

Cartagena de Indias D.T y C., treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-010-2018-00157-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>JUAN CARLOS PÉREZ VILLA</b>
<b>Demandado</b>	<b>COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (CNSC) y DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR</b>
<b>Tema</b>	<i>Supresión de cargos en entidades territoriales- Condena en costas</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala de decisión No. 004 procede, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada CNSC<sup>1</sup>, contra la sentencia proferida el veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)<sup>2</sup>, por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda, y no se condenó en costas.

## III.- ANTECEDENTES

### 3.1. La demanda<sup>3</sup>.

#### 3.1.1 Pretensiones<sup>4</sup>

PRIMERA: Declarar la nulidad de la Resolución No. 0321-1 del 19 de septiembre de 2017, expedido por la Secretaría de Educación Departamental, que decidió ascender o reubicar al demandante, sin reconocer los efectos fiscales desde el 1 de enero de 2016.

SEGUNDA: Declarar la nulidad de la Resolución No. CNSC-20182000024935 del 28 de febrero de 2018, expedida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, que resolvió el recurso de apelación.

TERCERA: Declarar que el demandante tiene derecho a que se le reconozca su ascenso al grado 2<sup>a</sup>, desde el 1 de enero de 2016.

CUARTO: Condenar a las demandadas al pago de su ascenso.

<sup>1</sup> Fols. 204-205 Doc. 05 exp. Digital

<sup>2</sup> Fols. 199-203 doc. 05 exp. Digital

<sup>3</sup> Fols. 1-12 doc. 05 exp. Digital

<sup>4</sup> Fol. 1-2 cdno 1 (doc. 1-2 exp. Digital)

13-001-33-33-010-2018-00157-01

### **3.1.2 Hechos<sup>5</sup>**

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

Manifestó haber prestado sus servicios de manera ininterrumpida al Departamento de Bolívar, siendo escalafonado conforme al Decreto-Ley 1278 de 2002.

FECODE y el gobierno, suscribieron actas de acuerdo el 7 de mayo de 2015, donde concertaron la realización de una evaluación diagnóstico formativa a todos los docentes que no hubiesen podido ascender o reclasificarse en el escalafón, superando la ECDF en el curso de formación.

En virtud de lo anterior, solicitó su ascenso en el escalafón, mediante acto administrativo se le reubica al grado 2 nivel A, reconociéndose los efectos fiscales desde el 22 de agosto de 2017, y no desde el 01 de enero de 2016, razón por la que interpuso recurso de apelación y fue confirmada por la CNSC.

### **3.1.3 Normas violadas y concepto de la violación**

Como normas violadas señaló las siguientes: Decreto 1751 de 2016; acta de acuerdo del 7 de mayo de 2015 y 17 de agosto de 2016 de FECODE; arts. 1,2,4,6,13,23,25,29,53,58,67 y 122 de la Carta Política.

Adujo que los actos demandados fueron expedidos con falsas motivaciones, por desconocer las normas antes relacionadas, debiendo conceder al demandante el reconocimiento y pago del retroactivo por ascenso o reubicación desde el 1 de enero de 2016.

## **3.2 CONTESTACIÓN**

### **3.2.1. Departamento de Bolívar<sup>6</sup>**

La entidad demandada manifestó que no es posible las pretensiones del demandante, por cuanto el artículo 1 del Decreto 1751 de 2016 solo aplica para los educadores que superen la evaluación de carácter diagnóstico formativa, siempre y cuando cumpla con los requisitos para reubicación o ascenso.

Así las cosas, el demandante se inscribió para participar para ascenso de grado y reubicación del nivel salarial, no aprobando la evaluación, motivo

---

<sup>5</sup> Fols. 3-4 doc. 05 exp. Digital

<sup>6</sup> Fols. 83-88 doc. 05 exp. Digital

13-001-33-33-010-2018-00157-01

por el cual no ascendió y fue habilitado para realizar el curso de formación en los términos del artículo 2.4.1.4.5.12 del decreto, una vez aprobado el curso, solicitó el ascenso y el mismo se le concedió con efectos fiscales del 22 de agosto de 2017, fecha para la cual acreditó los curso de formación, tal y como lo dispone el artículo 2.4.1.4.5.12., esto es, a partir de la fecha en que el educador radique la certificación de la aprobación.

### **3.2.2. Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>7</sup>**

Contestó la demanda de manera extemporánea.

