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

Bogotá D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023)

**Auto Nº 173**

**MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

| | |
|---|---|
| MECANISMO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO |
| REFERENCIA: | 11001-33-42-046-2021-00263-01 |
| DEMANDANTE: | ANA MILENA ARÉVALO CALDERÓN |
| DEMANDADA: | SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E. |
| ASUNTO: | AUTO DE MEJOR PROVEER |

Encontrándose el asunto para proferir sentencia de segunda instancia, la Sala estima pertinente decretar una prueba para un mejor proveer, atendiendo las siguientes consideraciones:

La señora Ana Milena Arévalo Calderón, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende que se reconozca la configuración de una relación laboral con el consecuente pago de prestaciones sociales dejadas de percibir durante el período comprendido entre 1 de febrero de 2016 y 31 de julio de 2020, como auxiliar de enfermería en la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.

Así las cosas y con el fin de determinar los extremos temporales de la pretendida relación laboral, se observa que dentro del expediente no obran la totalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes o fueron aportados de manera incompleta, conforme la certificación expedida el 25 de mayo de 2021 por la directora de contratación de la entidad demandada.

Por lo anterior, en ejercicio de la facultad previstas en el artículo 213[1] del CPACA, se procederá a solicitarlos con la finalidad de dilucidar puntos que ofrecen motivo de duda respecto del tiempo laborado por la demandante.

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,

---

[1]**Artículo 213 C.P.A.C.A:** ¨En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes. Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días. En todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decrete pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. Tales pruebas, según el caso, serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decrete.¨

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Por Secretaría **OFÍCIESE** con carácter urgente a la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E.** y/o a quien corresponda, para que en el término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la comunicación, y con destino a las presentes diligencias, allegue la copia integral de siguiente contrato de prestación de servicios suscrito entre la señora Ana Milena Arévalo Calderón y esa entidad, especialmente las prórrogas y adiciones: **(i)** 0321 de 2018.

En caso de que la entidad no cuente con el original o la copia del contrato de prestación de servicios relacionado anteriormente, con sus respectivas prórrogas y adiciones, deberá exponer de forma detallada, clara y suficiente las razones de dicha situación.

**SEGUNDO:** Una vez allegada la anterior documentación, por Secretaría **CÓRRASE** traslado a las partes por el término común de tres (3) días para lo pertinente, dejando las respectivas constancias en el sistema SAMAI. Lo anterior de conformidad con lo previsto en el artículo 170 del CGP aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, con el objeto de garantizar el derecho a la contradicción de las partes.

**TERCERO:** Cumplido lo anterior, ingrésese el proceso al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala de la misma 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/evalidador.

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

Bogotá D.C., dos (2) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**Auto Nº 175**

**MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

| | |
|---|---|
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO |
| REFERENCIA: | 1100133420472019-00270-01 |
| DEMANDANTE: | ABRAHAM BARRERA PIRAJÓN |
| DEMANDADO: | SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E. |
| ASUNTO: | CONCEDE RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA |

Encontrándose el expediente al Despacho para resolver sobre la concesión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la parte actora, procede a resolver sobre el particular, con base en los siguientes fundamentos.

**1. Procedimiento ordinario y decisión objeto de recurso**

1.1. El señor ABRAHAM BARRERA PIRAJÓN instauró demanda en contra de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E. con el fin de obtener la declaración de la existencia de una relación laboral entre las partes, habida cuenta que en su condición de auxiliar administrativo ejerció en forma permanente funciones inherentes al objeto de la entidad.

1.2. El juzgado de primera instancia negó las pretensiones de la demanda (A. 32) y contra esta decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación (A.34).

1.3. La Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió el recurso de apelación mediante sentencia de 18 de octubre de 2022, por medio de la cual confirmó la decisión de primera instancia, respecto de la negativa del reconocimiento de la relación laboral, en tanto no se acreditó el elemento de subordinación (A.45).

1.4. Mediante memorial radicado el 10 de noviembre de 2022 a través de correo electrónico, la parte demandante interpuso recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia debidamente sustentado (A. 47).

**2. Del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y los requisitos para su procedencia (antes de la expedición de la Ley 2080 de 2021)**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en sus artículos 256 y siguientes, instituyó el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, el cual tiene como finalidad asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con una providencia.

Como requisitos de procedencia, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señaló lo siguiente:

> **"Artículo 257. Procedencia.** El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos. Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso:
>
> 1. Noventa (90) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.
>
> (…)"

De igual forma los artículos 260 a 261 del mismo estatuto procesal, preveían:

> *"***ARTÍCULO 260. LEGITIMACIÓN.** Se encuentran legitimados para interponer el recurso cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia, quienes deberán actuar por medio de apoderado a quien se haya otorgado poder suficiente; sin embargo, no se requiere otorgamiento de nuevo poder.
>
> **PARÁGRAFO.** No podrá interponer el recurso quien no apeló la sentencia de primer grado ni adhirió a la apelación de la otra parte, cuando el fallo de segundo grado sea exclusivamente confirmatorio de aquella.
>
> **ARTÍCULO 261. INTERPOSICIÓN.** El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá interponerse por escrito ante el Tribunal Administrativo que expidió la providencia, a más tardar dentro los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta.
>
> En el auto en el que el Tribunal, en Sala de Decisión, conceda el recurso ordenará dar traslado por veinte (20) días al recurrente o recurrentes para que lo sustenten. Vencido este término, si el recurso se sustentó, dentro de los cinco (5) días siguientes remitirá el expediente a la respectiva sección del Consejo de Estado. Si no se sustenta dentro del término de traslado el recurso se declarará desierto".

Teniendo en cuenta las normas transcritas en precedencia, los requisitos para la concesión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se resumen así:

- Sentencia proferida en única o segunda instancia por el Tribunal Administrativo.

