobar ofrecen perspectivas complementarias. Según De Cupis, el daño se entiende como la reducción de una situación beneficiosa, sugiriendo una visión más enfocada en la pérdida de beneficios previos. Por otro lado, la definición de Escobar abarca cualquier perjuicio, deterioro o menoscabo en los aspectos espirituales, físicos o patrimoniales de una persona, resultante de un evento específico. Esta perspectiva más amplia incluye tanto acciones humanas, ya sean de la propia víctima o de terceros, como eventos naturales.

En conjunto, estas definiciones resaltan la diversidad de formas en que el daño puede manifestarse, desde la pérdida de beneficios hasta afectaciones en diversos aspectos de la vida, proporcionando un marco integral para comprender las implicaciones del concepto de daño (Escobar, 1989).

Las definiciones generales relacionadas con la responsabilidad civil y el daño, provenientes de la legislación civil y utilizadas desde principios del siglo XX, han servido como base fundamental para determinar la responsabilidad del Estado. Este proceso se activa

cuando el Estado, a través de sus representantes, afecta los intereses o derechos de los ciudadanos.

A partir del año 1991, la Constitución Política de Colombia incorporó explícitamente la responsabilidad del Estado, estableciendo que este será económicamente responsable por los daños ilegales imputables a la acción u omisión de las autoridades públicas. Este cambio constitucional refuerza la obligación del Estado de reparar los perjuicios causados a los ciudadanos debido a acciones indebidas, marcando un avance significativo en la protección de los derechos de los individuos frente a la actuación estatal (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

## **1.2. Definición de reparación integral y su contexto como principio.**

La similitud del verbo *reparar* con términos como *indemnizar*, *resarcir*, *restablecer*, *componer*, *compensar* y *restituir* puede generar cierta confusión en la interpretación de su significado. No obstante, en el contexto de la responsabilidad civil, se busca establecer un concepto amplio que se apoye en la finalidad y naturaleza de esta responsabilidad, que es la *reparación integral*.

Este enfoque se alinea con el principio general de la responsabilidad, que implica la restauración total de la persona afectada por el daño, garantizando su retorno a la situación previa al incidente que ocasionó el perjuicio. En consecuencia, el objetivo es asegurar una compensación completa que abarque todos los aspectos de la pérdida sufrida por la parte afectada (Moreno, 2020).

La evolución del concepto de reparación ha sido impulsada por una política promovida por las Naciones Unidas y desarrollada a nivel internacional, especialmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este enfoque tiene como objetivo primordial asegurar el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario por parte de los Estados.

La importancia de esta política en el derecho contemporáneo es innegable, ya que ha ejercido una influencia significativa en las decisiones internacionales relacionadas con la reparación de daños a víctimas de violaciones de derechos humanos, impactando de manera directa en el marco legal interno de países como Colombia. De este modo, la política de reparación no solo refleja una preocupación global por la justicia y la protección de los derechos fundamentales, sino que también ha moldeado las normativas nacionales en consonancia con estos principios internacionales (Pabón, 2015).

En este contexto, la Corte Constitucional desarrolla el contexto del principio de reparación integral al analizar un caso de desplazamiento forzado, basándose en el artículo 90 de la Constitución Política y el artículo 2341 del Código Civil. Se establece el derecho a la reparación, que busca dejar a la persona afectada en la misma situación en la que estaría si el hecho no hubiese ocurrido. La Corte destaca la obligación y responsabilidad de las autoridades competentes de brindar asistencia a los desplazados internos que regresan o se reubican en otro lugar.

Esto implica facilitar la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones abandonadas o de las que fueron despojados durante el desplazamiento. Si la recuperación resulta imposible, las autoridades deben otorgar una indemnización adecuada o proporcionar otra forma de reparación justa, o ayudar a obtenerla (Sentencia T-327, 2001).

La reparación integral ha sido reconocida como un derecho fundamental y un principio constitucional, según la sentencia T-085 de 2005 de la Corte Constitucional y diversas decisiones relacionadas con el desplazamiento forzado. Este reconocimiento establece las bases para la reparación de las víctimas, especialmente aquellas afectadas por el desplazamiento forzado.

Actualmente, este enfoque de reparación se aplica no solo a casos de violación de derechos humanos específicos, como el desplazamiento forzado o ejecuciones extrajudiciales, sino también en el ámbito del derecho ordinario. Esta ampliación de su

aplicación refleja un intento de dignificar a las personas afectadas, promoviendo una interpretación que busca garantizar la plena reparación en diversos contextos jurídicos, con el objetivo fundamental de restaurar integralmente los derechos de las víctimas.

Este principio implica corregir todo el daño causado, pero dentro de los límites de la magnitud de ese daño. Según la perspectiva de Henao, citado por Sandoval, compensar la totalidad de los daños sin exceder su límite es esencial. Este enfoque busca evitar tanto el enriquecimiento injustificado de la víctima, en caso de una compensación que supere el daño real, como el empobrecimiento sin justificación si la compensación es inferior al daño real. En consecuencia, la reparación integral se fundamenta en la equidad, buscando restituir completamente a la víctima, sin excesos ni déficits, y asegurando una compensación justa y proporcional al daño sufrido (Sandoval, 2013).

Es por esto por lo que Colombia otorga gran importancia a la teoría equilibrada frente a la compensación por daños, reconociendo que el objetivo primordial de la reparación es devolver a la víctima a la posición que ocupaba antes de que ocurriera el acto ilegal. La legislación busca deshacer, en la medida de lo posible, las consecuencias de la violación, con el propósito de permitir que la víctima regrese a la situación en la que estaría si los eventos perjudiciales nunca hubieran ocurrido. Este enfoque refleja el compromiso de buscar una justicia restaurativa, donde la compensación integral no solo corrija los perjuicios sufridos, sino que también procure restituir completamente los derechos y la posición de la víctima (Guzmán, 2009).

En países como España, también se establece que la reparación integral es más que un concepto; es un principio respaldado por disposiciones legales y jurisprudenciales. En este contexto, el principio de reparación integral se aplica como una regla de carácter general, lo que significa que, según las leyes y decisiones judiciales, cada perjuicio debe ser indemnizado. Esta obligatoriedad abarca incluso aquellos perjuicios cuya estimación pueda resultar difícil.

Por ende, los jueces, al tomar decisiones, deben priorizar la salvaguarda de los derechos vulnerados o lesionados, centrándose en la víctima. Este enfoque implica la utilización de todos los recursos necesarios para garantizar una reparación completa y justa, subrayando la importancia de velar por los intereses y derechos de la persona afectada (Garrido, 2013).

Según lo expuesto, se pueden identificar dos características fundamentales del principio de reparación integral: su carácter restitutivo y el deber de ser realmente integral. Además de esto, la reparación debe ser “adecuada, diferenciadora, transformadora y efectiva” (según la Ley 1448, 2011), lo que incorpora el concepto de reparación integral de la Resolución 60/147 de la ONU.

Estos conceptos implican: i) que la reparación sea adecuada, correspondiéndose con las condiciones que deben ser restablecidas; ii) que sea diferenciadora, ajustándose a las circunstancias específicas de cada caso para garantizar igualdad material y justicia; iii) que sea transformadora, mejorando las condiciones preexistentes de la víctima para que pueda regresar a una situación mejor; y iv) que sea efectiva, logrando el propósito para el cual fue diseñada, concretando así la reparación en la práctica (Bernal, 2017).

### **1.3. Evolución jurisprudencial de la reparación integral del daño en materia laboral.**

Jurisprudencialmente, en Colombia se comienza a hablar del término “reparación integral” con la sanción de la Ley 446 de 1998 en su artículo 16, el cual identifica la valoración del daño y la forma en que debe ser reparado. Esta Ley fue demandada por inconstitucionalidad en varios artículos, entre ellos el artículo 16, bajo los cargos de vulneración del postulado constitucional del Estado Social de Derecho; violación de los fines esenciales del Estado colombiano; del principio de supremacía de la Constitución; y del derecho constitucional de acceso a la administración de justicia. Además, se alegó la vulneración de los principios mínimos en materia laboral, el abuso del poder del legislativo nacional y la vulneración de las funciones y competencias judiciales.

Fue por esto por lo que la Corte Constitucional, mediante acción pública de inconstitucionalidad, llevó a cabo el estudio de estos artículos dentro de la sentencia C-114 de 1999, con el magistrado ponente Fabio Morón Díaz. Quien declaró la exequibilidad de todos los artículos, incluido el artículo 16, al encontrar que *“el Congreso está autorizado para expedir, por vía ordinaria, Códigos en todos los ramos de la legislación”*. Asimismo, se reiteró que *“el propósito de las Leyes Estatutarias no es regular exhaustivamente la materia que constituye su objeto”*. Generando un avance importante frente al deber de reparar de manera integral incluso en materia laboral.

En el mismo sentido, la Corte nuevamente en sentencia C-487 del 2000, declaró la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 446 de 1998, señalando que el objetivo de la norma cuestionada, al instruir al juez considerar los principios de reparación integral y equidad evaluando el daño sufrido por una persona para determinar la compensación, es asegurar una justicia imparcial y eficiente. Buscando facilitar la resolución del conflicto en cuestión y evitar la necesidad de iniciar nuevos procesos para una indemnización complementaria, lo que claramente ayuda a descongestionar los despachos judiciales.

Posteriormente, la Corte Constitucional engrana y unifica el termino de “reparación integral” en el contexto del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral, mediante Sentencia SU-917 de 2010. En este fallo se revisaron varios casos relacionados con la separación de empleados públicos en situación de provisionalidad. Se ordenó el pago de sueldos y beneficios dejados de percibir durante el período de retiro, bajo la condición de que el puesto no hubiera sido ocupado a través de un concurso de méritos. En esta ocasión, no se hizo una consideración específica sobre la naturaleza de este pago, lo que permitió entenderlo tanto como sueldos, beneficios y compensaciones. Sin deducciones de estas sumas.

Posteriormente, la sentencia SU 691 de 2011 adoptó la postura prevaleciente en el Consejo de Estado en ese momento, la cual sostenía que debía ordenarse la deducción de los

ingresos obtenidos por el desempeño de otros cargos públicos durante el período de separación.

Esta posición, considerada por la Alta Corte como ajustada a la Ley, argumenta que de lo contrario se generaría un enriquecimiento injustificado, infringiendo el artículo 128 de la Constitución. Además, aduce que esta compensación se basa en parámetros objetivos que reflejan la justicia material. Por lo tanto, no se puede evaluar la indemnización únicamente en función de los salarios y beneficios no recibidos, ya que estos fueron percibidos total o parcialmente del Tesoro Público, como se acogió en la postura de la Sección Segunda y como se mencionó en la sentencia del 16 de mayo de 2002.

Luego, la sentencia SU 556 de 2014, también abordó cuestiones relacionadas con empleados provisionales, se establecieron dos reglas en relación con la restauración del derecho de los empleados provisionales que habían sido retirados a través de un acto administrativo sin una justificación adecuada, lo que daría pie al reintegro. Se condicionó este restablecimiento a que el puesto no hubiera sido eliminado o llenado a través de un concurso y a que el servidor no hubiera alcanzado la edad de retiro forzoso.

