



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Auto N° 151

Magistrada: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

PROCESO	EJECUTIVO
REFERENCIA:	1100133420542016-00308-01
DEMANDANTE:	NORBERTO REYES RAMOS
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PENSIONES DE CUNDINAMARCA
ASUNTO:	APELACIÓN AUTO- DA POR TERMINADO EL PROCESO

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto y sustentado por la parte ejecutante, contra el auto proferido el 25 de octubre de 2018 por el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se modificó la liquidación del crédito presentada por la parte ejecutante.

I. ANTECEDENTES

1. El señor Norberto Reyes Romero, a través de apoderado, interpuso demanda ejecutiva en la que solicitó que se librara mandamiento de pago a su favor y en contra de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca por la suma de ciento un millones trescientos ochenta y siete mil ochocientos veintitrés pesos (\$101.387.823) por concepto de mesadas atrasadas e indexación derivados de la sentencia proferida por el Juzgado 4 Administrativo de Descongestión de Bogotá de fecha 30 de septiembre de 2013. (fls. 1-6)
2. En audiencia celebrada el 24 de abril de 2018, el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito de Bogotá profirió sentencia de primera instancia, en la que desestimó las excepciones de pago y regulación y/o pérdida de intereses en contra del acreedor grupo empresarial vías de Bogotá S.A.S. y en consecuencia, ordenó seguir adelante con la ejecución en los términos señalados en el mandamiento de pago (esto es, por la suma de \$28.709.716). (fls. 196-202)
3. El ejecutante presentó memorial de liquidación del crédito el día 7 de mayo de 2018, en el que indicó que la suma que se le adeuda corresponde a ciento diecisiete millones novecientos cuarenta y siete mil trescientos noventa y nueve pesos (\$177.947.399) de los cuales \$80.842.923 corresponden a diferencias en las mesadas pensionales. (fls. 213-222)

4. De la liquidación de crédito presentada por la parte ejecutante se corrió traslado a la parte ejecutada, quien objetó la liquidación señalando que en ella se desconoce que en la sentencia que constituye el título ejecutivo de recaudo se declararon prescritas las mesadas causadas con anterioridad al 4 de diciembre de 2005, razón por la cual la liquidación no puede incluir las diferencias en las mesadas desde el año 1993.

En esa medida aportó una liquidación alternativa por la suma de \$19.097.081. (fls. 225-241)

II. PROVIDENCIA APELADA

En el auto proferido el 25 de octubre de 2018, la jueza de primera instancia señaló que no resultan de recibo las liquidaciones efectuadas por las partes en la medida en que la propuesta por la parte actora toma valores que fueron declarados prescritos en la sentencia que constituye el título ejecutivo de recaudo.

Así mismo sostuvo respecto a la presentada por la entidad demandada que en esta no se incluyó el capital ordenado en la sentencia que ya se encuentra ejecutoriada (lo que en su criterio implica que no puede modificarse el valor) y que tampoco se liquidaron los intereses conforme el C.C.A., vigente para la fecha de expedición del título.

En esa medida, consideró que la liquidación que debía aprobarse es la efectuada por la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos obrante en el expediente toda vez que en esta se incluye la indexación de las diferencias en las mesadas pensionales causadas entre el 4 de diciembre de 2005 hasta el 23 de octubre de 2013 y los intereses moratorios que se causaron sobre estas sumas, razón por la que determinó que la entidad ejecutada adeuda al señor Norberto Reyes Ramos la suma de \$31.800.531 por concepto de capital y \$36.591.614 por concepto de intereses moratorios. (fls. 294-295)

III. RECURSO DE APELACIÓN

La parte ejecutante interpuso oportunamente recurso de apelación en el cual señaló su inconformidad con la liquidación del crédito acogida por la juez de primera instancia en los siguientes términos:

Sostuvo que la sentencia que constituye el título ejecutivo de recaudo ordena **(i)** la indexación del reajuste realizada a la pensión del señor Norberto Reyes Ramos conforme la Ley 6ª de 1992 y el Decreto 2108 de ese mismo año, **(ii)** declara la prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 4 de diciembre de 2005 y **(iii)** ordena el pago de intereses corrientes y moratorios.

En esa medida, estimó que no hay lugar a declarar la prescripción de la indexación (pues esta solo se predica de las mesadas), razón por la que se debe ordenar el reajuste de las sumas reconocidas por el período comprendido entre enero de 1993 y la ejecutoria de la sentencia.

De otra parte indicó que la etapa de la liquidación del crédito es en la que se determina el monto de la obligación como quiera que las sentencias que profiere la jurisdicción contenciosa administrativa son en abstracto.

Finalmente y tras referir el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, solicitó que se liquide la obligación conforme lo ordenado en la sentencia teniendo en cuenta la indexación, la liquidación de mesadas y los intereses. (fls. 296-302)

IV. AUTO QUE CONCEDIÓ LA APELACIÓN

Mediante auto de 22 de noviembre de 2018, el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá concedió el recurso de alzada en el efecto suspensivo contra el proveído de fecha 25 de octubre de 2018, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 446 del CGP. (fl. 306)

V. CONSIDERACIONES

1. Procedencia del recurso de apelación

El recurso interpuesto es procedente de conformidad con lo previsto en el numeral 3º del artículo 446 del Código General del Proceso que establece que el auto que aprueba la liquidación del crédito o su actualización es apelable cuando el juez resuelve una objeción o altera de oficio la cuenta.

2. Problema jurídico

En el caso bajo examen el problema jurídico se centra en determinar si la liquidación del crédito aprobada por el *a quo* a través de la providencia impugnada, se ajusta o no a los lineamientos impartidos en la sentencia que ordenó seguir adelante con la ejecución, o si por el contrario, debe acogerse la liquidación presentada por la parte ejecutante.

3. Marco normativo y jurisprudencial

3.1. Cuestión previa- Principio de no reformatio in pejus

La Constitución Política de 1991 en su artículo 31 estableció como principios en las actuaciones judiciales, el de la doble instancia y la prohibición de la denominada "*reformatio in pejus*".

En concordancia, el Código General del Proceso, aplicable a los procesos contenciosos administrativos en virtud de la remisión realizada en el artículo 306 del C. P. A. C. A., establece a su vez en el artículo 328:

“El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

(...)

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.”

Ahora bien, sobre la interpretación de este principio en materia contenciosa administrativa ha señalado la Corte Constitucional¹:

“...la garantía de la non reformatio in pejus también se constituye en un límite a la competencia del fallador de segunda instancia, establecido así por la propia Constitución. Sobre el tema, se pronunció esta Corporación en el año 1993 en los siguientes términos:

(...)

23.3. De igual forma, esta Corte ha referido que la prohibición de la reformatio in pejus, es una garantía que no es única del derecho penal o de los procesos de naturaleza punitiva, sino que ésta es extensiva en otras materias. Sobre el particular, esta Corte se pronunció en la sentencia T-233 de 1995^[37], en la que afirmó lo siguiente:

“la prohibición de reformar la condena en perjuicio del apelante único no solamente es aplicable en materia penal, ni tampoco está limitada a las sentencias judiciales, sino que, por el contrario, cubre otras ramas del Derecho y se hace exigible en las actuaciones administrativas y particularmente en las disciplinarias, las cuales -se repite- son de clara estirpe sancionatoria” (subraya por fuera del texto)

De manera posterior, en el año 2006, esta Corporación profirió la sentencia T-291^[38], en la que se hizo referencia a que la prohibición de reforma en perjuicio del apelante también “supone la realización del principio tantum devolutum quantum appellatum, como que la competencia del superior frente a una apelación solitaria se halla limitada para revisar lo desfavorable” y, que en esa medida, se torna en un derecho fundamental del apelante único, puesto que responde a la lógica de las reglas del recurso, debido a que quien interpone un recurso lo hace respecto de lo desfavorable.

La anterior posición, fue reiterada en la reciente sentencia T-204 de 2015^[39] en la que se estableció que “existe una limitación legal que impide al juez de segunda instancia realizar un control de legalidad abstracto y exhaustivo sobre la sentencia de primera instancia, toda vez que la competencia del mismo se circunscribe, explícitamente, a aquello que fue alegado en el recurso de apelación. En similar sentido, al entenderse que la apelación fue interpuesta en lo desfavorable al apelante, el juez de segunda instancia no podrá desmejorar la situación jurídica del apelante único, pues ello quebrantaría, consecuentemente, el derecho fundamental a la no reformatio in pejus”.

23.4. La prohibición de la reformatio in pejus también ha sido extendida a los procesos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no sólo porque se trata de un mandato establecido en la Constitución, sino porque ha tenido desarrollo legal tanto en el Decreto 01 de 1984^[40], como en la Ley 1437 de 2011^[41]:

(...)

Debido a la remisión que hace la normativa administrativa^[42] al Código de Procedimiento Civil, es necesario anotar que en el artículo 357 de la citada norma, se estableció que la apelación se entiende interpuesta en lo

¹ C. Const., Sent. T-455 de 25 de agosto de 2016, M. P. Alejandro Linares Cantillo

desfavorable al apelante y no se podrá hacer modificaciones en perjuicio de éste último, cuando sólo exista su interés^[43], norma reiterada en el Código General del Proceso^[44].

Así también ha sido reconocido por el Consejo de Estado, Corporación que en sentencia del 7 de octubre de 2014^[45], consideró que la competencia funcional del superior se delimita por aquello que se encuentra contenido en el recurso de apelación y, que en esa medida, no puede el fallador de segunda instancia agravar la situación definida por el a quo para el apelante único, pues de lo contrario se impondría un límite excesivo al libre ejercicio de los recursos y, por tanto, se vulnerarían garantías constitucionales. Al respecto, la citada providencia refirió lo siguiente:

“Por otra parte, si bien es cierto la competencia funcional del superior se delimita por aquello que fue objeto del recurso de apelación, cuando se trate de un “apelante único”, de esto no se sigue que el juez pierda competencia para valorar los medios probatorios que le permitan estimar o denegar lo que es objeto del recurso. **La regla constitucional que proscribe la reformatio in peius, contenida en el inciso segundo del Artículo 31 de la Constitución, impone al juez el deber de abstenerse de agravar la situación definida en la sentencia primera instancia, cuando se esté en presencia de “un único interés o múltiples intereses no confrontados”, esto es, de un “apelante único”. Su finalidad, por tanto, es permitir el libre ejercicio de los recursos, sin que por el hecho de la impugnación se deriven efectos nocivos para el apelante único, respecto de las situaciones ventajosas reconocidas por el juez de primera instancia”.**

23.5. De lo transcrito anteriormente, se puede establecer que la prohibición de la reformatio in peius es un derecho fundamental establecido en la Constitución, con el fin de instituir una de las reglas básicas de los recursos, la cual hace referencia a que el juez que conoce de la apelación sólo podrá pronunciarse respecto de lo desfavorable cuando existe un solo interés. En esa medida, se trata de un límite constitucional y legal a la competencia del fallador de segunda instancia, puesto que no podrá ejercer un control exhaustivo de la sentencia proferida por el a quo, sino que deberá ceñirse a lo establecido en el recurso y, por tanto, no podrá hacer más gravosas las consecuencias a quien ejerció el derecho a la doble instancia.”