- Cuantía de la condena o pretensiones de la demanda, igual o mayor a 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

- Legitimación en la causa, cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la decisión.

- Interposición del recurso a más tardar dentro los 5 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

Ahora bien, es del caso resaltar frente al segundo de los requisitos señalados (esto es, que la cuantía de la condena o pretensiones de la demanda sea igual o mayor a 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes) que el H. Consejo de Estado en auto de unificación proferido el 28 de marzo de 2019 consideró necesario inaplicarlo, con fundamento en los siguientes argumentos:

> "121.1. El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es procedente respecto de sentencias dictadas en procesos judiciales que se iniciaron, tramitaron y terminaron bajo el imperio de leyes anteriores a la vigencia de aquel, como lo es el Código Contencioso Administrativo. Ello en virtud de su naturaleza extraordinaria y de lo dispuesto en el artículo 308 del CPACA.
>
> 121.2. **En los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo son requisitos para la concesión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (i) que la decisión impugnada haya sido proferida en única o segunda instancia por un Tribunal Administrativo; (ii) que el recurrente goce de legitimación en la causa y (iii) que se interponga oportunamente y por escrito.**
>
> 121.3. **Inaplicar el requisito de cuantía consagrado en el numeral 1 del artículo 257 del CPACA** respecto del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en materia laboral cuando su exigencia, en el caso concreto, se traduzca en el desconocimiento del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia o tutela judicial efectiva"[1]. (Resaltado fuera de texto)

Luego entonces, a partir de ese pronunciamiento tenemos que para la concesión del recurso extraordinario de revisión se requiere acreditar **(i)** que la sentencia fue proferida en única o segunda instancia por el respectivo Tribunal Administrativo **(ii)** la legitimación en la causa y **(iii)** la interposición por escrito del recurso, a más tardar en los 5 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia[2].

## 3. De la reforma al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia con la Ley 2080 de 2021

Teniendo en cuenta que a la fecha de expedición del presente auto se encuentra vigente la Ley 2080 de 2021[3] , se considera pertinente destacar en primer lugar, que dicha disposición introdujo numerosos cambios a los requisitos de procedencia del recurso extraordinario de unificación, como pasa a verse:

> "**ARTÍCULO 257. PROCEDENCIA.** <Artículo modificado por el artículo 71 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos, tanto para los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011.
>
> Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda,

[1] C.E., Sec. Segunda. Sent. 15001-23-33-000-2003-00605-01(0288-15) AUJ2-005-19, mar. 28/2019. M.P. William Hernández Gómez.
[2] Designación de las partes, indicación de la sentencia impugnada, relación de los hechos y señalar la sentencia de unificación que se estima contrariada. Art. 262 CPACA.
3 Publicado en el Diario Oficial 51568 de 25 de enero de 2021

sea igual o exceda de los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso:

(…)

**PARÁGRAFO**. En los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral y pensional procederá el recurso extraordinario sin consideración de la cuantía.

Este recurso no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política.

**ARTÍCULO 258. CAUSAL.** Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

**ARTÍCULO 259. COMPETENCIA.** Del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en este capítulo conocerá, según el acuerdo correspondiente del Consejo de Estado y en atención a su especialidad, la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación.

**ARTÍCULO 260. LEGITIMACIÓN.** Se encuentran legitimados para interponer el recurso cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia, quienes deberán actuar por medio de apoderado a quien se haya otorgado poder suficiente; sin embargo, no se requiere otorgamiento de nuevo poder.

**PARÁGRAFO**. No podrá interponer el recurso quien no apeló la sentencia de primer grado ni adhirió a la apelación de la otra parte, cuando el fallo de segundo grado sea exclusivamente confirmatorio de aquella.

**ARTÍCULO 261. INTERPOSICIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 72 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien expidió la providencia, a más tardar dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria.

Si el recurso se interpuso y sustentó en término, el ponente lo concederá dentro de los cinco (5) días siguientes y ordenará remitir el expediente al competente para resolverlo. De lo contrario, lo rechazará o declarará desierto; según el caso. La concesión del recurso no impide la ejecución de la sentencia, salvo cuando haya sido recurrida totalmente por ambas partes y por los terceros reconocidos en el proceso. Sin embargo, cuando el recurso no comprenda todas las decisiones, se cumplirá lo no recurrido. Lo anterior, sin perjuicio de lo regulado en el artículo 264 de este código.

**ARTÍCULO 262. REQUISITOS DEL RECURSO**. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá contener.

1. La designación de las partes.
2. La indicación de la providencia impugnada.
3. La relación concreta, breve y sucinta de los hechos en litigio.
4. La indicación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento”

Los cambios introducidos se resumen en los siguientes:

- Eliminó el requisito de cuantía para los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral (parágrafo del artículo 71);

- Amplió el término para su interposición (artículo 72);

- Estableció que el recurso debía **interponerse y sustentarse** antes de su concesión (artículo 72) cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 262 del CPACA;

- Dispuso que su concesión debía efectuarse por el ponente y no por la sala de decisión (artículo 72).

En segundo lugar, debe destacarse respecto a la aplicación de estas modificaciones a los recursos que se encuentran en trámite, que el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 estableció sobre el particular:

> "…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 surtirse las notificaciones."

En consecuencia y habida cuenta que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia fue interpuesto por la parte demandante el día 10 de noviembre de 2022 en vigencia de la Ley 2080 de 2021 que entró a regir el día 25 de enero de 2021, se colige que para el presente asunto esa resulta ser la disposición aplicable.