En cuanto a los pagos correspondientes, la sentencia estableció que estos se otorgarían a título indemnizatorio. En resumen, el monto de indemnización no podría ser inferior a 6 meses de salarios, según lo establecido en la Ley 909 de 2004, que es la duración máxima del periodo de provisionalidad. Además, no debería exceder los veinticuatro (24) meses, considerando la interrupción del vínculo entre la falta de ingresos o el nivel de estos y la terminación del servicio. Este monto se ajustaría descontando *cualquier cantidad que el servidor haya ganado por cualquier concepto laboral, ya sea en el sector público o privado, ya sea como empleado dependiente o independiente.*

En esa ocasión, la Corte Constitucional argumentó que el perjuicio en esos casos se relaciona con los salarios y beneficios que la persona dejó de recibir mientras estuvo desempleada debido a la terminación de su servicio. La indemnización generada debería



**ACREDITACIÓN  
INSTITUCIONAL EN  
ALTA CALIDAD**  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

considerar aspectos como la reparación integral del daño sufrido, evitando el pago de una compensación excesiva, la expectativa de continuar en el cargo, prestando especial atención a la estabilidad relativa típica de una posición en provisionalidad, y la responsabilidad que tienen las personas de mantenerse financieramente.

El criterio establecido fue adoptado y reafirmado en la sentencia SU 053 de 2015, que trató sobre personas empleadas de manera provisional, así como en la sentencia SU-054 de 2015, que también se centró en individuos en situación provisional. Posteriormente, en la sentencia SU 354 de 2017, se aclaró que la subregla de indemnización se aplica de manera similar a los empleados de carrera administrativa. Sin embargo, para estos últimos, no es factible aplicar los límites mínimos y máximos de 6 y 24 meses, ya que en su caso no existe la relación temporal o expectativa de permanencia en el empleo.

## **Capítulo II:**

### **2. La responsabilidad del Estado**

Una vez analizada la trayectoria y la evolución del principio de reparación integral en el derecho, en este segundo capítulo se abordará la responsabilidad del Estado, su obligación de reparar los daños causados, el concepto de daño, el restablecimiento del derecho y su repercusión en ámbito laboral de aquellos empleados públicos declarados insubsistentes.

La obligación del Estado de reparar los daños causados por sus servidores públicos busca reflejar un compromiso con la justicia y la protección de los derechos de los ciudadanos. Se ha destacado la importancia de que el Estado asuma la responsabilidad por las acciones de sus agentes, garantizando así una reparación integral a aquellos que han sufrido perjuicios como resultado de la actuación estatal.

Al igual en el contexto laboral, esta responsabilidad adquiere una dimensión particular, especialmente en casos de separación de empleados públicos. La jurisprudencia ha contribuido a definir la reparación integral del daño en estos casos, considerando no solo los aspectos económicos como salarios y beneficios, sino también la expectativa de continuar en el cargo y la estabilidad relativa de posiciones en provisionalidad.

#### **2.1. La responsabilidad del Estado y la aplicación del principio de reparación.**

Con el objetivo de proteger y garantizar los derechos humanos y fundamentales, en cumplimiento del deber funcional derivado de la Convención Americana de los Derechos Humanos, Colombia introdujo en su Constitución, durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, el artículo 90, que establece la cláusula general de responsabilidad del Estado. Esto marcó un cambio de paradigma en lo que respecta a la responsabilidad.

La inclusión de esta disposición constitucional inició un proceso de transformación en el sistema jurídico, materializando de manera efectiva la reparación integral. Este principio, se convirtió en una guía fundamental para las decisiones judiciales en la valoración

de daños, destacando el compromiso del Estado colombiano con la protección y reparación de los derechos de sus ciudadanos (Moreno, 2020).

Este cambio introducido en Colombia propició la transición de un sistema judicial caracterizado por el poder discrecional de ponderación y proporcionalidad hacia un Estado Social de Derecho más robusto. Esto respaldado por la fuente de convencionalidad, reflejo el compromiso con el respeto a la dignidad humana, la efectividad en el ejercicio de los derechos humanos y la garantía del derecho a recibir una compensación justa por las consecuencias derivadas de situaciones que constituyan un daño. Este enfoque fortaleció la protección de los ciudadanos, fomentó la aplicación equitativa de la ley y afirmó el compromiso del Estado colombiano con los principios fundamentales de justicia y reparación integral.

En el ámbito de la responsabilidad estatal, desde 1964 se asignó su gestión a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante la emisión del Decreto 528 del mismo año. Este decreto estableció disposiciones para la organización del Estado en relación con la reparación directa, la cual se convirtió en el instrumento legal a través del cual las víctimas pueden ejercer control o establecer límites sobre las acciones del Estado para reclamar el daño causado por este. Así mismo, se da la inclusión de la responsabilidad del Estado en la Ley 1437 de 2011, que incorpora la figura de la reparación directa en su artículo 140, reafirma esta herramienta legal como un medio de control que las víctimas pueden ejercer en casos de daños antijurídicos atribuibles al Estado. Este marco legal proporciona un mecanismo específico para abordar y reparar las consecuencias de las acciones del Estado, consolidando un sistema que permite a las víctimas buscar una reparación de manera efectiva (Calducho, 2016).

Según el informe sobre decisiones relevantes del Consejo de Estado de febrero de 2015 (Consejo de Estado, 2015), la incorporación constitucional en Colombia del concepto de responsabilidad estatal por daños representa un avance significativo en la protección y

garantía de los derechos, especialmente de los derechos fundamentales. Su alcance se extiende a todas las funciones públicas, asegurando que no haya un área de inmunidad para el control judicial de los daños sufridos por los ciudadanos, especialmente aquellos ocasionados por la conducta ilegal o arbitraria de los funcionarios estatales, incluyendo el ámbito laboral.

## 2.2. La responsabilidad del Estado frente al daño.

En el contexto del análisis de la responsabilidad del Estado, resulta fundamental comprender el concepto de daño, definido por el profesor Henao de la siguiente manera:

Daño es toda lesión a los intereses legítimos de una persona, ya sea en términos económicos o no económicos, ya sean derechos individuales o colectivos, que se manifiesta como una violación definitiva de un derecho o como una alteración de su disfrute pacífico, y que, debido a la posibilidad de recurrir a la justicia, puede ser objeto de compensación si se cumplen los demás requisitos de la responsabilidad civil, como la imputación y el fundamento del deber de compensar (Henao, 2015).

La relevancia de la definición anterior en el ámbito de estudio radica en su estrecha relación con el concepto de reparación. En el contexto de la responsabilidad civil, y aplicable también a la responsabilidad del Estado, se identifican dos tipos de daños: los pecuniarios, que demandan una compensación de naturaleza económica que serán abordados en el tema de estudio, y los no pecuniarios, que implican una reparación de carácter no económico. Esta distinción subraya la necesidad de abordar diferentes aspectos y modalidades de compensación según la naturaleza específica de los perjuicios sufridos, enriqueciendo así la comprensión y aplicación de los principios reparatorios en el ámbito legal.

La reparación de los daños causados por el Estado, según el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, implica la obligación de compensar la totalidad de los perjuicios sufridos por la víctima, siguiendo los principios doctrinarios al respecto. Esta disposición legal establece claramente la necesidad de una compensación integral, buscando abarcar de manera completa los daños sufridos por la parte afectada. En este contexto, se destaca la alineación de la

legislación con los principios doctrinales que abogan por una reparación que no solo sea adecuada y justa, sino también que busque restablecer plenamente los derechos de la víctima.

Según Granado, la reparación del daño causado a la víctima, con el objetivo de restaurar el equilibrio afectado y situarla en una condición similar a la que habría experimentado sin el daño, es una norma de alcance universal. Este principio, inicialmente fundamentado en la limitada legislación existente, obtuvo reconocimiento legal con la promulgación de la Ley 446 de 1998. Esta evolución destaca la importancia de la compensación integral como un principio fundamental en la reparación de daños, respaldado por la legislación (Rueda, 2014).

Según Gómez, la reparación del daño debe centrarse principalmente en su verdadera magnitud, desligada de cualquier otro factor subjetivo. Esta perspectiva resalta la importancia de evaluar de manera objetiva y precisa los perjuicios sufridos, subrayando la necesidad de una reparación que refleje fielmente el alcance real de los daños, sin influencias subjetivas que puedan distorsionar dicho análisis (Gómez, 2005).

La claridad conceptual alcanzada en este análisis es esencial para el desarrollo del tema de estudio, especialmente al considerar la tendencia generalizada en relación con la reparación del daño causado por los actos administrativos de desvinculación del servicio. La declaración de nulidad de estos actos ya sea que afecte a empleados en provisionalidad o en carrera administrativa, plantea un desafío significativo en cuanto al concepto de reparación de los daños causados.

Aunque el escrutinio de legalidad por parte del juez puede conducir a la declaración de nulidad debido a los vicios en cada caso, la verdadera dificultad radica en lograr una reparación adecuada y efectiva de los perjuicios sufridos por los afectados. Este desafío se refleja en sentencias que, si bien pueden ser ejemplares desde el punto de vista legal, no garantizan la plena reparación de los perjuicios y prueba de ello son los descuentos

económicos realizados a los empleados públicos por conceptos de salario y pagos de seguridad social.

En consecuencia, este análisis abarca la necesidad de revisar y fortalecer los mecanismos y criterios utilizados en la aplicación del principio de reparación integral en el ámbito de la responsabilidad del Estado, especialmente en situaciones de desvinculación laboral. La búsqueda de soluciones que aborden de manera completa y efectiva los perjuicios sufridos por los individuos afectados se debe presentar como una prioridad para garantizar la justicia y equidad en materia laboral (Moreno, F et al.,2018).

Existe una deficiencia evidente en la forma de abordar la reparación en los procesos bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de naturaleza laboral. Esta carencia se destaca claramente en la posición mantenida tanto por la jurisprudencia Constitucional como por el Contencioso Administrativo, que niegan a los empleados públicos la posibilidad de recibir, como parte de su restablecimiento del derecho, los salarios dejados de percibir durante su período de desvinculación.

La falta de considerar la posibilidad de reparar integralmente el daño causado por el acto declarado nulo, en contraposición con lo establecido en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, contribuye significativamente a la insuficiencia del sistema actual. Esta omisión destaca una brecha en la capacidad del sistema judicial para conceder una reparación completa en estos casos de naturaleza laboral.

La postura adoptada por los jueces y magistrados frente a la negativa indemnizatoria en casos de restablecimiento del derecho de naturaleza laboral se fundamenta en el argumento de que hacerlo sería contrario a lo estipulado en el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia. Este artículo prohíbe que una persona reciba más de una asignación proveniente de fondos públicos.

Sin embargo, este planteamiento genera un desafío al omitir la obligación de reparación que tiene el Estado en casos donde sus acciones han causado perjuicios a los

empleados públicos y resta importancia a los derechos laborales, pasando por alto que estos son la parte débil de la relación. Mas aun cuando se tiene que el empleador es el Estado. (Monroy, 2018).

