



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

Bogotá D.C., nueve (9) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: **Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

REFERENCIAS:

Radicación: 11001-33-35-016-2022-00488-01
Demandante: **MANUEL GERARDO GONZÁLEZ GÓMEZ**
Demandado: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, UNIVERSIDAD
DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS y UNIDAD
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MIGRACIÓN COLOMBIA
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Controversia: APELACIÓN CONTRA AUTO QUE RECHAZA DEMANDA POR
NO SUBSANAR

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora contra el auto proferido el 3 de marzo de 2023 por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a través del cual resolvió rechazar la demanda por no subsanarse en los términos advertidos en el auto de inadmisión.

1. ANTECEDENTES

1.1. De las pretensiones de la demanda

El señor Manuel Gerardo González Gómez, actuando mediante apoderada judicial, acudió a la Jurisdicción, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se declare la nulidad de la respuesta a la reclamación Fase VRM No. 514863158 del 19 de agosto de 2022, proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante CNSC), y la Universidad Francisco José de Caldas (en adelante la Universidad), mediante la cual se confirmó la decisión de INADMITIDO en el concurso de méritos de Entidades del Orden Nacional EON/2020-2.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a las entidades (i) modificar la condición de INADMITIDO a ADMITIDO, permitiendo al accionante continuar en el concurso; (ii) validar los certificados y documentos aportados en la fase de inscripción para acreditar la experiencia, estudios y competencias laborales relacionadas con el empleo oficial de Migración 3010-46 OPEC 170272.

1.2. De los hechos

1.- El demandante labora en la entidad accionada como oficial de Migración 3010-11, con derechos de carrera, desde el 17 de septiembre de 2015.

2.- La CNSC, mediante Acuerdo 2094 del 28 de septiembre de 2021, estableció las reglas del proceso de selección, en las modalidades de ascenso y abierto, para proveer los empleos en vacancia definitiva pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la Planta de Personal de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

3.- El demandante realizó la inscripción al cargo de oficial de Migración 3010-16 OPEC 170272, aportando los documentos y soportes requeridos conforme lo dispuso la plataforma SIMO-CNSC.

4.- El 18 de julio de 2022, la Universidad, a través de la plataforma SIMO-CNSC, profirió los resultados de la prueba de Verificación de Requisitos Mínimos – VRM – en el que dispuso, respecto al actor “el inscrito no cumple con los requisitos mínimos de experiencia solicitados por la OPEC”, por lo cual “NO CONTINUA EN CONCURSO” disponiendo como calificación o resultado “NO ADMITIDO”.

5.- El 20 de julio de 2022, el actor presentó la correspondiente reclamación, de conformidad con lo previsto en el Decreto 760 de 17 de marzo de 2005.

6.- El 19 de agosto de 2022, la Universidad y la CNSC dieron respuesta a la reclamación administrativa presentada en la que expusieron “al no acreditar el título de formación contemplado en la OPEC no es posible la aplicación de las equivalencias para su cumplimiento, se confirmará el estado de INADMITIDO en el proceso de selección”, destacando que “contra la presente decisión no procede recurso alguno”.

2. DECISIÓN OBJETO DE IMPUGNACIÓN

Mediante auto del 3 de marzo de 2023, el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, resolvió rechazar la demanda instaurada. Para el efecto, el *a quo* indicó que la parte actora no subsanó la totalidad de los defectos indicados en el auto de inadmisión.

En auto del 20 de enero de 2023, el *a quo* inadmitió la demanda atendiendo a que “*las pretensiones deben comprender la totalidad de actos administrativos referentes a la inadmisión del señor González Gómez, adecuando para el efecto no sólo el mencionado acápite, sino también el acápite de hechos y el poder para adelantar la acción.*”

Expuso que, tratándose de concursos públicos, el acto demandable es aquel que impide que el actor continúe con la siguiente etapa del concurso que, en la fase de admisibilidad, es aquel que excluye un aspirante, ya que este es el que surte efecto inmediato, directo y subjetivo respecto del destinatario y el cual no fue integrado en la demanda.

Además, indicó que la adecuación por parte del Despacho, sugerida por la parte actora, contraría la carga propia del demandante dentro del marco de una justicia rogada como la contenciosa administrativa.

3. DEL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con lo resuelto, el apoderado de la parte demandante presentó un recurso de apelación en los siguientes términos:

Sostuvo que el estado "INADMITIDO", es un acto preparatorio o previo al definitivo que resolvió la reclamación, por lo tanto, no es un acto demandable porque ni siquiera tiene un autor, sustento jurídico (motivación) y ninguno de los demás elementos que se considere como un acto administrativo. Indicó que el no identificarse como acto administrativo el estado de inadmisión del concurso por la plataforma SIMO, el Juzgado deniega justicia al considerar que es una carga desproporcionada para la parte demandante solicitarle lo imposible pues, reitera, los actos previos o de trámite no son demandables.