No obstante lo anterior, el Consejo de Estado ha admitido que el principio de la “no reformatio in peius” admite limitaciones, tal y como se estableció en sentencia de tutela proferida el 19 de enero de 2017, en la que se indicó:

“Esta Corporación ha indicado que la non reformatio in peius no es un derecho fundamental absoluto o ilimitado², lo que ha sido avalado recientemente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional al indicar que “al juez de segunda instancia le está prohibido pronunciarse sobre las situaciones que no hayan sido planteadas en el recurso, **salvo contadas excepciones**”³, valoración que se debe hacer caso a caso. De igual modo, se debe indicar que su materialización está ligada a la garantía del debido proceso en tanto el funcionario judicial de segunda instancia se debe limitar, en principio, a lo que en la apelación se indica como lo desfavorable para el apelante.

No obstante, **de manera excepcionalísima el ad quem cuando encuentre que la decisión de primera instancia es manifiestamente ilegítima, puede entrar a estudiar cuestiones propias del debate jurídico así no hayan sido objeto del recurso de apelación. Dicho de otra manera, un funcionario judicial al advertir que se están consolidando situaciones jurídicas en**

² Cfr., Sentencia del 10 de febrero de 2016, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Expediente N° 47001-23-31-000-2000-00757-01 (35264)

³ Cfr., Sentencia T – 455 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

abierta contradicción del ordenamiento jurídico, no puede rehusarse a efectuar algún tipo de pronunciamiento sólo bajo la consideración de que fue un asunto que no se planteó en el escrito de apelación.⁴

Dicho lo anterior, se advierte que, si bien el principio de *no reformatio in pejus* es un derecho de las partes que limita la competencia del juez de primera instancia, no por ello tiene carácter absoluto, pues tal y como lo ha advertido la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, en tratándose de una decisión manifiestamente ilegítima el *ad quem* puede en forma excepcional, emitir pronunciamiento sobre otros puntos, con el fin de evitar que se consoliden situaciones jurídicas en abierta contradicción del ordenamiento jurídico.

3.2. Cuestión previa- Naturaleza del proceso ejecutivo

Antes de descender en el estudio de fondo, el Despacho estima conveniente recordar, en relación con la obligación sobre la que se sigue adelante la ejecución, que el Consejo de Estado, en providencia de 28 de noviembre de 2018⁵ (en la cual se reiteran anteriores pronunciamientos), ha señalado frente al particular lo siguiente:

“...el Consejo de Estado en diversas oportunidades ha analizado la anterior disposición, en consonancia con el artículo 430 del Código General del Proceso y la facultad de saneamiento prevista en el artículo 42 ibidem, concluyendo que **el mandamiento de pago no se convierte en una situación inamovible para el juez, pues con posterioridad a la expedición de esta providencia es posible variar el monto de las sumas adeudadas con el fin de adoptar una decisión que se ajuste a la realidad procesal de cara al título ejecutivo, así como a los demás elementos de juicio que obren en el expediente.** Esta conclusión se ha fundado en los siguientes razonamientos:

- i) El juez no se encuentra facultado para abstenerse de tramitar los procesos ejecutivos, por considerar que lo pretendido excede lo ordenado en la sentencia judicial objeto de cumplimiento, sin haber realizado el estudio jurídico correspondiente, pues tal apreciación debe ser objeto de debate a través de los mecanismos de contradicción y defensa establecidos para esta clase de procesos. En efecto, «la ley procesal solamente exige que con la demanda se acompañen los documentos que constituyan el título ejecutivo y que el mandamiento de pago debe librarse en la forma pedida por el actor, o, dado el caso, en la que el juez lo considere, de tal manera que cualquier reparo sobre las sumas cobradas debe ser objeto de debate durante el trámite procesal».
- ii) En la etapa de revisión de la liquidación del crédito que presenten las partes (artículo 446 del Código General del Proceso), el juez puede aprobarla o modificarla. A su vez, «este trámite no puede llevarse a cabo antes de que se surtan los pasos que la ley ha previsto para el proceso ejecutivo».
- iii) La estimación de la suma que el ejecutante considera adeudada no hace parte del título de recaudo que se pretende hacer valer en los procesos ejecutivos, sino que se trata de una tasación estimativa de los valores que a su juicio se deben pagar, razón por la que estas cuantías pueden ser controvertidas por el ejecutado a través de la presentación del recurso de reposición, la presentación de excepciones o en la etapa de liquidación del crédito.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 19 de enero de 2017, C. P. Stella Jeannette Carvajal, Exp. 11001-03-15-000-2015-02281-01

⁵ C. E. Sec. Segunda, Auto 23001-23-33-000-2013-00136-01(1509-16), nov. 28/2018, C. P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

iv) **Si con posterioridad a librar el mandamiento de pago, el juez se percató que aquél se profirió por mayor valor al que correspondía de conformidad con la sentencia judicial cuyo cobro se pretendía, está facultado para subsanar la inconsistencia advertida, pues los artículos 42 del Código General del Proceso y 207 del CPACA le imponen el deber de realizar el control de legalidad de la actuación procesal, una vez agotada cada etapa del proceso.**

v) En consonancia con lo anterior, en un caso en que se libró mandamiento de pago con inclusión de prestaciones sociales que no fueron reconocidos en la sentencia objeto de ejecución, esta Corporación sostuvo que «los autos ilegales, como lo es aquel que libró el mandamiento por una suma superior a la que correspondía, no atan al juez ni a las partes pues carecen de ejecutoria», por lo cual la autoridad judicial puede hacer un control de legalidad posterior y subsanar las imprecisiones que evidencie.

Además, «el papel del juez ordinario en el Estado Social de Derecho es el del funcionario activo, vigilante y garante de los derechos materiales que consulta la realidad subyacente de cada caso para lograr la aplicación del derecho sustancial, la búsqueda de la verdad y, por ende, la justicia material, por lo que al advertir un error debe proceder a subsanarlo para no seguir incurriendo en el mismo, más aún, cuando pueden estar comprometidos recursos públicos».

De lo anterior se colige que en el proceso ejecutivo el juez se encuentra facultado para modificar la liquidación del crédito en todas las etapas, pues corresponde a la naturaleza del proceso ejecutivo su variación, bien sea en ejercicio del control de legalidad de la actuación procesal o por ejemplo, por la prosperidad total o parcial de las excepciones propuestas por el ejecutado, entre otros.

En ese orden de ideas, en asuntos como el que se encuentra bajo estudio –en el cual se encuentra en controversia precisamente el monto por el que se sigue adelante con la ejecución- resulta claro que el juez puede analizar la liquidación del crédito realizada por la parte ejecutante para determinar si esta se encuentra acorde con el título ejecutivo que contiene la obligación.

3.3. De la liquidación del crédito

De conformidad con lo señalado en el numeral 4º del artículo 446 del Código General del Proceso, el trámite que debe seguirse para la liquidación del crédito y las costas, es el siguiente:

“**Art. 446.** Para la liquidación del crédito y las costas, se observarán las siguientes reglas:

1. Ejecutoriada el auto que ordene seguir adelante la ejecución, o notificada la sentencia que resuelva sobre las excepciones siempre que no sea totalmente favorable al ejecutado cualquiera de las partes podrá presentar la liquidación del crédito con especificación del capital y de los intereses causados hasta la fecha de su presentación, y si fuere el caso de la conversión a moneda nacional de aquel y de estos, de acuerdo con lo dispuesto en el mandamiento ejecutivo, adjuntando los documentos que la sustenten, si fueren necesarios.

2. De la liquidación presentada se dará traslado a la otra parte en la forma prevista en el artículo 110, por el término de tres (3) días, dentro del cual sólo podrá formular objeciones relativas al estado de cuenta, para cuyo trámite

deberá acompañar, so pena de rechazo, una liquidación alternativa en la que se precisen los errores puntuales que le atribuye a la liquidación objetada.

3. Vencido el traslado, el juez decidirá si aprueba o modifica la liquidación por auto que solo será apelable cuando resuelva una objeción o altere de oficio la cuenta respectiva. El recurso, que se tramitará en el efecto diferido, no impedirá efectuar el remate de bienes, ni la entrega de dineros al ejecutante en la parte que no es objeto de apelación.

4. De la misma manera se procederá cuando se trate de actualizar la liquidación en los casos previstos en la ley, para lo cual se tomará como base la liquidación que esté en firme.

PARÁGRAFO. El Consejo Superior de la Judicatura implementará los mecanismos necesarios para apoyar a los jueces en lo relacionado con la liquidación de créditos”.

Como se colige del precepto transcrito, una vez ejecutoriado el auto que ordena seguir adelante con la ejecución, o notificada la sentencia –siempre que esta no sea totalmente favorable al ejecutado-, se procederá a efectuar la liquidación del crédito, para lo cual las partes deberán presentar sus cuentas hasta la fecha de la radicación.

De dichas liquidaciones se corre traslado a la contraparte, y posteriormente, mediante auto, el juez conductor del proceso decide si aprueba o no la liquidación presentada.

4. Caso concreto

Para resolver es necesario indicar que en el presente caso la juez de primera instancia, al estudiar la objeción a la liquidación del crédito propuesta por la entidad ejecutante frente a la liquidación presentada por el ejecutante, procedió a modificar el estado de cuenta, razón por la cual aprobó como liquidación del crédito las sumas de \$31.800.531 por concepto de capital y \$36.591.614 por concepto de intereses moratorios

Inconforme, el ejecutante interpuso recurso de apelación contra dicha decisión argumentando que desconoce el precedente del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en materia de indexación por reajuste de la ley 6 de 1992 y que por lo tanto, le asiste derecho a que se efectúe la liquidación del crédito teniendo en cuenta que deben **(i)** indexarse las diferencias en las mesadas pensionales desde el 1 de enero de 1993 hasta la ejecutoria de la sentencia y **(ii)** reconocerse los intereses moratorios por el incumplimiento de la sentencia por parte de la entidad ejecutada.

Así las cosas y para desatar el recurso de alzada, procede el Despacho a aclarar los siguientes aspectos indispensables para determinar la obligación que se pretende ejecutar en el sub lite:

En ese orden, es menester recordar que mediante la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2013 dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del

derecho propuesta por el señor Norberto Reyes Ramos en contra del Departamento de Cundinamarca, el Juzgado Cuarto (4) Administrativo de Descongestión de Bogotá declaró la nulidad de la Resolución No. 699 de 12 de mayo de 2009, y en consecuencia dispuso:

(...) **SEGUNDO.** No se dispone el reconocimiento y la reliquidación de la pensión conforme a lo dispuesto en la Ley 6 de 1992 y el Decreto 2108, ambos de 1992, en razón a que ello ya fue ordenado mediante la Resolución No. No. 001629 del 1 de junio de 2004, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, pero se **CONDENA y ORDENA** al **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA** que el reajuste realizado a la pensión del señor NORBERTO REYES RAMOS, identificado con cédula de ciudadanía No. 289.547, conforme al artículo 116 de la Ley 6 de 1992 y el Decreto 2108, ambos de 1992, mediante la Resolución No. 001629 del 1 de junio de 2004, sea actualizado e indexado, conforme todo lo expuesto en la parte motiva, atendiendo para ello la fórmula indicada.

TERCERO: DECLARAR probada la excepción de prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 4 de diciembre de 2005, motivo por el cual el pago se realizará sobre las mesadas causadas con posterioridad, por la operancia del fenómeno de la prescripción trienal y descontando las sumas ya canceladas.