### **2.3. Restablecimiento del derecho vs reparación del daño en materia laboral.**

En la jurisprudencia colombiana existe una diferencia clara entre el restablecimiento de un derecho y la reparación de un daño, aunque ambos conceptos están relacionados con la protección y garantía de los derechos de las personas.

El restablecimiento de un derecho hace referencia a la acción de restaurar la situación jurídica de una persona al estado en que se encontraba antes de la violación de su derecho. Se trata de volver las cosas al estado anterior de la afectación, eliminando los efectos de la violación. Es común en el ámbito del derecho administrativo, donde las autoridades judiciales o administrativas pueden ordenar la anulación de un acto o la realización de una acción para que el derecho vulnerado vuelva a ser efectivo. Por ejemplo, si una persona es desvinculada injustamente, el restablecimiento de su derecho podría implicar su reincorporación al trabajo.

Mientras que la reparación de un daño se refiere a la compensación o indemnización que se otorga a una persona por el perjuicio que ha sufrido como consecuencia de una acción u omisión que vulneró sus derechos. La reparación puede ser de naturaleza económica (indemnización), pero también puede incluir medidas de satisfacción, rehabilitación, garantías de no repetición, entre otras. Es un concepto más amplio que no solo busca restituir sino también compensar por los daños sufridos, tanto materiales como inmateriales.

Por lo tanto, mientras que el restablecimiento de un derecho se enfoca en devolver al afectado su situación jurídica anterior, la reparación de un daño busca compensar o resarcir los perjuicios sufridos por la vulneración de derechos. De ahí la importancia de entender que

la reparación integral debe combinar ambos conceptos para garantizar un verdadero resarcimiento. (Corte Constitucional sentencia SU - 254, 2013)

Por otro lado, el Consejo de Estado sugirió que la compensación económica resultante de la desvinculación laboral puede considerarse una indemnización, lo que se aproxima más a una reparación integral. Este enfoque se puede examinar a partir de la sentencia de la Sala Plena del 28 de agosto de 1996 radicado S-638. En un caso particular, que implicaba el reintegro de una empleada desvinculada durante su licencia de maternidad, se aplicó dicha teoría, respaldada por los siguientes argumentos:

La condena que obliga a pagar a la parte demandada no puede ser considerada como otro tipo de empleo público o una asignación adicional proveniente de los fondos públicos, sino que en realidad están destinadas a compensar el daño causado a la demandante debido a la nulidad del acto ilegal desde la fecha de su separación hasta su reintegro, teniendo en cuenta la equivalencia entre las prestaciones y los salarios no percibidos.

No hay impedimento para recibir tanto el sueldo como las indemnizaciones al mismo tiempo. Esto es aceptable porque ambas compensaciones tienen causas diferentes y no van en contra de la Constitución Política. La prohibición constitucional se refiere a la simultaneidad de ocupar varios empleos públicos y recibir múltiples salarios. Si un pago proviene del desempeño regular de un servicio según una relación contractual legal, y otro se deriva de un acto ilegal de la administración, no se considera que esté en la misma situación contemplada en los artículos 64 de la Carta de 1886 y 128 de la Constitución del 1991.

El pago de salarios y compensaciones ordenado por esta sentencia como resultado del reintegro de la demandante tiene un propósito compensatorio. Busca reparar el daño causado por la acción nula que la separó ilegalmente del servicio. Por otro lado, los salarios y prestaciones que podrían haberse recibido de otro empleo público con el Estado se derivan del desempeño real del servicio y constituyen una compensación por ese trabajo realizado.

En el primer caso, se utiliza una suposición basada en una equivalencia, mientras que en el segundo caso se cumple con una relación laboral completa.

Además de lo mencionado, es importante resaltar que no hay ninguna ley que exija a la jurisdicción Contencioso-Administrativo emitir este tipo de dictámenes, y no es apropiado aplicar analogías en este contexto. En otras palabras, el juez no tiene la facultad de establecer normativas o imponer descuentos en su resolución, ya que esto implicaría crear una disposición que no está prevista de esa manera en la Constitución ni en la ley.

Por el contrario, es indiscutible que, en el caso de un empleo, los pagos correspondientes deben estar presupuestados en la categoría de gastos, como lo establece el artículo 122 de la Constitución Política. Mientras que las sanciones impuestas a través de sentencias judiciales se consideran como un crédito y se registran en una categoría separada, es decir, la de créditos judiciales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 346 de la misma Constitución. En consecuencia, su naturaleza es claramente distinta.

Por lo tanto, está claro que no son válidos los descuentos derivados de cualquier relación legal y reglamentaria que la demandante haya tenido mientras estuvo fuera de la entidad demandada, y que hayan dado lugar al pago de salarios y prestaciones por su trabajo real y efectivo. (Consejo de Estado Sala plena, 1996).

Lo anterior indica que los valores ordenados en la condena se consideraron como una forma de compensación para deshabilitar la deducción de lo ordenado con otros pagos realizados por el Estado. Esto se hace debido a la incompatibilidad constitucional que se deriva de los artículos 64 de la Carta de 1886 y 128 de la Constitución Política de 1991. Este enfoque beneficia al receptor de la condena impuesta, ya que se argumenta que estos pagos no deben interpretarse como una asignación originada en una relación legal y reglamentaria, sino más bien como una reparación por el daño causado por el acto ilegal de separación del cargo.

En esta línea, también se enfatizó que la fuente de los fondos difiere en ambos casos. En el ejercicio de un empleo, los ingresos deben estar previstos en el presupuesto correspondiente, como lo indica el artículo 122 de la Constitución Política. Por otro lado, las sanciones impuestas por sentencias judiciales se contabilizan como créditos judiciales según lo estipulado en el artículo 346 mencionado anteriormente. Según la opinión del Consejo de Estado Sala Plena, esto es suficiente para afirmar que tienen una naturaleza diferente.

Sin embargo, esta interpretación no se adoptó de inmediato en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Al revisar el tema del retiro por supresión del cargo de funcionarios públicos en carrera administrativa, la compensación económica se otorgó para restablecer el derecho, lo que llevó a la orden de deducir los montos recibidos como asignación proveniente de otros puestos públicos, alejándose un poco más del concepto de reparación integral. Esto se desprende de las sentencias de la Sección Segunda fechadas el 6 de mayo de 2002 radicado 1659-2001, 1 de julio de 2004 radicado 1583-2003 y 16 de febrero de 2006 radicado 1011-2005.

Posteriormente, el Consejo de Estado en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en una decisión del 29 de enero de 2008 radicado 2000-02046-02 (IJ), estudió una demanda nulidad y restablecimiento del derecho por desvinculación laboral. Donde en este caso, se reafirmó el carácter compensatorio de la indemnización económica, sin permitir ningún tipo de descuento en virtud del artículo 128 de la Constitución, basándose en argumentos similares a los expuestos en la sentencia S-638 de 1996.

Además, se añadió que no se puede considerar el perjuicio indemnizable teniendo en cuenta situaciones laborales específicas, como la supresión del empleo, si el puesto es de periodo fijo, si el servidor fue reintegrado al cargo o si se convirtió en pensionado, entre otros escenarios posibles. La razón detrás de esto es que no se puede compensar el daño más allá de lo que podría haberse ganado en el empleo. Esta postura se aplicó en múltiples casos en los que se ordenó la reincorporación de funcionarios públicos, incluso en situaciones fácticas

diferentes, siempre que estuvieran relacionados con la terminación del cargo público (Consejo de Estado subsección B, 2009).

Sin embargo, de forma simultánea, en otros casos de anulación de actos administrativos de insubsistencia, la Sección Segunda de la mencionada Corporación sostenía que las cantidades a pagar como resultado de la anulación del acto de retiro debían considerarse como restablecimiento del derecho. Esta situación llevó a entender el restablecimiento del derecho y la reparación del daño como un solo concepto, a pesar de las diferencias que se han zanjado jurisprudencialmente respecto a lo que cada uno se refiere. En consecuencia, se procedía a deducir las sumas correspondientes a lo que el individuo hubiera percibido por otras fuentes, como la pensión de jubilación en los casos de retiro por derecho a pensión (Consejo de Estado subsección B, 2010).

#### **2.4. El restablecimiento del derecho en materia laboral.**

La ausencia del restablecimiento del derecho en materia laboral se presenta de manera más frecuente en los cargos de funcionarios provisionales. Expertos en derecho procesal administrativo laboral en Colombia, como Palacio, han proporcionado una definición clara del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho como la herramienta para salvaguardar derechos laborales de servidores públicos. En su perspectiva, este proceso no solo tiene como objetivo asegurar el comportamiento legal de la administración, sino que también busca restablecer de manera efectiva los derechos vulnerados, indemnizando los perjuicios sufridos y restituyendo lo indebidamente pagado (Palacio Hincapié, 2017).

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe cumplir con dos condiciones fundamentales: primero, la nulidad simple del acto impugnado, y segundo, la lesión de un derecho propio que haya sido vulnerado por dicho acto administrativo. Este no solo se utiliza para asegurar la legalidad en términos abstractos, sino también para lograr el reconocimiento de una situación jurídica particular y la adopción de las medidas necesarias para su completa reparación (Freitas Morón, 2015).

Esta situación plantea la necesidad de modificar la estructura de toma de decisiones que rige la emisión de fallos judiciales. Es imperativo tener en cuenta conceptos jurídicos respaldados por normas de mayor jerarquía. Es evidente que la interpretación actual del artículo 128 de la Constitución Política no es la adecuada, y es crucial reconsiderar los principios fundamentales que regulan conceptos como el daño y su reparación en el contexto de esta norma, así como el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011. Esto requiere un cambio de paradigma en la interpretación del mencionado artículo constitucional, en aras de proteger y salvaguardar derechos laborales.

De lo expuesto, es claro que en los pronunciamientos judiciales tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional no se ha considerado siquiera que, en materia laboral, se deben atender principios superiores que guíen la interpretación de las fuentes legales en este ámbito. En el debate sobre si la condena económica constituye una indemnización o un verdadero restablecimiento del derecho, no se ha tenido en cuenta el contenido del artículo 53 de la Constitución Política, que establece que se debe considerar la “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

## **2.5. Evolución jurisprudencial de la reparación integral en materia laboral.**

la reparación integral debe incluir tanto la compensación por el daño material como por el daño moral, garantizando así una indemnización justa y adecuada para las personas que sufrieron el daño. El Consejo de Estado reconoció la posibilidad de indemnizar el daño moral en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho. El Tribunal estableció que cuando un acto administrativo afecta gravemente la estabilidad emocional o la dignidad de la persona, es procedente la indemnización del daño moral, además de restablecer el derecho vulnerado. (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2003).

Mas adelante, la misma corporación reconoció el daño moral como indemnizable dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La sentencia enfatizó que la

reparación integral debía incluir no solo la reincorporación al cargo o el pago de salarios dejados de percibir, sino también la compensación por el sufrimiento causado por el acto administrativo ilegal. (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2007).

