



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001-33-42-049-2018-00313-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Raúl Giovanni Vélez Martínez  
Demandada: Nación- Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional  
Asunto: Admite recurso de apelación

El señor Raúl Giovanni Vélez Martínez actuando a través de apoderado, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda (Fls. 194-205).

Ahora bien, se observa que la parte demandante elevó el recurso por medio electrónico el día 3 de septiembre de 2020<sup>1</sup>. En ese orden, teniendo en cuenta que el aludido recurso fue interpuesto en vigencia de la Ley 1437 de 2011, ante el tránsito legislativo se dará aplicación al inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021<sup>2</sup>, que a su tenor literal expresa:

“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 53 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,**

<sup>1</sup> Fls. 207-216 del expediente

<sup>2</sup> “por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.”

**empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.” (se destaca).**

En tal sentido, y en vista que el recurso cumple con los requisitos legales, toda vez que se interpuso y sustentó oportunamente según el memorial visible a folios 207 – 216 del expediente, este tribunal es competente para conocer del mismo, tal y como lo dispone el artículo 153 CPACA, por lo tanto, lo admitirá de conformidad con lo previsto en el artículo 247 *ibidem*.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO; ADMITIR** el recurso de apelación interpuesto por el señor Raúl Giovanni Vélez Martínez contra la sentencia de veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda

**SEGUNDO:** Notifíquese por estado a las partes con la inserción de la presente providencia, debiéndose remitir el mensaje de datos a la dirección electrónica que suministraron las mismas, de conformidad con los artículos 201 del CPACA y 9.º del Decreto 806 de 2020.

**TERCERO:** Notifíquese personalmente al Agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el inciso 3.º del artículo 198 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 *ibidem*, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 del 2012, y atendiendo a lo señalado en el art. 8.º del Decreto 806 de 2020.

**CUARTO:** Una vez surtido el trámite anterior, deberá ingresar el expediente al Despacho para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica 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 en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 25000-23-42-000-2019-00250-00  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Claudia Marina Díaz Jiménez  
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FNPSM

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre las pruebas aportadas al plenario y fijar el litigio correspondiente, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, que adicionó el art. 182A a la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta los siguientes:

**2. ANTECEDENTES**

**2.1.** Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Claudia Marina Díaz Jiménez demandó<sup>2</sup> a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, én adelante FNPSM, con el objeto de obtener lo siguiente:

**2.1.1.** La declaración de nulidad del acto administrativo ficto o presunto negativo, resultante del silencio de la administración frente a la petición radicada el 5 de abril de 2018, en relación con el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

**2.1.2.** Como consecuencia de lo anterior, pretende que se condene al FNPSM, a reconocer y pagar la indemnización moratoria a que tiene derecho por el no pago oportuno de sus cesantías, equivalente a un día de salario por cada día de retardo, contado a partir de los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de cesantías y hasta cuando se hizo el pago de las mismas, de conformidad con lo establecido en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

**2.1.3.** Pagar las sumas adeudadas debidamente actualizadas de conformidad con el IPC, junto con los intereses moratorios y/o corrientes, desde el momento que se hizo exigible la obligación hasta cuando se efectúe el pago total de la misma.

**2.1.4.** Dar cumplimiento al fallo como lo dispone el artículo 192 del CPACA, y condenar en costas a la entidad demandada de conformidad con lo estipulado en el artículo 188 del CPACA.

<sup>1</sup> A través del cual se permite dictar sentencia anticipada.

<sup>2</sup> Documento No. 03 Expediente digital.

**2.2. Traslado para contestar.** A pesar de ser notificada en debida forma<sup>3</sup>, la entidad demanda guardó silencio en esta etapa procesal y se abstuvo de presentar contestación a la demanda.

### 3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

**3.1.** El art. 42 de la Ley 2080 de 2021<sup>4</sup>, vigente a partir del 26 de enero de esta anualidad, día siguiente a su publicación) adicionó el art. 182A al CPACA, para regular la sentencia anticipada dentro de esta jurisdicción, indicando que es posible dictarla en varios eventos, así:

- Antes de la audiencia inicial, cuando: **(i)** se trate de asuntos de puro derecho; **(ii)** no haya pruebas que practicar; **(iii)** solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento; o **(iv)** cuando aquellas pruebas solicitadas sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

- En cualquier etapa del proceso, cuando: **(i)** las partes lo soliciten de común acuerdo; **(ii)** el juez encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva; **(iii)** y finalmente, en caso de allanamiento o transacción.

Sin embargo, de manera previa a llegar a esa etapa procesal, la norma dispuso que el juez o magistrado ponente, según el caso, se debe pronunciar: **(i)** sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso, y así mismo, **(ii)** fijará el litigio u objeto de controversia; por lo tanto, en seguida se procederá a abordar cada uno de estos presupuestos.

#### 3.2. Fijación del litigio

**3.2.1.** De conformidad con lo expuesto en la demanda, se procederá a relacionar los hechos jurídicamente relevantes con el fin de fijar el litigio, lo que posteriormente permitirá el pronunciamiento sobre las pruebas, sin incluir argumentos de las pretensiones o interpretaciones jurídicas, pues ello corresponde al concepto de violación, por lo cual no necesariamente coinciden con la numeración de la demanda:

HECHOS DE LA DEMANDA <sup>5</sup>	POSICIÓN DEL FNPSM
1. El 14 de marzo de 2013 con radicado 2013-CES-008130, la docente Claudia Marina Díaz Jiménez solicitó al FNPSM, el reconocimiento y pago de las cesantías parciales.	Guardó silencio.
2. Con la Resolución 242 de 30 de enero de 2015, el FNPSM reconoció y ordenó el pago de la suma de \$23.803.735, por concepto de cesantías parciales a favor de la demandante, teniendo en cuenta a su vez que le era aplicable el régimen anualizado de dicha prestación.	Guardó silencio.

<sup>3</sup> Documento No. 09 Expediente digital

<sup>4</sup> «Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo – Ley 1437 de 2011 – y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción»

<sup>5</sup> Folios 2-3.

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Demandante: Claudia Marina Díaz Jiménez

Demandados: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

3. El 30 de marzo de 2015, el FNPSM puso a disposición de la demandante el pago del auxilio de cesantías.	Guardó silencio.
4. El 5 de abril de 2018, la señora Claudia Marina Díaz Jiménez solicitó al FNPSM, el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío del auxilio de cesantías, sin que se haya emitido una respuesta al respecto por parte de la entidad.	Guardó silencio.

### 3.2.2. Consenso o acuerdo

Teniendo en cuenta que el FNPSM no contestó la demanda, no se puede establecer que existe consenso o desacuerdo sobre los hechos de la misma, sin embargo, los narrados con antelación respecto a la petición y reconocimiento de las cesantías y la solicitud de la sanción moratoria, están debidamente acreditados mediante la prueba documental aportada al plenario.

3.2.3. De conformidad con lo anterior, se procede a fijar el **objeto del litigio** de la siguiente manera:

Se trata de determinar si, (i) ¿hay lugar a reconocer y pagar a la señora Claudia Marina Díaz Jiménez la indemnización moratoria de que trata la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, al no haberse expedido la resolución de reconocimiento de sus cesantías y pagado las mismas, dentro del término concedido para ello por la norma?; en caso de que la anterior respuesta sea afirmativa, deberá determinarse si, (ii) ¿operó el fenómeno jurídico de la prescripción en el presente asunto, o si por el contrario, el derecho se reclamó en tiempo?

### 3.3. Pronunciamiento sobre las pruebas

El art. 173 del CGP, sobre las oportunidades probatorias, señaló:

**“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.”

Conforme a lo anterior, se observa que dentro del escrito de demanda la parte relacionó las pruebas documentales aportadas al plenario y no solicitó el decreto de ninguna adicional.

En este sentido, el Despacho dispondrá:

**3.3.1.** Tener como pruebas los documentos aportados por la parte actora, y que obran en el archivo No. 02 del expediente digital (fls. 5-15), los cuales se deberán incorporar a la presente actuación al resultar pertinentes, conducentes y útiles, dado que guardan relación con el objeto del presente litigio, y constituyen el medio probatorio adecuado para demostrar los supuestos de hecho que se pretenden probar.

Con fundamento en las consideraciones puestas en precedencia, la Sala Unitaria:

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Fijar el litigio en el presente asunto, como quedó expuesto en el acápite 3.2.3. de la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Con el valor probatorio que les asigna la ley, téngase como pruebas los documentos aportados por la parte demandante, visibles en el archivo No. 02 del expediente digital (fls. 5-15), los cuales se incorporan a la presente actuación al resultar pertinentes, conducentes y útiles.

**TERCERO:** En firme esta decisión, regrese el expediente al despacho sustanciador para continuar con el trámite de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota.** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica 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 en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001-33-42-049-2017-00339-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Amparo Guerrero Beltrán  
Demandada: Nación- Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Sanidad Militar  
Asunto: Admite recurso de apelación

La entidad demandada interpuso el recurso de apelación contra la sentencia de veintinueve (29) de enero de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda (Fls. 313-326).

Ahora bien, se observa que la parte demandada radicó el recurso el día 31 de enero de 2020<sup>1</sup>. En ese orden, teniendo en cuenta que el aludido recurso fue interpuesto en vigencia de la Ley 1437 de 2011, ante el tránsito legislativo se dará aplicación al inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021<sup>2</sup>, que a su tenor literal expresa:

“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,**

<sup>1</sup> Fls. 330-339 del expediente

<sup>2</sup> “por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.”

Radicación: 11001-33-42-049-2017-00339-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Amparo Guerrero Beltrán  
Demandada: Nación- Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Sanidad Militar

2

**empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.” (se destaca).**

En tal sentido, y en vista que el recurso cumple con los requisitos legales, toda vez que se interpuso y sustentó oportunamente según el memorial visible a folios 330 – 339 del expediente, este tribunal es competente para conocer del mismo, tal y como lo dispone el artículo 153 CPACA, por lo tanto, lo admitirá de conformidad con lo previsto en el artículo 247 *ibidem*.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** ADMITIR el recurso de apelación interpuesto por la Nación- Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Sanidad Militar contra la sentencia de veintinueve (29) de enero de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda

**SEGUNDO:** Notifíquese por estado a las partes con la inserción de la presente providencia, debiéndose remitir el mensaje de datos a la dirección electrónica que suministraron las mismas, de conformidad con los artículos 201 del CPACA y 9.º del Decreto 806 de 2020.

**TERCERO:** Notifíquese personalmente al Agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el inciso 3.º del artículo 198 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 *ibidem*, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 del 2012, y atendiendo a lo señalado en el art. 8.º del Decreto 806 de 2020.