De la parte resolutive de la sentencia emerge con claridad la obligación a cargo de la accionada de pagar la indexación de los valores cancelados por concepto de reajuste de la Ley 6ª de 1992, esto es, de la suma reconocida en virtud de la Resolución No. 001629 de 1 de junio de 2004, decisión que encuentra sustento en la parte motiva en la cual se indicó:

“Se desprende de la lectura de la Resolución No. 001629 del 1 de junio de 2004, que la entidad demandada reajustó la pensión de jubilación de la demandante, conforme al artículo 116 de la Ley 6 de 1992 y el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992; y de la lectura de la Resolución No. 0609 del 21 de abril de 2009, se negó el reajuste pensional consagrado en las normas citadas, conforme lo solicitado, pese a que en dichos actos el Departamento de Cundinamarca se abstuvo de realizar la respectiva indexación monetaria a la cual tenía derecho el actor ya que se le estaban reconociendo derechos que traen consigo una remuneración económica que por el paso del tiempo pierden su valor adquisitivo.

En consecuencia, atendiendo que ya la entidad demandada mediante Resolución No. 001629 del 1 de junio de 2004, reajustó la pensión de jubilación del demandante, conforme al artículo 116 de la Ley 6 de 1992 y el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992, solo resta por razones de equidad y justicia, sobre la reliquidación realizada, se dé aplicación de lo dispuesto en el artículo 178 del C. C. A., que ordena la actualización de las condenas con base en el índice de precios al consumidor, posición que ha sostenido el Consejo de Estado, en cuanto a que dicho reconocimiento se debe dar como a continuación se expone:

(...)
Ahora bien, en atención a que la actora elevó la petición a la demandada el 4 de diciembre de 2008, dejando transcurrir más de 3 años entre la fecha en que se profirió la Resolución No. 001629 del 1 de junio de 2004 (fl. 3-6), mediante la cual se reliquidó la pensión de jubilación al actor, teniendo en cuenta que el fenómeno de la prescripción es una sanción a la inactividad de la parte interesada, este Despacho de Oficio, debe declarar la prescripción trienal de los factores laborales reclamados anteriores al 4 de diciembre de 2005...”

Así las cosas, se establece que, tal y como se vio en la transcripción de los apartes de la sentencia que constituye el título ejecutivo, en el caso del señor Norberto Reyes Ramos, el reajuste de la Ley 6 de 1992 ya había sido ordenado en sede administrativa y en forma previa a la expedición de la sentencia dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por la cual la orden del fallo solo se limitaba a la indexación de la suma fija ya reconocida.

Luego entonces, no hay lugar a diferencias ni indexación de mesadas causadas con posterioridad a la Resolución No. 001629 de 1 de junio de 2004 en el entendido que la mesada pensional del señor Norberto Reyes Ramos ya se encuentra reajustada conforme la Ley 6ª de 1992 y el Decreto 2108 del mismo año.

Ahora bien, bajo las consideraciones que anteceden, el ejecutivo de la referencia debía adelantarse por la suma que arroje la indexación de los valores reconocidos en la Resolución No. 001629 de 1 de junio de 2004 por concepto del reajuste de su mesada pensional con aplicación de la Ley 6 de 1992 y el Decreto 2108 de 1992, los cuales debieron actualizarse desde que se aplicó el reajuste (1º de enero de 1993) hasta la fecha en que se pagaron (es decir, el 1 de junio de 2004).

No obstante lo anterior y como quiera que desde el momento en que se efectuó el pago (esto es, el 1 de junio de 2004), las diferencias pensionales por concepto de indexación se convirtieron en una suma fija, es importante recordar que en el numeral tercero de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto (4) Administrativo de Descongestión de Bogotá el día 30 de septiembre de 2013, se declaró probada la excepción de prescripción de los valores adeudados derivados de la indexación de las sumas ajustadas en virtud de la Resolución No. 001629 de 1 de junio de 2004, con anterioridad al 4 de diciembre de 2005.

En ese sentido, al tratarse de un valor fijo que se debió cancelar en el año 2004, la obligación de pagar la indexación del valor reconocido en la resolución pluricitada a favor del señor Norberto Reyes Ramos se encuentra prescrita, tal y como se dispuso en el numeral tercero de la sentencia.

5. Conclusión

Bajo las consideraciones que preceden, se considera que en el presente asunto la sentencia que se invoca como título ejecutivo no arroja suma alguna a favor del ejecutante, razón por la que no le asiste razón a la juez de primera instancia al determinar que se adeudan las sumas de \$31.800.531 por concepto de capital y \$36.591.614 por concepto de intereses moratorios, toda vez que no existen diferencias en las mesadas pensionales que deban reconocerse a favor del ejecutante y la indexación del valor cancelado en virtud de la Resolución No. 001629 de 1 de junio de 2004 (que correspondía a una suma fija equivalente a quince millones trescientos treinta y cuatro mil pesos \$15.334.000) fue declarada prescrita.

Por ende, y teniendo en cuenta que corresponde a la Sala efectuar un control de legalidad en cada etapa del proceso ejecutivo, que en la etapa de liquidación del crédito se determinan las características de la obligación reclamada y que en casos

excepcionales, tal como el que nos ocupa, pese a que se trata de apelante único resulta procedente inaplicar el principio de la non reformatio in pejus en la medida en que se encuentran comprometidos recursos públicos y se puede consolidar una situación jurídica contraria al ordenamiento jurídico al ordenar el pago de sumas claramente prescritas, se revocará la orden proferida por el Juzgado de primera instancia para en su lugar, dar por terminado el proceso en atención a que no existe obligación pendiente de pago a cargo de la entidad ejecutada.

Finalmente, debe precisarse que toda la argumentación expuesta en el recurso de apelación relativa al precedente de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en materia de indexación de las pensiones no resulta de recibo en sede del medio de control ejecutivo, pues en este el análisis se restringe a verificar si las órdenes emitidas en el título ejecutivo de recaudo fueron cumplidas por el deudor, sin que pueda extenderse la valoración a puntos que corresponden al medio de control ordinario.

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN E**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el 25 de octubre de 2018 por el Juzgado 54 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se modificó la liquidación del crédito presentada por las partes.

En su lugar se declara terminado el proceso por inexistencia de la obligación.

SEGUNDO: En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al Despacho Judicial de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 043

NATURALEZA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA IMPEDIMENTO:	25000-2315-000-2023-00073-00
RADICADO PROCESO:	25899-33-33-003-2022-00370-00
DEMANDANTE:	JOSÉ ASDRALBO BONILLA QUINTERO
DEMANDADO:	NACIÓN – RAMA JUDICIAL
DECISIÓN:	DECLARA FUNDADO IMPEDIMENTO

AUTO QUE RESUELVE IMPEDIMENTO

Procede la sala a pronunciarse sobre el impedimento manifestado por el **Juez (1º Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá** -en nombre de todos los jueces administrativos del referido circuito-, con fundamento en el numeral 2º del artículo 131 del CPACA, previos los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En la demanda presentada por el señor **JOSÉ ASDRALBO BONILLA QUINTERO** se pretende:

“Primero: INAPLICAR por INCONSTITUCIONAL y para el caso de mi mandante el Decreto 383 de 2013 y sus modificaciones, en cuanto a la frase: “... y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud...”.

Segundo: DECLARAR la NULIDAD de la Resolución No. DESAJBOR22-98 de 19 de enero de 2022 mediante la cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá Cundinamarca, negó reconocer, liquidar y pagar las prestaciones sociales que percibe mi cliente teniendo como factor salarial la bonificación establecida en el Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013 y demás modificaciones; así como la NULIDAD de la Resolución DESAJBOR22-165 de 25 de enero de 2022 que mantuvo incólume la decisión adoptada y concedió de apelación ante la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial.

Tercero: DECLARAR la NULIDAD Resolución RH- 3467 de 24 de marzo de 2022 mediante la cual, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, resuelve el recurso de alzada manteniendo íntegra la Resolución No. DESAJBOR22-98 de 19 de enero de 2022, que negó el reconocimiento y pago como factor salarial y prestacional de la "bonificación judicial" creada mediante el Decreto 0383 del 06 de

marzo de 2013 modificado por los Decretos 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022.

Cuarto: ORDENAR a la entidad demandada, como consecuencia de lo anterior y, a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO reconocer, liquidar, reajustar y pagar a partir del 10 de enero de 2013 y hacia el futuro, las cesantías y demás prestaciones que percibe mi mandante José Asdraldo Bonilla Quintero, incluyendo como factor salarial y prestacional la Bonificación Judicial establecida en el Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013 modificado por los Decretos 1269 de 2015, 246 de 2016, 1014 de 2017, 340 de 2018, 992 de 2019, 442 de 2020, 986 de 2021 y 471 de 2022.

Quinto: ORDENAR a la entidad demandada indexar todos los valores reliquidados desde el momento de su exigibilidad hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga término al proceso, así como hasta la fecha en la que se efectúe el pago.

Sexto: ORDENAR a la entidad demandada al reconocimiento y pago de los todos los intereses moratorios establecidos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con el 195 ibídem y demás normas concordantes.

Séptimo: CONDENAR en costas del proceso a la entidad demanda en caso de oposición.

Octavo: EXPEDIR copias auténticas en los términos del artículo 114 del Código General del Proceso con constancia de ejecutoria.”

El asunto correspondió por reparto al **Juez (1º) Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá**, quien, mediante **auto de 28 de noviembre de 2022**, se declaró impedido, agregando además que tal impedimento comprendía a todos los jueces administrativos del circuito, por tener un interés indirecto en el proceso.

En esa oportunidad expuso que:

“(…) De manera que, al estructurarse en cabeza del suscrito el supuesto fáctico de impedimento, consignado en precedencia, toda vez que, la bonificación judicial de la cual el demandante depreca su reconocimiento fue creada mediante el Decreto 383 de 2013 para los servidores de la Rama Judicial, que establece la creación de una bonificación judicial, y dispone que constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, siendo este último aspecto precisamente lo que originó la presentación de la demanda de la referencia, lo cual genera un interés indirecto en las resultas del proceso para el titular de este Despacho, pues, el demandante y el suscrito consideramos que la prestación ostenta un carácter salarial. En ese orden, considera este Despacho judicial que existe impedimento en los Jueces Administrativos del Circuito para tramitar la controversia del asunto de la referencia.”

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Para descender en el estudio de fondo, resulta en primer lugar revisar si la Sala es competente para estudiar el asunto. Para ello, conviene traer a colación el numeral segundo del art. 131 del C.P.A.C.A., que señala:

“Art. 131 Trámite de los impedimentos: (...)”

2. Si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces administrativos, **pasará el expediente al superior expresando los hechos**

en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el tribunal designará conjuer para el conocimiento del asunto.” (Subrayas de la Sala)

En concordancia, dispone el literal b) del numeral 2º del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por la Ley 2080 de 2021):

“Artículo 125. Modificado por el art. 20, Ley 2080 de 2021. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...)

b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código...”

Así las cosas y dado que esta corporación es competente para resolver el asunto, se procede a decidir el fondo de la controversia.