En igual sentido, la Sala se pronunció respecto a la indemnización del daño moral en casos donde la nulidad de un acto administrativo implicaba una afectación significativa para la persona, no solo en el ámbito laboral o económico, sino también en su dignidad y estabilidad emocional. (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2007).

Finalmente, el Consejo de Estado señaló que la reparación integral del daño en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debe contemplar todos los daños causados por el acto administrativo ilegal, incluidos los daños morales, cuando se demuestre que la persona ha sufrido una afectación emocional o psicológica significativa. (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2007).

El Consejo de Estado ha sido consistente en reconocer el daño moral como un componente fundamental de la reparación integral en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, en lo que respecta a las desvinculaciones laborales en materia administrativa, aunque es frecuente solicitar el reconocimiento del perjuicio moral sufrido como resultado de la declaratoria de insubsistencia, a menudo los accionantes no realizan un esfuerzo probatorio adecuado, lo que conduce a la denegación del perjuicio moral en la sentencia.

En ciertas circunstancias, la jurisprudencia ha permitido la presunción del daño moral, especialmente en casos donde la gravedad de la situación es evidente. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la desvinculación laboral se considera injusta y ha generado un perjuicio notorio en la vida de la persona. La Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 6 de septiembre de 2001, Radicación No. 13232 menciona que, en situaciones de alta carga emocional, el daño moral puede ser inferido por la naturaleza del acto.

Probar el daño moral en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en Colombia puede ser un desafío, dado que este tipo de daño es inmaterial y subjetivo. Sin embargo, la jurisprudencia colombiana ha establecido ciertos criterios y medios probatorios que pueden ser utilizados para acreditar su existencia y cuantificarlo.

El Consejo de Estado ha reconocido la importancia de los peritajes realizados por psicólogos o psiquiatras para probar el daño moral. Estos peritajes deben documentar el impacto emocional o psicológico que la decisión administrativa ha tenido sobre la persona. La Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, del 20 de junio de 2013, Radicado No. 25000-23-25-000-2002-01250-01(1084-08), destaca la utilidad de estos informes para demostrar el daño moral.

En la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, del 14 de febrero de 2013, Radicado No. 11001-03-25-000-2008-00058-00(2067-11) se reconoció el daño moral a partir de testimonios y peritajes que acreditaban el sufrimiento emocional y psicológico de la víctima tras su desvinculación laboral.

En lo que respecta a la reparación material, las sentencias relacionadas con el pago de sumas de dinero ordenadas como consecuencia de la anulación del acto administrativo de desvinculación laboral de los empleados públicos, el Consejo de Estado ha adoptado a lo largo del tiempo una actitud más restringida. En esta postura, se establece que cualquier salario recibido desde la fecha de la desvinculación del servidor debe ser deducido de la compensación otorgada en la sentencia a su favor.

Sin embargo, es importante señalar que ha habido variaciones en las decisiones del Alto Tribunal, lo que indica que no estamos frente a líneas jurisprudenciales uniformes. A lo largo del tiempo, se pueden identificar tres enfoques diferentes que, a medida que han evolucionado, han dejado en evidencia la confusión que los juzgadores han desarrollado entre el concepto de restablecimiento del derecho y el de reparación del daño. En muchos casos, se han tratado como un único concepto, ignorando, como se mencionó anteriormente, las

diferencias que la jurisprudencia ha establecido entre ambos. A continuación, se relacionan las posturas:

Inicialmente, el Consejo de Estado adoptaba una línea más favorable hacia los exempleados, reconociendo que la condena surgía de la actuación ilegal de la administración y no estaba directamente relacionada con una relación legal o reglamentaria durante el período de desvinculación. Esta posición se respaldaba en la sentencia de la Sala Plena del 28 de agosto de 1996 radicado S-638, que afirmaba que no había impedimento para recibir sueldo e indemnizaciones al mismo tiempo, ya que ambas tenían causas diferentes, y tal situación no estaba prohibida por la Constitución Política. La interpretación de que la prohibición constitucional de recibir más de una asignación proveniente de fondos públicos no se aplicaría en casos donde una indemnización surge de la actuación contraria a derecho por parte de la administración, ofreciendo una perspectiva más amplia en cuanto a la reparación de perjuicios en favor de los servidores públicos. Dejando por fuera hipótesis prevista en los artículos 64 de la Carta de 1886 y 128 de la de 1991 (Consejo de Estado, 1996).

Siguiendo esta línea de pensamiento, el Consejo de Estado fundamentó su posición en la sentencia de la Sala Plena del 29 de enero de 2008 radicado 2000-02046-02 (IJ), que abordó los salarios recibidos en el ejercicio de un cargo público de la siguiente manera: “Adoptar como política el descuento de los salarios percibidos por el servidor público en otro cargo público equivaldría a obligarlo a permanecer sin empleo si quiere obtener la reparación, o a considerar que esta no corre a cargo de la administración sino del propio interesado, o a devolver el valor del salario percibido como consecuencia del trabajo por él realizado, cuando uno de los elementos básicos de la relación laboral es la remuneración”.

Dado que el pago ordenado en la condena no tiene su origen en la prestación del servicio, sino en el daño causado por el despido antijurídico, no lleva el significado de una asignación laboral destinada a remunerar el servicio prestado y, por lo tanto, no debe considerarse en violación de la prohibición establecida por el artículo 128 de la Carta

Política” (Consejo de Estado, 2008). Sin embargo, es importante destacar que esta postura evoluciono con el tiempo, y las decisiones posteriores del Consejo de Estado modificaron este enfoque inicial.

Posteriormente, el Consejo de Estado comenzó a imponer restricciones a la línea inicial que era más garantista, adoptando así una postura intermedia. Esta posición estableció que las sumas que el Consejo de Estado ordenaba pagar como resultado de la anulación del acto administrativo que declaro la insubsistencia eran compensaciones por el restablecimiento del derecho. Por lo tanto, se deducían las sumas correspondientes a otros conceptos, como pensiones, el desempeño de empleos en el sector público y compensaciones debido a la supresión del cargo.

A pesar de las limitaciones impuestas por el Consejo de Estado, se decidió que las sumas recibidas por el ejercicio de un empleo en el sector privado en el ámbito laboral, comercial o civil no afectarían los emolumentos a recibir como compensación por el restablecimiento del derecho. Por lo tanto, la postura intermedia establecida creó un equilibrio entre el erario y la condena del órgano judicial, en virtud de la aplicabilidad del artículo 128 de la Constitución, que establece: “Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la Ley” (Constitución Política, 1991).

Al excluir las disposiciones de la Ley 4 de 1992 y los salarios obtenidos por el desempeño de funciones en el sector privado, se buscó asegurar que no hubiera una doble asignación proveniente de recursos estatales. Esta exclusión se plantea como una medida destinada a evitar la duplicación de ingresos provenientes de fondos públicos, cumpliendo con la prohibición constitucional de recibir más de una asignación de este tipo. Sin embargo, al mismo tiempo, se evidencia la intención de no afectar de manera drástica las sumas percibidas por parte del funcionario afectado, buscando equilibrar la aplicación de la

normativa con la necesidad de proporcionar una reparación justa y proporcional en los casos pertinentes.

La última línea adoptada por el Consejo de Estado, que actualmente se aplica en las sentencias judiciales inicia con la atención que la Corte Constitucional prestó a este asunto en sus fallos de unificación, la tendencia de considerar el restablecimiento económico como una forma de indemnización, comenzó a tomar forma y a reflejarse en las decisiones judiciales del Consejo de Estado. En la sentencia de la Subsección B del 10 de septiembre de 2015, Expediente: 050012331000199800554 01 radicado 017-2012, se adoptaron las reglas de la sentencia de la Corte Constitucional analizadas en la SU-556 de 2014 donde había establecido hasta ese momento para empleados provisionales. Y aquí se marcaron dos criterios:

1. El servidor público será reintegrado en su puesto de trabajo, siempre y cuando el cargo que ocupaba antes de ser desvinculado no haya sido llenado a través de un concurso, no haya sido eliminado, o el servidor aún no haya alcanzado la edad de jubilación obligatoria. (Corte Constitucional sentencia SU - 556, 2014)
2. A manera de compensación, se deberá abonar una suma equivalente a los sueldos y beneficios que el individuo dejó de recibir hasta la fecha de la sentencia, restando de cualquier suma de dinero que la persona haya recibido por cualquier motivo laboral, ya sea en el sector público o privado, ya sea como empleado dependiente o independiente. No obstante, la cantidad a pagar por concepto de compensación no deberá ser inferior a seis (6) meses ni exceder de veinticuatro (24) meses de salario. (Corte Constitucional sentencia SU - 556, 2014)

Marcando así, una evolución en la tendencia inicial de tratar de manera conjunta el restablecimiento económico como una indemnización, este cambio en la postura, enmarcado por los descuentos de todas las acreencias obtenidas por el ejercicio de cargos en el sector público y privado durante el tiempo entre la desvinculación y el pago de la condena, apunta

hacia una posición menos garantista que desconoce la reparación integral por el daño causado al servidor público en materia laboral. La aplicación de descuentos a todas las acreencias limita de manera estricta los beneficios que el expleado público puede recibir como compensación, desnaturalizando el principio de reparación que busca una indemnización integral por los perjuicios sufridos durante su desvinculación (Consejo de Estado, 2015).

Esta modificación en la postura se hace más evidente en relación con los nombramientos provisionales, donde los estudios sobre el mercado laboral, como el realizado por la OIT en 2014 y otros estudios económicos, han influido en la decisión de aplicar descuentos no solo a las “sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente” el expleado pueda percibir, sino también limitando dichos descuentos al pago de períodos específicos, que pueden variar desde seis (6) hasta veinticuatro (24) meses. Este cambio refleja una menor consideración a las circunstancias particulares enfrentadas por los empleados públicos al momento de buscar resguardo para sus derechos labores.

## **2.6. El restablecimiento del derecho y la aplicación del derecho laboral.**

Si bien las sentencias emitidas pertenecen a la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esta no puede ignorar los principios fundamentales del Derecho Laboral, estableciendo como criterios básicos de aplicación judicial los principios de progresividad, protección y favorabilidad. En primer lugar, el principio de progresividad, según la sentencia C-228 de 2011, impide el retroceso en los niveles de protección alcanzados, restringiendo así la libertad de configuración del legislador y del órgano judicial.

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), establece que la progresividad implica el compromiso de los Estados miembros de adoptar medidas para garantizar la efectividad de los derechos derivados de normas económicas, sociales, científicas y educativas, tomando en consideración los recursos disponibles en cada Estado. De manera similar, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales (1966) estipula que cada Estado se compromete a tomar medidas, tanto individualmente como a través de la asistencia y cooperación de instituciones internacionales, en especial económicas y técnicas, hasta donde le sea posible, para lograr progresivamente, mediante todos los medios adecuados, incluir la adopción de medidas legislativas, para lograr la plena aplicación y efectividad de los derechos reconocidos en el pacto (Organización de las Naciones Unidas, 1966).