Estimó que frente al estado de inadmisión de un concursante en una plataforma electrónica o digital que permite una reclamación, la respuesta a ella es la actuación definitiva que es susceptible de ser enjuiciada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos actos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados.

Resaltó que el estado de inadmisión no le fue notificado de manera personal al demandante y por ello no se demandó; la reclamación no es un recurso y que al no existir doble instancia no puede considerarse como un acto administrativo y por ello no se integró en la demanda.

Solicitó que se revoque el auto por el cual se rechazó la demanda.

4. CONSIDERACIONES

4.1 Competencia

El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, en virtud de la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021, establece que son susceptibles de recurso de apelación, entre otros, "1. *El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.*"

De igual forma, se tiene que el literal g) del numeral 2° del artículo 125 del C.P.A.C.A., establece que las Salas de Subsección son competentes para emitir la providencia *las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas*", razón por la cual esta Sala de Decisión es competente para conocer de la presente controversia.

4.2.- Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a establecer si el auto proferido el 3 de marzo de la presente anualidad, por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, donde

se resolvió rechazar la demanda por no subsanarse en los términos advertidos en el auto de inadmisión, se encuentra o no ajustado a derecho.

4.3.- Para resolver

El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, indica que son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación.

El Consejo de Estado ha precisado que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos¹.

En sentencia de 10 de abril de 2008, la Órgano Vértice de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo identificó las siguientes características del acto administrativo²:

- (i) Constituye una declaración unilateral de voluntad.
- (ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares.
- (iii) Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»³.
- (iv) Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito»⁴.

La teoría del acto administrativo decantó la clasificación de estos con la finalidad de delimitar los que deben ser objeto de control jurisdiccional. En tal sentido ha explicado que, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad⁵ hay tres tipos de actos a saber:

- (i) Preparatorios, accesorios o de trámite que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso, son instrumentales y no encierran declaraciones de la voluntad ni crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración⁶.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de agosto de 2004, expediente 2000-0057-01, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 10 de abril de 2008, expediente 25000-2324-000-2002-00583-01, M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

³ *Ibidem*.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia 16288 del 12 de junio de 2008, M.P. Dra. Lúgía López Díaz.

⁵ José Antonio García – Trevijano Fos. *Los actos administrativos. Segunda Edición 1991. Editorial civitas s. a. Madrid España. Pág. 191. El autor clasifica los actos administrativos de acuerdo a su inserción en el procedimiento administrativo y recurribilidad, en la cual establece: «El procedimiento administrativo no es más que una concatenación de actos que tienden a un resultado final. De aquí se deduce, sin ninguna violencia interpretativa, que existen dos tipos de actos: unos, la mayor parte, que sirven para el resultado final, y otros que suponen propiamente, la finalización. Actos de procedimiento o de trámite significan la misma cosa. Acto final o resolución son, también, términos equivalentes.»*

⁶ *Ibidem*.

- (ii) Definitivos que el artículo 43 del CPACA define como «...los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación». La jurisprudencia advierte que son «...aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular...»⁷.
- (iii) Los actos administrativos de ejecución que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa. Por regla general son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados. Excepcionalmente también lo son los de trámite cuando impiden la continuación de este.

Por regla general son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados. Excepcionalmente también lo son los de trámite cuando impiden la continuación de este.

En los concursos de méritos, se ha dicho que los actos administrativos que se expiden durante el transcurrir del proceso son preparatorios y de trámite y que solo la lista de elegibles es el acto definitivo susceptible de ser enjuiciado. Sin embargo, también se ha considerado que cuando el acto de trámite le impide al aspirante continuar su participación se convierte en el acto definitivo que definió su situación jurídica y, en consecuencia, puede ser demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4.4. Análisis de mérito

Como se anticipó, el demandante solicitó la nulidad de la respuesta a la reclamación Fase VRM No. 514863158 del 19 de agosto de 2022, proferido por la CNSC y la Universidad, mediante la cual se confirmó la decisión de INADMITIDO en el concurso de méritos de Entidades del Orden Nacional EON/2020-2.

El Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante auto del 3 de marzo de 2023, rechazó la demanda por cuanto la parte actora no subsanó la totalidad de los defectos indicados en el auto de inadmisión, los cuales correspondían a la integración de otros actos administrativos referentes a la inadmisión del actor en el proceso de selección.