2. CASO CONCRETO

El artículo 130 del CPACA señala que los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, so pena de ser recusados en los casos allí previstos¹ y en los señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil –hoy artículo 141 del Código General del Proceso-. Ahora bien, el numeral 1º del artículo 141 del Código General del Proceso dispone:

“Art. 141. Causales de recusación:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso. (...)”²

La Sala advierte que para la configuración de la causal establecida en el precitado numeral, se necesita la configuración de un interés directo o indirecto con las resultas del proceso, Al respecto así lo sostuvo la H. Corte Constitucional así:

“La doctrina procesal ha reconocido que la procedencia de un impedimento o recusación por la existencia de un interés en la decisión, requiere la comprobación previa de dos (2) requisitos esenciales, a saber: El interés debe ser actual y directo. Es directo cuando el juzgador obtiene, para sí o para los suyos, una ventaja o provecho de tipo patrimonial o moral, y es actual, cuando el vicio que se endilga da la capacidad interna del juzgador, se encuentra latente o concomitante al momento de tomar la decisión. De suerte que, ni los hechos pasados, ni los hechos futuros tienen la entidad suficiente para deslegitimar la competencia subjetiva del juez”.³

¹ 1. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.

² 2. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren intervenido en condición de árbitro, de parte, de tercero interesado, de apoderado, de testigo, de perito o de agente del Ministerio Público, en el proceso arbitral respecto de cuyo laudo se esté surtiendo el correspondiente recurso de anulación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

³ 3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurran al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado.

⁴ 4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados.

² Tomado del Art. 141 del CGP.

³ Auto 080 de 1 de junio de 2004. Corte Constitucional.

En el sub lite, el demandante pretende a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que **(i)** se inaplique por inconstitucional el artículo 1° del Decreto No. 0383 de 2013 en atención a que excluye el carácter salarial de la bonificación judicial con excepción de lo correspondiente a la base de cotización al Sistema General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud; **(ii)** se declare la nulidad de los actos administrativos que negaron la solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial y prestacional; y, en consecuencia se **(iii)** ordene la correspondiente reliquidación de todas las prestaciones sociales por él devengadas con la inclusión de la bonificación judicial.

Visto lo anterior y respecto al impedimento propuesto por los referidos jueces administrativos, conviene señalar que, según la certificación emitida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de 17 de enero de 2022, el demandante ha estado vinculado a la Rama Judicial desde el 8 de febrero de 2011 y ha desempeñado diferentes cargos, tales como: profesional especializado 33 de la sala de instrucción de la Corte Suprema de Justicia, secretario y juez en el juzgado 1° penal de adolescentes con función de conocimiento de Zipaquirá.

Además, de la lectura de la demanda se colige que las pretensiones van encaminadas a reclamar la inclusión como factor salarial de una bonificación creada mediante el Decreto 0383 de 2013 para los empleados y funcionarios de la Rama Judicial. Por lo tanto, la sala considera que el impedimento es fundado, como quiera que la inclusión de la bonificación judicial como factor en la liquidación de las prestaciones sociales de la parte actora, resulta de claro interés para los jueces administrativos (quienes también son beneficiarios de ésta).

En consecuencia, se aceptará el impedimento manifestado por el **Juez (1° Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá)**, -en nombre de todos los jueces administrativos de dicho circuito-, separará a todos los jueces administrativos de ese circuito del conocimiento del presente asunto y conforme lo previsto en el **Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 enero de 2023**, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura⁴, ordenará que por Secretaría se remita el expediente a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá con el fin de que se surta el reparto al juez administrativo transitorio de Bogotá con competencia en los procesos del circuito de Zipaquirá.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN E**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

⁴Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 enero de 2023: “ARTÍCULO 4.° Creación de juzgados transitorios en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Crear con carácter transitorio, a partir del primero de febrero y hasta el treinta (30) de abril de 2023, los siguientes juzgados: Tres (3) juzgados administrativos transitorios en Bogotá, cada uno conformado por juez, sustanciador y profesional universitario grado 16, los cuales tendrán la siguiente competencia: Dos (2) juzgados administrativos tendrán la competencia para conocer de los procesos que se encuentran en el circuito de Bogotá. **Un juzgado administrativo tendrá la competencia para conocer de los procesos** que se encuentran en los circuitos de Bogotá, Facatativá, Girardot, Leticia y **Zipaquirá**.”

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR fundado el impedimento que comprende a todos los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Zipaquirá. En consecuencia, separarlos del conocimiento de este proceso.

SEGUNDO: Por la Secretaría, remítase el expediente a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos Bogotá con el fin de que se surta el reparto al juzgado transitorio de Bogotá creado mediante Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 enero de 2023 con competencia en los procesos del circuito de Zipaquirá.

TERCERO: Comuníquese esta decisión a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Zipaquirá y al demandante.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
MAGISTRADA

(Firmado electrónicamente)

RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
MAGISTRADO

(Firmado electrónicamente)

JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
MAGISTRADO

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
DESPACHO NO. 13

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Magistrada Ponente: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

Auto N° 164

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	25000 2342 000 2022 00528 00
DEMANDANTE:	ANDRÉS ALVEIRO CÓRDOBA VALLEJO
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
DECISIÓN:	FIJA FECHA PARA AUDIENCIA

Vencido el término de traslado de la demanda, se procede a citar a las **PARTES** y al **MINISTERIO PÚBLICO**, para celebrar la **AUDIENCIA INICIAL** de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para el día jueves **dieciocho (18) de mayo de dos mil veintitrés (2023) a las dos de la tarde (2:00 p.m.)**, la cual se llevará a cabo a través de la plataforma digital LIFESIZE.

Por lo anterior, se solicita a las partes que actualicen sus datos de contacto (esto es, el correo electrónico a través del cual se citará a la audiencia, así como el número de teléfono). Los memoriales dirigidos al proceso deberán remitirse al correo rmemorialessec02setadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co según lo dispuesto en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por la Ley 2080 de 2021) y a los correos de las demás partes conforme lo previsto en el numeral 14 del artículo 78 del C. G. del P.

Se reconoce Personería Adjetiva a la Dra. **Tatiana Andrea López González**, identificada con C.C. 52.820.557 de Bogotá, abogada con Tarjeta Profesional No. 158.726 del C.S. de la J., para que represente los intereses de la **Nación – Ministerio de Defensa Nacional**, conforme al poder conferido que reposa en el expediente digital¹.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

Se deja constancia que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

¹ SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 14.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN E
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Auto N° 160

MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

MECANISMO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	2500023420002021-00847-00
DEMANDANTE:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
DEMANDADA:	LUIS ANIBAL HERNÁNDEZ CARMONA
ASUNTO:	CONCEDE RECURSO DE APELACIÓN

1. Ante el H. Consejo de Estado, **CONCÉDASE** en el efecto **DEVOLUTIVO** el recurso de apelación¹ interpuesto en tiempo² por la demandada contra el auto de 7 de marzo de 2023³, notificado por estado el 9⁴ del mismo mes y año, mediante la cual se decreto la medida cautelar de suspensión solicitada por la UGPP, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 243 y 244 del CPACA.

2. De igual manera, se reconoce personería a la abogada GLORIA JANETH MATIZ RESTREPO identificada con C.C. 51.609.164 de Bogotá y portadora de la Tarjeta Profesional No. 71.773 del C.S. de la J., como apoderada del señor Luis Anibal Hernández Carmona, en los términos y para los efectos del poder a ella conferido visible en el documento N° 18 del expediente digital de Samai.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

¹ Documento N° 33 Expediente Digital Samai

² Documento N° 33 Expediente Digital Samai - 14 de marzo de 2023

³ Documento N° 31 Expediente Digital Samai

⁴ Documento N° 32 Expediente Digital Samai



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Auto N° 163

MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	110013335014 2022 00139 01
DEMANDANTE:	ANA GRACIELA GONZÁLEZ LADINO
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN
TEMAS:	APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NEGÓ EL DECRETO DE PRUEBAS DOCUMENTALES
DECISIÓN	CONFIRMA AUTO APELADO

Procede el Despacho a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto proferido en audiencia inicial de 24 de noviembre de 2022, mediante el cual, el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, negó las peticiones probatorias presentadas oportunamente, en donde solicitan librar oficios para la consecución de unas pruebas documentales.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demandante, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó la nulidad del acto ficto configurado el 4 de noviembre de 2021 frente a la petición elevada el 4 de agosto de 2021, mediante la cual fue negado el pago de la sanción por mora establecida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 por parte de la demandada y solicitó que sea declarado que tiene derecho al pago de la sanción mora por el pago tardío de las cesantías y los intereses a las cesantías correspondientes al año 2020.

1.2. El 24 de noviembre de 2022, durante la celebración de la audiencia inicial, el juez de primera instancia, entre otros aspectos, fijó el litigio, en el sentido de determinar (i) si la parte demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, porque las autoridades demandadas no le consignaron las cesantías del 2020 antes del 15 de febrero de 2021 y (ii) si a la accionante se le debe reconocer la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991, equivalente al valor cancelado por concepto de intereses durante el año 2020.

Luego, en la etapa de pruebas de dicha diligencia, la *a quo* negó las pruebas documentales pedidas por la actora, motivo por el cual la apoderada interpuso y sustentó el recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

Posteriormente, la juez de primera instancia procedió a resolver el recurso de reposición en el sentido de confirmar su decisión y procedió a conceder el de apelación ante este Tribunal en el efecto devolutivo.

1.3. El expediente fue asignado a la suscrita magistrada por reparto para proveer sobre la alzada el 13 de febrero de 2022.

1.4. El 17 de febrero de 2023, entró el expediente al despacho de la magistrada para proveer sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

II. PROVIDENCIA APELADA

La juez de primera instancia negó la petición probatoria formulada por la demandante consistente en oficiar al Ministerio de Educación Nacional y/o Secretaría de Educación con la finalidad de que: **i)** certifique la fecha exacta en la que efectuó la consignación de las cesantías durante la vigencia 2020 y el valor; **ii)** aporte copia de la respectiva consignación o planilla utilizada para estos efectos, donde figure el nombre de la docente (actora), el valor exacto consignado; **iii)** allegue copia del certificado de disponibilidad presupuestal utilizado para realizar el respectivo trámite presupuestal que ocasionó la erogación del gasto por este concepto; **iv)** expida constancia del trámite presupuestal que ocasionó la erogación del gasto por las cesantías que corresponden a la vigencia del año 2020; y **v)** adjunte copia del acto administrativo que ordenó el reconocimiento de esta cesantía en el año 2020, de lo contrario informar sobre la inexistencia del acto administrativo y si se dio algún trámite para su realización.

De igual manera solicitó oficiar la Ministerio de Educación Nacional con la finalidad de que certifique que **i)** labora en la Secretaría de Educación de Bogotá, **ii)** la fecha exacta en la que fueron consignadas las cesantías y pagados los intereses durante la vigencia 2020 y **iii)** los valores pagados y además, que expida copia de la respectiva transacción (consignación) que fue realizada de manera individual o conjunta por concepto de cesantías del año 2020.

Como fundamento de su decisión, en primer lugar, sostuvo que la Secretaría Distrital de Educación en oficio de 23 de agosto de 2021 le explicó a la demandante el procedimiento que realiza en el desembolso de los recursos por concepto de intereses sobre las cesantías y además, indicó los números de salida de los reportes del consolidado de las cesantías de las docentes causadas en la vigencia del año 2020 e informó que remitió la petición a la Fiduprevisora para lo de su competencia. Por lo tanto, consideró que no es procedente insistir a la referida secretaría en la expedición de los documentos, aunado a que la accionante no manifestó si referida sociedad fiduciaria dio repuesta a la solicitud que le fue remitida por competencia.