En igual sentido, el ámbito del principio de protección, según la sentencia SUJ-SII-010-2018 del Consejo de Estado, se reconoce una discriminación positiva a favor del servidor público. Dado que el servidor es el extremo más vulnerable en la relación legal o reglamentaria, debe recibir una mayor protección de sus derechos. Este principio protectorio es fundamental y es la razón de ser del derecho laboral, manifestándose en otros principios, como el de favorabilidad, la *in dubio pro-operario*, la condición más beneficiosa y la primacía de la realidad sobre las formas, entre otros (Consejo de Estado, 2018). Estos principios buscan garantizar la protección de los derechos laborales de los servidores públicos y asegurar que se respeten sus condiciones laborales.

El principio de favorabilidad, consagrado en la Constitución Política, busca garantizar la protección de los trabajadores y establece que, en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho laboral, se debe utilizar la norma más ventajosa para el trabajador. Este principio implica que el Congreso debe considerar ciertos elementos mínimos fundamentales al expedir el estatuto del trabajo, incluyendo la igualdad de oportunidades para los trabajadores, la remuneración mínima vital y móvil, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, entre otros aspectos relevantes relacionados con la protección de los derechos laborales (Moreno, F et al., 2018).

El marco legal, los contratos, acuerdos y convenios laborales deben respetar la libertad, la dignidad humana y los derechos de los trabajadores, según lo establece la Constitución de 1991. Este principio subraya la importancia de garantizar la integridad y los

derechos fundamentales de los trabajadores en todas las instancias laborales y en cualquier disposición contractual relacionada con el empleo.

## **2.7. El restablecimiento del derecho vs la orden de reintegro.**

En lo que respecta al concepto en el que se basa el pago derivado de la anulación de los actos de retiro, al analizar el contexto histórico normativo del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho, se infiere que se trata de un auténtico restablecimiento del derecho. Este enfoque se alinea con la orden de reintegro “sin solución de continuidad” que se deriva de esa declaración. Esta situación no impide la posibilidad de reparar otros daños causados por la decisión cuestionada que se demuestren en el proceso. No reconocer esto constituiría un desconocimiento injustificado de la falta de solución de continuidad para todos los efectos laborales, lo cual se corresponde con los efectos restaurativos de las sentencias de anulación (Monroy, 2018).

Es importante notar que la naturaleza del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resulta ser precisamente una figura ficticia mediante la cual el sujeto afectado puede recuperar lo que le fue privado por un acto ilegal. Sin embargo, al observar los cambios y fluctuaciones en las decisiones de las Altas Cortes, se evidencia una clara falta de atención a los principios del derecho laboral explicados anteriormente.

La aplicación de estos principios tiene como objetivo garantizar las mejores condiciones posibles para los trabajadores. Así, el principio de progresividad y no regresividad busca asegurar que los logros de los trabajadores no puedan ser ignorados ni disminuidos en sus condiciones. Por lo tanto, no se puede permitir que la jurisprudencia se sustraiga de su aplicación, ya que hacer caso omiso de estos principios implica desconocer valores superiores que orientan la aplicación de las fuentes formales del derecho laboral.

Por consiguiente, confundir el restablecimiento del derecho con la indemnización mediante el uso de criterios temporales y materiales, cuando existe un claro desarrollo jurisprudencial que establece una diferencia precisa entre ambos, evidencia una omisión al

principio de reparación integral, considerado constitucionalmente como un derecho fundamental. (Moreno, F et al.,2018).

Se puede vislumbrar que la protección de los derechos laborales también pretende amparar los derechos fundamentales del funcionario. Por lo tanto, adoptar una postura protectora proporcional de los recursos de la administración en detrimento de los derechos laborales del funcionario iría en contra de las normativas laborales, constitucionales e internacionales. Es importante recordar que la afectación sufrida fue causada por el Estado y no por la persona en sí.

Además, hay que considerar que se debe realizar un descuento total de los emolumentos percibidos por relaciones laborales legales o reglamentarias en los sectores público y privado iría en contra de los principios laborales fundamentales. Esto se debe a que obligaría al servidor a no tener un sustento económico durante el tiempo de duración de la controversia judicial (Sanabria, 2021).

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la significativa disparidad que existía en la protección de los derechos laborales entre empleados públicos y privados. Esta divergencia dejó en evidencia la necesidad de medidas equitativas que garantizaran una protección uniforme de los derechos laborales, independientemente del sector de empleo. Esto se presentó como un desafío crucial para el legislador, quien buscó establecer un marco legal más equitativo y coherente que salvaguardara los derechos laborales de manera justa y uniforme. La variación del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, determinó el carácter facultativo de la conciliación como requisito de procedibilidad para activar la jurisdicción Contenciosa Administrativa, aumentando un trato más equitativo en el acceso a la justicia de empleados públicos.

Situación que se hace más evidente al revisar que la gran mayoría de los países que pertenecen al convenio 158 de la OIT requieren una justificación para el despido de los empleados. Aunque países como Austria, Estados Unidos, Georgia, Japón y Zambia no

imponen esta obligación, todos ellos, sin excepción, contemplan medidas de salvaguarda contra desvinculaciones laborales abusivas e improcedentes.

Además, cerca del 50% de los países estudiados están incorporando en sus leyes nacionales todas las causas injustificadas de desvinculación laboral establecidas en el artículo 5 del Convenio. En aquellos que no lo hacen, se recurre a disposiciones que prohíben la discriminación en el empleo para proteger a los empleados contra desvinculaciones injustas o improcedentes. Este panorama sugiere una tendencia general hacia la protección de los derechos laborales y la garantía de condiciones justas en el ámbito del empleo a nivel internacional (OIT, 2009, Convenio 158).

A pesar de que existe una relación laboral entre el Estado y los servidores públicos, los aspectos garantistas establecidos por la OIT en sus convenios no son plenamente aplicados. Esto se debe a que este régimen es más predominante en el derecho laboral de carácter privado y ante la jurisdicción ordinaria, dejando de lado a los empleados públicos. Estos últimos se ven obligados a reclamar sus derechos bajo otro régimen jurídico, lo que genera un trato desigual y poco garantista.

Es imperativo que Colombia, como miembro activo y protagónico del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, establezca normas aplicables en materia laboral de manera equitativa tanto para el régimen público como el privado. Esto garantizará que los empleados, independientemente del sector al que pertenezcan, tengan la posibilidad de buscar la protección de sus derechos laborales. La falta de igualdad en este ámbito podría resultar en sanciones y condenas por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como posible solución, se plantea la opción de recurrir a este mecanismo para demandar estas desigualdades (Herrera, 2001).

### **Capítulo III:**

#### **3. Control judicial de la actividad del Estado.**

Después de ilustrar la responsabilidad civil del Estado, este capítulo se enfocará en revisar el control judicial de la actividad del Estado y se analizarán los medios de control judiciales para intervenir la acción administrativa que no se ajusta a la ley, que se torna ilegal o violatoria de los derechos de los ciudadanos.

El objetivo es identificar cómo se aplican estos medios de control en los procesos Contenciosos Administrativos de carácter laboral y cómo se desarrolla el restablecimiento del derecho en las actuaciones indebidas generadas por la administración. Esto sugiere una atención específica a los mecanismos legales destinados a corregir y compensar situaciones donde los derechos laborales han sido vulnerados debido a acciones u omisiones por parte del Estado.

##### **3.1 Medios de control judicial.**

La noción de una Jurisdicción Especializada tiene sus raíces en el derecho francés, específicamente en la idea de inmunidad real que se aplicó inicialmente a la Administración Pública. Este concepto se basa en la creencia de que, de acuerdo con el principio de legalidad, las autoridades no deben cometer errores.

Además, se argumenta que, debido a la tridivisión de poderes, el juez ordinario no puede juzgar a la administración, ya que esto implicaría involucrarse en asuntos fuera de su competencia. La existencia y utilidad de una Jurisdicción Especializada se deriva, en última instancia, de la necesidad de preservar la separación de poderes y garantizar la imparcialidad en la administración de justicia en casos relacionados con la actuación de la Administración Pública. En Colombia, la institucionalización de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa a través de la Ley 130 de 1913 marcó un hito al establecer recursos judiciales específicos contra los actos administrativos.

Esta estructura se mantuvo en el Código de 1941, que conservó la organización de la jurisdicción y el carácter tanto consultivo como jurisdiccional del Consejo de Estado. Posteriormente, el Código Contencioso Administrativo de 1984 continuó con esta tradición al definir acciones judiciales específicas en relación con los actos administrativos. Este marco legal ha proporcionado un sistema estructurado para abordar disputas entre los ciudadanos y la administración pública en Colombia, estableciendo un conjunto claro de recursos y procedimientos en el ámbito Contencioso Administrativo (Valle, 2012, p.141).

Existen varios mecanismos de control judicial que se encuentran definidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Dentro de estos mecanismos encontramos la Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo (artículo 145), las Controversias Contractuales (artículo 141), la Reparación Directa (artículo 140) y los casos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (artículo 137), que tienen en común la búsqueda de una reparación integral. En cuanto al último mencionado, es importante destacar que este es el medio de control idóneo para buscar la compensación de derechos basados en la anulación de un acto administrativo de carácter laboral.

Es importante notar que, según lo estipulado por la Corte Constitucional, la restauración de derechos o compensación por daños en el marco de lo que antes se conocía como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debía tratarse a través de un juicio que evalúe la legalidad del acto administrativo. En la sentencia C-199 de 1997, la Corte afirmó que este instrumento tiene como objetivo principal la protección del orden jurídico, a través de la anulación del respectivo acto administrativo cuando este lo infringe, y la defensa de los derechos individuales violados como resultado de la ilegalidad del acto, mediante la restitución del derecho del afectado.

Por lo tanto, el juez responsable de analizar este tipo de demanda debe centrarse en comparar el acto administrativo correspondiente con las causas que constituyen la violación

del ordenamiento jurídico y que determinan su anulación, ordenando la restitución de derechos cuando sea pertinente.

### 3.1. Evolución del medio de control de la Nulidad y el Restablecimiento del derecho.

La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de sus potestades ostenta la facultad de declarar la nulidad de los actos administrativos que se tornan antijurídicos, inconstitucionales o arbitrarios por configurarse en estos alguna de las causales de nulidad.

La nulidad obedecía inicialmente a la denominación de recurso de plena jurisdicción, dicho recurso tenía como fin el reconocimiento de un derecho personal en favor del administrado; se interponía ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, pero tenía un objeto muy limitado puesto que se restringía por regla general a temas como asuntos fiscales, litigios en materia de contratos públicos, litigios en compensación de elecciones entre otros (Freitas, 2015).

Posteriormente, el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, estableció que cualquier persona que vea lesionado un derecho subjetivo respaldado por una norma jurídica tiene el derecho de solicitar la nulidad del acto que considera lesivo y, al mismo tiempo, buscar el restablecimiento de ese derecho. La novedad significativa radica en la posibilidad de solicitar de manera independiente la reparación del daño causado, lo que refleja una mayor atención a la protección integral de los derechos individuales. Y para una mejor comprensión del artículo se hace la siguiente ilustración:

<b>Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.</b>	
<b>Fundamento legal.</b>	Este medio de control tiene su fundamento en el artículo 138 de la Ley 1431 de 2011.
<b>Bases jurídicas colombianas.</b>	Se basa inicialmente en el principio constitucional de legalidad, el cual establece que todos los actos administrativos deben enmarcarse dentro de este principio. (Corte Constitucional, sentencia C 426, 2002).