**4. Caso concreto**

Así las cosas, se procede a examinar si el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la parte demandante cumple con los requisitos de procedencia previstos para su concesión en la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021:

**(i) Sentencia proferida en única o segunda instancia por el respectivo Tribunal Administrativo.** Este primer requisito se encuentra agotado, en la medida que esta Subsección perteneciente a la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resolvió mediante sentencia de 18 de octubre de 2022, el recurso de apelación interpuesto por la parte contra de la sentencia de 10 de mayo de 2022 proferida por el Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo de Bogotá.

**(ii) Legitimación en la causa.** Al resolverse el recurso de apelación y confirmarse la decisión de primera instancia, se contrarían los intereses de la parte actora –quien apeló-, pues no fue reconocida la existencia de la relación laboral por el tiempo reclamado, con la consecuente negativa al restablecimiento de los derechos, por lo que se colige que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 260 del CPACA, ese extremo de la *litis* sería la presuntamente agraviada y en esa medida, se cumple con esta segunda condición.

**(iii) Interposición y sustentación por escrito del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a más tardar dentro los 10 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.**

En el presente asunto se establece lo siguiente:

**i)** La sentencia de segunda instancia fue proferida por esta Corporación el 18 de octubre de 2022 (A. 45).

**ii)** La anterior decisión fue notificada a las partes el día 28 de octubre de 2022 (A. 46).

**iii)** La sentencia de segunda instancia cobró firmeza el 04 de noviembre de 2022 (a partir de las 5:00 p.m).

**iv)** El término de diez (10) días con que inicialmente contaban las partes para interponer el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia inició el 8 de noviembre de 2022 (siguiente día hábil) y vencía el 22 de noviembre de ese mismo año.

**iv)** El apoderado de la parte actora interpuso el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia el día 10 noviembre de 2022 (A. 47), es decir, dentro del término legal y sustentado en debida forma.

Corolario de lo anterior, se concluye que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por el demandante cumple con los requisitos señalados exigibles al momento de su interposición, razón por la cual conforme al segundo inciso del artículo 261 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 72 de la Ley 2080 de 2021, será concedido ante la Sección Segunda del H. Consejo de Estado.

Por lo expuesto y en virtud de lo dispuesto en el artículo 261 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONCEDER** ante la Sección Segunda del H. Consejo de Estado el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por esta Corporación el día 18 de octubre de 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo.

**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/evalidador.

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

Bogotá D.C, dos (2) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**Auto N.º 174**

**MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

| | |
|---|---|
| MECANISMO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO |
| REFERENCIA: | **11001-33-35-008-2020-00060-02** |
| DEMANDANTE: | FRANCISCO ESTEBAN NARVÁEZ SÁNCHEZ |
| DEMANDADO: | NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO |
| ASUNTO: | RESUELVE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE APRUEBA LIQUIDACIÓN EN COSTAS |
| DECISIÓN: | CONFIRMA |

Procede el Despacho a resolver de plano el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido el 31 de agosto de 2022, por el Juzgado Octavo (8) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que aprobó la liquidación de costas procesales a las que fue condenada la parte demandante.

## I. ANTECEDENTES

En sentencia de 05 de noviembre de 2021, esta Corporación, modificó parcialmente la decisión proferida el 17 de junio de 2021, por el Juzgado Octavo (8) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, al ratificar la configuración de la excepción de prescripción extintiva del derecho e incluyó la declaración de existencia de acto ficto, como su consecuente nulidad. Finalmente, modificó la decisión y condenó en costas en segunda instancia a la parte demandante por un valor de doscientos mil pesos ($200.000).

El 31 de octubre de 2022, el Juzgado de primera instancia, en cumplimiento de lo ordenado por este Tribunal en el fallo de 05 de noviembre de 2021, liquidó las costas procesales a cargo de la parte demandante, conforme lo establecido en el artículo 361 y 366 del C.G.P., por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A.

## II. LA PROVIDENCIA APELADA

El 31 de agosto de 2022, el Juzgado Octavo (8) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en cumplimiento al numeral 1° del artículo 366 del C.G.P., por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., aprobó la liquidación de costas procesales realizada por la secretaría a las que fue condenada la parte demandante por valor de doscientos mil pesos ($200.000), al encontrarla ajustada a derecho.

## III. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de alzada, en los términos que se resumen a continuación:

Manifestó que en el presente caso no aparecen probados los gastos judiciales sufragados por la entidad demandada por tratarse de un asunto de puro derecho, ni la temeridad o la mala fe que impliquen imponer una condena en costas, toda vez que sólo se procuró el reconocimiento la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 1071 de 2006, al que estimó la parte demandante podía acceder conforme a la interpretación normativa consignada en la demanda y la directriz fijada por las jurisprudencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado y otras autoridades jurisdiccionales.

Así mismo que, conforme a la posición asumida por el Consejo de Estado, queda claro que el artículo 188 del CPACA, no asignó una obligación perentoria de imponer condena en costas y agencias en derecho, pues la obligación que de allí se desprende es la de emitir pronunciamiento al respecto, de acuerdo con la valoración del debate procesal, por lo que resulta válido prescindir de su imposición. Razón por la cual solicita en esta instancia, se analice la procedencia de la imposición, liquidación y ejecución de estas.

## IV. AUTO QUE CONCEDIÓ LA APELACIÓN

El 31 de octubre de 2022, el juzgado de conocimiento concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante en el efecto suspensivo, en virtud de lo establecido en el numeral 4º del artículo 243 del CPACA.

## V. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto que aprobó liquidación en costas procesales proferido el 31 de agosto de 2022 por el Juzgado Octavo (8) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en virtud de la remisión expresa del art. 188 del CPACA al C.P.C., hoy C.G.P., en materia de liquidación y ejecución de costas procesales.