En el recurso de alzada, el actor sostuvo que el estado "INADMITIDO" en una plataforma electrónica o digital es un acto preparatorio que no es susceptible de ser demandado. Dicho estado permite una reclamación y la respuesta a ella es la actuación definitiva que es

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Bogotá, D.C. 19 de febrero de 2015. Radicación: 25000-23-25-000-2011-00327-01(3703-13). Actor: Omar Alexander Cutiva Martínez. Demandada: Distrito Capital, Secretaría de Gobierno, Dirección Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá.

susceptible de ser enjuiciada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos actos que la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados.

De la lectura de los hechos de la demanda y del material probatorio que reposa en el expediente, se acreditó que el demandante fue inadmitido en la etapa de VRM, decisión que fue publicada en la plataforma SIMO, razón por la cual presentó reclamación administrativa mediante la cual solicitó verificar los soportes documentales aportados con la inscripción, para acreditar los requisitos mínimos de educación y experiencia. La entidad se pronunció confirmando la decisión de no admisión, a través de la respuesta a la Reclamación Fase VRM 514863158 de agosto de 2022, suscrito por la Universidad Francisco José de Caldas, acto administrativo acusado.

Sobre el particular, es necesario acudir a lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley 1437 el cual señala:

“Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo código para la acumulación de pretensiones.”

Por su parte, el artículo 163 del mismo estamento previó:

“Individualización de las pretensiones. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.”

Considera esta Instancia que el no integrar la pretensión de nulidad del estado “NO ADMITIDO” registrado en la plataforma, y no subsanar dicha situación no era causal para que el *a quo* rechazara la demanda; esto por cuanto el actor presentó la reclamación administrativa correspondiente provocando así que la administración se pronunciara explicando las razones de inadmisión. Las accionadas, mediante el acto demandado expusieron sus argumentos y la improcedencia de recursos, de manera que, con este acto se decidió de manera definitiva la situación particular y concreta del actor e hizo imposible continuar con la actuación administrativa; en suma, lo que evidentemente pretende es ser admitido en la etapa de VRM para así continuar participando en el concurso de méritos.

Por lo que, se considera que el actor cumplió con lo dispuesto en los artículos 162 y 166 de la Ley 1437 de 2011, que era expresar con precisión y claridad lo que pretende, que en este caso es la nulidad del acto por el cual la administración decidió no admitirlo en el proceso de selección; además aportó la respuesta a la reclamación administrativa presenta con lo cual quedó agotada la actuación en sede administrativa.

En gracia de discusión, si el *a quo*, en su autonomía judicial interpreta que debió integrarse en las pretensiones de nulidad el estado de no admitido u otros, acudiendo a los criterios orientadores de prevalencia del derecho sustancial y principio *iura novit curia* debió integrarlos, y con ello garantizar el acceso a la administración de justicia, ya que los rigorismos procesales no pueden traducirse en el sacrificio de valores y bienes jurídicos establecidos en normas sustanciales. De todos modos, está evidenciado que lo requerido es la nulidad de una actuación por la cual el demandante resultó inadmitido en el proceso selección, cuya última decisión fue la acusada y, por ende, es la efectivamente demandada; de manera que, implica un exceso de ritual pedir que se demande un acto que perfectamente está integrado (o es idéntico a) en la misma proposición jurídica que se pretende atacar (la inadmisión del demandante).

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado:

“En reiteradas oportunidades la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que en los casos en los que no se expone en la demanda de forma clara el concepto de violación, no se citan las normas violadas o se hace erradamente, el juez está en la obligación de interpretar las demandas que no ofrezcan la claridad suficiente para poner en marcha el proceso, lo cual es consecuente con el deber de administrar justicia consagrado en la Constitución Política, con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental y con el derecho de los particulares de acceder a la administración de justicia, siempre que los elementos formalmente omitidos estén implícitos o pueden deducirse de su texto.”

Además de lo anterior, es obligación de los jueces interpretar la demanda de modo que resulte útil y eficaz para los fines del proceso y para decidir de fondo los asuntos puestos en su conocimiento.” (Subraya la Sala)

Así mismo, la misma Corporación⁸ ha expresado que el juez administrativo está en el deber de interpretar la relación jurídico procesal trabada por las partes y no simplemente aplicar el principio de justicia rogada cuando: (i) la falta de técnica jurídica le impide comprender con suficiencia algunos de los presupuestos relevantes que orientan su labor en el proceso; (ii) la aplicación estricta de este principio desconozca normas o principios consagrados en la Constitución Política; (iii) deje por fuera el cumplimiento de compromisos asumidos por el Estado colombiano en materia de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y, por último, (iv) en la resolución del caso concreto, aun aplicándose normas procesales pertinentes, se ignoran otras disposiciones jurídicas relevantes para la adopción de una adecuada decisión.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-086 de 2016, al hacer un estudio sobre el rol del juez en el Estado Social de Derecho, precisó que le fueron otorgadas a los operadores judiciales nuevas atribuciones como directores del proceso, toda vez que previó que debían “*dirigir el proceso, velar por su rápida solución y adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y procurar la mayor economía procesal*” y “*hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, usando los poderes que este código le otorga*”, dejando de lado al “*frío funcionario que aplica irreflexivamente la ley*” para traer a

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 20 de enero de 2006. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencias del 9 de febrero de 2012 y 11 de septiembre de 2013.

un juez garante del acceso efectivo a la administración de justicia y de la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos.