**CUARTO:** Una vez surtido el trámite anterior, deberá ingresar el expediente al Despacho para lo pertinente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica 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 en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

IV.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 25000-23-42-000-2019-01164-00  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: José Francisco Páez Cardozo  
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre las pruebas aportadas al plenario y fijar el litigio correspondiente, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, que adicionó el art. 182A a la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta los siguientes:

**2. ANTECEDENTES**

**2.1.** Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor José Francisco Páez Cardozo demandó<sup>2</sup> a la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante Colpensiones, con el objeto de obtener lo siguiente:

**2.1.1.** La declaración de nulidad de los actos administrativos contenidos en las resoluciones: **(i)** SUB 26160 de 29 de enero de 2019, **(ii)** SUB 75906 de 28 de marzo de 2019 y **(iii)** DPE 2499 de 3 de mayo de 2019, por medio de las cuales Colpensiones, en su orden, negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación al demandante, y resolvió los recursos de reposición y apelación presentados contra la decisión inicial, confirmándola en todas sus partes.

Como consecuencia de lo anterior, pretende que se condene a Colpensiones a:

**2.1.2.** Reconocer y pagar la pensión de jubilación al demandante, teniendo en cuenta el régimen especial de los docentes contenido en la Ley 33 de 1985, a partir del 29 de enero de 2018, fecha de adquisición del estatus por edad (55 años), sin condicionar su disfrute al retiro del servicio, por ser compatible con el desempeño del cargo como docente oficial en los niveles de preescolar, básica y media, según el régimen laboral y prestacional dispuesto en el Decreto 2277 de 1979.

**2.1.3.** Pagar las mesadas causadas desde la fecha de adquisición del derecho hasta la inclusión en nómina, y el cumplimiento de la sentencia que así lo ordene, las cuales deberán ser debidamente indexadas.

<sup>1</sup> A través del cual se permite dictar sentencia anticipada.

<sup>2</sup> Fls. 1-12.

**2.1.4.** Dar cumplimiento a la sentencia en los términos del art. 192 del CPACA, y pagar los intereses moratorios establecidos en los arts. 188 y 193 *ibídem*.

**2.2.** Dentro del escrito de demanda, la parte relacionó las pruebas documentales aportadas al plenario y no solicitó el decreto de ninguna adicional.

**2.3. Contestación de Colpensiones<sup>3</sup>.** La entidad contestó la demanda en tiempo, oportunidad en la que propuso excepciones de fondo<sup>4</sup>, y aportó como prueba un cd contentivo del expediente administrativo del demandante. Por otra parte, no solicitó el decreto de ninguna prueba adicional.

### 3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

**3.1.** El art. 42 de la Ley 2080 de 2021<sup>5</sup>, vigente a partir del 26 de enero de esta anualidad, día siguiente a su publicación, adicionó el art. 182 A al CPACA para regular la sentencia anticipada dentro de esta jurisdicción, indicando que es posible dictarla en varios eventos, así:

- Antes de la audiencia inicial, cuando: **(i)** se trate de asuntos de puro derecho; **(ii)** no haya pruebas que practicar; **(iii)** solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento; o **(iv)** cuando aquellas pruebas solicitadas sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

- En cualquier etapa del proceso, cuando: **(i)** las partes lo soliciten de común acuerdo; **(ii)** el juez encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva; **(iii)** y finalmente, en caso de allanamiento o transacción.

Acorde con lo anterior, y en relación con las pruebas, la Corte Suprema de Justicia<sup>6</sup> ha señalado que: “los juzgadores tienen la obligación, en el momento en que adviertan que no habrá debate probatorio o que el mismo es inocuo, de proferir sentencia definitiva sin otros trámites, los cuales, por cierto, se tornan innecesarios, al existir claridad fáctica sobre los supuestos aplicables al caso. Esta es la filosofía que inspiró las recientes transformaciones de las codificaciones procesales, en las que se prevé que los procesos pueden fallarse a través de resoluciones anticipadas, cuando se haga innecesario avanzar hacia etapas posteriores.”

En la misma providencia, la citada corporación concluyó, “(...) el proferimiento de una sentencia anticipada, que se hace por escrito, supone que algunas etapas del proceso no se agoten, como una forma de dar prevalencia a la celeridad y economía procesal, lo que es armónico con una administración de justicia eficiente, diligente y comprometida con el derecho sustancial.”

<sup>3</sup> Fls 70-84.

<sup>4</sup> i) Cobro de lo no debido; ii) Inexistencia del derecho reclamado; iii) Prescripción de las mesadas adeudadas; y iv) Buena fé.

<sup>5</sup> «Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo – Ley 1437 de 2011 – y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción»

<sup>6</sup> CSJ, Cas. Civil, Sent. feb. 12/2018, Rad. 2016-01173-00. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

De este modo, en los casos que no se requiere agotar la etapa correspondiente al debate probatorio, al no existir pruebas pendientes por decretar y practicar dentro del proceso, o por solo haberse aportado documentales que no hayan sido controvertidas por las partes, es posible dictar sentencia anticipada, en aras de proferir una decisión definitiva de manera célere, sin necesidad de surtir todas las etapas del proceso contenidas en el estatuto procesal, las cuales se tornan innecesarias.

**3.2.** Así las cosas, se observa que en el presente asunto las partes se abstuvieron de solicitar pruebas para resolver la controversia, pues en cada intervención procesal (demanda y contestación), allegaron documentales para que fueran incorporadas como pruebas al proceso, sin solicitar el decreto de alguna adicional a las ya aportadas.

Adicionalmente, al verificar por parte del Despacho tales medios de prueba, se evidencia que con los mismos es suficiente para proferir la decisión de fondo en el presente asunto, de manera que, es posible acudir al art. 182A del CPACA, el cual fue adicionado por la Ley 2080 de 2021, para dictar sentencia anticipada.

Ahora bien, previo a ello, la norma dispuso que el juez o magistrado ponente, según el caso, se debe pronunciar: **(i)** sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y, así mismo, **(ii)** fijará el litigio u objeto de controversia; por lo tanto, en seguida se procederá a abordar cada uno de estos presupuestos.

### **3.3. Fijación del litigio**

**3.3.1.** De conformidad con la demanda y la contestación de la misma, se procederá a relacionar los hechos jurídicamente relevantes con el fin de fijar el litigio, lo que posteriormente permitirá el pronunciamiento sobre las pruebas, sin incluir argumentos de las pretensiones o interpretaciones jurídicas, pues ello corresponde al concepto de violación, por lo cual no necesariamente coinciden con la numeración de la demanda:

<b>HECHOS DE LA DEMANDA<sup>7</sup></b>	<b>POSICIÓN DE COLPENSIONES<sup>8</sup></b>
1. El accionante nació el 29 de enero de 1963, y ha prestado sus servicios como docente a partir del 8 de mayo de 1986 al servicio del "Instituto Pedagógico Nacional como Unidad Educativa de Primaria y Secundaria dependiente de la Vicerrectoría de Académica de la Universidad Pedagógica Nacional."	Es cierto, conforme a las pruebas obrantes en el expediente administrativo.
2. El señor José Francisco Páez Cardozo nunca ha ostentado la calidad de docente universitario.	Es cierto, conforme a las pruebas obrantes en el expediente administrativo.
3. El demandante adquirió el estatus jurídico de pensionado el 29 de enero de 2018, fecha en la que cumplió 55 años de edad, teniendo en cuenta que el régimen pensional aplicable a su prestación es el de los docentes, contemplado en las Leyes 91 de 1989 y 33 de	No es un hecho, sino una apreciación subjetiva de la parte actora. El demandante hasta la fecha no ha adquirido el estatus pensional, pues el régimen legal aplicable a su prestación es el establecido en la Ley 100 de

<sup>7</sup> Folios 2-3.

<sup>8</sup> Folios 75-76.

1985.	1993, modificada por la Ley 797 de 2003.
4. El actor, así como todos los docentes adscritos al Instituto Pedagógico Nacional, se rige por el estatuto docente previsto en el Decreto 2277 de 1979.	No es un hecho, sino una apreciación subjetiva de la parte actora.
5. El día 16 de octubre de 2018, el actor solicitó a Colpensiones el reconocimiento de la pensión de jubilación, en los términos de las Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985 como docente oficial, al demostrar el cumplimiento de los requisitos para ello, 55 años de edad y más de 31 años de servicio docente.	Es parcialmente cierto, pues si bien el actor radicó la petición en mención, no cumple con los requisitos necesarios para el reconocimiento de la pensión de jubilación.
6. La entidad despachó de forma desfavorable el anterior pedimento a través de la Resolución SUB 26160 de 29 de enero de 2019.	Es cierto.
7. Contra la decisión negativa la parte actora presentó los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron desatados a través de las Resoluciones SUB 75906 de 28 de marzo de 2019 y DPE 2499 de 3 de mayo de 2019, respectivamente, confirmando en todas sus partes el acto impugnado.	Es cierto.

### 3.3.2. Consenso o acuerdo

De conformidad con lo anterior, se puede establecer que hay consenso parcial entre las partes demandante y demandada sobre algunos hechos, los cuales tienen respaldo probatorio, y respecto de los mismos no es necesario requerir el decreto o práctica de pruebas, así:

1. El señor José Francisco Páez Cardozo nació el 29 de enero de 1963.
2. El demandante ha prestado sus servicios como docente a partir del 8 de mayo de 1986 al servicio del "Instituto Pedagógico Nacional como Unidad Educativa de Primaria y Secundaria dependiente de la Vicerrectoría de Académica de la Universidad Pedagógica Nacional."
3. El día 16 de octubre de 2018, el actor solicitó a Colpensiones el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, siendo despachada la petición de forma desfavorable a través de la Resolución SUB 26160 de 29 de enero de 2019.
4. Contra la anterior decisión, la parte actora presentó los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron desatados por Colpensiones a través de las Resoluciones SUB 75906 de 28 de marzo de 2019 y DPE 2499 de 3 de mayo de 2019, respectivamente, confirmando en todas sus partes el acto impugnado.

### 3.3.3. Diferencias o desacuerdos

En cuanto a las diferencias relevantes entre las partes, se encontró que las mismas radican en que el señor José Francisco Páez Cardozo considera que tiene derecho a la pensión de jubilación de los docentes oficiales consagrada en las Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985, al

haber laborado en tal calidad para el Instituto Pedagógico Nacional, y cumplir el estatus pensional el 29 de enero de 2018, por edad (55 años).

Por su parte, la entidad que ha sido convocada a juicio manifiesta que el demandante no tiene derecho a la pensión de jubilación que pretende, toda vez que no ha adquirido el estatus pensional, pues el régimen legal aplicable a la prestación es el establecido en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

**3.3.4.** De conformidad con lo anterior, se procede a fijar el **objeto del litigio** de la siguiente manera:

Se trata de determinar si, ¿el señor José Francisco Páez Cardozo tiene derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación, teniendo en cuenta para el efecto su vinculación laboral como docente del Instituto Pedagógico Nacional y aplicando para el efecto las Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985, o si por el contrario, como lo sostiene Colpensiones, el régimen aplicable a la prestación pensional es el contenido en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, y en tal medida, el actor no cumple aún con los requisitos para dicho reconocimiento?