El art. 366 del C.G.P., consagró de manera expresa la procedencia del recurso de reposición contra el auto que apruebe liquidación en costas, así:

> **"ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:
> (…)
>
> 5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo". (Subrayado fuera de texto)

De otra parte, el Consejo de Estado, mediante auto 31 de mayo de 2022[1] unificó la posición sobre la procedencia del recurso de apelación del auto que aprueba la liquidación de las costas, en los siguientes términos:

> "84. En vigencia de la Ley 1437 de 2011 el auto que aprueba la liquidación de las costas procesales en la jurisdicción contencioso administrativa es apelable al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 366 del Código General del Proceso, disposición a la que remite el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Dicha apelación es procedente a partir del 1 de enero de 2014, fecha en la que entraron a regir las normas del Código General del Proceso para la jurisdicción contencioso administrativa.
>
> 85. Con la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021, el auto que aprueba la liquidación de las costas del proceso sigue siendo apelable".

Por lo anterior, se considera procedente el análisis del recurso de apelación por parte de esta Corporación y se advierte que deberá resolverse por la magistrada ponente, por cuanto lo allí decidido no se enmarca en ninguno de los asuntos enunciados en los numerales 1º a 3º y 6º del artículo 243 del C.P.A.C.A.

## 2. Marco legal

### 2.1. Costas procesales y su liquidación

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia resolverá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, remisión que hoy debe entenderse realizada al Código General del Proceso -C.G.P.-.

El artículo 365 del C.G.P prevé frente a la condena en costas lo siguiente: *"Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto".*

Por su parte, los numerales 1 y 2 del artículo 366 del C.G.P., con relación a la liquidación de las costas y agencias en derecho, disponen:

> "ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:
>
> 1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.
>
> **2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso**".

De la norma transcrita, se advierte que al momento de efectuarse la liquidación de las costas y agencias en derecho el secretario deberá tener en cuenta las condenas que se hayan impuesto en: i) los autos que resuelven recursos, ii) los incidentes y

[1] C.E., Sec. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto 11001-03-15-000-2021-11312-00 (IJ), mayo 31/2022. M.P. Rocío Araújo Oñate.

trámites que los sustituyan, ii) en **las sentencias que se hayan proferido tanto en primera como segunda instancia** y iv) en el recurso de extraordinario de casación. Liquidación que deberá ser aprobada por el juez de primera o única instancia.

**3. Caso Concreto**

Descendiendo al caso *sub examine* se advierte, en primer lugar, que los argumentos expuestos por el apelante están dirigidos a cuestionar la condena en costas impuesta por esta Corporación en sentencia de segunda instancia, lo cual jurídicamente no es procedente, por cuanto dicha decisión se encuentra debidamente ejecutoriada y contra la cual no se admite la interposición de recursos de reposición, ni apelación.

De ahí que el Despacho limitará el análisis del recurso a los argumentos del apelante respecto a la aprobación de la liquidación de costas y agencias en derecho efectuada por el juzgado de primera instancia en auto de 31 de agosto de 2022.

Bajo estos presupuestos y de conformidad con lo expuesto en el marco jurídico anterior se advierte que el juzgado de primera instancia al momento de realizar la liquidación de las costas y agencias en derecho tomó en cuenta la condena impuesta en la sentencia de segunda instancia por valor de ($200.000) doscientos mil pesos, razón por la cual se concluye que el auto apelado se encuentra ajustado a derecho de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 366 del C.G.P.

Conforme a las razones antes expuestas, este Despacho confirmará la decisión recurrida.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión proferida por el Juzgado Octavo (8) Administrativo de Bogotá, 31 de agosto de 2022, por medio del cual aprobó la liquidación de costas a las que fue condenada la parte demandante.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al despacho 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/evalidador.

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

Bogotá D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023)

**Auto Nº 172**

**MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

| | |
|---|---|
| MEDIO DE CONTROL | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO |
| REFERENCIA: | **11001-33-35-029-2022-00238-01** |
| DEMANDANTE: | ALEX FERNANDO ORTIZ ALARCON |
| DEMANDADO: | NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, ALCALDÍA DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL |
| ASUNTO: | APELACIÓN AUTO DECLARÓ PROBADA EXCEPCIÓN DE INEPTA DEMANDA |
| RESUELVE: | REVOCA |

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto y sustentado por el apoderado de la parte demandante contra el auto de 24 de noviembre de 2022, proferido por el Juzgado Veintinueve (29°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual declaró probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales propuesta por la entidad demandada y dio por terminado el proceso de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 Pretensiones

El señor **ALEX FERNANDO ORTIZ ALARCON,** por medio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, mediante la cual pretende se efectúen las siguientes declaraciones y condenas:

> *"DECLARACIONES*
>
> *1. Declarar la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 26 DE NOVIEMBRE DE 2021, frente a la petición presentada ante la Secretaria de Educación de Bogotá, el día 26 DE AGOSTO DE 2021, mediante la cual se niega el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde el 15 de febrero de2021 fecha en que debió efectuarse el pago de las cesantías del año 2020, en el respectivo Fondo Prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores*

*correspondientes en la cuenta individual del docente, así como también niegan el derecho a la INDEMNIZACIÓN, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991, indemnización que es equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron cancelados superado el término legal, esto es, después del 31 de enero de 2021.*

*2. Declarar la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 26 DE NOVIEMBRE DE 2021, frente a la petición presentada ante la Secretaria de Educación de Bogotá, el día 26 DE AGOSTO DE 2021, mediante la cual se niega el reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde el 15 de febrero de 2021 fecha en que debió efectuarse el pago de las cesantías del año 2020, en el respectivo Fondo Prestacional y hasta el momento en que se acredite el pago de los valores correspondientes en la cuenta individual del docente, así como también niegan el derecho a la INDEMNIZACIÓN, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991, indemnización que es equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron cancelados superado el término legal, esto es, después del 31 de enero de 2021.*