En segundo término, en relación con la petición dirigida al Ministerio de Educación expuso que las pruebas podían ser conseguidas por la parte actora en ejercicio del derecho de petición de conformidad con lo previsto en el artículo 173 del CGP.

Finalmente, manifestó que la Secretaría Distrital de Educación con la contestación de la demanda allegó la constancia de radicación ante la Fiduprevisora de la planilla contentiva del reporte consolidado de docentes activos correspondiente al año 2020, es decir, que los documentos solicitados por la demandante ya reposan en el expediente.

III. RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN

La apoderada de la actora presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión que denegó las pruebas documentales solicitadas. Pidió que se revoque la anterior decisión, por cuanto estima que son necesarias para resolver la *litis* y además agregó, que las mismas fueron solicitadas al Ministerio de Educación Nacional y a la Secretaría Distrital de Educación, pero no hubo respuesta.

IV. AUTO QUE NEGÓ REPOSICIÓN Y CONCEDIÓ APELACIÓN

En el curso de la audiencia inicial, la juez negó el recurso de reposición y mantuvo la negativa de decretar las pruebas documentales, reiterando que la respuesta otorgada por la Secretaría Distrital de Educación en oficio de 23 de agosto de 2021, donde explicó el trámite de consignación de las cesantías, es suficientemente clara para adoptar decisión de fondo en el presente asunto y la misma resulta coherente con la petición documental, sumado a que en el plenario se encuentra el extracto de las cesantías que le fueron consignadas a la accionante, por lo tanto, resulta innecesario acceder a la solicitud probatoria, pues en caso contrario, se estaría frente a una dilación procesal infundada.

Por consiguiente, concedió el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante, en el efecto devolutivo, en virtud de lo previsto en el numeral 7 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021.

V. CONSIDERACIONES

1. Procedencia y trámite del recurso de apelación

En atención al inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 que modificó la Ley 1437 de 2011, el presente recurso de alzada se tramitará de conformidad con lo establecido en esta última normatividad.

Ahora bien, al tratarse el auto objeto de alzada, aquel mediante el cual el juez de primera instancia negó el decreto de unas pruebas, se encuentra procedente el

recurso interpuesto, conforme a lo normado en el numeral 7º del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021¹.

Así mismo, se señala que la providencia mediante la cual se decide el recurso bajo estudio, debe ser proferida por la ponente de acuerdo a lo dispuesto en el literal g) del artículo 125 del CPACA, por cuanto la decisión no es una de las que se refieren en los numerales 1º a 3º y 6º del artículo 243 *ibídem*. En consecuencia, se procede a revisar el fondo del asunto.

2. Marco normativo

2.1. De la necesidad de la prueba

El artículo 164 del CGP aplicable por remisión expresa del artículo 211 del CPACA., respecto a la necesidad de la prueba señala:

“Artículo 164. Necesidad de la prueba. Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho.”

Así mismo, el artículo 168² del CGP, dispone que el juez podrá rechazar de plano las pruebas ilícitas, impertinentes, inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles, lo que se traduce en que el decreto del medio de prueba depende de su pertinencia, conducencia y utilidad (necesidad).

La pertinencia corresponde a establecer si la prueba pedida aporta al juez alguna ayuda para determinar cualquier hecho correspondiente a la controversia; la conducencia por su parte, implica que la prueba debe ser permitida por la ley para la conformación del juicio y la utilidad conlleva a que ésta aporte al objeto del proceso.

En esa medida, la prueba judicial es un medio procesal que permite al juez obtener un convencimiento de los supuestos fácticos objeto del proceso, toda vez que su decisión se fundamenta en las pruebas aportadas en debida forma al expediente, así lo ha manifestado el Consejo de Estado³:

“Lo primero que conviene decir es que, por esencia, **la prueba judicial es un medio procesal que permite llevarle al juez el convencimiento de los hechos que son materia u objeto del proceso** y, por ende, le permite tomar una decisión fundada en la realidad fáctica. **Eso es lo que significa que la decisión judicial deba fundarse en las pruebas oportunamente aportadas al proceso.** Para la admisión de las pruebas, la práctica y los criterios de valoración deben observarse las normas del Código de Procedimiento Civil, conforme lo establece el artículo 1681 del Decreto 01 de 1984 y algunas otras reglas propias del proceso en el que se decreten. Las disposiciones del C.P.C. sobre el régimen probatorio indican que las pruebas deben referirse al asunto materia del proceso y que “el juez rechazará in limine las legalmente prohibidas o

¹ **ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

7. El que niegue el decreto o práctica de pruebas.

²**ARTÍCULO 168. RECHAZO DE PLANO.** El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles.

³ Consejo de Estado, C.P. Hugo Fernando Bárcenas Bastidas, 7 de febrero de 2013, rad 2500023310002010-00162-01

ineficaces, las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifiestamente superfluas”. **Lo anterior significa que para determinar si procede el decreto de las pruebas propuestas por las partes, el juez debe analizar si éstas cumplen con los requisitos legales, esto es, con los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad.** La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia, por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con el litigio. **La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no esté suficientemente acreditado con otra.** Finalmente, las pruebas, además de tener las características mencionadas, deben estar permitidas por la ley.” (Se destaca).

2.2. Deber de las partes frente a la búsqueda de pruebas documentales por medio del derecho de petición

En primer lugar, se debe advertir que existe una remisión expresa consagrada en el artículo 211 del CPACA en materia probatoria a las normas del CPC, hoy CGP, expresamente dicta:

“Artículo 211. Régimen Probatorio. En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en lo que no éste expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil”.

Atendiendo a lo anterior, el artículo 78 del CGP, respecto a los deberes de las partes y sus apoderados señala:

“Artículo 78. Deberes de las partes y sus apoderados.
Son deberes de las partes y sus apoderados: (...)

10. **Abstenerse de solicitarle al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición hubiere podido conseguir. (...)**”

Así mismo, el artículo 173 del CGP, dispone lo referente al derecho de petición en la conformación del acervo probatorio lo siguiente:

“Artículo 173. Oportunidades probatorias.

Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados para ello en este código.

En la providencia que resuelva sobre las solicitudes de pruebas formuladas por las partes, el juez deberá pronunciarse expresamente sobre la admisión de los documentos y demás pruebas que estas hayan aportado. **El juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente.**

Las pruebas practicadas por comisionado o de común acuerdo por las partes y los informes o documentos solicitados a otras entidades públicas o privadas, que lleguen antes de dictar sentencia, serán tenidas en cuenta para la decisión, previo el cumplimiento de los requisitos legales para su práctica y contradicción”.

En tal sentido, es deber de las partes y sus apoderados utilizar el mecanismo constitucional del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política para obtener pruebas documentales que tengan relevancia con el objeto de litigio.

De ahí que les está vedado a las partes solicitar al juez los documentos o informes que directamente o por intermedio de derecho de petición hubiesen podido conseguir, a menos que la parte acredite haber ejercido aquel instrumento sin que la solicitud se hubiese atendido. Situación ante la cual, el juez deberá entrar a analizar la procedencia, conducencia y utilidad de la prueba solicitada antes de ordenar la práctica de la misma.

3. Caso concreto

El presente asunto se contrae a resolver si le asiste o no razón al juez de primera instancia al negar la prueba documental formulada por la parte actora consistente en oficiar al Ministerio de Educación Nacional y a la Secretaría Distrital de Educación con la finalidad de que certifiquen la fecha y el valor que pagado por concepto de cesantías e intereses correspondientes al año 2020 y además, le expida copia de los actos administrativos que sustentan tal erogación o ausencia de reconocimiento *de la prestación económica, junto con la constancia de transferencia o consignación.*

En el caso de autos, el juez la negó por estimar innecesario su decreto, pues en el oficio de 23 de agosto de 2021, expedido por la Secretaría Distrital de Educación, se encuentra explicado el trámite para el pago de los intereses sobre las cesantías de los docentes, sumado a que en el expediente obra el extracto de las cesantías consignadas en favor de la accionante. Asimismo, sostuvo que la demandante no acreditó haber solicitado al Ministerio de Educación Nacional las pruebas documentales en aplicación de lo establecido en el artículo 173 CGP, pero en todo caso, estimó que las allegadas son suficientes para resolver la controversia.

La parte actora en el recurso interpuesto expuso que dichas pruebas sí son necesarias para resolver el problema jurídico planteado en el presente caso y que las mismas fueron solicitadas a las demandadas, pero no obtuvieron respuesta.

Resulta pertinente destacar, que si bien es cierto los medios de pruebas permiten al juez llegar al convencimiento de los hechos objeto de debate, y su práctica es necesaria al momento de tomar la decisión adecuada y que en derecho corresponda en la sentencia; no lo es menos que el juez puede hacer uso de su facultad para negar el decreto y práctica de algunos medios probatorios que considere innecesarias o inútiles, en observancia del principio de economía procesal y derecho fundamental al debido proceso.

Así las cosas, en primer lugar, se advierte que dentro del plenario se encuentra acreditado que la parte actora el 4 de agosto de 2021 elevó una petición ante la Secretaría Distrital de Educación, a través del sistema denominado "FUT", cuyo contenido es el siguiente:

"1. Sírvase indicarme en qué fecha exacta, fueron consignadas por parte de esta entidad territorial, como patrono las cesantías de mi representado al FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y que causó como servidor público al servicio de esta entidad territorial de conformidad con lo establecido en la ley 60 de 1993 y ley 715 de 2001, en la vigencia del año 2020.

2. Sírvase enviarme copia de la respectiva consignación o planilla utilizada para estos efectos, donde aparezca el nombre de mi representado, el valor exacto consignado y la

copia del CDP que fue realizado para realizar el respectivo trámite presupuestal que ocasionó la erogación del gasto por este concepto.

3. Si la acción descrita en el numeral 2 de esta petición, obedece a que esta entidad, solo se realizó algún reporte a la Fiduciaria o el FOMAG, sin haber realizado algún pago – consignación – por concepto de las cesantías que corresponden a la vigencia del año 2020, sírvase expedir la respectiva constancia de este documento del reporte o informarme sobre el trámite dado a esta cancelación.

4. Expídase a mi costa, copia del acto administrativo, que ordenó el reconocimiento de esta cesantía anual a mi representado, por laborar el año 2020, al servicio de esta entidad territorial y que dio nacimiento a la consignación por parte de esta entidad a la acreencia cancelada en el Fomag. De lo contrario infórmeme sobre la inexistencia del acto administrativo y si se dio algún trámite para su realización”.

De lo transcrito, se señala que en efecto la accionante antes de interponer el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho –4 de agosto de 2021– solicitó a la Secretaría Distrital de Educación los mismos documentos que también fueron peticionados en el escrito de la demanda, sin que en el proceso obre prueba de que la referida entidad haya contestado tal requerimiento o puesto en conocimiento de la parte actora la documental enunciada.