	Se basa también en el derecho fundamental al acceso de la administración de justicia, esto en virtud del artículo 229 de la Carta Política Colombiana.
<b>Finalidades</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Determinar la nulidad de los actos administrativos que se encuentran vigentes y generen un daño particular.</li> <li>2. Restablecer los derechos subjetivos a las personas afectadas.</li> <li>3. Reparar el daño causado.</li> </ol>

Fuente: propia.

De la lectura del mismo se infiere que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es una acción contencioso-administrativa cuyo objeto principal es anular un acto administrativo ilegal y, en consecuencia, restablecer los derechos vulnerados de la persona afectada por dicho acto.

El primer objetivo del proceso es declarar la nulidad de un acto administrativo cuando este ha sido expedido con violación de la ley, exceso de competencia, desviación de poder, o cualquier otra causal de ilegalidad. Este aspecto del proceso busca proteger la legalidad del ordenamiento jurídico y garantizar que los actos administrativos se ajusten a la ley y a los principios constitucionales.

El segundo objetivo es el restablecimiento del derecho de la persona que ha sido afectada por el acto administrativo ilegal. Esto implica restaurar la situación jurídica de la persona al estado en que se encontraba antes de la expedición del acto ilegal. El restablecimiento puede incluir la restitución en un cargo, el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir, o cualquier otra medida que devuelva al afectado su situación jurídica anterior. Además del restablecimiento del derecho, el proceso debe incluir la reparación de los daños y perjuicios causados por el acto administrativo ilegal, tanto materiales como morales. Esta reparación tiene como fin indemnizar al afectado por el daño sufrido debido a la actuación ilegal de la administración pública.

Este medio de control también cumple una función de control de la legalidad de los actos administrativos, lo cual es esencial en un Estado de derecho para asegurar que la administración pública actúe conforme a la ley y respete los derechos de los ciudadanos. Garantizando que las actuaciones de la administración pública respeten los derechos fundamentales de las personas, como el derecho al debido proceso, el derecho de defensa, y otros derechos constitucionales. (Güechá, 2014).

A continuación, se presenta un recuento histórico de la evolución de este medio de control en Colombia, para ello se tomarán de base los acontecimientos desde el año 1913 hasta el año 2011:

Los inicios del proceso de nulidad se encuentran amparados primariamente en las disposiciones establecidas en la Ley 130 de 1913, el cual fue el primer Código Contencioso Administrativo. En la referida norma se amparaban las pretensiones cuyo fin buscaba la nulidad de los actos administrativos donde se violentaban derechos de carácter civil, situación que como se observa estaba bastante alejada del verdadero fin de la figura al día de hoy, también fue denominada acción civil porque podía ser ejercida por cualquier particular; en contraposición a la misma se contemplaba la acción pública de nulidad la que se diferenciaba de la anterior porque no perseguía un fin indemnizatorio de los perjuicios causados.

Con posterioridad, ya de una forma más cercana al concepto de lo que hoy en día es conocido como el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se expidió la Ley 80 de 1935, en la cual los particulares contaban con un efectivo recurso jurídico para poder recurrir ante la jurisdicción y elevarle al juez la pretensión de que fuesen restablecidos sus derechos que se habían vulnerado con ocasión a la expedición del acto administrativo que adolecía del algún vicio.

La expedición de la Ley 167 en el año 1941 marcó un hito significativo en la organización de la jurisdicción Contencioso-Administrativa en Colombia. El propósito

fundamental de esta ley fue brindar amparo a las personas que consideraran que sus derechos, ya fueran de índole civil o administrativa, habían sido lesionados por algún acto.

En este contexto, la legislación proporcionó a los afectados la posibilidad de solicitar tanto la anulación del acto cuestionado como el restablecimiento del derecho que consideraban afectado. Este enfoque reflejó la intención de la Ley de crear un mecanismo legal para abordar situaciones en las que los ciudadanos se veían perjudicados por actos que contravenían normativas civiles o administrativas. (González, 2017)

En el año 1972, la Sala Plena del Consejo de Estado, a través del auto del 21 de agosto con la ponencia del Dr. Humberto Mora Osejo, realizó precisiones fundamentales que posteriormente resultaron adecuadas tras la expedición del Decreto 01 de 1984, el cual reguló el tema de las acciones de nulidad y plena jurisdicción. Posteriormente, se observó una evolución en la jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente en torno a la acción de simple nulidad. Se estableció que esta acción procede contra actos generales y particulares en casos específicos, como cuando lo consagre expresamente la ley o cuando el acto despierte un especial interés para la comunidad que trascienda el mero interés de la legalidad en abstracto, comprometiendo el orden público, social o económico del país. Estas precisiones y evoluciones jurisprudenciales resaltan la complejidad y la adaptación continua del sistema legal para garantizar la protección de los derechos individuales y el correcto funcionamiento de la administración pública en Colombia (Ramírez, 2012, p.164).

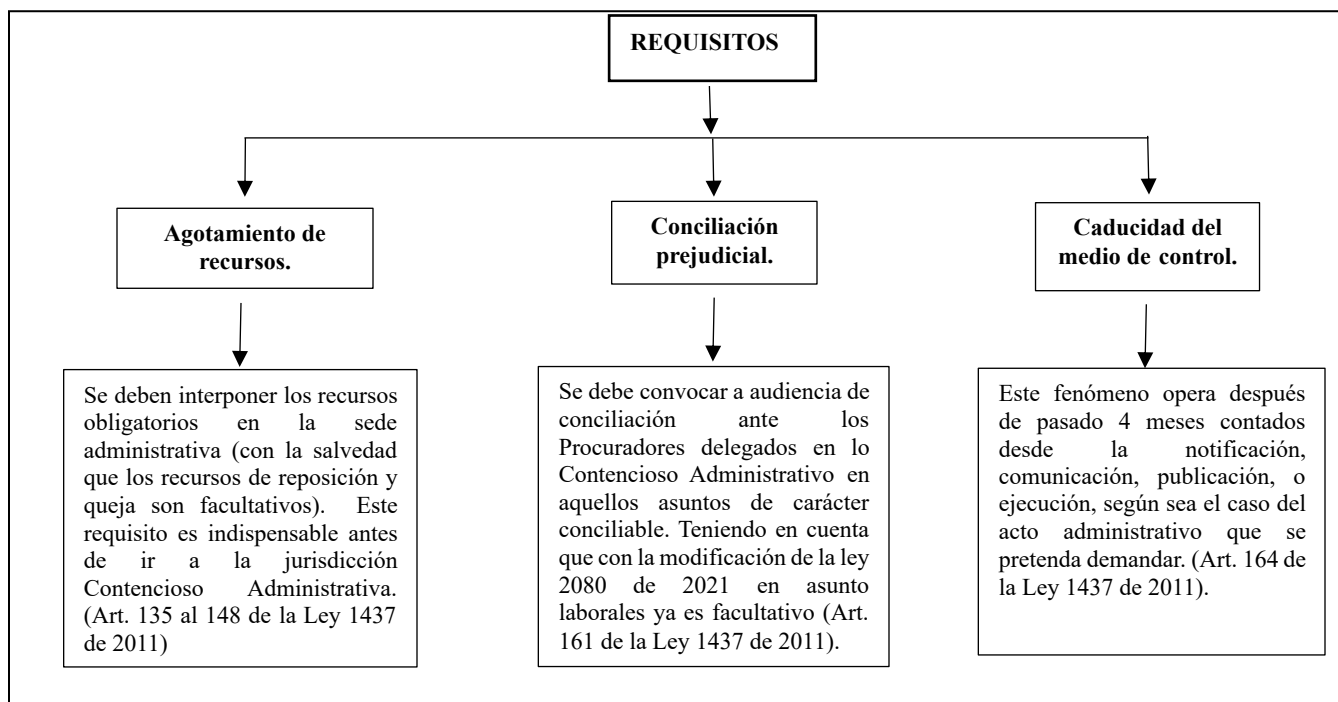
Con el Decreto 01 de 1984 se regula la figura bajo la denominación de acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La misma establece que las personas que consideren vulnerado un derecho amparado en una norma jurídica podrán pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y que así mismo se le restablezca el derecho. Esta norma amplía la posibilidad de impugnar y buscar la anulación de dichos actos, así como la opción de buscar el restablecimiento del derecho, representando un avance en la protección de los derechos individuales frente a acciones administrativas que pudieran afectarlos negativamente. Este

marco legal sentó las bases para la posterior evolución de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Colombia.

Finalmente, con la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011 y la inclusión del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en su artículo 138, se evidencia una evolución en la regulación de este aspecto en el sistema legal colombiano. En comparación con normativas anteriores, la ley 1437 de 2011 amplía y clarifica el alcance de este medio de control.

### 3.2. Requisitos dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento.

Estos requisitos se componen de los siguientes; agotamiento de recursos (reposición y apelación. De esta forma, se consigue que la administración evalúe los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión y, si corresponde, la revoque, la modifique o la aclare, evitando así un desgaste innecesario del aparato judicial); conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad (aclarando que la modificación introducida por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021 al artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 dispuso el carácter facultativo de la conciliación prejudicial en asuntos laborales. Es decir, no es necesaria para agotar la actuación administrativa, ni su interposición puede exigirse como requisito para demandar un acto administrativo definitivo.) y la caducidad de medio de control (la cual define la temporalidad para activar el aparato judicial), los cuales se exponen a continuación:



Fuente propia.

### **3.3. Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho como recurso.**

Acorde al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho es un recurso que ostentan las personas que consideren con la expedición de un acto administrativo de carácter particular se le pudo lesionar un derecho, el cual encuentra tutela en una norma jurídica.

Es por la anterior razón que se solicita al juez administrativo que se declare la nulidad del acto y que consecuentemente se le restablezca el derecho. Palacio denomina este medio como “contencioso subjetivo” debido a que se centre en reparar un perjuicio causado por la administración por medio de un acto administrativo que tuvo efectos en un sujeto determinado (Palacio, 2017).

Lo anterior evidencia una posición del juez administrativo generador de derecho, en el sentido que no solo se debe conformar con exponer motivos y razones de porque el referido acto administrativo debe ser despojado de su presunción de legalidad y ordenar expulsarlo del ordenamiento jurídico, sino que además debe velar porque las normas que se aplican en reemplazo de esta cumplan su cometido.

Adicional al denominado componente declarativo del trámite debe existir un pronunciamiento con respecto a las pretensiones indemnizatorias integradas en su conjunto tanto por el debido restablecimiento del derecho y la reparación de los perjuicios

ocasionados, todo esto en cabal cumplimiento de las disposiciones señaladas en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo.

Otro de los elementos importantes dentro de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho obedece a la correcta individualización de las pretensiones que se formulan con el escrito de demanda.