En ese orden, el juez debe evitar el exceso de ritual y por ende debe aplicar el principio de la prevalencia del derecho sustancial, favorabilidad e interpretación integral y coherente de la demanda, cuando la falta de técnica jurídica impida establecer de manera expresa lo pretendido por el administrado y no negarse a tramitar el medio de control instaurado por el solo hecho de no indicar dentro de las pretensiones de la demanda el estado "NO ADMITIDO" registrado en la plataforma electrónica.

En consecuencia, y en respuesta al problema jurídico planteado, el auto del 3 de marzo de 2023, proferido por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Bogotá no se encuentra ajustado a derecho, por lo tanto, la Sala revocará esta decisión.

En consecuencia, se,

RESUELVE:

PRIMERO. – REVOCAR el auto del 3 de marzo de 2023 proferido por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a través del cual rechazó la demanda por no subsanar las falencias advertidas en el auto de admisión, por las razones expuestas. En consecuencia, dispóngase el estudio de admisión de los demás aspectos de inadmisibilidad.

SEGUNDO. - Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA
PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

Bogotá D.C., nueve (9) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: **Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

REFERENCIAS:

Expediente: 11001-33-42-048-2016-00191-02
Demandante: **ONOFRE ROJAS REINA**
Demandado: **UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD**
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El señor **Onofre Rojas Reina** acudió a la Jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el **Oficio núm. 210-604 del 2 de julio de 2015**, por el cual la Secretaría General de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – en adelante UNAD – negó la solicitud de reconocimiento y pago de prestaciones sociales derivadas del vínculo laboral surgido con la demandada, desde el año **2005 hasta el año 2012**.

A título de restablecimiento del derecho, solicita se condene a la demandada al pago de las cesantías, intereses, vacaciones, prima de servicios e indemnización moratoria de que trata el artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo.

Finalmente solicitó el pago del ajuste al valor de las sumas reconocidas -indexación-, de los intereses moratorios, el pago de las costas procesales y agencias en derecho, y se condene a la entidad "*extra y ultra petita*".

2. Hechos y omisiones¹

Los hechos en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- Afirma el accionante que prestó sus servicios a la UNAD desde el año 2005 hasta el año 2012, vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios.
- El objeto del contrato se limitó al desarrollo de actividades de atención de explotaciones agropecuarias y labores de servicios de granja en el Centro de Educación a Distancia – en adelante CEAD – ubicado en el municipio de Zipaquirá (Cundinamarca).

- Aduce que si bien desde el punto de vista forma su vinculación se encontraba regida por un contrato de prestación de servicios, en realidad el señor Rojas Reina se hallaba sometido a subordinación jurídica en los siguientes términos:
 - Subordinación de tiempo: el actor cumplía un estricto horario, el cual iniciaba a las 5:00 a.m. para la realización de actividades de ordeño.
 - Subordinación de modo: la Supervisora era la persona encargada día a día a establecer cuáles eran las labores que debía realizar, a manera de ejemplo referenció el arreglo de mesas y limpieza de corrales.
 - Subordinación de lugar: el desarrollo de las labores se dio de forma permanente en el CEAD del municipio de Zipaquirá (Cundinamarca).
- Sostiene que por la prestación de los servicios prestados percibió una remuneración mensual; la última asignación percibida fue equivalente a la suma de \$1.200.000 m/cte.
- Afirma que nunca percibió pago por concepto de cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, prima de servicios, ni demás emolumentos.
- El 21 de noviembre de 2013, el señor Rojas Reina adelantó una citación a la UNAD por intermedio del Ministerio del Trabajo, con la finalidad de adelantar diligencia de conciliación.
- Mediante solicitud radicada en el mes de junio de 2015, el señor Onofre Rojas Reina pidió a la UNAD la existencia de la relación laboral, así como el reconocimiento y pago de las prestaciones laborales y sociales como consecuencia de dicha declaración.
- La Secretaría General de la UNAD mediante Oficio núm. 210-604 del 2 de julio de 2015, negó los pedimentos formulados por el señor Rojas Reina.
- Inconforme con la decisión adoptada el actor presentó recurso de reposición y en subsidio apelación, el cual fue rechazado por extemporáneo.