*CONDENAS*

*1. Condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FOMAG y LA ALCALDIA DE BOGOTÁ - LA ALCALDIA DE BOGOTÁ - la Entidad Territorial Secretaria de Educación de Bogotá, a que se le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde el 15 de febrero del año 2021, fecha en que debió consignarse el valor correspondiente a las cesantías del año 2020, en el respectivo fondo prestacional y hasta el día en que se efectúe el pago de la prestación.*

*2. Condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FOMAG y LA ALCALDIA DE BOGOTÁ - la Entidad Territorial Secretaria de Educación de Bogotá, a que se le reconozca y pague la INDEMNIZACIÓN, por el pago tardío de los intereses a las cesantías, que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, la Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991, indemnización que es equivalente al valor cancelado de los intereses causados durante el año 2020, los cuales fueron cancelados superado el término legal, esto es, después del 1 de enero de 2021.*

*3. Condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FOMAG y LA ALCALDIA DE BOGOTÁ - la Entidad Territorial Secretaria de Educación de Bogotá, al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la SANCIÓN MORATORIA E INDEMNIZACIÓN POR PAGO EXTEMPORÁNEO DE LOS INTERESES, referidas en los numerales anteriores, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que debió efectuarse el pago de cada una las anualidades respectivas y de manera independiente conforme hayan sido las cancelaciones y hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente proceso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 187 del C.P.A.C.A.*

*4. Condenar a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FOMAG y LA ALCALDIA DE BOGOTÁ - la Entidad Territorial Secretaria de Educación de Bogotá, - al reconocimiento y pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de las SANCIONES MORATORIAS reconocidas en esta sentencia, art 192 del C.P.A.C.A.*

*5. Que se ordene a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FOMAG y LA ALCALDIA DE BOGOTÁ - la Entidad Territorial Secretaria de Educación de Bogotá, dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y siguientes del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (C.P.A.C.A)*

*6. Condenar en costas a la NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FOMAG y LA ALCALDIA DE BOGOTÁ - la Entidad Territorial Secretaria de Educación de Bogotá, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual se rige por lo dispuesto en el Artículo 392 del Código de Procedimiento Civil modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.*

**2. Fundamentos fácticos**

Como hechos que sustentan la demanda, se indicó que (i) por medio del artículo 3° de la Ley 91 de 1989 fue creado el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como una cuenta especial, y (ii) mediante el artículo 15° de la misma normatividad, se le asignó como competencia el pago de las cesantías de los docentes del sector oficial.

Agregó que con la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, (i) se le entregó la responsabilidad a los entes territoriales de reconocer y liquidar las cesantías, (ii) se ordenó el pago de los intereses hasta el 30 de enero directamente al docente y (iii) la cancelación de las cesantías antes del 15 de febrero de la anualidad siguiente a su causación.

Que al señor **ALEX FERNANDO ORTIZ ALARCON**, por prestar sus servicios como docente al servicio oficial, no se le han consignado las cesantías correspondientes al año 2020 ni le han reconocido los intereses en las fechas anteriormente indicadas, por lo que le asiste el derecho al reconocimiento de la sanción moratoria.

Que el 26 de agosto de 2021 solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías y sus intereses a la entidad nominadora, y que esta petición fue resuelta de manera negativa en forma ficta.

**3. Trámite procesal**

Mediante auto de 11 de agosto de 2022, el juez de primera instancia admitió la demanda y ordenó correr traslado de la misma a las entidades demandadas.

**3.1. Excepciones propuestas**

**3.1.1. Nación – Ministerio de Educación Nacional**

Mediante correo electrónico remitido el 4 de octubre de 2022, la Nación – Ministerio de Educación Nacional contestó la demanda, y propuso como excepciones (i) **ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales**, (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, (iii) inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, (iv) caducidad y (v) procedencia de la condena en costas en contra del demandante.

Para sustentar la excepción previa de inepta demanda manifestó que, el 16 de septiembre de 2021, el ente territorial dio respuesta a la solicitud elevada por el actor, razón por la que considera que no existe un acto administrativo ficto o presunto al no cumplirse los presupuestos del artículo 83 del C.P.A.C.A.

Por lo anterior, aduce que de conformidad con lo manifestado por el Consejo de Estado en sentencia proferida el 15 de septiembre de 2011 dentro del proceso No. 50001233100020054052801 8 (0097-10), cuando se desvirtúa la ausencia de respuesta por parte de la administración, se configura una ineptitud sustancial de la demanda.

**3.1.2. Secretaría de Educación de Bogotá**

El 20 de octubre de 2022, la Secretaría de Educación de Bogotá contestó la demanda y propuso como excepciones (i) inexistencia de la obligación, (ii) legalidad de los actos acusados, (iii) prescripción y (iv) la genérica o innominada.

## II. PROVIDENCIA APELADA

El Juez Veintinueve (29°) Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante auto de 24 de noviembre de 2022, declaró probada la excepción previa denominada *ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales* presentada por la Nación – Ministerio de Educación Nacional.

Consideró que no se configuró el silencio administrativo negativo en razón a que la Dirección de Talento Humano de la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante Oficio No. S-2021-298854 del 16 de septiembre de 2021, dio respuesta a la petición elevada por el demandante, notificándolo al correo electrónico notificacionescundinamarcalqab@gmail.com el 17 de septiembre de la misma anualidad, cuando el actor no había acudido a la jurisdicción, ni se había notificado el auto admisorio de la demanda.

En virtud de lo anterior, manifestó que el acto referido debió ser enjuiciado y, debido a que el acto ficto demandado es inexistente, la excepción previa planteada tiene vocación de prosperidad.