### **3.3 SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>8</sup>**

Por medio de providencia del 29 de agosto de 2020, el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de esta ciudad dirimió la controversia sometida a su conocimiento, denegando las pretensiones de la demanda así:

*"PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.*

*SEGUNDO: Sin condena en costas (...)"*

Como sustento de su decisión, indicó que el artículo 26 del art 2.4.1.4.5.11. dispuso que la evaluación se superaba con el 80% de la misma, en cuanto a los efectos fiscales del ascenso, el Dcto 1751 de 2016 estableció que los efectos fiscales del 01 de enero de 2016 se aplicarían una vez surtida la aprobación de la evaluación. En cuanto a los docentes que no aprobaron la evaluación, el art 2.4.1.4.5.12. del decreto 1757 señaló que deberían adelantar cursos de formación para solucionar las falencias de la evaluación no aprobada, y sus efectos fiscales serían a partir de la fecha en que aprobaran dichos cursos.

En el caso del demandante, encontró probado que reprobó la evaluación diagnóstica razón por la cual realizó un curso de formación que, si aprobó, por lo que en el acto acusado se le reubicó con efectos fiscales a partir del 22 de agosto de 2017, lo anterior, resultó suficiente para concluir que el accionante no tiene derecho a que los efectos fiscales le fueran reconocidos desde el 01 de enero de 2016, toda vez que dicha prerrogativa solo era aplicada a quienes aprobaran la evaluación.

Agregó que, no era posible una segunda interpretación como lo alegó el demandante con la demanda, toda vez que, la norma era clara al establecer dos grupos (i) los que aprobaron el curso y (ii) los que no

<sup>7</sup> Fols. 200 doc. 05 exp. Digital

<sup>8</sup> Fols. 199-203 doc. 05 exp. Digital

Min. 38:09-

13-001-33-33-010-2018-00157-01

aprobaron y debían realizar cursos de formación, sin que eso violara el derecho a la igualdad. Por otro lado, el texto del acuerdo de FECODE, tampoco dice nada frente a los efectos fiscales que se alegaron.

Finalmente, frente a las costas, indicó que el artículo 188 del CPACA, le da al juez la facultad de disponer sobre su condena, estableciendo que las mismas no se causaron, y no se comprobó el pago de gastos por las demandadas.

### **3.3 RECURSO DE APELACIÓN<sup>9</sup>**

La Comisión Nacional del Servicio Civil, como motivo único de inconformidad, apeló la decisión de no condenar en costas a la parte demandante, habiendo esta entidad incurrido en gastos de representación, viáticos por no tener su domicilio en esta ciudad, generándose expensas que sufragaron durante todo el proceso.

Solicitó la aplicación del artículo 365 del C.G.P., así como los criterios del Acuerdo PSAA-16-10554 del CSJ y la jurisprudencia del Consejo de Estado del 29 de enero de 2018 sobre la tasación de la condena en costas.

Agregó que, se ha presentado una afectación gravísima a la entidad, por las demandas en este sentido interpuestas en masas, lo que produce mora y congestión judicial, careciendo de fundamentos jurídicos.

Por lo que solicita se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandante.

### **3.5 ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda en comento, fue repartida a este Tribunal el 2 de febrero de 2021<sup>10</sup>, por lo que el 16 de julio de 2021 se procedió a admitir los recursos de apelación interpuestos por el demandante y la CNSC<sup>11</sup>, ordenándose correr traslado para alegar a las partes; sin embargo, la parte actora solicitó el desistimiento del recurso<sup>12</sup>, accediéndose al mismo por proveído del 30 de noviembre de 2021<sup>13</sup>.

### **3.6 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**3.6.1. Parte demandante:** No presentó escrito de alegatos.

---

<sup>9</sup> Fols. 204-205 Doc. 05 exp. Digital

<sup>10</sup> doc. 02 exp. Digital

<sup>11</sup> doc. 07 exp. Digital

<sup>12</sup> Doc. 12 exp. Digital

<sup>13</sup>Doc. 14 exp. Digital

13-001-33-33-010-2018-00157-01

**3.6.2.: Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>14</sup>:** Presentó escrito de alegatos el 23 de julio de 2021 reiterando lo expuesto en la contestación de la demanda y el recurso de alzada.

**3.6.3. Departamento de Bolívar<sup>15</sup>:** Presentó escrito de alegatos el 06 de agosto de 2021, esto es, por fuera del término de los 10 días, que vencieron el 3 de agosto de la misma anualidad.

**3.6.4. Ministerio Público:** No presentó el concepto de su competencia.

#### **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes,

#### **V.- CONSIDERACIONES**

##### **5.1. Competencia.**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

De igual forma es competente únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, conforme los artículos 320 y 328 del C.G.P.