3. Las pruebas aportadas

El señor **Onofre Rojas Reina**, señaló en el libelo introductorio que en desarrollo de varios contratos de prestación de servicios, se desempeñó como personal de apoyo asistencial en labores agropecuarias y de granja en el CEAD de la UNAD sede Zipaquirá; y que en su ejecución se configuraron los elementos de una vinculación laboral, por lo tanto, solicita sea reconocida la existencia del contrato realidad y, en consecuencia, se proceda al pago de las acreencias laborales, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir.

Obran en el expediente, copias de los contratos de prestación de servicios signados entre las partes y certificaciones expedidas por la Coordinación Jurídica y Contratación de la Secretaría General de la UNAD, documentales que acreditan que entre el señor **Onofre Rojas Reina** y la **entidad accionada**, se suscribieron los siguientes contratos:

Contrato	Objeto del contrato	Desde	Hasta	Folio ²
226 de 2005	Desarrollar actividades de atención de explotaciones agropecuarias y labores de servicio de granja en el CEAD de	15 de abril de 2005	31 de diciembre de 2005	5 a 9

104 de 2006	Desarrollar actividades de explotaciones agropecuarias y "laborales" de servicio general en la Granja del CEAD de Zipaquirá.	16 de enero de 2006	30 de junio de 2006	10 a 13
574 de 2007	Prestar servicios para apoyar en las actividades agropecuarias y demás labores de la Granja el Cedro de Zipaquirá.	14 de agosto de 2006	31 de octubre de 2006	19 a 23
983 de 2006	Desarrollar actividades de apoyo en actividades agropecuarias y demás labores relacionadas con la granja el Cedro en el CEAD de Zipaquirá.	20 de octubre de 2006	31 de diciembre de 2006	14 a 18
193 de 2007	Desarrollar las actividades de atención de explotaciones agropecuarias, bovinos, gallina ponedora, pollo de engorde, lombricultivo, caprina, apiario, hidropónico, manejo de praderas y labores de servicio general de granja en el CEAD de Zipaquirá.	1º de febrero de 2007	31 de diciembre de 2007	24 a 28
302 de 2008	Apoyo técnico en actividades operativas para el desarrollo de actividades de atención básica de ganado de leche, gallina ponedora, pollo de engorde, lombricultivo, caprinos, apiario, equino, hidropónico, manejo de praderas y labores de servicio general que se requieren para el funcionamiento de la granja didáctica experimental El Cedro.	11 de marzo de 2008	31 de julio de 2008	34 a 38
712 de 2008	Apoyo asistencial en actividades operativas para la atención básica de bovinos, galpones y aprisco en la granja didáctica El Cedro.	1º de agosto de 2008	15 de diciembre de 2008	29 a 33
187 de 2009	Apoyo asistencial en actividades operativas para la atención básica de bovinos, galpones y aprisco en la granja didáctica del CEAD Zipaquirá.	23 de enero de 2009	30 de diciembre de 2009	39 a 43
060 de 2010	Apoyo asistencial en actividades operativas para la atención básica de bovinos, galpones y aprisco en la granja didáctica del CEAD Zipaquirá.	18 de enero de 2010	31 de diciembre de 2010	44 a 48
092 de 2011	Prestar el apoyo asistencial en las actividades operativas para la atención básica de especies menores, galpones y aprisco en la granja didáctica del CEAD Zipaquirá.	18 de enero de 2011	30 de diciembre de 2011	49 a 53
003 de 2012	Prestar apoyo a la granja didáctica del CEAD de Zipaquirá brindando asistencia en actividades agropecuarias, limpieza de establos, laboratorios, ordeño de vacas y lombricultivos, y alimentación de semovientes.	10 de enero de 2012	31 de diciembre de 2012	54 a 58
003 de 2012 Otrosí	Por solicitud de la Supervisora se requiere incorporar obligaciones específicas al contrato en mención: - Aseo y mantenimiento del galpón de	-	-	59

- Aseo y mantenimiento de conejos.			
------------------------------------	--	--	--

Se allegó copia de los términos de referencia que justificaron la contratación del actor, en donde el Director del CEAD Zipaquirá expone luego de identificar el objeto contractual que la justificación de la vinculación se centra en *“el cumplimiento con las directrices dadas por la rectoría se hace necesario la contratación de personal para prestar apoyo en el área académico – administrativo en las instalaciones de la Universidad en el Cead de Zipaquirá”*³.

Los términos de la propuesta presentada por el actor ante la UNAD hacen mención al menos de tres enfoques para la contratación⁴, del siguiente modo:

“Señores Unad, por medio de la presente pongo a consideración la propuesta de trabajo a desarrollarse en la granja didáctica experimental El Cedro, ubicada en el municipio de Zipaquirá.

Como operario agropecuario mis labores se desarrollarán en las explotaciones de bovinos, avicultura, (...) caprinos, lombricultivo, equinos, apiario, manejo de praderas y las explotaciones que se proyecten, desde los aspectos técnicos, de manejo, nutrición y operativos de las diferentes explotaciones.