## III. RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada de la parte actora apeló la anterior decisión y argumentó que, el 26 de agosto de 2021 solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, y que mediante el Oficio No. S-2021-298954 del 16 de septiembre de 2021 recibió respuesta por parte de la Secretaría de Educación Distrital, pero el ente territorial no absolvió de fondo su petición pues la trasladó por competencia a la Fiduprevisora S.A. por medio de radicado No. A-2021-292844.

Por ende, aseguró que la respuesta referida no puede ser considerada un acto administrativo definitivo que decida directa o indirectamente el fondo del asunto peticionado, dado que solo se indicó el trámite que realiza la administración y se informó la remisión efectuada a la Fiduprevisora S.A., por lo tanto, al ser un acto administrativo de trámite no puede ser demandado.

En ese sentido, considera que la entidad demandada se abstuvo de dar respuesta de fondo dentro del término de 3 meses, configurándose de esta manera el silencio administrativo negativo, razón por la que el acto ficto debe ser sometido al control de legalidad.

En consecuencia, solicitó se revoque el auto impugnado.

## IV. AUTO QUE CONCEDIÓ LA APELACIÓN

En auto de 9 de febrero de 2023, el Juzgado Veintinueve (29°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en aplicación de lo establecido en el numeral 2° del artículo 243 y el 244 de la Ley 1437 de 2011, modificados por la Ley 2080 de 2021, concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra de decisión que resolvió sobre la excepción previa denominada *ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales* propuesta por la Nación – Ministerio de Educación Nacional, en el entendido que dicha decisión puso fin al proceso.

## V. CONSIDERACIONES

### 1. Procedencia y trámite del recurso de apelación

En atención a que la demanda fue radicada el 6 de julio de 2022, esto es, en vigencia de la Ley 2080 de 2021, por medio de la cual se modifica la Ley 1437 de 2011, el presente recurso de alzada se tramitará de conformidad con lo establecido en la normatividad referida. Además, se advierte que la Sala es competente para conocer del mismo conforme lo previsto en el artículo 125[1] del C.P.A.C.A. Por lo tanto, se procede a revisar el fondo del asunto.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar, si se configuró la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales por inexistencia del acto administrativo demando, o, si por el contrario, el actor podía demandar el acto ficto configurado por la falta de respuesta a la petición elevada el 26 de agosto de 2021, en la que solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la consignación tardía de las cesantías.

### 3. Tesis de la Sala

Una vez revisado el fundamento normativo y jurisprudencial, la Sala encuentra que la parte demandante no debe controvertir el Oficio No. S-2021-298854 del 16 de

[1] "**ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, **las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala,** excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

septiembre de 2021 proferido por la Dirección de Talento Humano del Ente Territorial, debido a que no es un acto administrativo que crea, modifica o extingue la situación jurídica del señor Ortiz Alarcón en relación a su solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria.

## 4. Fundamentos normativos y jurisprudenciales

### 4.1. Excepción de inepta demanda

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.

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, 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.

Ahora, habrá que señalarse que la posición del Consejo de Estado en relación con la excepción de inepta demanda no ha sido unánime. Sin embargo, se pone de presente que si bien es cierto la Sala de Decisión, había adoptado la posición de la Subsección “A”, al indicar que no se configuraba la excepción de inepta demanda sino únicamente por la falta de requisitos formales y/o indebida acumulación de pretensiones[2]; se advierte que a partir del auto de 10 de julio de 2022, se acogió la posición asumida por la Subsección “B” en el entendido de que la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales abarca situaciones no solo formales de la demanda sino también sustanciales tales como demandar un acto no susceptible de control judicial[3] o por falta de proposición jurídica completa, todo esto, con el fin de evitar que el proceso continúe viciado y termine en un fallo inhibitorio.

En consonancia con lo expuesto, la parte demandante tiene la carga de individualizar los actos administrativos que contengan la voluntad de la administración en torno al derecho pretendido.

### 4.2. Actos enjuiciables ante esta jurisdicción

[2] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Auto 1100133350292017-00282-01, enero 29 de 2021, M. P. Patricia Victoria Manjarrés Bravo. En esta oportunidad se indicó: *“Así las cosas, la sala comparte la decisión de primera instancia, en el sentido de manifestar que el actor debió demandar el Oficio No. 2017-70-000-47421 del 21 de abril de 2017, acto administrativo particular y definitivo que negó la petición de aplicar la escala salarial al demandante contenida, en los Decretos 20 de 2017 y 32 de 2018. No obstante, modificará el auto apelado en el sentido declarar probada la excepción innominada de “enjuiciar actos distintos a los que definió su situación jurídica particular” y dar por terminado el proceso, en lugar de la inepta demanda que señaló el juez de primera instancia.”*

[3] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Auto 2500023420002021-00158-00, 10 de junio de 2022, M. P. Ramiro Dueñas Rugnon. Demandante: Edgar Leonardo Ochoa Mancipe – UGPP. Auto mediante el cual se declaró probada la excepción previa de inepta demanda propuesta por la entidad demandada en la medida que el demandante enjuició un acto administrativo diferente al que definió su situación jurídica particular.

Para los efectos del asunto cuyo estudio se aborda en esta oportunidad, ha de indicarse que, conforme a lo previsto en el artículo 138 del CPACA, podrá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, quien pretenda atacar la legalidad de actos administrativos de carácter particular que lesionen su derecho subjetivo.

Así, la jurisprudencia contenciosa administrativa ha señalado que los actos administrativos se pueden clasificar en (i) **definitivos,** como aquellos que contienen la declaración de voluntad, dirigida al ejercicio de la función administrativa, que producen efectos jurídicos; en otras palabras, **que crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares y concretas**; (ii) **preparatorios o de trámite**, que tienen como objeto impulsar un procedimiento administrativo sin que esto implique la determinación de una situación jurídica concreta, y (iii) de **ejecución,** que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

A su vez el artículo 43 del CPACA, ha definido que son actos definitivos aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación, y a partir de lo anterior, ha definido la jurisprudencia de manera reiterada que, son **los actos definitivos, aquellos pasibles de ser demandados ante esta jurisdicción.**

**4.3. Del silencio administrativo y el acto administrativo ficto o presunto**

En nuestro ordenamiento jurídico, el silencio administrativo es una ficción legal, que se deriva de la falta de resolución expresa de una petición previamente radicada en una autoridad administrativa.