##### **5.2 Problema jurídico**

Para resolver el caso de marras, este Tribunal procederá a estudiar los argumentos expuestos por la parte apelante en su recurso, conforme lo establece el art. 328 del CGP; y para ello, deberá responder los siguientes problemas jurídicos:

*¿Resulta procedente ordenar la condena en costas que no le fue impuesta en primera instancia a la parte demandante?*

##### **5.3 Tesis de la Sala**

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación resolverá confirmar la sentencia de primera instancia que resolvió no condenar en costas al demandante, por cuanto dicha condena se aplica de manera objetiva conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA y 365 del C.G.P.

---

<sup>14</sup> Doc. 10 exp. Digital

<sup>15</sup> Doc. 11 exp. Digital

13-001-33-33-010-2018-00157-01

### 5.5. Caso concreto.

Dentro del presente asunto, se encuentra que las pretensiones de la demanda fueron denegadas y se dispuso no condenar en costas a la parte demandante, contra esta última decisión se interpuso recurso de alzada, siendo competencia de la Sala de Decisión.

El A-quo resolvió no condenar a la parte demandante de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011, indicando que las mismas no se causaron, y no se comprobó el pago de gastos por las demandadas.

Así las cosas, esta Sala accederá a confirmar la sentencia de primera instancia que resolvió no condenar en costas al demandante, por las siguientes razones:

En primer lugar, conforme al acta de audiencia inicial que reposa a folio 200 del doc. 5 del expediente digital, la entidad apelante contestó la demanda de manera extemporánea, por lo tanto, no se generaron los gastos de defensa que se alega, si se tiene en cuenta que era su deber contestar dentro del término de ley, adicionalmente, la decisión de no tenerla por contestada fue objeto de reposición por la CNSC y confirmada por el A-quo.

Adicionalmente, el Consejo de Estado en jurisprudencia reciente<sup>16</sup>, indicó que la condena en costas en vigencia del CPACA, determinó el criterio objetivo-valorativo, para la imposición de las mismas, bajo los siguientes fundamentos:

- (i) *«El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «subjetivo» –CCA- a uno «objetivo valorativo» –CPACA-.*
- (ii) Se concluye que es «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- (iii) Sin embargo, se le califica de «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se

---

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Bogotá D.C., veintiuno (21) de enero de 2021, Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, Radicación: 25000-23-42-000-2013-04941-01 (3806-2016)

13-001-33-33-010-2018-00157-01

recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que, tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público.

Por otro lado, no demostró la parte demandada la afirmación relacionada con la presentación de 200 procesos en contra de la misma, que haya generado una afectación gravísima a la administración de justicia, si se tiene en cuenta que las costas son inherentes a cada proceso en específico impidiéndole a esta Corporación pronunciarse respecto al cumulo de demandas que se alegan, han sido interpuestas.

Así las cosas, esta Sala de Decisión confirmará la sentencia de primera instancia, por no haber lugar a la condena en costas al demandante en primera instancia.

#### **5.6. De la condena en costas**

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.*

A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

De igual forma, se advierte que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>17</sup>, ha adoptado un criterio objetivo-valorativo de la imposición de condena en costas, precisando que no se debe atender a la conducta de las partes para determinar su procedencia, es decir, si las mismas actuaron con temeridad o mala fe, por el contrario, su imposición atiende a aspectos objetivos relacionados con la causación de las costas.

---

<sup>17</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 21 de enero de 2021. Radicación: 25000-23-42-000-2013-04941-01 (3806-2016; y sentencia del 07 de abril de 2016. Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014). M.P. William Hernández Gómez.

13-001-33-33-010-2018-00157-01

Con base en lo anterior, sería del caso proceder a la condena en costas de la parte vencida dentro del asunto, COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, no obstante, bajo el mismo criterio expuesto anteriormente, no se demuestra que se hayan causado o que actuara de mala fe al momento de la interposición del recurso, fundamentado en las normas que regulan la materia, por lo que esta Corporación se abstendrá de imponer dicha condena, en virtud de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### VI. FALLA:

**PRIMERO: CONFIRMARSE** la sentencia de primera instancia, por lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

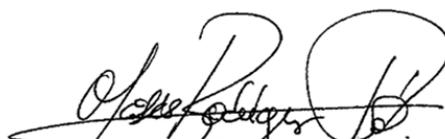
**SEGUNDO: ABSTENERSE DE CONDENAR** en costas a la parte demandada en segunda instancia, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los sistemas de radicación.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.027 de la fecha.*

#### LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**

**JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ<sup>18</sup>**

**En uso de permiso**

<sup>18</sup> En uso de permiso concedido mediante Resolución No. 109 del 28 de septiembre de 2022.