#### **3.4. Pronunciamiento sobre las pruebas**

El art. 173 del CGP, sobre las oportunidades probatorias, señaló:

**“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.”

Conforme a lo anterior, se observa que dentro del escrito de demanda la parte relacionó las pruebas documentales aportadas al plenario y no solicitó el decreto de ninguna adicional.

Por su parte, Colpensiones al contestar la demanda aportó como prueba un CD en el que manifestó que se encontraba el expediente administrativo del demandante, y tampoco solicitó el decreto de ninguna prueba adicional.

En este sentido, el Despacho dispondrá:

**3.4.1.** Tener como pruebas los documentos aportados por la parte actora, y que obran a folios 17 a 55 del expediente, los cuales se incorporan a la presente actuación al resultar pertinentes, conducentes y útiles, dado que guardan relación con el objeto del presente litigio, y constituyen el medio probatorio adecuado para demostrar los supuestos de hecho que se pretenden probar.

**3.4.2.** En cuanto al documento aportado por Colpensiones (expediente administrativo), y que obra a folio 98 del plenario en medio magnético, se observa que no es posible su lectura, pues al intentar acceder a los archivos, la unidad de CD arroja el siguiente mensaje: “El archivo tiene un formato desconocido o está dañado”; por lo tanto, se requiere al apoderado de Colpensiones, con el objeto de que en el término de tres (3) días, contados a partir de la notificación de la presente decisión, aporte al plenario el expediente administrativo del demandante, en un medio al que se pueda acceder para su consulta; cumplido lo anterior, se entenderá incorporada al expediente dicha documental.

#### **4. Reconocimiento de personería**

Se reconocerá personería al abogado José Octavio Zuluaga Rodríguez como apoderado de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, de conformidad y para los fines del poder anexo a folios 85 y siguientes del expediente, y en seguida, se aceptará la sustitución por él conferida al abogado Jeisson Gilberto Gómez Cabrejo, visible a folio 69.

En todo caso, es de precisar que el apoderado sustituto presentó renuncia al poder conferido a través de memorial radicado el 30 de julio de 2020 (fls. 102-104), de manera que, conforme al art. 76 del CGP<sup>9</sup>, se entiende que finalizó dicho mandato con posterioridad a los cinco días de radicado el memorial en mención; por lo tanto, esta situación genera a su vez que el apoderamiento de Colpensiones lo reasumió el mandatario principal.

Con fundamento en las consideraciones puestas en precedencia, la Sala Unitaria:

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Fijar el litigio en el presente asunto, como quedó expuesto en el acápite 3.3.4 de la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Con el valor probatorio que les asigna la ley, téngase como pruebas los documentos aportados por la parte demandante, visibles a folios 17 a 55 del expediente, los cuales se incorporan a la presente actuación al resultar pertinentes, conducentes y útiles.

**TERCERO:** Se reconoce personería al abogado José Octavio Zuluaga Rodríguez como apoderado de la Administradora Colombiana de Pensiones– Colpensiones, de conformidad y para los fines del poder anexo al expediente, y en seguida, se acepta la sustitución conferida al abogado Jeisson Gilberto Gómez Cabrejo, precisando que este último presentó renuncia al poder el 30 de julio de 2020.

<sup>9</sup> La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.

**CUARTO: Requerir** al apoderado de Colpensiones con el objeto de que en el término de tres (3) días, contados a partir de la notificación de la presente decisión, aporte al plenario el expediente administrativo del demandante, en un medio al que se pueda acceder para su consulta. Cumplido lo anterior, se entenderá incorporada al expediente dicha documental.

**QUINTO:** En firme esta decisión, regrese el expediente al despacho sustanciador para continuar con el trámite de rigor.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota.** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica 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 en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author outlines the various methods used to collect and analyze the data. This includes both primary and secondary data collection techniques. The primary data was gathered through direct observation and interviews, while secondary data was obtained from existing reports and databases.

The third section details the statistical analysis performed on the collected data. Various tests were conducted to determine the significance of the findings. The results indicate a strong correlation between the variables being studied, suggesting that the observed trends are not merely coincidental.

Finally, the document concludes with a series of recommendations based on the research findings. These suggestions are aimed at improving the efficiency of the processes being analyzed and ensuring that the organization remains competitive in its market.





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-35-025-2016-00471-02  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Mirian Mena Moreno  
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones  
Asunto: Resuelve apelación condena en costas

### 1. ASUNTO

Procede la Sala Unitaria a pronunciarse frente al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la decisión adoptada a través de auto de fecha doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en virtud del cual aprobó la liquidación de costas impuestas en este asunto.

### 2. ANTECEDENTES

**2.1.** A través de sentencia de primero (1.º) de noviembre de 2018, la Sala de Decisión resolvió el recurso de apelación presentado por la parte demandante, contra el fallo proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá el 10 de agosto de 2017, que negó las pretensiones de la demanda (fls. 133-139).

En vista de lo anterior, confirmó la decisión de primera instancia, por cuanto el ingreso base de liquidación de la prestación pensional de la accionante debe liquidarse a la luz de lo dispuesto en los artículos 36, inciso 3.º de la Ley 100 de 1993, en concordancia con el artículo 21 *ibídem*, y el Decreto 1158 de 1994, por lo cual no es procedente la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio.

Lo anterior, a su vez condujo a que se condenara en agencias en derecho de segunda instancia a la parte demandante, para lo cual se fijó el valor de cincuenta mil pesos moneda legal (\$50.000 M/L).

**2.2.** En cumplimiento a lo ordenado por esta corporación, la secretaria del juzgado de instancia procedió a liquidar la condena en costas, lo que arrojó la suma de \$1.510.816,00 (fl. 203).

### 3. LA PROVIDENCIA APELADA

A través de auto de doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá impartió aprobación a la liquidación de costas efectuada por la secretaria del juzgado, por encontrarla ajustada a lo probado y ordenado en el proceso (fls. 205).

#### **4. EL RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de la parte demandante presentó recurso de reposición, en subsidio apelación<sup>1</sup>, contra la liquidación de costas efectuada en primera instancia, pues en su consideración, no se le debió condenar en costas y agencias en derecho de manera automática por el solo hecho de ser la parte vencida en el proceso, dado que estas solo proceden cuando se ha obrado con temeridad o mala fe, y solo en caso de demostrarse alguna de estas circunstancias disponer sobre tal condena, lo que señala, no fue probado en este asunto.

Indicó igualmente que, actuó con la confianza legítima en que sistema judicial respetaría el derecho a la igualdad y sobre todo a la seguridad jurídica, toda vez que hasta la fecha en la que se realizó la audiencia inicial y se presentaron alegatos, se encontraban vigentes las sentencias de unificación del Consejo de Estado de 4 de agosto de 2010 y de 25 de febrero de 2016, con fundamento en las cuales los despachos judiciales reconocieron el derecho a la reliquidación pensional en los términos solicitados en el caso bajo examen.

Señaló que la condena en costas ordenada en este asunto es excesiva, por cuanto es casi el 50% de la mesada pensional que recibe la accionante, lo cual atenta contra los derechos fundamentales de la parte actora, quien además es el extremo débil en este asunto.

Por lo tanto, solicita reconsiderar la liquidación por concepto de costas, pues dentro del mismo no se causaron gastos, y las agencias en derecho tampoco se encuentran comprobadas, pues a lo largo del proceso se hizo un uso mesurado del derecho de defensa y contradicción.

#### **5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

##### **5.1. COMPETENCIA**

Esta Sala Unitaria es competente para resolver de plano el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la providencia proferida por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, en concordancia con los artículos 35 y 366 del CGP.

##### **5.2. PROBLEMA JURÍDICO**

Se contrae a establecer si, ¿la liquidación de costas aprobada por el juez de instancia en el auto objeto de apelación, fue ajustada a lo dispuesto en el Código General del Proceso y lo regulado al respecto por parte del Consejo Superior de la Judicatura, así como a las directrices impartidas para su liquidación en los fallos de primera y segunda instancia, o si por el contrario, como lo sostiene el apelante, las agencias en derecho fueron contrarias a derecho?

##### **5.3. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO**

###### **5.3.1. TESIS DE LA PARTE APELANTE**

---

<sup>1</sup> Fls. 206-208

Considera el recurrente que el auto apelado debe ser revocado, habida consideración que para la fijación de las agencias en derecho se desconoció que estas solo proceden cuando se ha obrado con temeridad o mala fe, y solo en caso de demostrarse alguna de estas circunstancias, disponer sobre tal condena, lo que señala no fue probado en este asunto.

### 5.3.2. TESIS DEL JUZGADO DE INSTANCIA

El Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá dio aprobación a la liquidación de costas y agencias en derecho realizada por la Secretaría de ese Despacho, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 366 del CGP.

### 5.3.3. TESIS DE LA SALA UNITARIA

La Sala Unitaria concluye que debe confirmarse el auto apelado, habida consideración que las agencias en derecho decretadas dentro del presente asunto lo fueron acorde con lo señalado en el artículo 366 del CGP y el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016, dado que para su fijación se tuvieron en cuenta los estándares dispuestos en ambas disposiciones, por lo que seguidamente se puede concluir que la liquidación de costas aprobada en primera instancia se ajustó a derecho.

Para llegar a estas conclusiones, se hace necesario realizar el siguiente análisis.

## 6. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

La Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –, hizo referencia en el artículo 188 a la condena en costas, señalando que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, sin embargo, al ser derogado dicho estatuto, la remisión se hace al Código General del Proceso.

Por lo tanto, es preciso acudir a los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, en cuanto regulan la liquidación de costas, con el objeto de analizar los parámetros allí establecidos para la liquidación.

Al respecto, el artículo 365 de la citada normativa señala que, “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. Además, en los casos especiales previstos en este código.” En este sentido, indica en el numeral 8.º que, “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”

Seguidamente, el artículo 366 *ibidem* preceptúa lo relativo a la liquidación, de la siguiente manera:

“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 obediencia 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.
  3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.
- Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.
- 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.**
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. (...).” (Resaltado fuera de texto).

Ahora bien, como quiera que este proceso fue radicado en el año 2016, es preciso dar aplicación al Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura No. PSAA16-10554 de 2016, que era el vigente para ese momento, el cual reglamentó los valores de costas y agencias en derecho.

Así, en los considerandos del mencionado acto administrativo se definen las agencias en derecho como, “una contraprestación por los gastos en que se incurre para ejercer la defensa legal de los intereses dentro de un trámite judicial, en atención a la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente”

Por su parte, el artículo 3.º de la misma norma prevé que, “para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites.”

Ahora bien, el artículo 5.º de la citada normativa fijó las tarifas de agencias en derecho, dependiendo la jurisdicción en la cual se encuentre el proceso, su naturaleza, las clases de pretensiones elevadas y la instancia respectiva.

Para brindar una mayor explicación respecto de las agencias en derecho, la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 2002<sup>2</sup>, al estudiar la constitucionalidad del derogado artículo 393 del CPC que contemplaba lo relativo a la liquidación de costas, señaló lo siguiente:

“Por su parte, las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora, aún cuando pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho. No obstante, como lo señalan los intervinientes y lo ha explicado la propia Corte, esos valores son decretados a favor de la parte y no de su representante judicial, sin que deban coincidir con los honorarios pactados entre ésta y aquel<sup>3</sup>.”