Como se ha enunciado en diversas ocasiones el análisis dual que realiza el juez contencioso administrativo en lo referente al pronunciamiento respecto al componente declarativo e indemnizatorio, requiere manifestar que solo podrá existir pronunciamiento de fondo con respecto a las pretensiones indemnizatorias si se logra desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado, dando lugar a que el mismo se declare nulo y acto seguido se realiza el pronunciamiento de fondo con respecto a las peticiones de restablecimiento del derecho y el resarcimiento de los perjuicios causados; pretensiones que a su vez se formulan de manera independiente so pena de incurrir en indebida acumulación de pretensiones.

### **3.4. El derecho laboral dentro de la Nulidad y Restablecimiento del Derecho.**

Dada la presencia de elementos esenciales de la relación laboral en el vínculo legal entre el empleado público y el Estado, el derecho del trabajo se presenta como una fuente necesaria e ineludible para resolver conflictos en esta relación. Ignorar el papel del derecho laboral para los empleados del sector público sería contravenir principios constitucionales y normas generales.

Aunque la jurisdicción Administrativa tiene su propia especificidad, su aplicación debe considerarse de manera subsidiaria, ya que darle un tratamiento principal podría perjudicar los intereses de los trabajadores. El principio protectorio derivado del derecho laboral presenta numerosas barreras para su plena materialización en el caso de los empleados públicos.

La dificultad se intensifica debido a las reglas diferenciadas en el acceso a la administración de justicia entre empleados privados y públicos. La jurisdicción Contencioso

Administrativa, al abordar casos laborales de empleados públicos, tiende a adoptar una perspectiva formalista y procedimental que desatiende su rol como juez laboral, limitando el ejercicio del derecho de acción mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Anteriormente, el empleado público en Colombia tenía la obligación de iniciar el procedimiento administrativo de conciliación prejudicial antes de poder recurrir a la jurisdicción en casos laborales, a diferencia del trabajador privado que puede acudir directamente ante un Juez. Esta situación creaba un desequilibrio en el tratamiento de sus derechos. Sin embargo, con el cambio introducido por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, este requisito pasó a ser facultativo. Aunque el debido proceso requiere el respeto de las formas judiciales, el formalismo no debería menoscabar el derecho de acción en asuntos laborales. Imponer rigurosos requisitos formales al empleado público, como la conciliación prejudicial, sin un trato equivalente a otros trabajadores, contradice el principio de igualdad en la protección de derechos. Esta situación fue analizada por el legislador, evidenciando la necesidad de modificar la Ley para equilibrar estos derechos laborales. (Muñoz y Gonzales, 2017).

## **Conclusiones.**

De la revisión normativa, jurisprudencial y doctrinaria, se desprende la existencia de diversos aspectos a considerar al determinar la aplicación del principio de reparación integral en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral. Estos aspectos incluyen:

Deficiencia de reparación integral en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral: Esta situación se debe a la confusión generada entre el restablecimiento del derecho y la reparación del daño. Los juzgadores han dado el mismo

tratamiento a ambos conceptos, a pesar de que se han establecido, jurisprudencialmente, varias diferencias, incluso en su fuente de reconocimiento. Esto sin considerar que estamos frente a procesos laborales que, por su naturaleza, requieren una protección especial. Se discute la aplicación, la fuente de su reconocimiento y, en algunos casos, la deficiencia de la reparación integral frente a los daños causados y reclamados en este tipo de procesos.

Discrepancia del principio de reparación integral con el artículo 128 de la Constitución Política: Se evidencia una tensión entre el principio de reparación integral y las restricciones establecidas por el artículo 128 de la Constitución Política, que prohíbe la recepción de más de una asignación proveniente de fondos públicos, desconociendo derechos laborales de orden constitucional.

Facultad del juez para determinar los efectos de la sentencia: Existe reconocimiento de la facultad del juez para determinar los efectos de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que implica una flexibilidad en la aplicación de este principio generando inseguridad jurídica y deficiencia en las garantías de los derechos laborales.

Falta de distinción entre la naturaleza indemnizatoria y el restablecimiento del derecho: Los jueces no han logrado diferenciar adecuadamente entre ambos conceptos, lo que ha generado una falta de claridad conceptual en el rol del juez natural. Esta confusión impide un tratamiento integral del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral.

Inadecuada aplicación al enriquecimiento sin causa y responsabilidad de sostenerse a sí mismas: Se toma en cuenta el principio de enriquecimiento sin causa y la responsabilidad de las personas de sostenerse a sí mismas como factores relevantes en la determinación de la compensación generando una carga al empleado público a la hora de solicitar el amparo de sus derechos laborales.

Prevención de una indemnización excesiva: Existe una preocupación por evitar indemnizaciones desproporcionadas, lo que a veces lleva a desconocer la función del juez

natural de orientar y ajustar los valores. Esto subraya la importancia de mantener un equilibrio en la reparación del daño, sin dejar de reconocerlo, especialmente cuando se trata de derechos laborales.

Estos aspectos resaltan la complejidad y los desafíos asociados con la aplicación del principio de reparación integral en este contexto legal, donde se busca conciliar la compensación justa enmarcadas en la protección constitucional del derecho laboral bajo este principio.

Para verificar la hipótesis planteada sobre la naturaleza de restablecimiento del derecho y la aplicación este principio dentro de una condena como resultado de la anulación del acto, es necesario examinar aspectos que aún no han sido abordados por la jurisprudencia, como:

Implicaciones de la nulidad de actos de retiro de los servidores públicos: La jurisprudencia aún no ha explorado completamente las implicaciones de la anulación de actos de retiro en relación con el correspondiente restablecimiento del derecho. Este aspecto es crucial para entender cómo se aplica el principio de reparación integral en casos específicos.

Disposiciones que determinan la no devolución de pagos: Las disposiciones que determinan la no devolución de los pagos recibidos en virtud de la reparación integral del daño presentan interpretaciones poco claras, especialmente en lo que respecta al carácter del dinero involucrado. Este punto requiere una consideración más detallada para comprender cómo se manejan estos aspectos en la práctica.

Compatibilidad de la asignación de retiro y otras asignaciones del Tesoro Público: La compatibilidad de la asignación de retiro con otras asignaciones provenientes del Tesoro Público es un tema que aún no ha sido completamente explorado. Este aspecto es esencial para comprender las limitaciones y posibilidades en términos de compensación.

Principios guía del derecho laboral: La jurisprudencia aún debe considerar los principios que guían el derecho laboral y que deben ser tenidos en cuenta en la interpretación

de las fuentes legales. Esto es fundamental para garantizar una aplicación coherente y justa de las normativas laborales.

Se evidencian adecuaciones normativas que han permitido generar un trato más equitativo entre a empleados públicos y privados, eliminando cargas adicionales a la hora de buscar la protección de sus derechos laborales.

Puede afirmarse, entonces, que la primera línea jurisprudencial adoptada por jueces y magistrados se considera la más proporcional y garantista, al salvaguardar los derechos laborales de los funcionarios públicos. Este enfoque reconoce que el restablecimiento del derecho resulta de acciones ilegales por parte de la administración y sostiene que el funcionario no debería soportar las consecuencias económicas de dicha ilegalidad.

La postura garantista busca asegurar que el funcionario recupere sus derechos laborales y las condiciones económicas previas a la actuación ilegal de la administración. Esta perspectiva se alinea con los principios fundamentales del derecho laboral y la protección de los derechos de los trabajadores.

Se plantea la idea de que, a diferencia del medio de control de nulidad, el restablecimiento del derecho tiene un alcance más amplio, ya que su propósito es reparar el perjuicio derivado de la emisión de actos administrativos. Sin embargo, no se debe confundir el concepto de restablecimiento del derecho con la reparación integral ni su aplicación en materia laboral, ya que hacerlo resultaría en una violación de un principio de carácter constitucional.

Esto es especialmente relevante cuando las entidades públicas ejercen competencias y procedimientos que no están estipulados por la Ley, actuando con cierta autonomía. En consecuencia, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se convierte en una herramienta otorgada por la jurisdicción para proteger a los ciudadanos, con el objetivo de resolver los conflictos surgidos entre las partes, sin dejar de lado que este medio de control también ampara derechos laborales que por su naturaleza ameritan un trato especial.

Asimismo, se considera que los efectos de las sentencias de nulidad no deben delimitar el alcance del restablecimiento del derecho. A pesar de contar con una definición clara y legal en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 para el uso de este medio de control, existe un vacío en la aplicación de su contenido.

Esto ha llevado a que la jurisprudencia interprete que, cuando se ordena la reincorporación de un servidor público tras la anulación de una declaratoria de insubsistencia, lo que corresponde es el pago de una compensación por los perjuicios causados como parte del restablecimiento del derecho. Sin embargo, en muchos casos, se deja de reconocer los salarios y beneficios percibidos desde la ejecución de la medida ilegal hasta la orden de reintegro, ignorando que esto forma parte de la reparación integral, que no solo abarca el reconocimiento de daños materiales, sino también inmateriales, como el daño moral.

Sin embargo, es innegable que es responsabilidad del legislador, en el ejercicio de sus facultades constitucionales, definir modificaciones al concepto en cuestión, ya que esta es una prerrogativa de la Ley, según lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, que estipula: “Corresponde al Congreso la elaboración de las leyes. A través de ellas ejerce las siguientes funciones: // 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. // 2. Expedir códigos en todos los ámbitos de la legislación y reformar sus disposiciones”. No obstante, hasta ahora, el legislador no ha otorgado al juez Contencioso Administrativo poderes para regular los efectos de sus decisiones de manera general, ya que solo se ha contemplado de manera excepcional.

En consecuencia, más allá de los fallos de las Altas Cortes, aceptar que el pago de sumas de dinero como resultado de la anulación de actos administrativos que declaro la insubsistencia solo sea factible como compensación, desnaturaliza el recurso de restablecimiento del derecho y vacía de contenido la restitución económica que se otorga en este tipo de disputas. Esto, a su vez, impide el acceso a una tutela judicial efectiva, de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”, que establece:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (Art. 25).

Del principio examinado, se desprende claramente que las sumas ordenadas para el pago como resultado de la anulación de los actos que declaran la insubsistencia de empleados públicos son, en general, de naturaleza restitutoria, y solo excepcionalmente son de naturaleza indemnizatoria según lo dispuesto por la Ley. Esta interpretación es consistente con la orden de reintegración inmediata para todos los efectos laborales, lo cual implica, asimismo, repercusiones en cuanto a las prestaciones, como el pago de contribuciones al Sistema General de Seguridad Social. Esta naturaleza va más allá del concepto de una mera compensación que solo aborda los daños derivados de un acto ilegal.

Finalmente queda claro que los desarrollos realizados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en este medio de control en materia laboral han encontrado una justificación en la indebida interpretación del artículo 128 de la Constitución para restringir la aplicación del principio de reparación integral en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho laborales.

Pues, a criterio personal no resulta lógico que equiparen una condena que busca resarcir el daño causado, con un salario percibido en un empleo, incluso considerando que los fondos provienen del erario, su naturaleza y propósito son distintos, esto manteniendo la línea jurisprudencial más garantista que se desarrolló inicialmente por el Consejo de Estado y que se fue desdibujando en atropello de los derechos laborales de los servidores públicos.