Como operario de oficios varios mis labores a desarrollar son: mantenimiento de zonas verdes y ornato de la granja y la sede centro, labores de mantenimiento y reparación de instalaciones locativas y oficios varios.

Como operario de apoyo a la labor académica, apoyar a los tutores en el desarrollo de prácticas de campo, facilitando los medios y los materiales que estos requieran para el desarrollo de las prácticas.

Todas estas labores están encaminadas al cumplimiento del plan operativo de la zona centro de Cundinamarca a la cual deseo prestar mis servicios.”

Una vez signados los contratos de prestación de servicios, de ellos se establecieron las actividades ejecutadas por el entonces contratista; a manera de ejemplo se traen las señaladas en el Contrato de Prestación de Servicios núm. 712 de 2008⁵ cuyo contenido es del siguiente tenor literal:

1. Prestar los servicios para el desarrollo del contrato dentro de los plazos establecidos en el objeto.
2. El contratista desarrollará los productos contratados en el objeto del contrato.
3. El contratista deberá acreditar su afiliación vigente a cualquier sistema de prestación de servicios de salud y pensión. Por lo cual el incumplimiento de esta obligación será causal para la imposición de multas sucesivas hasta tanto se dé el cumplimiento previa verificación de la mora mediante liquidación efectuada por la entidad administradora acorde a lo previsto en el artículo 50 Ley 789/02, Ley 828/03 y Ley 797 de 2003, y el Decreto 1703 de 2002, artículo 23. En lo referente al Sistema General de Riesgos Profesionales el contratista deberá dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 del Decreto 2800 de 2003.
4. Cumplir con el objeto del contrato en la forma y tiempo pactado.

5. Las demás asignadas por el supervisor y que sean inherentes a la labor desempeñada.

Ahora bien, la prueba documental que reposa en el plenario da cuenta de la existencia de sendos informes de actividades que ilustran sobre las diversas actividades desplegadas por el señor Onofre Rojas Reina con ocasión de los contratos de prestación de servicios, se registran entre muchas otras, las siguientes⁶:

- Ordeño de vacas, entrega de leche
- Limpieza del establo, de potreros y recogida de árboles caídos por borrasca
- Recolección del abono
- Riego de abono en potreros o en el lombricultivo,
- Alimentación de ganado bovino, equinos, gallinas, terneros, cabras y pollos de engorde
- Recolección de huevos
- Labores de matadero de pollos
- Rotación de potreros
- Adecuación del galpón de pollo de engorde
- Ayuda en el sacrificio de animales para el anfiteatro
- Mantenimiento de zonas verdes e instalaciones y ornato de la granja
- Mantenimiento y aseo del anfiteatro
- Mantenimiento de aromáticas y vivero, pregerminación y germinación
- Mantenimiento (avena forrajera)
- Mantenimiento de invernaderos para ciclos educativos
- Cuidado de animales
- Ayuda a prácticas de estudiantes
- Corte y siembra de pasto maralfalfa
- Apoyo en visita de colegios
- Reconstrucción del lombricultivo
- Parada de poste de luz
- Arreglo de cercas
- Recogida de pollinaza y humus para preparación de abono
- Recibo de pollitos de un (1) día
- Descargue viaje de cascarillas
- Empaque de gallinaza, cascarillas y humus
- Construcción de bodega
- Disposición final de cadáveres del anfiteatro
- Arreglo de sistema de riego
- Apoyo a la preparación del suelo para la siembra de pasto y esparcimiento de semillas de pasto
- Construcción de instalaciones para el aprisco
- Arreglo de apiario
- Cargue de camas en lombricultivo
- Inventario de materiales
- Recolección de leña
- Construcción de líneas de ladrillos y zanjas para conjurar inundación a cama de aves

2. La sentencia de primera instancia

El Juzgado Cuarenta y Ocho Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá profirió sentencia el 26 de septiembre de 2022, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda, decisión contra la cual la parte demandante interpuso recurso de apelación.

El trámite de apelación de sentencia fue asignado al Despacho del Magistrado Ponente y se encuentra pendiente de dictar sentencia de segunda instancia.

II. CONSIDERACIONES

2.1. De las reglas de competencia general en la Jurisdicción Contencioso Administrativo y en la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y seguridad social

El numeral 4º del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al establecer la regla general de competencia asignada a la jurisdicción estableció:

“Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)

4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.”

Por su parte el artículo 105 del mismo ordenamiento establece las excepciones y asuntos de los cuales no conoce la jurisdicción, veamos:

“Artículo 105. Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

(...)

4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.”