Ahora, frente al Ministerio de Educación Nacional, no se encuentra acreditado en el expediente que la demandante haya elevado petición alguna con la finalidad de obtener las pruebas pedidas a la juez de primera instancia, en esa medida, dando aplicación a lo previsto en el artículo 173 del CGP, resulta acertada la decisión de la *a quo* respecto de esta entidad, por cuanto los jueces se deben abstener de *ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite.*

En ese sentido, se advierte que la Secretaría de Distrital de Educación, con el escrito de contestación de la demanda, aportó el reporte consolidado de las cesantías de los docentes activos en el año 2020, donde se encuentra la señora Ana Graciela González Ladino con el correspondiente valor, documento enviado a la Fiduprevisora S.A. el 4 de febrero de 2021 –el sticker emitido por la citada sociedad fiduciaria tiene número de radicado 2021032319552 de 5 de febrero de 2021–⁴.

Adicionalmente, como anexo con el escrito de la demanda⁵, se encuentra el extracto de intereses a las cesantías de la parte actora, expedido por el FOMAG el 3 de noviembre de 2021, donde se evidencian los intereses causados, fecha de pago, entidad financiera y número de comprobante. En ese sentido, los medios de prueba documental solicitados se tornan manifiestamente superfluos a las resultas del proceso, en tanto, no aportan ninguna información diferente a la que ya obra dentro del proceso y de la que fue solicitada ante la Secretaría Distrital de Educación.

Bajo esta óptica para el despacho la decisión *a quo* es acertada, sumado al hecho de que la Secretaría de Distrital de Educación en oficio de 23 de agosto de 2021⁶, suscrito por el director de talento humano de esa entidad, brindó claridad sobre el procedimiento previsto (Acuerdo número 39 de 1998) para el reconocimiento de los

⁴ Visibles en las páginas 1 a 4 del PDF de la contestación de la demanda por parte de la Secretaría Distrital de Educación.

⁵ Visible en las páginas 76 y 77 del PDF del escrito de la demanda.

⁶ Visible en las páginas 72 y 73 del PDF del escrito de la demanda.

intereses sobre el saldo de las cesantías de los docentes, como se observa:

“Con relación a los numerales primero y segundo de su petición donde solicita se reconozca y pague la sanción por mora o indemnización moratoria por no haberle consignado las cesantías causadas a 31 de diciembre de 2020 dentro del término legal y se le reconozca y pague la sanción por mora o indemnización moratoria por haberle pagado dentro del término legal los intereses a las cesantías causadas a a 31 de diciembre de 2020, nos permitimos informarle que:

- Mediante acuerdo No 39 de 1998, el Consejo Directivo del Fondo Prestacional del Magisterio, determinó el procedimiento a lugar, encaminado al reconocimiento de un interés anual sobre el saldo de las cesantías de los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1990 y para los docentes vinculados con anterioridad, solo si las cesantías son generadas a partir de la fecha referida, de acuerdo con el artículo 15, numeral 3°, literal B, de la ley 91 de 1989.

- De conformidad al comunicado No 008 de fecha 11-02-2020, expedido por Fiduprevisora S.A, se realizan precisiones a la luz del acuerdo No 39 de 1998, indicando, que correrá por cuenta de las Secretarías de Educación de la mano del área nominadora, liquidar los reportes de las cesantías e ingresar la información necesaria para llevar a cabo el proceso correspondiente a través de aplicativo Humano. Finalizado el proceso anterior, el sistema generara un reporte, el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A con fecha límite, improrrogable del 05-02-2021, de lo contrario conllevara a la no inclusión en nómina de los docentes.

- En ese sentido, y una vez culminadas las etapas respectivas en los términos establecidos la Fiduprevisora procede a liquidar los intereses a las cesantías y como vocera de los recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, programa el correspondiente desembolso.

- Ni la Secretaría de Educación de Bogotá, ni ninguna entidad territorial certificada PAGA intereses de cesantías a los docentes afiliados al FOMAG.

- De allí que la Oficina de Nómina de la Secretaría de Educación no liquida intereses a las cesantías de los docentes ya que por competencia establecida en la ley 91 de 1989, la responsable directa de liquidar y girar DIRECTAMENTE los intereses de cesantías a los docentes es la FIDUPREVISORA.

- La Oficina de Nómina reportó a la fiduciaria a comienzos de año y de manera oportuna los consolidados de cesantías docentes causadas durante la vigencia 2020 a la FIDUPREVISORA mediante oficios: S-2021-28027 del 05/02/2021 y recibido por la FIDUPREVISORA con el radicado 20210320319552 del 05/02/2021 para los docentes activos y S-2021-28017 del 04/05/2021 y recibido por la FIDUPREVISORA con el 20210320319552 del 05/02/2021 para los docentes retirados.

- Con lo anterior hacemos énfasis en que las entidades territoriales reportan a comienzo de cada año las cesantías anuales causadas por los docentes a la FIDUPREVISORA y dicha fiduciaria CALCULA, LIQUIDA Y GIRA DIRECTAMENTE a cada uno de los docentes los intereses a las cesantías.

- Por último, de acuerdo con el numeral tercero, a través del cual solicita se le expida la certificación de la fecha en que esta entidad territorial certificada giró al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio las cesantías casadas al 31 de diciembre de 2020, al respecto nos permitimos informarle que es el Ministerio de Educación Nacional encargado de girar los recursos directamente a Fiduprevisora, es decir los recursos no son provienen de este ente territorial.

Por lo anterior y con el fin de responder su solicitud de fondo, se dará traslado por competencia a Fiduprevisora S.A, mediante radicado No S-2021-273529 de fecha 23-08-2021”.

De igual manera, conviene señalar que la recurrente no expone el por qué de la insuficiente de la documental recaudada, ni manifiesta en estricto sentido, cuál es la información adicional diferente a la ya obrante que considera necesaria recaudar

que tenga relación con el objeto del litigio. De tal suerte, que dicha inconformidad al estar planteada en términos generales impide a esta instancia efectuar un análisis diferente al realizado en precedencia.

Descartada la utilidad del medio de prueba documental solicitado por la parte demandante, en los términos del artículo 168 del Código General del Proceso, que habilita al juez para negar las pruebas inútiles, en tanto ya se encuentran en el expediente, el Despacho confirmará la decisión impugnada.

Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que de todas maneras, de ser necesaria alguna prueba para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda, antes de dictar la sentencia, el juez podrá hacer uso de la facultad oficiosa del artículo 213 del CPACA.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto apelado proferido el 24 de noviembre de 2022, por el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual negó el decreto de algunas pruebas documentales solicitadas por la parte demandante por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Por Secretaría comuníquese la presente decisión al juzgado de origen, por medio más expedito, de conformidad con lo señalado en el artículo 326 del C.G.P.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
MAGISTRADA

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION SEGUNDA - SUBSECCIÓN E
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C, veinticuatro (24) de abril de dos mil veintitrés (2023)

MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRES BRAVO

Auto No. 165

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	252693333001 2018 00127 01
DEMANDANTE:	KENNEDY MEDINA RINCÓN
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE MOSQUERA (CUNDINAMARCA)
ASUNTO:	DECLARA BIEN DENEGADO EL RECURSO DE APELACIÓN

Se encuentra el expediente al despacho para resolver el recurso de queja interpuesto por el apoderado de la parte demandada contra el auto proferido el 8 de septiembre de 2022, por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, mediante el cual declaró improcedente el recurso de alzada presentado el municipio de Mosquera (Cundinamarca) contra la providencia que declaró imprósperas las excepciones previas.

I. ANTECEDENTES

El señor Kennedy Medina Rincón, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra el municipio de Mosquera (Cundinamarca, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo “DOC: 1020-21-21-20180098” de 23 de marzo de 2018, proferido por la alcaldía de ese municipio, mediante el cual fue negada su inclusión en el registro público de carrera administrativa.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó ordenar a la entidad demandada que realice el nombramiento en propiedad y se le otorguen derechos de carrera sin necesidad de concurso público.

1.- Trámite procesal

1.1 El asunto de la referencia le correspondió por reparto al Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, despacho judicial que en auto de 22 de noviembre de 2018, luego de que el actor hubiera subsanado la demanda, la admitió, en consecuencia, ordenó notificar personalmente esa decisión a la alcaldía del municipio de Mosquera (Cundinamarca).

1.2. Posteriormente, la entidad accionada contestó la demanda, donde propuso las excepciones previas que denominó: **(i)** ineptitud de la demanda por falta de requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y **(ii)** falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.3. Una vez venció el término de traslado de las excepciones previas propuestas por la demandada, durante el cual la parte actora se pronunció, el juez de primera instancia en auto de 24 de febrero de 2022 las declaró imprósperas bajo los siguientes argumentos:

En relación con la denominada *inepta demanda por falta de requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial*, advirtió que el Consejo de Estado ha sostenido que la inepta demanda corresponde al incumplimiento de los requisitos formales de la demanda (Arts. 162, 163, 166 y 167 de la Ley 1437 de 2011) o por indebida acumulación de pretensiones, por lo tanto, la ausencia de conciliación extrajudicial en estricto sentido no configura dicho medio exceptivo, pues dicha conciliación no es un requisito de la demanda.

Asimismo, explicó que atendiendo los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021 en torno a la conciliación como requisito previo, en el caso de los asuntos laborales queda a discreción del actor agotarlo (facultativo) y no constituye una carga procesal imperativa y como el presente caso gira en torno a un asunto de carácter laboral administrativo, se concluye que no resulta exigible, por lo tanto, no se configura causal para la terminación de la demanda.

Respecto del medio exceptivo denominado *falta de legitimación por pasiva*, manifestó que aunque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del Código General del Proceso como una excepción previa, el Consejo de Estado ha indicado que la misma constituye una de esa índole o una mixta y en esa medida debe resolverla. Sin embargo, sostuvo que no se configura en el *sub examine* ya que el municipio de Mosquera (Cundinamarca) al haber proferido el Decreto número 082 de 1995 y el oficio no. Doc:1020-21-21-20180095 de 23 de marzo de 2018 –actos enjuiciados–, es quien se encuentra legitimado para atender las pretensiones del actor –nombramiento en propiedad con derechos de carrera–.

1.4. Inconforme contra la anterior decisión el 2 de marzo de 2022 el apoderado de la parte demandada interpuso recurso de apelación.

1.5. En auto de 8 de septiembre de 2022, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, resolvió; **i)** declarar improcedente el recurso de apelación interpuesto, **ii)** no reponer el auto de 22 (sic) de febrero de 2022¹ que declaró imprósperas las excepciones previas –adecuó la apelación a reposición, pues consideró que en atención a las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021 a la Ley 1437 de 2011 la decisión sobre las excepciones previas no es susceptible de apelación–; **iii)** declarar probada la excepción denominada “no comprender la demanda todos los litisconsortes necesarios formulada por el municipio de Mosquera (Cundinamarca) –decisión que fue adoptada como una medida de saneamiento del proceso, por cuanto no se había pronunciado respecto

¹ La fecha correcta de la providencia impugnada es 24 de febrero de 2022.

del citado medio exceptivo por error inducido por la demandante –; y **iv**)) vincular a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) como litisconsorte necesario de la parte demandada.

1.6. Contra la anterior decisión, el apoderado de la entidad demandada el 14 de septiembre de 2022 interpuso recurso de reposición y en subsidio queja por no haberse concedido el de apelación contra la providencia de 24 de febrero de 2022.

1.7. Finalmente, el *a quo* en auto de 13 de octubre de 2022 decidió no reponer el auto de 8 de septiembre de 2022 y conceder el de queja ante este Tribunal.