El artículo 83 del C.P.A.C.A., establece:

> "ARTÍCULO 83. SILENCIO NEGATIVO. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.
> En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.
> La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda." (Subrayado fuera de texto original)

Así pues, para que se configure el silencio administrativo referido, es necesario que se cumplan dos presupuestos (i) radicar una petición inicial en una autoridad administrativa y (ii) que en el término de 3 meses al peticionario no se le haya notificado el pronunciamiento que absuelve de fondo, de manera clara, precisa y congruente lo solicitado.

En ese orden de ideas, salvo los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, la falta de resolución de una petición da lugar al silencio administrativo negativo, cuyo acto ficto es susceptible de control judicial, tal y como lo establece el artículo 138 del C.P.A.C.A.

De esta manera lo ha ratificado la Corte Constitucional en sentencia T-259 de 2004[4]:

> *"**El silencio administrativo negativo, permite que el ciudadano acuda ante la jurisdicción contencioso administrativa para discutir el acto ficto mediante el cual se considera que la omisión de la autoridad administrativa en resolver la petición, constituye una respuesta negativa a cuanto fue solicitado por el ciudadano**. Pero debe aclararse que los actos fictos configurados con la operancia del silencio administrativo negativo no sustituyen la respuesta material que la autoridad está llamada a proferir, cuando es ejercitado el derecho de petición, tanto que la administración sigue obligada a resolver la petición presentada."*

En esa medida, de conformidad con el artículo 166 del C.P.A.C.A., la persona que demande un acto presunto solo deberá acreditar que radicó una petición en determinada autoridad administrativa, y le corresponderá a dicha entidad desvirtuar lo afirmado, demostrando que absolvió la solicitud de fondo dentro del término legal, o, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda cuando el peticionario haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativo.

**5. Pruebas jurídicamente relevantes**

- Solicitud radicada por el actor el 26 de agosto de 2021, por medio de la cual solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020. (archivo No.4 SAMAI fls. 54-57)

- Consulta del radicado No. E-2021-198736, correspondiente a la petición presentada por el actor el 26 de agosto de 2021. (archivo No.4 SAMAI fl. 53)

- Oficio No. S-2021-298854 del 16 de septiembre de 2021, por medio del cual la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Educación Distrital, (i) le informó al demandante el procedimiento realizado por el ente territorial para el pago de las cesantías, y (ii) remitió por competencia la petición a la Fiduprevisora S.A. para que emitiera respuesta de fondo. (archivo No.4 SAMAI fls. 58-61)

**6. Caso concreto**

Descendiendo al caso sub examine se advierte que el demandante pretende la nulidad del acto administrativo ficto derivado de la falta de respuesta a la petición por él elevada el 26 de agosto de 2021, por medio de la cual solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías y los intereses causados en el año 2020.

[4] Corte Constitucional Sentencia T-259 de 2004. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández

El Juez de conocimiento en auto de 24 de noviembre de 2022, declaró probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales propuesta por la Nación – Ministerio de Educación Nacional, al considerar que el acto ficto o presunto enjuiciado no se configuró, debido a que mediante Oficio No. S-2021-298854 del 16 de septiembre de 2021 la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Educación Distrital, absolvió la solicitud del actor; por ello, aseguró que era éste el acto administrativo que se debía controvertir.

Inconforme con la decisión, la parte actora recurrió el auto referido, manifestando que el Oficio No. S-2021-298854 del 16 de septiembre de 2021 no resolvió de fondo la petición radicada el 26 de agosto de 2021, por lo tanto, pretende sea revocado.

Así las cosas, la sala examinará si en el caso *sub examine* concurren los presupuestos establecidos para declarar configurada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales.

En ese orden, tal y como se mencionó en el marco normativo y jurisprudencial, el artículo 166[5] del C.P.A.C.A. preceptúa que, cuando se controvierte un acto ficto derivado del silencio administrativo, es necesario aportar las pruebas que acrediten su existencia.

Luego, una vez revisado el líbelo inicial, la Sala encuentra que el señor Ortiz Alarcón demostró haber presentado una petición[6] el 26 de agosto de 2021 a la Secretaría de Educación Distrital, mediante la cual solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria causada por la no consignación oportuna de las cesantías y sus intereses:

| **DETALLE RADICADO** | |
|---|---|
| Radicador | SISTEMA FUT |
| Fecha de Radicación | 26/08/2021 |
| No. Origen | |
| **Documentos Referenciados** | |
| **Datos del Solicitante** | |
| Entidad/Origen | ALEX FERNANDO ORTIZ ALARCON |
| Documento | 1030559120 |
| Teléfono | 6953312 |
| Celular | 3173830581 |
| Correo Electrónico | notificacionescundinamarcalqab@gmail.com |
| Dirección | KR 31 A #25 A-26 GRAN AMERICA |
| Ciudad | BOGOTÁ, D.C. |
| País | COLOMBIA |
| **Dependencias Responsables** | |
| 5101 - DIRECCIÓN DE TALENTO HUMANO - PRESTACIONES | |
| **Copias** | |
| **Información Adicional** | |
| Asunto | Radicado desde el FUT. Tipo ciudadano solicitante: Contactenos. Trámite: VENTANILLA DE RADICACIÓN VIRTUAL. ¿Cómo se enteró de nosotros? = Búsqueda de Internet, Asunto de la Petición = Pago de sanción por mora por inoportuna consignación de cesantías y el pago tardío de los intereses del año 2020, Describa su Petición = 1. Se le reconozca y pague al docente que actúa como SOLICITANTE en esta petición, la SANCIÓN POR MORA, por la no consignación oportuna de las cesantías establecida en la Ley 50 de 1990, artículo 99, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde el 15 de febrero de 2021 fecha en que debió efectuarse el pago de las cesantías del año 2020, en el respectivo Fondo Prestacional y hasta el momento en que la entidad territorial acredite el pago en la Fiduciaria la Previsora S.A., entidad encargada de administrar los recursos de la cuenta especial de la Nación – FOMAG, que a la fecha de presentación de esta petición no ha sido cancelada. |