Y más adelante, acotó que:

“El ordenamiento procesal civil adopta un criterio objetivo, no sólo para la condena, pues “se condena en costas al vencido en el proceso, incidente o recurso, independientemente de las causas del vencimiento”, sino también para la determinación de aquellas en cada uno de sus componentes, siguiendo en este punto la teoría moderna procesal pues, como lo señala Chiovenda, “la característica moderna del principio de condena en costas consiste precisamente en hallarse condicionada al vencimiento puro y simple, y no a la intención ni al comportamiento del vencido (mala fe o culpa)”. En efecto, aun cuando el carácter de costas judiciales dependerá de la causa y razón que motivaron el gasto, y la forma en que se efectuó, su cuantificación está sujeta a criterios previamente establecidos por el legislador, quien expresamente dispuso que “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (C.P.C., artículo 392-8).”

De acuerdo con lo anterior, es preciso abordar los planteamientos esbozados por el apoderado de la parte actora en el recurso de apelación, para determinar si le asiste o no razón en cuanto a la manera como debieron liquidarse las costas y las agencias en derecho en el presente asunto.

## 7. CASO CONCRETO

Se observa que, el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá mediante sentencia proferida en audiencia inicial el 10 de agosto de 2017, negó las pretensiones de la demanda presentada por la señora Mirian Mena Moreno.

Esta decisión fue apelada por la parte demandante, correspondiendo el conocimiento de la impugnación a la Sala de Decisión de la que hace parte este Despacho, que, a través de

<sup>2</sup> C. Const. Sent. C-089, feb. 13/2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>3</sup> C. Const. Sent. C-539, jul. 28/1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. “En el mismo sentido -cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto del 28 de junio de 1995, exp. 4571 MP. Héctor Marín Naranjo.”

sentencia de 1º. de noviembre de 2018 confirmó el fallo proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (fls. 188-194).

Así mismo, se condenó en costas de segunda instancia a la parte actora, por cuanto el recurso de apelación fue resuelto de manera desfavorable a sus intereses, fijándose como agencias en derecho la suma de \$50.000,00, observando estrictamente las reglas contenidas en el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 que en el artículo 5.º # 1 regula las tarifas de agencias en derecho en los procesos declarativos en segunda instancia.

Con base en lo anterior, la secretaria del juzgado de instancia realizó la liquidación de costas y agencias en derecho ordenada, de conformidad con lo señalado en los artículos 188 del CPACA y 366 del CGP, arrojando un valor total de \$1.510.816,00 (fl. 203). Seguidamente, el *a quo* a través de auto de doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), impartió aprobación a la liquidación de costas efectuada por la secretaria del juzgado, por encontrarla ajustada a lo probado y ordenado en el proceso (fls. 205).

Ahora, la parte accionante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión solicitando que se revoque el auto y, como consecuencia de ello, no se condene en costas a la parte actora, habida consideración que para la fijación de las agencias en derecho se desconoció que estas solo proceden cuando se ha obrado con temeridad o mala fe, y solo en caso de demostrarse alguna de estas circunstancias disponer sobre tal condena, lo que señala no fue probado en este asunto.

Sobre este derrotero de las costas, el Consejo de Estado indicó en sentencia de 3 de marzo de 2016<sup>4</sup>, que se deben seguir los siguientes parámetros para determinar su causación:

- a) La legislación varió del CPC al CPACA para la condena en costas de un criterio subjetivo a uno objetivo;
- b) Toda sentencia “dispondrá” sobre costas, bien sea con condena total o parcial o con abstención;
- c) Se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso);
- d) La cuantía de la condena en agencias en derecho se hará atendiendo el criterio de la posición en la relación laboral, pues varía según sea parte vencida, si es el empleador o si es el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura), la complejidad e intensidad de la participación procesal y,
- e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas.

Así mismo, en providencia de 22 de febrero de 2018<sup>5</sup> la citada corporación indicó que de la lectura del artículo 365 del CGP, “se observa, que varias de las situaciones por las que se impone el pago de las costas del proceso, están relacionadas con el hecho de que una de las partes resultó vencida en el juicio, sin que para tal efecto se indique que adicionalmente debe verificarse mala fe o temeridad (...)”

Por lo tanto, se puede concluir que la condena en costas procede contra la parte que es vencida en el proceso, ya sea demandante o demandada, siendo una obligación pronunciarse en la sentencia sobre la misma, aunque sin tener en cuenta factores subjetivos, solo aquellos de carácter objetivo para su causación.

<sup>4</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2012-01460-01, mar. 3/2016. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>5</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2014-00448-01, feb. 22/2018. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

En este sentido, se concluye que contrario a lo solicitado por el apelante, para la imposición de costas no se debe evaluar las conductas de las partes (temeridad o mala fe), porque ello sería adoptar un criterio subjetivo, en cambio sí se debe valorar aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el CGP, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365 tratándose de una condena objetiva valorativa.

En vista de lo anterior, es claro que en este asunto procedía la condena en costas que se impuso en segunda instancia, dado que la parte demandante fue vencida en el proceso y no se trata de un asunto en el que se ventile un interés público, por lo que se debía establecer un monto por concepto de agencias en derecho.

Al respecto, y como quedó expuesto con antelación, la sentencia C-089 de 2002<sup>6</sup> de la Corte Constitucional explicó que,

“las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora, aún cuando pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho. No obstante, como lo señalan los intervinientes y lo ha explicado la propia Corte, esos valores son decretados a favor de la parte y no de su representante judicial, sin que deban coincidir con los honorarios pactados entre ésta y aquel<sup>7</sup>.”

Así las cosas, lo que se observa en el *sub judice*, es que el auto aprobatorio de la liquidación de costas tuvo como fundamento lo dispuesto por la Sala de Decisión en cuanto al monto establecido por concepto de agencias en derecho, el cual a su turno estuvo sometido a las reglas contenidas en el CGP y el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 para su fijación, pues se tuvieron en cuenta los topes máximos allí dispuestos, siendo pertinente aclarar que tal disposición estableció como tarifa de las agencias en derecho el equivalente entre 1 y 6 S.M.L.M.V.

Por lo tanto, en esta clase de decisiones, el juez tiene cierto margen de discrecionalidad para fijar el monto de las agencias en derecho, teniendo en cuenta las circunstancias especiales del proceso y siempre que se encuentre dentro de los límites fijados por el Consejo Superior de la Judicatura, pues por el contrario, condenar en exceso por tal concepto a la parte vencida, también puede constituir arbitrariedad.

De lo expuesto, se considera que el monto decretado en el presente asunto por concepto de agencias en derecho se encuentra acorde con la normatividad que regula la materia, pues se condenó en primera instancia a la suma de **\$1.455.816,00** equivalente al 5% del total del razonamiento de la cuantía, respetando el tope establecido del 10% de lo pedido, y en segunda instancia, a la suma de **\$50.000,00** por tal concepto, es decir, no se superaron los 6 SMLMV, que equivalen en el año 2018 a **\$4'687.452**.

Ahora bien, como quiera que no se acreditó otros gastos en la liquidación de las costas, por eso solo se incluyeron las agencias en derecho de las dos instancias. No puede perderse de vista que estas agencias son una compensación para la parte frente a la cual se toma una decisión definitiva favorable a sus intereses, aunque ello no significa necesariamente que

<sup>6</sup> C. Const. Sent. C-089, feb. 13/2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>7</sup> C. Const. Sent. C-539, jul. 28/1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. “En el mismo sentido cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto del 28 de junio de 1995, exp.4571 MP. Héctor Marín Naranjo.”

la intervención en todos los procesos deba ser a través de un profesional del derecho, dado que incluso en algunos casos las disposiciones procesales permiten que se haga en nombre propio y, sin embargo, puede haber condena en costas; por tanto, en todos los asuntos no es exigible que para el otorgamiento de las agencias en derecho, el extremo de la *litis* hubiese actuado a través de abogado, tal como lo señala el artículo 366 del CGP, numeral 3.<sup>08</sup>.

Recordemos que en este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-089 de 2002<sup>9</sup>, señaló que, “esos valores son decretados a favor de la parte y no de su representante judicial, sin que deban coincidir con los honorarios pactados entre ésta y aquel<sup>10</sup>.”

Lo anterior fue igualmente expuesto por el Consejo de Estado<sup>11</sup> en auto adiado 15 de mayo de 2017, indicando que, “las agencias en derecho se reconocen a favor de la parte vencedora y que su monto, de acuerdo con los criterios arriba señalados, no necesariamente coinciden con los pagados al abogado, los cuales se fijan contractualmente.”

En vista de lo señalado hasta el momento, se concluye que las agencias en derecho decretadas dentro del presente asunto estuvieron acorde con lo señalado en el artículo 366 del CGP y el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016, dado que para su fijación se tuvieron en cuenta los estándares dispuestos en ambas disposiciones, respetando además los topes establecidos y teniendo en cuenta las circunstancias en las que transcurrió el proceso.

Así mismo, se debe recalcar que las agencias en derecho “se reconocen a favor de la parte vencedora” y no a favor del abogado, motivo por el cual su decreto en este asunto beneficia a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, pues las pretensiones de la demanda se resolvieron a su favor, negando las mismas.

Finalmente, es del caso precisar que no es la oportunidad procesal para discutir sobre la condena en costas impuesta en la sentencia de primera instancia, como quiera que la misma fue objeto del recurso de apelación instaurado por el apoderado demandante visto a Fl. 156 del expediente, y resuelto por la Sala de Decisión de la que hace parte el suscrito magistrado en providencia del primero 1.º de noviembre de 2018, en la que se indicó:

“(…) procede la Sala a determinar si en primera instancia estas se causaron a fin de establecer si debieron ser impuestas en dicha etapa procesal.

1. Para el efecto, recuérdese que la condena en costas se componen de las expensas y gastos procesales y las agencias en derecho, en tal sentido el *a quo* debió condenar en costas a la parte demandante en primera instancia, toda vez que la entidad accionada tuvo que sufragar los gastos de representación judicial necesarios para ejercer su defensa, motivo por el cual la decisión de primera instancia, que resolvió condenar en costas a la actora debe ser confirmada”

## 8. CONCLUSIÓN

<sup>8</sup> **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 (...) 3. La liquidación incluirá (...) las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

<sup>9</sup> C. Const. Sent. C-089, feb. 13/2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>10</sup> C. Const. Sent. C-539, jul. 28/1999. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>11</sup> C.E., Sec. Tercera, Auto 20130162201, may. 15/2017. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico

La Sala Unitaria concluye que debe confirmarse el auto apelado, habida consideración que las agencias en derecho decretadas dentro del presente asunto fueron dispuestas conforme a lo señalado en el artículo 366 del CGP y el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura, dado que para su fijación se tuvieron en cuenta los límites dispuestos en ambas disposiciones, por lo que seguidamente se puede concluir que la liquidación de costas aprobada en primera instancia se ajustó a derecho.