1.8. Recibido el expediente por esta Corporación, en proveído de 30 de noviembre de 2022, se ordenó que se corriera traslado del recurso de queja a la contraparte, conforme a lo previsto en el artículo 353 del CGP.

1.9. Agotada esta actuación, habiendo permanecido el expediente en la Secretaría por el término de tres días, según lo dispuesto en la ley, ingresó al despacho para lo pertinente, con intervención de la parte demandante, quien solicitó que se inadmita la apelación interpuesta, pues la decisión del juez de primera instancia fue acertada, en la medida que con la expedición de la Ley 2213 de 2022, se excluyó el artículo 12 del Decreto no. 806 de 2020, lo que conllevó a que no se mantenga la procedencia de recurso de apelación frente al auto que decide las excepciones previas, salvo cuando se da por terminado el proceso, escenario en el que sí resulta procedente.

2.- Del recurso de reposición y en subsidio de queja

En desacuerdo con la decisión adoptada, el apoderado de la parte demandada interpuso recurso de reposición y en subsidio queja contra el auto de 8 de septiembre de 2022, que declaró improcedente el recurso de apelación formulado contra la decisión de 24 de febrero de 2022, que declaró imprósperas las excepciones previas propuestas.

El recurrente señaló que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta lo establecido en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 y el inciso segundo del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, sumado que el artículo 12 del Decreto 806 de 2020 aún se encontraba vigente para el 24 de febrero de 2022, norma que prevé que contra la providencia que resuelva las excepciones procede el recurso de apelación.

De igual manera, manifestó que la norma procesal vigente al momento de la contestación de la demanda, donde se formularon excepciones, era el texto original del numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y en esa medida el auto que decide sobre las excepciones es apelable, por lo tanto, el juez se apartó de la legislación procesal que regula la actuación o etapa del proceso, motivo por el cual se debe revocar el auto de 8 de septiembre de 2022.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia para resolver el recurso de queja

Frente a la competencia, debe señalar el despacho que el recurso de queja debe resolverse por la magistrada ponente del asunto de la referencia, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 125² del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, norma que resulta aplicable por los motivos que se explicaran más adelante.

2. Marco legal y jurisprudencial

2.1. Régimen de vigencia y transición normativa de la Ley 2080 de 2021

El artículo 86 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 estableció lo siguiente respecto de su vigencia y transición normativa:

“ARTÍCULO 86. RÉGIMEN DE VIGENCIA Y TRANSICIÓN NORMATIVA. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones”.

De la normatividad transcrita, se desprende que las modificaciones que implementó la Ley 2080 de 2021 en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo son aplicables de manera inmediata a su entrada en vigencia –25 de enero de 2021– con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados, tribunales administrativos y del Consejo de Estado, pues éstas entraron a regir un año después de su publicación.

² ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.

2.2. De la procedencia del recurso de queja

En relación con la procedencia del recurso objeto de estudio, es preciso indicar que aquel fue presentado el 14 de septiembre de 2022, es decir, en vigencia de la Ley 1437 de 2011 con las modificaciones que introdujo la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, razón por la cual se cita a continuación el artículo que lo regula:

“ARTÍCULO 245. QUEJA. <Artículo modificado por el artículo 65 de la Ley 2080 de 2021. **Este recurso se interpondrá ante el superior cuando no se conceda, se rechace o se declare desierta la apelación**, para que esta se conceda, de ser procedente.

Asimismo, cuando el recurso de apelación se conceda en un efecto diferente al señalado en la ley y cuando no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia previstos en este código.

Para su trámite e interposición se aplicará lo establecido en el artículo 353 del Código General del Proceso”, (Se destaca).

Como se observa, en cuanto al trámite e interposición del recurso de queja, la legislación remite al artículo en el artículo 353 del CGP, que señala:

“ARTÍCULO 353. INTERPOSICIÓN Y TRÁMITE. El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando este sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria.

Denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación. Expedidas las copias se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copias de otras piezas del expediente.

El escrito se mantendrá en la secretaría por tres (3) días a disposición de la otra parte para que manifieste lo que estime oportuno, y surtido el traslado se decidirá el recurso.

Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso”.

En ese sentido, debe entenderse que la queja es el medio de impugnación que tiene por finalidad garantizar decisiones judiciales coherentes y consistentes, de manera que ninguno de los sujetos procesales vaya a verse lesionado con un error judicial por la negación o rechazo del recurso de apelación y los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia o porque su concesión se surtió en un efecto diferente al establecido.

2.3. Trámite para resolver las excepciones en la jurisdicción de lo contencioso administrativo

El artículo 180 de la versión original de la Ley 1437 de 2011 establecía que dentro del curso de la audiencia inicial el juez o magistrado ponente resolvería sobre las excepciones previas, las mixtas, tales como cosa juzgada, caducidad, transacción,

conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. Asimismo, señalaba que en el evento de requerirse la práctica de pruebas para su resolución se suspenderá la diligencia con la finalidad de recaudarlas, hasta por el término de diez (10) días, tras lo cual se reanudaría la audiencia, estableciendo que contra el auto que decida sobre las excepciones procedía el recurso de apelación o de súplica, según sea el caso.

Lo anterior cambió una vez fueron proferidos el Decreto legislativo número 806 de 4 de junio de 2020 por parte del Presidente de la República³ y la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, en el siguiente sentido:

(I) El artículo 12 del Decreto legislativo número 806 de 2020⁴ dispuso que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo las excepciones previas se tramitarían conforme lo previsto en los artículos 100, 101 y 102 del CGP, es decir, las que no requieran prueba se decidirán por auto antes de la audiencia inicial, pero en el evento de requerirse la práctica de pruebas para resolverlas, las mismas se decretarían en el auto que cita a las partes a la referida diligencia y en el curso de ésta se practicarían y se resolverían las excepciones previas y además, las mixtas. De igual manera, establecía que contra la decisión adoptada sobre las mencionadas excepciones procedía el recurso de apelación.

(II) Posteriormente, la Ley 2080 de 2021⁵ (en sus artículos 38 y 40, modificatorios de los artículos 175 y 180 de la Ley 1437 de 2011, respectivamente) mantuvo la oportunidad y los términos para resolver las excepciones previas al remitirlas a lo

³ Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

⁴ **ARTÍCULO 12. RESOLUCIÓN DE EXCEPCIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicarán. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.

⁵ **ARTÍCULO 38. Modifíquese el párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011**, el cual será del siguiente tenor:

PARÁGRAFO 2º. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicarán. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.

establecido en los artículos 100, 101 y 102 del CGP, es decir, se resuelven a través de auto proferido previa a la celebración de la audiencia inicial y de ser necesaria la práctica de pruebas éstas se decretarán en el auto que cita a audiencia y se practicarán al inicio de la diligencia.

Sin embargo, a diferencia de lo dispuesto en el D.L 806 de 2020, respecto a las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva (llamadas mixtas), dispuso que cuando éstas se encuentren fundadas, se declararán probadas mediante sentencia anticipada (artículo 182 A CPACA).

Lo anterior quiere decir, que los citados medios exceptivos ya no se resuelven en la misma oportunidad que las excepciones previas, es decir, en auto escrito o en la audiencia inicial, según sea el caso, sino mediante sentencia anticipada, providencia apelable conforme lo establece el inciso primero del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

Ahora, como el auto que decide sobre las excepciones previas no se encuentra enlistado en el artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 (catálogo de providencias apelables), en principio se entendería que contra aquel no procede el recurso de alzada, siendo únicamente susceptible, por regla general, del de reposición.

No obstante, lo anterior puede variar en función del tipo de excepción previa que resulte probada, en la medida en que si implica **la terminación del proceso** (compromiso o clausula compromisoria, inepta demanda, etc.), sí cabe el recurso de apelación conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, sin que ello signifique que excluye el de reposición. Postura que también ha sostenido el Consejo de Estado⁶.

En suma, se concluye que en vigencia de la Ley 2080 de 2021 **(i)** las excepciones mixtas solo pueden ser declaradas fundadas mediante sentencia anticipada, decisión contra que la procede el recurso de apelación y tratándose de **(ii)** las excepciones previas, el auto que las resuelva solo es plausible de reposición, siempre y cuando no implique la terminación del proceso, evento en el que sí sería pasible de apelación.

2.4. Diferencia de la excepción previas de inepta demanda y el requisito de procedibilidad de agotamiento de conciliación previa

Debido a que el código contencioso administrativo y de procedimiento administrativo no señala cuales son las excepciones previas, resulta pertinente acudir a la legislación procesal civil para suplir este vacío normativo, tal y como lo dispone el artículo 306 del CPACA.

⁶ Auto de 15 de julio de 2021, exp. 11001-03-28-000-2019-00094-00 (11001-03-28-000-2019-00063-00), M.P. Rocío Araujo Oñate.

En virtud de tal remisión, se colige que las excepciones previas procedentes son las consagradas en el artículo 100 del CGP, entre las cuales se encuentra la denominada inepta demanda.

Al respecto, y en primera medida, el CGP establece que la excepción de inepta demanda se configura por (i) falta de los requisitos formales consagrados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA, o por, (ii) indebida acumulación de pretensiones.

Precisado lo anterior, conviene aclarar que el cumplimiento de la conciliación extrajudicial ha sido establecido por el legislador como un requisito de procedibilidad, más no un requisito formal de aquellos exigidos en el articulado citado líneas arriba cuya ausencia da lugar a la eventual configuración de la excepción de inepta demanda, así se desprende de lo dispuesto en el artículo 161-1 del CPACA, según el cual *“cuando los asuntos sean conciliables el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a la nulidad y restablecimiento de derecho...”*.

Dicha distinción se remonta desde el articulado original del CPACA, el cual, en su artículo 180- 6^o7, señalaba que el Juez o Magistrado Ponente debía dar por terminado el proceso en audiencia inicial cuando **(i)** alguna de las excepciones previas propuestas prosperaba, o **(ii)** se percatara que el requisito de procedibilidad no había sido agotado.

Ahora bien, el hecho de que la oportunidad procesal para declarar probada la excepción o dar por terminado el proceso por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación sea la misma, esto es, en audiencia inicial como lo fijaba el art. 180-6 o antes de la audiencia inicial como quedó con posterioridad a la modificación introducida con la Ley 2080 de 2021, al artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, no significa que se trate de la misma figura y de idéntica decisión. En suma, si bien la norma vigente mantiene la misma consecuencia jurídica y oportunidad de decisión para ambas figuras procesales, lo cierto es que son autónomas de tal suerte que la ausencia de agotamiento de la conciliación extrajudicial, no puede ser entendida como una excepción previa de inepta demanda.

De lo expuesto, se tiene que la falta de conciliación extrajudicial no es causal de estructuración de la excepción previa de inepta demanda, consagrada en el aparte normativo referido, así como tampoco aparece enlistada en el artículo 100 del CGP.

7 “Artículo 180. audiencia inicial (...)

6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

(...) Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.” (Subrayado fuera de texto original).

3. Caso Concreto

En el caso bajo examen, en primer lugar, se determina que el recurso de queja interpuesto contra el auto proferido el 8 de septiembre de 2022, por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, es procedente, porque el *a quo* allí declaró improcedente el recurso de alzada presentado por la entidad demandada contra el proveído que declaró “imprósperas las excepciones” propuestas en la contestación de la demanda por parte del municipio de Mosquera (Cundinamarca).