[5] ***Artículo 166. Anexos de la demanda.*** *A la demanda deberá acompañarse:*

*1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.*

[6] Archivo No.4 SAMAI fls. 54-57

A su vez, se observa que mediante Oficio No. S-2021-298854 del 16 de septiembre de 2021 la Secretaría de Educación Distrital, en respuesta a la solicitud del actor, manifestó lo siguiente:

> *Con relación a su solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora o indemnización moratoria por la no consignación de las cesantías causadas a 31 de diciembre de 2020 dentro del término legal y reconocimiento y pago de la sanción por mora o indemnización moratoria por no haberle pagado dentro del término legal los intereses a las cesantías causadas a 31 de diciembre de 2020, nos permitimos informarle que:*
> *(…) 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 la no consignación de las cesantías causadas 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 sí las cesantías son generadas a partir de la fecha referida, lo anterior de acuerdo con el artículo 15, numeral 3°, literal B, de la ley 91 de 1989.*
> - *De conformidad con el 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 generará un reporte, el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A con fecha límite, improrrogable del 05-02-2021, de lo contrario conllevará 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 del Distrito, 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 S.A*
> - *La Oficina de Nómina reportó a comienzos de año y de manera oportuna los consolidados de cesantías docentes causadas durante la vigencia 2020 a la FIDUPREVISORA S.A. mediante oficios: S-2021-28027 del 05/02/2021 y recibido por la FIDUPREVISORA S.A. con el radicado 20210320319552 del 05/02/2021 para los docentes activos y S-2021-28017 del 04/05/2021 y recibido 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 S.A. y dicha entidad 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 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 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-2021-298844 de fecha 16-09-2021."*

En ese sentido, si bien el ente territorial se pronunció frente a la solicitud elevada por el demandante, lo cierto es que su manifestación no creó, modificó o extinguió la situación jurídica del señor Ortiz Alarcón, en tanto no decidió el fondo del asunto sometido a su conocimiento, pues solo se limitó a informarle el trámite que realiza para el reporte de las cesantías y la remisión efectuada a la Fiduprevisora S.A. por ser la competente para absolverla de fondo.

En esa medida, debido a que el Oficio No. S-2021-298854 del 16 de septiembre de 2021 no es un acto administrativo definitivo que resuelva lo solicitado el 26 de agosto de 2021, el demandante no estaba en la obligación controvertirlo, dado que su control judicial no resulta ser procedente.

En consecuencia, se revocará el auto proferido por el *a quo* el 24 de noviembre de 2022, mediante el cual declaró probada la excepción denominada *ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales* invocada por la Nación – Ministerio de Educación Nacional y en consecuencia declaró terminado el proceso.

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 24 de noviembre de 2022 por el Juzgado Veintinueve (29°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual declaró probada la excepción denominada *ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales* invocada por la Nación - Ministerio de Educación Nacional, por las razones anteriormente expuestas.

**SEGUNDO**: Sin condena en costas.

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

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala de la misma fecha.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente
**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**
**MAGISTRADA**

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente

**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**
Magistrado

**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/evalidador.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN SEGUNDA - SALA TRANSITORIA

**Magistrado Ponente: LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil veintitrés (2023).

| | |
|---|---|
| Proceso N°: | 11001333502520190007602 |
| Demandante: | MARGARITA QUIROZ RODRÍGUEZ. |
| Demandado: | NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. |
| Controversia | Bonificación judicial. |

Esta Sala del Tribunal asumió competencia para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en virtud de lo ordenado en el Acuerdo PCSJA23-12034 del 17 de enero de 2023 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, y en consecuencia, asume el conocimiento en segunda instancia del proceso promovido por MARGARITA QUIROZ RODRÍGUEZ, contra la NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Visto el informe secretarial que antecede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, se analiza que la Parte demandante, teniendo interés para recurrir, interpuso y sustentó oportunamente recurso de apelación contra la sentencia dictada en su contra en primera instancia el día 29 de junio de 2022, por el Juzgado Segundo Administrativo Transitorio del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, aquél se admitirá, y por economía procesal, se ordenará correr traslado a las partes para que presenten por escrito sus alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia.

En consecuencia, se

**RESUELVE:**

1. ADMÍTASE el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte demandante, contra la sentencia proferida el día 29 de junio de 2022, por el Juzgado Segundo Administrativo Transitorio del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, y por economía procesal, se ordenará correr traslado a las partes para que

presenten por escrito sus alegatos de conclusión, ejecutoriado este auto, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia.

2. **NOTIFÍQUESE** a las partes la decisión anterior y al Ministerio Público en la forma establecida en los artículos 198 Num. 3, 199 y 201 del C.P.A.C.A., modificados por los artículos 50 a 52 de la Ley 2080 de 2021.

3. Cumplido lo anterior, devuélvase el expediente al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Firmado electrónicamente
LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO
Magistrado Ponente

**Constancia:** La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada por los magistrados que conforman la Sala Transitoria de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, modificatorios del artículo 186 del CPACA.