## 9. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

Se confirmará el auto proferido el doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

## 10. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria,

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que aprobó la liquidación de la condena en costas y agencias en derecho ordenada en este asunto, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, por la Secretaría de la Subsección “E” se dispondrá la devolución del expediente al juzgado de origen para lo de su competencia, previas las anotaciones en el sistema de gestión judicial Siglo XXI.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente  
**JAIIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica 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 en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author outlines the various methods used to collect and analyze the data. This includes both primary and secondary data collection techniques. The analysis focuses on identifying trends and patterns over time, which is crucial for making informed decisions.

The third part of the document provides a detailed breakdown of the results. It shows that there has been a significant increase in sales volume, particularly in the middle and lower income brackets. This suggests that the current marketing strategy is effective in reaching these target audiences.

Finally, the document concludes with several key recommendations. It suggests that the company should continue to invest in research and development to stay ahead of the competition. Additionally, it recommends a more targeted marketing approach to further optimize resource allocation.





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-42-057-2018-00411-01  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento el derecho  
Demandante: Fleiman Andrés Pinzón Castellanos  
Demandado: Instituto Colombiano Agropecuario - ICA  
Asunto: Resuelve apelación

**1. ASUNTO**

Procede la Sala Unitaria a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Instituto Colombiano Agropecuario, en adelante ICA, contra la decisión adoptada a través de auto de fecha diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020), proferido dentro de la audiencia inicial por parte del Juzgado Cincuenta y Siete (57) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en virtud del cual declaró no probada la excepción previa de caducidad propuesta por la entidad demandada.

**2. ANTECEDENTES**

El señor Fleiman Andrés Pinzón Castellanos a través de apoderado judicial presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el ICA, con el fin de obtener la nulidad de los oficios Nos. 20182109286 de 18 de mayo de 2018 y 20182111886 de 22 de junio de 2018, en virtud de los cuales la entidad negó la existencia de una relación legal y reglamentaria con el demandante para los años 2009 a 2015, así como el reconocimiento y pago de las acreencias laborales y prestacionales derivadas de la misma.

Luego de admitida la demanda y surtida la notificación a la entidad accionada, el ICA dio contestación a la misma dentro del término de traslado y propuso la excepción previa de caducidad (fls. 200-209).

**3. LA PROVIDENCIA APELADA**

En audiencia inicial celebrada el día diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020), la *a quo* surtió la etapa correspondiente al saneamiento del proceso, y en seguida resolvió la excepción previa de caducidad propuesta.

En lo que atañe al recurso de apelación y la excepción previa de caducidad, la juez de instancia señaló que negaba este medio exceptivo por cuanto la controversia versaba sobre lo que comúnmente se denomina contrato realidad, en donde se encuentran inmersos derechos laborales irrenunciables, como son los aportes en seguridad social en pensiones, por lo que la demanda se podía presentar en cualquier tiempo, teniendo en cuenta la jurisprudencia que al respecto ha proferido el Consejo de Estado, especialmente la sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016.

#### 4. RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la demandada interpuso y sustentó el recurso de apelación<sup>1</sup>, manifestando que no comparte la decisión de la primera instancia, por considerar que los aportes a la seguridad social no son la única pretensión del demandante, adujo que si bien lo relativo al tema pensional en esta clase de asuntos en donde se solicita la declaración de una relación legal y reglamentaria cuando de por medio existen contratos de prestación de servicios ha tenido múltiples pronunciamientos jurisprudenciales, lo cierto es que en el presente asunto también se busca: i) el reintegro; ii) la indemnización del artículo 44 de la Ley 909 de 2004; iii) el pago de prestaciones sociales y, iv) el pago de las diferencias salariales, lo que conllevaría a la nulidad parcial del medio de control formulado.

**Traslado recurso de apelación:** El apoderado de la demandante solicitó que el recurso interpuesto se declare infundado, porque no cuenta con los requisitos establecidos en el CGP, en tanto no se establece con claridad si con el recurso se busca la revocatoria de la decisión o la modificación del auto que declaró no probada la excepción de caducidad.

Considera que debería presentarse una sanción por parte del tribunal a la parte demandada, teniendo en cuenta que está congestionando la justicia y que el recurso no va a prosperar.

#### 5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

##### 5.1 COMPETENCIA

Teniendo en cuenta que el aludido recurso fue interpuesto en vigencia de la Ley 1437 de 2011, ante el tránsito legislativo se dará aplicación al inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021<sup>2</sup>, que a su tenor literal expresa:

“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**

<sup>1</sup> Fl. 293 CD minuto 10:53 y fls. 204-206.

<sup>2</sup> “por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.”

**iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se registrarán 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.” (se destaca).**

En consecuencia, esta Sala Unitaria es competente para resolver de plano el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la providencia proferida el diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020) por el Juzgado Cincuenta y Siete (57) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, dentro de la audiencia inicial surtida en dicha fecha, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con los artículos 125 y 153 del mismo estatuto y 35 del CGP.

## **5.2 PROBLEMA JURÍDICO**

Se contrae a establecer si, ¿en el presente asunto se configura la excepción previa de caducidad al haberse presentado la demanda con posterioridad a los cuatro (4) meses que establece la ley para ello, como lo pretende el ICA, o si por el contrario, dicha figura no operó en este asunto, como lo consideró el juzgado de instancia?

## **5.3 TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO**

### **5.3.1 Tesis del apelante**

Considera la parte recurrente que el auto apelado debe ser revocado, pues en este asunto los aportes a seguridad social no son la única pretensión del demandante, lo cierto es que en el presente asunto también busca: i) el reintegro; ii) la indemnización del artículo 44 de la Ley 909 de 2004; iii) el pago de prestaciones sociales y, iv) el pago de las diferencias salariales, lo que conllevaría a la nulidad parcial del medio de control formulado.

### **5.3.2 Tesis del juzgado de instancia**

Determinó que se debía negar este medio exceptivo, por cuanto la controversia versa sobre lo que comúnmente se denomina contrato realidad, en donde se encuentran inmersos derechos laborales irrenunciables como son las cotizaciones a la seguridad social en materia de pensiones, por lo que la demanda se podía presentar en cualquier tiempo, teniendo en cuenta la jurisprudencia que al respecto ha proferido el Consejo de Estado, especialmente la sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016.

### **5.3.3 Tesis de la Sala**

La Sala Unitaria confirmará el auto impugnado, por cuanto la línea jurisprudencial trazada por el Consejo de Estado a partir de la sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 2016<sup>3</sup> ha sido pacífica al indicar que los procesos en los cuales se pretenda el reconocimiento de una relación laboral con el Estado, y en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, están exceptuados del presupuesto de la caducidad, e incluso no resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del

<sup>3</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-00260-01, ago. 25/2016. M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

derecho, pues en estas controversias se debe realizar un pronunciamiento sobre los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, aun cuando ello no haya sido solicitado en la demanda, los que tienen el carácter de imprescriptibles e irrenunciables y cuentan con la connotación de prestación periódica.

Por lo tanto, es evidente que no se configuró la excepción previa de caducidad, por cuanto la regla general aplicable a este caso es la contenida en el artículo 164 numeral 1 literal c) del CPACA, es decir, que las demandas pueden ser presentadas en cualquier tiempo.

Para llegar a la anterior conclusión, es necesario realizar el siguiente análisis.

## 6. PARA RESOLVER SE CONSIDERA

En cuanto a la decisión de las excepciones previas y las denominadas mixtas, como es el caso de la caducidad de la acción, el derrotero quedó consagrado en el numeral 6.º del artículo 180 del CPACA, que al regular las etapas que se deben surtir en la audiencia inicial hizo alusión a la decisión de excepciones previas de la siguiente manera:

“Art. 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”

En concordancia con la norma pretranscrita, es preciso tener en cuenta que las excepciones previas se encuentran enlistadas en el artículo 100 del GGP, tal como se observa a continuación:

“**ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.”

A su turno, frente a este instrumento procesal, el Consejo de Estado<sup>4</sup> indicó que:

“La finalidad de las excepciones previas, es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso ab initio, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia; por su parte, la finalidad de las excepciones de fondo, es controvertir la existencia misma y alcance del derecho reclamado por el demandante, por lo que tienen la virtud de enervar las pretensiones y provocar que el fallo correspondiente se constituya en cosa juzgada, dando término de manera definitiva al debate planteado.”

Y más adelante precisó:

“debe el juez, en ejercicio del principio constitucional del iura novit curia, determinar con total claridad, ante omisiones de los postulantes en un proceso sometido a su conocimiento, independientemente del título que hubieren dado a cada una de ellas, si las excepciones planteadas se encaminan a atacar la forma de la demanda o el fondo del asunto, a fin de pronunciarse sobre cada una de ellas en la correspondiente etapa procesal, que para el caso que nos ocupa, las previas lo serán en la audiencia inicial del artículo 180 del CPACA y las de mérito en la de juzgamiento consagrada por el artículo 182 ibídem.”

De lo reseñado es posible concluir que, no todo lo invocado aun con la denominación de excepción previa, puede ser analizado como tal, pues este mecanismo de defensa tiene una finalidad primordial y es conjurar vicios formales para evitar llegar a decisiones inhibitorias o que incluso impidan continuar el curso del proceso; por lo tanto, solo las excepciones enlistadas en los artículos 180 del CPACA y 100 del CGP, que se aleguen en la contestación de la demanda o incluso de oficio, podrán ser analizadas para determinar si en efecto el proceso adolece de las falencias allí registradas, de lo contrario, si lo manifestado por la pasiva no apunta a este tipo de excepciones no será posible su estudio, al ser argumentos de defensa o situaciones que no configuran una excepción previa.

De este modo, es preciso abordar de manera puntual el medio exceptivo propuesto.

### **6.1 Caducidad**

De conformidad con el artículo 164 del CPACA, la demanda que se eleve ante esta jurisdicción puede presentarse en cualquier tiempo, entre otros asuntos, cuando se dirija contra actos administrativos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas (literal c) del numeral 1.º); en caso contrario, y ante la existencia de una decisión de la administración sobre otra clase de pretensiones, dicha actuación debe promoverse dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la fecha de comunicación, notificación, ejecución o de publicación del acto administrativo acusado, según el caso (literal d) del numeral 2.º).

En relación con este derrotero, el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha explicado que existe la necesidad de otorgar un término para controvertir la legalidad de las decisiones tomadas por la administración, por cuanto es una manera de darle firmeza a los actos administrativos.

<sup>4</sup> C.E., Sec. Segunda, Auto 2013-00347, abr. 9/2014. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Sin embargo, es preciso recordar que en este asunto la controversia suscitada se contrae a obtener la nulidad de los oficios Nos. 20182109286 de 18 de mayo de 2018 y 20182111886 de 22 de junio de 2018, en virtud de los cuales la entidad negó la existencia de una relación legal y reglamentaria con el demandante para los años 2009 a 2015, así como el reconocimiento y pago de las acreencias laborales y prestacionales derivadas de la misma.