## **Diseño metodológico.**

**Tipo de investigación dogmática:** La presente investigación se clasifica como dogmática, de corte deductivo que se realiza mediante análisis documental de sentencias y revisión de compilaciones literarias de destacados doctrinantes en temas relacionados con la nulidad y restablecimiento del derecho, que permitan identificar si existe una adecuada aplicación del principio de reparación integral, como parte fundamental del medio de control.

**Enfoque cualitativo:** El tipo de investigación es cualitativo. Este enfoque se basa en el análisis de contenido de sentencias y en las contribuciones realizadas por distinguidos doctrinantes en relación con la aplicación del principio de reparación integral en el contexto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral.

**Exploratorio:** El objetivo es investigar el trasfondo de los argumentos utilizados por jueces y magistrados al aplicar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral de manera parcial. Esta práctica desconoce el principio de reparación integral y afecta los derechos de los empleados públicos vinculados en el momento en que se dicta la sentencia que accede a la pretensión de nulidad del acto administrativo que los declaró insubsistentes.

### **1. Nivel de investigación.**

#### **1.1. Descriptivo.**

Con la presente investigación se tiene el propósito de analizar la aplicación del principio de reparación integral en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral y describir cómo se lleva a cabo la aplicación parcial de este medio de control desde una perspectiva legal.

#### **1.2. Instrumentos de recolección de información.**

Uno de los instrumentos empleados para recopilar información es la revisión bibliográfica. Esta revisión implica analizar jurisprudencia, literatura académica y regulaciones legales pertinentes con el propósito de abordar la cuestión de investigación de manera más completa y fundamentada.

### **1.3. Indagación de bibliografía en sentido amplio.**

Se llevó a cabo una búsqueda exhaustiva de bibliografía relacionada con diversas temáticas, incluyendo la doctrina en Derecho Laboral, específicamente en lo que concierne a empleados públicos, y el Derecho Administrativo, especialmente enfocado en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, se examinaron fuentes de información como las páginas web de la Corte Constitucional y, de manera especial, el Consejo de Estado. El propósito de esta exploración constante es comprender a través de la evaluación jurisprudencial cómo se aplica el principio de reparación integral en los procedimientos de nulidad y restablecimiento del derecho en el ámbito laboral.

## **2. Método.**

El método en la presente investigación será bajo la modalidad inductiva.

### **2.1. Inductiva.**

Dado que estamos analizando un problema jurídico que surge de la interpretación normativa que realizan los operadores judiciales, desconociendo el principio de reparación integral y su aplicación en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral.

## **3. Población y muestra.**

No se trabajó con una población ni una muestra específica, ya que no se llevó a cabo una investigación que involucre a empleados públicos, ni tampoco se realizó ningún tipo de consulta a la autoridad judicial.

## **Bibliografía.**

- Alvarado, V et al. (2012.). *Instituciones del derecho administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Consejeros de Estado.
- Bernal, F. (2017). *Reparación integral diferenciada: niños, niñas y adolescentes huérfanos víctimas del conflicto armado colombiano*. [Tesis de maestría]. Bogotá D.C., Colombia: Universidad del Rosario.
- Calducho, J y Contreras, E. (2016). *La reparación integral de cara a la responsabilidad estatal por graves infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario*. [Trabajo de especialización]. Bogotá D.C: Universidad la Gran Colombia.
- Freitas, L y Márimon, Z. (2015). *La acción de nulidad y restablecimiento del derecho: evolución histórico-jurídica en Colombia*. Universidad Santo Tomás.
- Delgado, A; González, L y Rada, E. (2015). *Acción de nulidad y restablecimiento del derecho para la reliquidación pensional de los servidores de la Rama Judicial de Colombia*. Valledupar: Universidad Santo Tomás.
- Escobar, R. (1989). *Responsabilidad contractual e la administración pública*. Bogotá D.C.: Temis S.A.
- Freitas, L. (2015). *La acción de nulidad y restablecimiento del derecho: Evolución Histórico-Jurídica en Colombia*. Repositorio Universidad Santo Tomas.
- Garrido, D. (2013). Reparación integral y reparación civil: el concepto de reparación integral y su vigencia en los daños extrapatrimoniales. *Revista de Derecho Privado*.
- González, V. (2017). Origen y evolución de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. *Revista Nueva Época*.

- Guerra, D y Clavijo, D. (2015). Reparación integral: la justicia restaurativa como tendencia de la reparación directa en Colombia. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibáñez.
- Henao, J. (2007). El daño. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Henao, J. (2015). Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. *Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia*.
- Herrera, A. (2001). El Estado colombiano frente al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. Bogotá D.C. *Revista de derecho, Universidad del Norte*.
- Idelfonso, G. (1889). *Cuerpo del Derecho Civil Romano*. Barcelona: Consejo de Ciento.
- Medina, C. (2014). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá, D.C: Grupo Editorial Ibáñez.
- Monroy, L. (2018). *La condena al pago de sumas dejadas de percibir durante el retiro de los miembros de la Fuerza Pública, carácter indemnizatorio o de restablecimiento del derecho*.
- Moreno, F et al. (2018). Consecuencias pecuniarias de la declaratoria de nulidad del acto de retiro de los servidores públicos. *Revista Nueva Época*.
- Moreno, G. (2020). La reparación integral como principio prevalente en la responsabilidad del estado -una visión a partir de la jurisprudencia de la corte constitucional y del consejo de estado colombiano. *Revista Republicana*.
- Muñoz, E y González, D. (2017). La conciliación prejudicial en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral ante la jurisdicción contencioso-administrativa. *Revista Latinoamericana de derecho Procesal*.
- OIT, (2009). *Nota sobre el Convenio num.158 y la recomendación núm. 166 sobre la terminación de la relación de Trabajo*.

- Pabón, L. (2015). *Incidencia de criterios jurisprudenciales desarrollados por algunos Tribunales Internacionales en las reformas procesales y práctica judicial colombiana. En el precedente judicial y el ejercicio del derecho ante las altas cortes.* Medellín: Sello editorial Universidad de Medellín.
- Palacio, J. (2017). *Derecho Procesal Administrativo.* Bogotá, D.C: Librería Jurídica Sánchez, R. LTDA.
- Pfeifer, H. (2020). *Los Problemas de la conciliación contencioso - administrativo: presentación de un abordaje general y desde el ámbito funcional de los comités de conciliación del sector Movilidad del Distrito Capital.* [Trabajo de maestría]. Bogotá, D.C.
- Restrepo, G. (2014). *Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Análisis jurisprudencial de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en materia de pensiones de los servidores públicos.* [Trabajo de grado]. Bogotá, D.C: Universidad Militar Nueva Granada.
- Rueda, D. (2014). *La indemnización de los perjuicios extrapatrimoniales en la jurisdicción de lo contencioso administrativo de Colombia.* [Tesis de maestría]. Bogotá D.C., Colombia: Universidad del Rosario.
- Sanabria, L. (2021). Consecuencias pecuniarias de la declaratoria de nulidad del acto de retiro de los servidores públicos. Bogotá D.C.: *Revista Nueva Época.*
- Siri, A. (2011). El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista internacional de Derechos Humanos.*
- Tamayo, F. (1983). *El daño civil y su reparación.* *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.* [Trabajo de Maestría]. Bogotá, D.C: Universidad Libre de Colombia.



ACREDITACIÓN  
INSTITUCIONAL EN  
ALTA CALIDAD  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

Torres, N. (2015). *La reafirmación de los recursos administrativos como requisito de procedibilidad en la Ley 1437 de 2011: Una posición privilegiada de la administración pública*. [Trabajo de maestría]. Bogotá, D.C.

## Jurisprudencia

### Consejo de Estado

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. (24 de mayo de 1992). C.P: Carlos Betancur Jaramillo. Expediente N°: 6299. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. (19 de abril de 2001). C.P: María Elena Giraldo Gómez. Expediente N°: 19517. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. (28 de agosto de 2014). C.P: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Radicación número: 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988). Bogotá, D.C.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. (25 de agosto de 2015). C.P: Hernán Andrade. Radicación número: 30012331000200113580 (30827). Bogotá, D.C.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. (23 de septiembre de 2010). C.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 131001233100030170701. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. (23 de febrero de 2011a). C.P: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Radicación número: 1700123310002003141202 (0734-10). Bogotá, D.C.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. (27 de enero de 2011b). C.P: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 05001-23-31-000-2002-04725-01(1092-10). Bogotá, D.C.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. (5 de septiembre de 2012). C.P: Alfonso Vargas Rincón. Radicación: 190012331000200400006 01. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. (29 de febrero de 2016). C.P.: Gerardo Arenas Monsalve. Radicado No. 05001-23-33-000-2012-00285-01(3685-13). Bogotá, D.C.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. (3 de agosto de 2006). C.P: Alejandro Ordoñez Maldonado. Radicación número: 25000-23-25-000-2000-04814-01(0589-05). Bogotá, D.C.

Consejo de Estado Sala plena de lo Contencioso Administrativo. (28 de julio de 1996). C.P: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Radicación número S - 638. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (21 de junio de 2007). C.P: Ana Margarita Olaya Forero. Radicación número: 23001-23-31-000-2000-00880-02(0363-06). Bogotá, D.C.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (11 de febrero de 2014). C.P: Carmen Teresa Ortiz Rodríguez. Radicación número: 54001-23-33-000-2012-00089-01. Bogotá, D.C.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (9 de agosto de 2022) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicación: 11001-03-25-000-2017-00151-00 (IJ-SU)

### **Corte Constitucional**

Corte Constitucional C 199. (17 de abril de 1997). Expediente: D-1471. M.P: Hernando Herrera Vergara. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional T 327. (26 de marzo de 2001). Expediente: T-366589. M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional T 418. (9 de agosto de 2016). Expediente: T-5.436.347. MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional SU 217. (28 de abril de 2016). M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional Sentencia C - 525. (16 de noviembre de 1995). M.P: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional Sentencia C - 426. (29 de mayo de 2002). M.P: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional Sentencia SU – 254. (25 de abril de 2013). M.P: Luís Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional Sentencia C - 634. (24 de agosto de 2011). M.P: Luís Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional Sentencia C - 819. (9 de agosto de 2005). M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional Sentencia SU - 1884. (13 de noviembre de 2001). M.P: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional Sentencia SU - 556. (24 de julio de 2014). M.P: Luís Guillermo Guerrero Pérez. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional Sentencia SU - 691. (21 de septiembre de 2011). M.P: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional Sentencia SU - 917. (16 de noviembre de 2010). M.P: Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá D.C.

Corte Constitucional Sentencia SU 091. (25 de febrero de 2016). M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá, D.C.

## **Ordenamiento Jurídico**

### **Compendios Normativos**

Código Civil. (1804). Paris, Francia.



ACREDITACIÓN  
INSTITUCIONAL EN  
ALTA CALIDAD  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C., Colombia: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Código civil. Ley 84 de 1873. Diario Oficial No. 2.867 de 31 de mayo de 1873.

### **Legislación**

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993.

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.