Aunado a lo anterior el artículo 2º de la Ley 712 de 2011 que modifica el Código Procesal del Trabajo, determinó la competencia general para la Jurisdicción Ordinaria Laboral en los siguientes términos:

“Artículo 2º. Competencia General. La Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social conoce de:

*1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.
(...)”*

La H. Corte Constitucional en auto núm. 441 de 2022⁷, al dirimir un conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Tunja y el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Tunja, relacionado con una controversia del genéricamente denominado contrato realidad de personal que ejecuta labores de mantenimiento y conservación de infraestructura determinó lo siguiente:

"21. Tratándose de asuntos correspondientes a la jurisdicción de lo contencioso administrativa y a la jurisdicción ordinaria, especialidad laboral, de un lado, el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- establece que corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer, entre otros, los procesos "relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado". Adicionalmente, el artículo 105 del CPACA, hace alusión a las excepciones de la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, donde se destacan "4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales". De otro lado, el artículo 2 del Código de Procedimiento de Trabajo y de Seguridad Social -CPTSS- dispone que la jurisdicción laboral ordinaria conoce, entre otros, de los "conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo", disposición que debe ser entendida en el marco del artículo 15 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), que señala: "Corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción".

22. De modo que a la jurisdicción de lo contencioso administrativa corresponden los asuntos laborales relativos a la relación laboral existente entre los empleados públicos y el Estado, derivada de una relación legal y reglamentaria. Mientras que a la jurisdicción ordinaria laboral le corresponden los conflictos jurídicos originados "directa o indirectamente en el contrato de trabajo", con independencia de que el empleador sea un particular o una entidad pública.

23. En tal medida, la naturaleza del vínculo del demandante con la entidad pública permite vislumbrar la jurisdicción competente para el caso concreto, siendo necesaria la distinción entre empleado público o trabajador oficial. Para identificar el tipo de servidor público que ocupa el asunto, es necesario analizar la naturaleza del vínculo que tiene con el Estado y las funciones que desarrolla. La Corte Constitucional ha mencionado, por ejemplo, que la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se determina mediante dos criterios concurrentes: el orgánico y el funcional, esto es, "la naturaleza jurídica de la entidad demandada y la calidad jurídica (determinada por la naturaleza del vínculo laboral y las funciones que desempeña) del sujeto que demanda"⁸.

(...)

25. para efectos de dirimir el conflicto, cuando no hay elementos suficientes que determinen con claridad la naturaleza del vínculo que podría tener el trabajador -como ocurre en algunos casos en los que se pretende que se declare la existencia de un contrato realidad con el Estado-, debe acudirse a la regla general de vinculación de la entidad correspondiente para vislumbrar razonablemente sobre cuál jurisdicción recae la competencia del asunto.

(...)

se especifica que son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física.

(...)

Regla de decisión. De conformidad con el artículo 105.4 del CPACA, en concordancia con los artículos 2 del CPTSS y 15 del CGP, la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral es la competente para conocer las demandas en las que se solicita declarar la existencia de una relación laboral (...) siempre que prima facie sea posible establecer que las funciones que desempeñó el demandante fueron propias de un trabajador oficial."

Aunque la providencia citada hace referencia a las Empresas Sociales del Estado, los argumentos allí expuestos también son aplicables a otras entidades públicas en donde existan trabajadores oficiales. Al respecto, es de anotar que, de acuerdo con lo dispuesto en el primer inciso del artículo 5° del Decreto Ley 3135 de 1968⁹, son trabajadores oficiales, quienes se desempeñen en construcción y sostenimiento de obras públicas. La norma en comento establece:

“Artículo 5. Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. (...)”

Además, el artículo 4° del Decreto 2127 de 1945¹⁰, que reglamentó la Ley 6^a¹¹ del mismo año, dispone:

“Artículo 4. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, las relaciones entre los empleados públicos y la administración Nacional, Departamental o Municipal no constituyen contratos de trabajo, y se rigen por leyes especiales, a menos que se trate de la construcción o sostenimiento de las obras públicas, o de empresas industriales, comerciales, agrícolas o ganaderas que se exploten con fines de lucro, o de instituciones idénticas a las de los particulares o susceptibles de ser fundadas y manejadas por estos en la misma forma.”

Entonces, para determinar la Jurisdicción competente, es necesario establecer la naturaleza del vínculo existente entre la parte demandante y la entidad pública demandada, así como las funciones desarrolladas y, cuando se trate de un asunto en donde se invoque la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades porque aparentemente se simuló una relación laboral a través de contratos de prestación de servicios, la naturaleza de las funciones determinará la autoridad judicial que debe conocerlo y, si se trata de actividades propias de un trabajador oficial, el conocimiento corresponde a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral, debido a que su forma de vinculación es mediante contrato de trabajo.