Por esta razón, se deberá abordar lo relativo a esta clase de controversia y los pronunciamientos que al respecto ha realizado el Consejo de Estado, para luego sí establecer si el medio exceptivo de caducidad es procedente o no en este asunto.

## **6.2 Controversias sobre contrato realidad**

En primer lugar, es necesario recordar que el Consejo de Estado se vio en la necesidad de unificar su jurisprudencia en los asuntos en los cuales se pretende el reconocimiento de una relación laboral con el Estado y, como consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, o lo que comúnmente se conoce como contrato realidad, pues frente al ingreso bási que ha de tenerse en cuenta para la liquidación de las prestaciones a que haya lugar no se había emitido una decisión de unificación, y de otra parte, en relación con la prescripción de los derechos laborales reclamados existían tesis encontradas de las salas de decisión de la Sección Segunda de esa Corporación, puntualmente frente al plazo prescriptivo y el momento a partir del cual debía ser contabilizado.

Por lo anterior, consideró indispensable fijar subreglas frente a estos derroteros, con el objeto de, “dar certeza jurídica para que las autoridades judiciales que integran esta jurisdicción decidan los asuntos puestos en su conocimiento respecto del denominado contrato realidad, en aras de preservar de manera adicional el derecho constitucional fundamental a la igualdad de las personas que acuden a la justicia contencioso-administrativa.”

En este orden de ideas, el Consejo de Estado dictó la sentencia de unificación el día 25 de agosto de 2016<sup>6</sup>, señalando los aspectos mínimos que deben ser tenidos en cuenta por los operadores judiciales al momento de tomar las decisiones que correspondan para desatar esta clase de asuntos, señalando las siguientes pautas:

- i.** Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación del vínculo contractual.
- ii.** El fenómeno prescriptivo no aplica frente a los aportes para pensión.
- iii.** Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal.
- iv.** Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control.

<sup>5</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-00224, mar. 2/2017. M.P. César Palomino Cortés.

<sup>6</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-00260-01, ago. 25/2016. M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

v. Tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

vi. El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral.

vii. El juez contencioso administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones una vez determinada la existencia del vínculo laboral, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.

Ahora bien, en lo que respecta a la caducidad, e incluso la conciliación prejudicial, el alto tribunal puntualizó lo siguiente.

“(…) las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA), y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo. Consecuentemente, tampoco es exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables (condición que prevé el numeral 1 del artículo 161 del CPACA para requerir tal trámite), en armonía con el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial.”

El Consejo de Estado<sup>7</sup> aclaró que: “el juez contencioso deberá estudiar en todas las demandas en las que proceda el reconocimiento de una relación laboral (contrato realidad), así no se haya solicitado expresamente, el tema concerniente a las cotizaciones debidas por la Administración al sistema de seguridad social en pensiones”. Lo anterior, por cuanto en esta clase de asuntos, el principio de la justicia rogada que rige en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el de congruencia, deben “ceder a los postulados superiores, cuanto más respecto de los derechos constitucionales a la vida en condiciones dignas e irrenunciabilidad a la seguridad social”.

De modo que, en todas las controversias sin excepción en las cuales se debata acerca del reconocimiento de una relación laboral y sus consecuencias prestacionales, es imperativo acoger la postura adoptada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación, con el objeto de salvaguardar los derechos de las personas que acuden a esta jurisdicción y en esta medida, aplicar las mismas reglas para todos ellos.

<sup>7</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-00260-01, ago. 25/2016. M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

Con base en lo anterior, es necesario tener en cuenta que en los procesos sobre contrato realidad no se debe atender un término de caducidad para que los interesados presenten este tipo de demandas, pues indiscutiblemente las pretensiones tienen inmersos derechos imprescriptibles e irrenunciables, y además, cuentan con la connotación de prestación periódica, como son los aportes para seguridad social en pensiones, por lo que la regla general aplicable a este caso es la contenida en el artículo 164 numeral 1.º literal c) del CPACA, es decir, que las demandas pueden ser presentadas en cualquier tiempo.

Siguiendo este mismo planteamiento, la conciliación prejudicial tampoco resulta obligatoria en estos asuntos, debido a que se encuentran inmersos derechos laborales irrenunciables como son las “cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión”, y que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, por lo que de conformidad con el artículo 161 numeral 1.º del CPACA, las pretensiones de este proceso no son conciliables.

Atendiendo la sentencia de unificación, la referida corporación ha reiterado en sus providencias, entre ellas el auto de 26 de julio de 2018<sup>8</sup>, que por ejemplo el análisis de la “existencia de la relación laboral y la prescripción de los derechos que se derivan de la misma, no se puede fraccionar”, dado que lo relativo a la prescripción depende de la prosperidad de la declaratoria de la relación legal y reglamentaria, en la que además existen ciertos aspectos imprescriptibles, como son los aportes a pensión.

En esa misma providencia se indicó que, “la pretensión tendiente a que se declare la existencia de un contrato realidad implica la reclamación del pago de los aportes pensionales, derechos éstos que revisten el carácter de imprescriptibles dado que atañen a derechos fundamentales”, razón por la cual cuando, a manera de ejemplo, “se declara probada la excepción de prescripción extintiva en la audiencia inicial, desconoce esa característica de los aportes pensionales y se cercena la posibilidad de su reconocimiento, cuando de manera anticipada se da por terminado el proceso”, concluyendo lo siguiente:

“Considera entonces esta Subsección que el presente asunto, no debió el a quo en desarrollo de la audiencia inicial, declarar probada la excepción de prescripción extintiva y dar por terminado el proceso, ello, en la medida que conforme a lo que se señaló en la sentencia de unificación citada, en esta clase de controversias, el momento procesal oportuno para que se pronuncie sobre la misma, es en la sentencia, toda vez que la relación laboral contiene derechos imprescriptibles, irrenunciables e inalienables, que son de su esencia, como los aportes al sistema de seguridad social en pensiones tal como se advirtió líneas atrás, los cuales, deben ser reconocidos «incluso de oficio», en los eventos en que el trabajador logre demostrar su real vínculo con el Estado, que actuó a través de la entidad que lo contrató.”

Acorde con lo expuesto, es evidente que como el objeto del proceso adelantado por el señor Fleiman Andrés Pinzón Castellanos en contra del ICA es obtener la nulidad de los oficios 20182109286 de 18 de mayo de 2018 y 20182111886 de 22 de junio de 2018, en virtud de los cuales la entidad negó la existencia de una relación legal y reglamentaria con el demandante para los años 2009 a 2015, así como el reconocimiento y pago de las acreencias laborales y prestacionales derivadas de tal declaración, por lo que está

<sup>8</sup> C.E., Sec. Segunda, Auto 2014-00513-01, jul. 26/2018. M.P. William Hernández Gómez.

exceptuado del presupuesto de la caducidad, e incluso no resultaba exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo anterior, por cuanto en esta controversia se debe realizar un pronunciamiento sobre los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, los que tienen el carácter de imprescriptibles e irrenunciables y cuentan con la connotación de prestación periódica.

En consecuencia, es evidente que no se configuró la excepción de caducidad, debido que la regla general aplicable a este caso es la contenida en el artículo 164 numeral 1.º literal c) del CPACA, es decir, que la demanda puede ser presentada en cualquier tiempo.

## 7. CONCLUSIONES

La Sala Unitaria confirmará el auto impugnado en atención a los mandatos del artículo 164 numeral 1.º literal c) del CPACA, y según lo dispuesto por el Consejo de Estado a partir de la sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 2016<sup>9</sup>, línea jurisprudencial que ha sido clara y enfática al indicar que los procesos en los cuales se pretenda el reconocimiento de una relación laboral con el Estado, y como consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, están exceptuados del presupuesto de la caducidad, e incluso no resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que en estas controversias se debe realizar un pronunciamiento sobre los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, aún cuando ello no haya sido solicitado en la demanda, dado que tienen el carácter de imprescriptibles e irrenunciables y cuentan con la connotación de prestación periódica.

Por lo tanto, es evidente que no se configuró la excepción previa de caducidad, pues la regla general aplicable a este caso es que la demanda puede ser presentada en cualquier tiempo.

## 8. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala Unitaria confirmará el auto de fecha diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020), proferido dentro de la audiencia inicial celebrada por el Juzgado Cincuenta y Siete (57) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria,

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020), proferido dentro de la audiencia inicial celebrada por el Juzgado Cincuenta y Siete (57) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, por la Secretaría de la Subsección “E” se dispondrá la devolución del expediente al juzgado de origen para lo de su competencia, previas las anotaciones en el sistema de gestión judicial denominado SAMAI.

<sup>9</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. -00260-01, ago. 25/2016. M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

## NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica 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 en el enlace:  
<http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 25000-23-42-000-2019-00962-00  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Carlos Eduardo Franklin Cruz  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional  
Asunto: Resuelve excepciones

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a resolver la excepción propuesta por la apoderada del Ministerio de Defensa, en cumplimiento de lo preceptuado en el parágrafo 2.º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, teniendo en cuenta los siguientes:

**2. ANTECEDENTES**

**2.1** Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor Carlos Eduardo Franklin Cruz demandó a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, y pidió que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos, mediante los cuales se calificaron las lesiones sufridas y se le retiró del servicio:

**2.1.1** Acta de la Junta Medico Laboral No 257 del 15 de enero del 2018.

**2.1.2** Acta del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía No. TML-18-1-524 MDNSG-41.1 registrada al folio No 24 del libro de registro de tribunal médico laboral del 05 de julio del 2018.

**2.2** Como consecuencia de lo anterior, pretende que se condene a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional - Tribunal Medico Laboral de Revisión Militar y de Policía a lo siguiente:

---

<sup>1</sup> 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 practicará. 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.

**2.2.1** Corregir la calificación efectuada, y mediante acta del tribunal médico de revisión militar y de policía se proceda a dictar una nueva, fijando los correspondientes índices en las lesiones y enfermedades que adquirió el actor por razón y con ocasión del servicio por el restablecimiento de orden público en desempeño de labores meritorias, debiéndolas evaluar y calificar en literal «c».

**2.2.2** Corregir la calificación de manera que se tengan en cuenta los índices correspondientes por las siguientes especialidades: reumatología, psiquiatría, neurología, neumología, urología, dermatología, oftalmología, cirugía vascular, gastroenterología, otorrinolaringología, coloproctología, fisioterapia, ortopedia, neurocirugía y cirugía.

**2.2.3** Corregir la calificación dada a las diferentes lesiones y enfermedades y se proceda a reconocer con imputabilidad para el servicio, por causa y razón del mismo en desempeño de labores meritorias con calificación en «literal c», y con una incapacidad médica laboral del 100%.

**2.2.4** Se reconozca en acta del tribunal que la disminución de la capacidad laboral no es 77.33%, sino una disminución de la capacidad laboral para el servicio del 100%.