Ahora, en segundo término, respecto de los argumentos expuestos por el apoderado de la entidad demandada en la queja presentada el 14 de septiembre de 2022, esto es, que el juez de primera instancia debió conceder el recurso de apelación interpuesto contra el auto que declaró “imprósperas las excepciones previas” propuestas atendiendo lo previsto en el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011⁸ (texto original) y en el artículo 12 del Decreto 806 de 2020⁹, se advierte que no le asiste razón, habida cuenta de las consideraciones que se expondrán a continuación.

En un principio las citadas normas establecían que el auto que decidía de manera conjunta las excepciones previas y las mixtas era susceptible de apelación, sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021, es decir, a partir del 25 de enero de 2021, dicho recurso solo procede, en el caso de las mixtas cuando resulte fundada alguna excepción, lo cual deberá ser declarado mediante sentencia anticipada atendiendo lo preceptuado en el numeral 7 del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 37 de la Ley 2080 de 2021. En el caso de las previas, frente al auto que las resuelva solo cabe el recurso de reposición, salvo que la decisión conlleve la terminación del proceso, pues en ese evento sí sería apelable.

De igual manera, cabe aclarar que las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021 al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entraron a surtir efectos de manera inmediata a su entrada en vigencia (Art. 86) en todos los procesos que se rigen por Ley 1437 de 2011 –con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados, tribunales administrativos y del Consejo de Estado– y como la demanda de la referencia fue presentada el 9 de agosto de 2018, es decir, en vigencia de la Ley 1437 de 2011 –2 de julio de 2012–, se tiene que, contrario a lo sostenido por el quejoso, le son aplicables tales modificaciones.

⁸ (...)

6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

(...)

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.

⁹ ARTÍCULO 12. RESOLUCIÓN DE EXCEPCIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (...)

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.

Aclarado lo anterior, una vez revisado el contenido del auto apelado, se observa que el juez de primera instancia, expuso que los medios exceptivos propuestos por el municipio de Mosquera (Cundinamarca), esto es, los denominados *inepta demanda por falta de requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y falta de legitimación por pasiva*, no corresponden a excepciones previas, sin embargo, las declaró “imprósperas”.

Este despacho comparte lo expuesto por la primera instancia consistente en que la falta de agotamiento de la conciliación prejudicial es un requisito de procedibilidad más no un requisito formal de la demanda, de tal suerte que su ausencia o indebido agotamiento no configura la excepción de inepta demanda como equivocadamente se entiende en el recurso formulado. Adicionalmente, respecto a la falta de legitimación en la causa, es necesario indicar, que no se encuentra entre las excepciones previas enlistadas en el artículo 100 del CGP, y de otra parte, la decisión adoptada no da por terminado el proceso, único evento en el que la decisión de excepciones previas resulta apelable.

En conclusión, más allá del nombre o la característica atribuida al auto apelado, se tiene que contra aquel no procede el recurso de apelación en la medida que lo allí decidido no da por terminado el proceso, escenario en el que sí sería apelable la decisión, conforme a lo expuesto líneas atrás.

Así las cosas, se concluye que le asiste razón al *a quo* en haber declarado improcedente el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada contra el auto de 24 de febrero de 2022 y adecuar su trámite al de reposición en aplicación de lo preceptuado en el parágrafo del artículo 318 del CGP.

En ese orden de ideas, se declarará bien denegado el recurso de apelación presentado por el municipio de Mosquera (Cundinamarca) contra el auto de 24 de febrero de 2022, mediante el cual el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá declaró “imprósperas las excepciones previas” propuestas por ese ente territorial

En mérito de lo expuesto, el Despacho.

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR bien denegado el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Mosquera (Cundinamarca) contra el auto de 24 de febrero de 2022, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, por las razones antes expuestas.

SEGUNDO: Ejecutoriado este proveído, por secretaría **devuélvase** el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente)
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Auto N° 099

MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

MECANISMO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	110013335016 2020 00333 01
DEMANDANTE:	ANDREA JOHANNA PRADA SOLORZANO
DEMANDADA:	DISTRITO CAPITAL- SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL
ASUNTO:	ORDENA DEVOLVER EXPEDIENTE AL JUZGADO DE ORIGEN

Encontrándose el proceso al despacho para efectos proferir sentencia de segunda instancia, se observa que, mediante auto de 8 de marzo de 2023, se ordenó oficiar al Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito de Bogotá con la finalidad de que remitiera copia audible de la videograbación de la audiencia de pruebas celebrada el 21 de junio de 2022. El anterior requerimiento fue atendido el 22 de marzo del corriente.

Sin embargo, una vez revisados los archivos digitales allegados por el citado juzgado, se advierte que, la videograbación de la audiencia de pruebas continua sin ser audible en su totalidad, como se evidencia en el archivo No. 1: del minuto 3:53 a 4:43¹, el cual corresponde al pronunciamiento realizado por las partes sobre las pruebas documentales aportadas al expediente y, en el archivo No. 2: del minuto 0:01 a 6:40, como también desde el minuto 16:58 al 22.33², los cuales conciernen al interrogatorio rendido por la parte actora; razón por la cual, se hace necesario devolver el expediente de la referencia al juzgado de origen para que revise la videograbación de la referida diligencia y en el caso de ser necesario proceda a reconstruirla.

En mérito de lo expuesto el despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: Por Secretaría **devuélvase** el expediente de la referencia al Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, para que se sirva a revisar la videograbación de la audiencia de pruebas celebrada el 21 de junio de 2022 y en el caso de ser necesario proceda a reconstruirla.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

¹ 11001333501620200033300_L110013335016CSJVirtual_01_20220621_093000_V 06_21_2022 02_50 PM UTC.mp4

² 11001333501620200033300_L110013335016CSJVirtual_01_20220621_093000_V 06_21_2022 03_24 PM UTC.mp4



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veintitrés (2023)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 159

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	250002342000-2021-00121-00
DEMANDANTE:	LIBIA CRISTINA PARDO BARRIOS
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
DECISIÓN:	INCORPORA PRUEBAS y TRASLADO PARA ALEGAR

I) Incorporación de las Pruebas

En respuesta a la documental decretada en la audiencia inicial celebrada el 17 de noviembre de 2022, la Secretaría de Educación del Municipio de Chía allegó la siguiente información:

- **Oficio de 5 de diciembre de 2022**¹ por medio del cual el Director Administrativo y Financiero de la Secretaría de Educación de Chía, indica que no se encuentran en su poder los contratos de prestación de servicios que prestó la actora en el marco de los convenios suscritos con Feconal y Fundecud, por tratarse de terceros que se encontraban encargados de contratar al personal docente que debía ejercer en las instituciones educativas, por lo que no tenían vínculo oficial directo con el municipio.

En el mismo sentido, informa que no tiene constancia de los pagos efectuados a los docentes que eran contratados por ellos, ni de los aportes a seguridad social.

A pesar de lo anterior, en virtud de lo previsto en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, remitió la petición el 1 de diciembre de 2022² a Feconal para que allegue la información solicitada.

- **Oficio de 9 de diciembre de 2022**³, por medio del cual el Fondo de Empleados del Colegio Nacional Diversificado – Feconal, a través de su gerente, manifestó que en el archivo de esa institución se encuentra las copias de nómina de los periodos 2001 y 2002, los cuales soportan el pago de los periodos en que se ejecutó el contrato con la actora. Pese a lo anterior, informó que no cuenta con los contratos pues estos los efectuó la administración en su momento.

¹ Documento N° 53 Expediente Digital Samai

² Documento N° 54 Expediente Digital Samai

³ Documento N° 56 Expediente Digital Samai

Afirmó que, en las nóminas de 1999, no aparece registrada la actora por lo que no era posible certificar tal vinculación e indicó que para los años 1996, 1997 y 2000 esa entidad no tuvo convenio con el municipio.

Sobre la existencia de los convenios, anexó los documentos encontrados en las nóminas de 2001 y 2002, sin que tuviera copia de estos, pues afirma que eran entregados a la Alcaldía donde pueden reposar. Conforme lo anterior, aportó las nóminas y copia del contrato de 2002 que suscribió la actora.

- **Certificación de 5 de diciembre de 2022**⁴, por medio de la cual Feconal relaciona la información anterior e indica que durante la vinculación de la señora Libia Cristina Pardo Barrios se le realizaron sus cotizaciones a salud y a pensión, éstas últimas con Colfondos en 2001 y 2002.

- **Oficio de 9 de marzo de 2023**⁵, por medio del cual la Secretaría de Educación de Chía, allega copia de los convenios suscritos con Feconal y Fundecud entre 1998 y 2002.

Así las cosas, es menester recordar que el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 dispone que en la audiencia de pruebas “se recaudarán todas las pruebas oportunamente solicitadas y decretadas”, sin embargo, el Consejo de Estado ha señalado que es posible prescindir de la misma cuando “a) la prueba que debe practicarse, es una prueba documental que reposa en el expediente, fue objeto de traslado para que se surtiera la contradicción de la misma, y las partes guardaron silencio; b) por economía procesal y eficacia, resulta procedente incorporarla y continuar con el trámite del proceso, c) no se advierte una violación al debido proceso como quiera que las partes tuvieron la oportunidad de controvertir la prueba con el traslado realizado; (...)”⁶.

Por lo anterior, se **ORDENA LA INCORPORACIÓN AL EXPEDIENTE** de estas pruebas documentales que fueron remitidas por la Secretaría de Educación del Municipio de Chía y Feconal.

II) Traslado para alegar de conclusión

Ahora bien, sería del caso correr traslado de las documentales anteriores a las partes para que ejerzan su derecho de contradicción, sin embargo, se advierte que la Secretaría de la Subsección hizo lo pertinente, como se advierte en los documentos N° 58 y 72 del Expediente Digital Samai.

En esa oportunidad, solo la parte actora se pronunció sobre la información allegada en un primer momento y solicitó que el tiempo de servicios prestados a través de los convenios reciban un trato similar al que le da el Consejo de Estado a los contratos de prestación de servicios.

⁴ Ibidem

⁵ Documento N° 70 Expediente Digital Samai

⁶ C.E., Sec. Tercera. Auto 11001032600020130008900, feb. 12/2020. M.P. Alberto Montaña Plata.

En consecuencia, sin pronunciamiento o tacha de las partes y no habiendo otras documentales que recaudar se dispondrá que las partes presenten por escrito los alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente auto, y que el Ministerio Público rinda concepto si a bien lo tiene en el mismo término. Seguidamente, dentro de los veinte (20) días posteriores, la Sala de decisión dictará sentencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por la Ley 2080 de 2021), los escritos de alegatos, así como los demás memoriales dirigidos al proceso deberán remitirse al correo electrónico rmemorialessec02setadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co los cuales también serán enviados a las partes, en atención a lo señalado en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, el Despacho No. 13 de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

PRIMERO: INCORPORAR las documentales allegadas por la Secretaría de Educación del Municipio de Chía y Feconal, visibles en los documentos N° 53, 54, 56, 57, 60-68 y 71 del expediente digital de SAMAI.

SEGUNDO: CORRER TRASLADO por el término de diez (10) días para que las partes presenten por escrito los alegatos de conclusión, oportunidad en la cual podrá el Ministerio Público rendir el respectivo concepto, si a bien lo tiene.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.