En lo que hace a la definición de las actividades relacionadas con el concepto de obra pública y su ejecución por parte de trabajadores oficiales, debe señalarse que la Corte Suprema de Justicia¹² ha determinado que comprende una amplia gama de labores que nutren dicho concepto, así lo expresó la Corporación:

“[E]n la actualidad, la línea jurisprudencial al respecto, como se adujo en la sentencia CSJ SL4440-2017, reiterada en las sentencias CSJ SL7783-2017 y CSJ SL3934-2018, sostiene que las actividad de los trabajadores oficiales, en torno al concepto de construcción y mantenimiento de “obra pública”, se refiere tanto a las actividades de fabricación, instalación, montaje o demolición de estructura, infraestructura y edificaciones, como al “[...] conjunto de actividades orientadas a la conservación, renovación y mejora del bien construido, lo cual implica intervenciones para su reparación de base, transformación estructural, garantía de prolongación de su vida útil y engrandecimiento”(....).”

⁹ Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional

2.2. De la falta de jurisdicción

El artículo 138 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone:

“Artículo 138. Efectos de la declaración de falta de jurisdicción o competencia y de la nulidad declarada. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas. (...)

Subrayado del texto original

De acuerdo con la norma transcrita, advertida la falta de jurisdicción o competencia el proceso se remitirá de forma inmediata al juez competente, sin perjuicio de la validez de la actuación, excepto cuando se haya proferido sentencia, la cual deberá invalidarse.

2.3. Del caso concreto

La Sala encuentra que las pretensiones de la demanda se dirigen a plantear la discusión sobre la existencia de la relación laboral (contrato de trabajo) y consecuentemente se ordene el pago de todas y cada una de las acreencias laborales a las que el actor considera tener derecho derivadas de ese vínculo contractual. Es decir, el impacto de la categorización en el marco de la relación laboral corresponde a la de trabajador oficial, circunstancia por la cual se presenta la falta de jurisdicción.

De acuerdo con el análisis probatorio que se adelanta por esta Sala de Decisión se logra establecer que las documentales son concluyentes en señalar que el actor prestó sus servicios a la entidad estatal sustancialmente para la ejecución de labores de conservación y mantenimiento de la Granja El Cedro ubicada en el municipio de Zipaquirá – Cundinamarca, las cuales involucraron entre otras la construcción de zanjas, líneas de ladrillos para protección de camas en áreas de descaso de animales, bodega e instalaciones en general conforme las necesidades propias de la granja tecnificada experimental, labores de mantenimiento, aseo y limpieza, entre otras, que permiten inferir que la calidad presuntamente desempeñada por el señor Onofre Rojas Reina se trata de una de aquellas cuya vinculación recae en un contrato de trabajo, y no en una relación de orden legal y reglamentario.

Así las cosas, en atención a que las actividades desempeñadas por el demandante son aquellas propias de un Trabajador Oficial, esta Jurisdicción no podía conocer el proceso y mucho menos emitir sentencia.

De acuerdo con lo expuesto, se declarará la falta de Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para conocer del presente proceso, y en consecuencia se ordenará la remisión del expediente a los Juzgados Laborales del Circuito Judicial de Zipaquirá - Cundinamarca (Reparto) para que asuman el conocimiento del asunto¹³.

Atendiendo las consideraciones expuestas, la Subsección "F" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

RESUELVE

PRIMERO.- Invalidar la sentencia proferida el 26 de septiembre de 2022, por el Juzgado Cuarenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá, de acuerdo con lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO.- Remitir el expediente al Centro de Servicios de los Juzgados Laborales del Circuito de Zipaquirá (Reparto), para que asuman el conocimiento del proceso, conforme a lo expuesto.

TERCERO.- Declarar que las pruebas practicadas dentro del proceso conservarán su validez y tendrán eficacia respecto de quienes tuvieron la oportunidad de controvertirlas.

CUARTO.- Teniendo en cuenta que el señor **Onofre Rojas Reina** cuenta con amparo de pobreza decretado por el Juzgado de primera instancia, por el Sistema Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo adelántense las gestiones necesarias para dar continuidad a la representación judicial del aquí demandante.

QUINTO.- Por Secretaría remítase copia de la presente decisión al Juzgado Cuarenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA
PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN "F"**

MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

Bogotá D.C., cuatro (04) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado No.: 25000-23-42-000-2021-00681-00
Demandante: CLAUDIA CONSUELO LADINO MARTÍNEZ
Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR- ICFES

Por haber sido presentado y sustentado oportunamente, **CONCEDER** en el efecto suspensivo, para ante el H. Consejo de Estado el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada contra la sentencia proferida por esta Corporación el 6 de junio de 2023, de acuerdo con lo regulado en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011.

Por secretaría **REMÍTASE** el expediente al H. Consejo de Estado para lo de su competencia, previas las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, en virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.