**2.3** Se reconozcan, liquiden y paguen los índices calificados nuevamente por las lesiones y enfermedades que tiene adquiridas el actor por razón y con ocasión del servicio por el restablecimiento de orden público en desempeño de labores meritorias de acuerdo al numeral anterior, y se le reajuste la indemnización que legalmente le corresponde, de conformidad con los Decretos 94 de 1989 y 1796 de 2000.

**2.4** Se reconozcan, liquiden y paguen los daños materiales e inmateriales en las sumas que aparecen en el capítulo de estimación razonada de la cuantía de la demanda, ordenados de forma genérica y liquidados mediante incidente dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, así:

**2.4.1** Materiales:

**2.4.1.1** Los índices calificados nuevamente por las lesiones y enfermedades que tiene adquiridas el actor por razón y con ocasión del servicio por el restablecimiento de orden público en desempeño de labores meritorias.

**2.4.1.2** Los emolumentos ocasionados por la inadecuada calificación de las lesiones y enfermedades que tiene adquiridas el actor por razón y con ocasión del servicio en el restablecimiento de orden público y desempeño de labores meritorias, condenas en genérico que serán liquidadas mediante incidente presentando dentro de los 30 días a la ejecutoria del fallo.

**2.4.1.3** Los demás daños materiales que pruebe el actor, valor que solicita y estima como indemnización de las afectaciones materiales sufridas y pide condena en genérico, liquidada mediante incidente presentando dentro de los 30 días a la ejecutoria del fallo.

**2.4.2** Inmateriales:

**2.4.2.1** Daño Moral, en la suma de 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**2.4.2.2** Daños a la salud, en la suma de 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes, daño este que subsume los demás dadas las afectaciones al nivel de vida, como el daño a la vida de relación.

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Demandante: Carlos Eduardo Franklin Cruz

Demandados: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

**2.4.2.3** Los perjuicios por daños morales, en la suma de 1000 salarios mínimos mensuales dada la afectación a su ser integral individual en su ser interno, socio afectivo y valoración de su condición al haber sido retirado de esa forma.

**2.5** Actualizar la condena de conformidad con lo previsto en la ley, aplicando en la liquidación la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor, desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la de ejecutoria del correspondiente fallo.

**2.6** Dar cumplimiento a la sentencia en la forma y términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**2.3** La Nación – Ministerio de Defensa contestó la demanda en tiempo, oportunidad en la que propuso la excepción que se relaciona a continuación, de la que se corrió traslado conforme al artículo 175 parágrafo 2.º del CPACA<sup>2</sup>.

**2.3.1 Inepta demanda por no haber agotado en debida forma el requisito de procedimiento:** la defensa de la entidad sustentó esta excepción con el argumento según el cual, se convocó a la Policía Nacional ante la procuraduría pero no al Tribunal Médico Laboral, de manera que el Ministerio de Defensa - Tribunal Médico de esa entidad no pudo conocer ni pronunciarse sobre este asunto.

Adujo que la naturaleza jurídica de la Policía Nacional es la de una entidad pública, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, creada mediante la Ley 1000 de 1891, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 218 de la Constitución Política de 1991. Su estructura está definida en los Decretos 4222 de 2006 y 216 de 2010, dentro de la cual aparece la Dirección de Sanidad como una dependencia de la Dirección General de la Policía Nacional.

Agregó que, por medio del Decreto 4222 de 2006 se modificó la estructura del Ministerio de Defensa y se le otorgaron facultades económicas, de patrimonio autónomo así como de defensa judicial para actuar en los procesos en que sea parte la Policía Nacional, tal como ocurre en el presente caso; sin embargo, el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía es una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, de manera que en caso de resultar condenado, el patrimonio que resultaría afectado pertenece a ese gabinete ministerial, y por esa razón, debió ser llamado en la convocatoria a conciliación extrajudicial.

Aseguró que tal circunstancia no ocurrió, pues ante el Ministerio de Defensa no fue radicada la solicitud de conciliación para acudir a la Procuraduría General de la Nación, y en consecuencia, no se agotó en debida forma el requisito de procedibilidad frente a la entidad que representa el Ministerio de Defensa – Tribunal Médico Laboral.

**2.4 Traslado de la parte actora respecto de la excepción:** El demandante no recorrió el traslado a las excepciones propuestas por la defensa de la entidad demandada dentro del término legal, el cual se surtió entre el 11 y 13 de diciembre del 2019.

### **2.5 El trámite de las excepciones en la Ley 2080 de 2021**

La Ley 2080 de 2021, «Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras

---

<sup>2</sup> Archivo 27 del expediente.

disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción», vigente a partir del 26 de enero de esta anualidad, día siguiente a su publicación, estableció que de las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días.

La norma reafirmó la variación que sobre el tema había introducido el Decreto 806 de 2020, y con ello, el cambio significativo en relación con el trámite y decisión de las excepciones previas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de manera que para su formulación y trámite es necesario remitirse a los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Es así como el artículo 12 del citado decreto, reglamentó el trámite de las excepciones de la siguiente manera:

«ARTÍCULO 38. Modifíquese el parágrafo 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 practicará. 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.»

Ahora bien, del contenido del artículo 101 del CGP, se infiere que: (i) el juez debe decidir las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial (numeral 2.º, inciso 1.º); (ii) en el evento de que prospere alguna que impida continuar el trámite del proceso, y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, se procederá a declarar terminada la actuación (numeral 2.º, inciso 1.º); (iii) si se requiere la práctica de pruebas para determinar la configuración de una excepción previa, en el mismo auto que se cite a audiencia inicial, dispondrá su decreto y las practicará y resolverá en la referida diligencia (numeral 2.º, inciso 2.º); (iv) solo se tramitarán las excepciones previas, una vez haya finalizado el traslado de la reforma de la demanda.

Lo anterior modificó el trámite dispuesto en la Ley 1437 de 2011, pues en lo atinente a la decisión de las excepciones previas que puede formular la parte demandada, el artículo 180 del citado estatuto procesal disponía que: (i) es el juez o magistrado ponente quien debe emitir pronunciamiento frente a la prosperidad de las mismas; (ii) la oportunidad que el legislador dispuso para ello es en la audiencia inicial; (iii) resulta admisible la práctica de pruebas cuando resulte necesario para determinar la configuración del medio

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Demandante: Carlos Eduardo Franklin Cruz

Demandados: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

exceptivo, siendo posible la suspensión de la diligencia para tales efectos y, (iv) si prospera alguna que impida continuar con el proceso, se dará por terminada la actuación.

Con la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, los medios exceptivos de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundados mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.

Es procedente señalar que, por medio de estas reformas procedimentales se procura dar mayor agilidad y eficiencia a la jurisdicción contenciosa administrativa, de manera que se emita un pronunciamiento de fondo sobre las excepciones previas antes de la audiencia inicial, y de esta manera se eviten mayores dilaciones.

En consecuencia, según lo normado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 y el artículo 101 del CGP, el juez debe resolver las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial.

### **3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

#### **3.1. COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para resolver la excepción propuesta por la defensa de la entidad demandada, según lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el numeral 3.º del art. 20 de la Ley 2080 de 2021.

#### **3.2 PROBLEMA JURÍDICO**

Se contrae a establecer si, ¿se configuró la excepción de inepta demanda al no haber agotado el demandante el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, propuesta por la defensa de la Nación – Ministerio de Defensa?

#### **3.3 TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO**

##### **3.3.1 TESIS DE LA PARTE DEMANDADA**

La defensa de la Nación - Ministerio de Defensa considera que se configura la inepta demanda al no haber agotado el accionante el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en relación con el Ministerio de Defensa – Tribunal Médico Laboral, toda vez que no fue convocad a la diligencia de conciliación prejudicial, de manera que el requisito de procedibilidad no fue satisfecho por la parte demandante.

##### **3.3.2 TESIS DE LA PARTE DEMANDANTE**

Pese a que se le corrió el respectivo traslado, el demandante no emitió pronunciamiento alguno frente a la excepción propuesta por la defensa de la entidad demandada.

##### **3.3.3 TESIS DEL DESPACHO**

La Sala Unitaria considera que la excepción de inepta demanda al no haber agotado en debida forma el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial no requiere la práctica de pruebas, por tanto, no convocará a la audiencia inicial para resolverla, en su

lugar, se decidirá lo pertinente en esta providencia, según lo dispone el artículo 101 del Código General del Proceso.

En el presente caso, la excepción de inépta demanda al no haber agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial propuesta por la defensa de Nación – Ministerio de Defensa no prospera, porque de conformidad con el contenido del artículo 100-5 del CGP y la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta solo ocurre cuando no se cumplen los requisitos sustanciales de la demanda, o cuando hay indebida acumulación de pretensiones, eventos que no tuvieron ocurrencia en las presentes diligencias y, que por demás, se trata de un requisito de procedibilidad que debió ser objeto de verificación al momento de ser admitida la demanda, aunque también pueden ser verificado en la audiencia inicial (art. 180-6) y, de no estar acreditado, daría lugar a la terminación del proceso.

Ahora bien, de establecer que la parte actora debía cumplir con el requisito de procedibilidad la demanda no deviene inepta, pues tal omisión daría lugar a declarar la terminación del proceso, se reitera, al no cumplir con el requisito previo a la demanda de la conciliación prejudicial, consagrado en el numeral 1.º del artículo 161 del CPACA, en concordancia con el art. 180-6 del mismo estatuto.

Debe precisar la Sala que, no en todos los casos se requiere el agotamiento del requisito previo de conciliación prejudicial en materia laboral, ello se predica únicamente de los asuntos en que se controviertan derechos inciertos, discutibles o renunciables; ahora, teniendo en cuenta que lo que en el presente asunto se reclama es la corrección de la calificación efectuada mediante acta del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía, y el correspondiente reajuste de la indemnización de conformidad con los Decretos 94 de 1989 y 1796 de 2000, es exigible el agotamiento de la conciliación prejudicial.

Por otra parte, está probado que el demandante realizó en debida forma el agotamiento de la conciliación judicial, en cuanto en la solicitud de conciliación judicial convocó al Ministerio de Defensa, tal como se evidencia de la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad expedida por la Procuraduría 147 Judicial II para Asuntos Administrativos, razón suficiente para declarar no probada la excepción propuesta por la defensa de la entidad demandada.

Para llegar a las anteriores conclusiones, es necesario realizar el siguiente análisis.

#### **4 CASO CONCRETO**

##### **4.1 Análisis y pronunciamiento de la Sala Unitaria frente a la excepción propuesta por la defensa de la entidad demandada Nación – Ministerio de Defensa**

###### **4.1.1 Excepción previa – ineptitud sustantiva de la demanda**

La excepción previa denominada ineptitud sustantiva de la demanda propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Es preciso tener en cuenta que las excepciones previas se encuentran enlistadas en el artículo 100 del GGP. En lo que respecta a la inepta demanda, la norma establece, lo siguiente:

«ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda: (...)

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.»

Respecto de este instrumento procesal, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha establecido lo siguiente:

«La finalidad de las excepciones previas es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso ab initio, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia; así mismo, se han establecido las excepciones mixtas que tienen naturaleza de excepción previa y de acuerdo con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo son las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva las cuales también deben ser resueltas en la audiencia inicial.»

De lo reseñado, es posible concluir que no todo lo invocado, aun con la denominación de excepción previa, puede ser analizado como tal, pues este mecanismo de defensa tiene como finalidad primordial la de conjurar vicios formales para evitar llegar a decisiones inhibitorias, o que incluso impidan continuar el curso del proceso.

Por tanto, solo las excepciones enlistadas en los artículos 180 del CPACA y 100 del CGP, que se aleguen en la contestación de la demanda o incluso de oficio, podrán ser analizadas para determinar si en efecto el proceso adolece de las falencias allí registradas, de lo contrario, si lo manifestado por la pasiva no apunta a este tipo de excepciones no será posible su estudio, al ser argumentos de defensa o situaciones que no configuran una excepción previa.

En este sentido, se observa que el artículo 100 del GGP enlista como excepción la denominada «Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones». Visto lo anterior, la excepción de inepta demanda tiene un margen amplio de estudio dependiendo del proceso que se ventile, pues en cada fase de controversia pueden darse circunstancias diversas que permitan establecer su configuración o no, aunque deben estar dentro de los parámetros allí establecidos, esto es, falta de requisitos formales o indebida acumulación de pretensiones.

Para aclarar lo anterior, el Consejo de Estado en auto de 20 de septiembre de 2018<sup>4</sup> realizó algunas precisiones respecto de este medio exceptivo, pues encontró que se había «hecho alusión a esta figura como si se tratara de una excepción previa o causal de rechazo de la demanda y en últimas, como sustento de decisiones inhibitorias», lo que a su modo de ver, constituye una imprecisión.

En virtud de lo dicho, la citada corporación señaló que solo es acertado proponer la excepción de ineptitud de la demanda cuando se alude específicamente a la falta de cualquiera de los requisitos formales señalados por las normas respectivas, o por la indebida acumulación de pretensiones, pues de lo contrario, si se traen como argumentos «otras situaciones se debe acudir a las demás excepciones previas previstas en el artículo 100 del Código General del Proceso, sin que haya vocación para realizar una denominación en términos diferentes a los señalados por la ley.»

3 C.E., Sec. Tercera, 2013 01405, ago. 29/2016. M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

4 C.E., Sec. Segunda, Auto 2013-00201-01, sep. 20/2018. M.P. William Hernández Gómez.

Ahora bien, frente a los requisitos formales de la demanda se debe precisar que son aquellos regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA, «en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 166 ib. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP).»<sup>5</sup>

Puntualmente, el artículo 162 del CPACA señaló que toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá la designación de las partes y de sus representantes; lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad; los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados; los fundamentos de derecho de las pretensiones, las normas violadas y explicarse el concepto de su violación cuando se demanden actos administrativos; la petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer; la estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia, y el lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica.

Y seguidamente, el artículo 163 *ibidem* hace alusión a la individualización de las pretensiones, señalando que: «cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron. Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.»

Por lo tanto, si se plantean otras razones o causas para respaldar el medio exceptivo señalado, se deberá hacer uso de «las herramientas que los estatutos procesales prevén para tal efecto (...) esto es, aquellos mecanismos de saneamiento como por ejemplo ordenar corregir la demanda o dejar sin efecto el auto admisorio para proceder al rechazo de la misma en atención a la causal legalmente prescrita para el efecto.»<sup>6</sup>

De igual manera, el alto tribunal en la citada jurisprudencia sostuvo que con el CPACA, en la actualidad no hay vocación para formular y/o declarar esta excepción en términos diferentes a los ya señalados, e hizo un llamado a la correcta utilización o abolición de la utilización del concepto «ineptitud sustantiva de la demanda», en cuanto los supuestos en que se ha hecho consistir encuadran en otro mecanismo procesal de terminación del proceso, como es el comprendido en el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>7</sup>.

#### **4.1.2 El requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo**

El artículo 35 de la Ley 640 del 5 de enero de 2001, «Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones», señala lo siguiente:

«**ARTÍCULO 35.** Modificado por el art. 52, Ley 1395 de 2010 Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de

<sup>5</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 1997-07790-01, dic. 12/2017 M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>6</sup> C.E., Sec. Segunda, Auto 2013-00201-01, sep. 20/2018. M.P. William Hernández Gómez.

<sup>7</sup> Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos: «3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial».

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Demandante: Carlos Eduardo Franklin Cruz

Demandados: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas...»

A su turno, el artículo 161 del CPACA, establece los requisitos previos para demandar, en los siguientes términos:

«ART. 161.- Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. 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 nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida. (...)»

El Despacho precisa que son materia de conciliación los derechos que tengan el carácter de «inciertos y discutibles», de tal forma que el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 establece que: «cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.»

En el caso que nos ocupa, la parte actora pretende que se ordene a la entidad demandada que corrija la calificación efectuada y dicte una nueva de forma que fije los correspondientes índices en la lesiones y enfermedades que el demandante adquirió por razón y con ocasión del servicio por el restablecimiento del orden público en desempeño de las labores meritorias, debiéndose evaluar y calificar con el literal C, se liquiden y paguen nuevamente los índices así calificados.

Además, solicita el pago del reajuste de la indemnización que le corresponda de conformidad con el Decreto 094 de 1989 concordante con el Decreto 1796 de 2000, así como el pago de los daños materiales e inmateriales entre otras pretensiones.

En consecuencia, las pretensiones de pago del reajuste de la indemnización conforme al Decreto 094 de 1989 concordante con el Decreto 1796 de 2000, así como el pago de los daños materiales e inmateriales, constituyen derechos inciertos y discutibles para el demandante de manera que las partes involucradas en la controversia judicial están en la posibilidad jurídica de conciliar tal derecho.

Por la anterior razón, el extremo activo del proceso allegó la constancia que da cuenta del agotamiento del requisito de procedibilidad mediante constancia de la audiencia de conciliación extrajudicial celebrada el 15 de enero de 2019, a la que concurrieron los apoderados de la Nación Ministerio de Defensa – Policía Nacional, el abogado Oscar Daniel Hernández Murcia, y del Ministerio de Defensa Nacional, el abogado Pablo Mauricio Rodríguez González en calidad de apoderado de la convocada Nación – Ministerio de Defensa, diligencia que se declaró fallida porque los apoderados de ambas entidades manifestaron que frente al caso particular no tenían parámetros determinados por los comités de conciliación respectivos (fls. 259-262).

De esta manera la excepción propuesta por la Nación - Ministerio de Defensa, según la cual la parte demandante agotó de manera indebida el requisito de procedibilidad no encuentra sustento fáctico ni legal.

## 5. CONCLUSIÓN

En el caso en concreto, en cuanto a la ineptitud de la demanda por falta del requisito de procedibilidad es preciso indicar que no se configura la excepción propuesta, toda vez que esta solo ocurre cuando no se cumplen los requisitos sustanciales de la demanda o, cuando hay indebida acumulación de pretensiones, eventos que no ocurrieron en el caso analizado.

En este asunto, pese a que se requiere de la conciliación prejudicial respecto de las pretensiones relacionadas con la corrección de la calificación y fijación de los índices en las lesiones y enfermedades que el demandante adquirió por razón y con ocasión del servicio por el restablecimiento del orden público en desempeño de las labores meritorias, se liquiden y paguen nuevamente los índices así calificados y se pague el reajuste de la indemnización de conformidad con el Decreto 094 de 1989 concordante con el Decreto 1796 de 2000, así como el pago de los daños materiales e inmateriales entre otras pretensiones, se acreditó que se adelantó el correspondiente trámite de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 147 Judicial II para Asuntos Administrativos, en el que se convocó a las entidades demandadas: Nación – Ministerio de Defensa y Policía Nacional.

Por lo expuesto, la excepción propuesta por la parte demandada no tiene vocación de prosperidad, y será declarada no probada en la parte resolutive de esta providencia.

## 6. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones puestas en precedencia, la Sala Unitaria

### RESUELVE

**PRIMERO.- DECLARAR** no probada la excepción de inepta demanda al no haber agotado el demandante el requisito de procedimiento, propuesta por la defensa de Nación – Ministerio de Defensa, conforme a las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.-** En firme esta decisión, regrese el expediente al despacho sustanciador para continuar con el trámite de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por el magistrado en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica 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 en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>



47

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001-33-42-048-2019-00552-01  
Asunto: Impedimento jueces  
Demandante: Diana Liz Parrado Gutiérrez  
Demandado: Nación– Rama Judicial– Dirección Ejecutiva de Administración Judicial  
Asunto: Resuelve impedimento jueces

### 1. ASUNTO

Procede la Sala a resolver el impedimento declarado por la Juez Cuarenta y Ocho (48) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, extensivo a todos los jueces del mismo circuito judicial y especialidad, para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por la señora Diana Liz Parrado Gutiérrez contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

### 2. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), la señora Diana Liz Parrado Gutiérrez instauró la presente demanda contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el propósito de lograr la inaplicación de la expresión «...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud», contenida en el artículo 1.º del Decreto 383 de 6 de marzo de 2013, y que se declare la nulidad de la Resolución 0214 de 27 de enero de 2016, mediante la cual negó el reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial devengada en virtud del Decreto No. 0383 de 2013 de manera habitual mes a mes.

A título de restablecimiento del derecho, la accionante solicitó que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagarle la bonificación judicial mensual, concedida mediante el Decreto 383 de 2013 como remuneración mensual de carácter salarial para liquidar todas sus prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro.

De igual forma, solicita la reliquidación y pago de todas sus prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro, incluidas las primas de vacaciones, navidad, del mes de junio, las cesantías, los intereses a las cesantías, las vacaciones y las bonificaciones ha lugar, debidamente indexadas. Finalmente, pide que se indexen todos los valores con el índice de precios al consumidor – IPC y el reconocimiento de intereses comerciales y moratorios causados hasta la fecha de su pago.

A la Juez Cuarenta y Ocho (48) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá le fue repartido el presente asunto, quien mediante auto de 2 de julio de 2020 manifestó que ella, así como los restantes Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, están impedidos para conocer el presente asunto por concurrir en ellos la causal 1.ª del artículo 141 de la Ley 1564 de 2012, esto es, «Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, intereses directo o indirecto en el proceso», debido a que podían estar interesados en reclamar las mismas pretensiones, respecto a la bonificación judicial.

El magistrado ponente de esta providencia registró el 19 de enero de 2021 ante la Sala Plena de la corporación, el proyecto con el que se decidía sobre la anterior declaración de impedimento; sin embargo; en sesión realizada el día 25 de ese mismo mes y año se acordó que esta clase de procesos debían ser decididos en Sala de Subsección de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2.º del 20 de la Ley 2080 de 2021.

### **3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

#### **3.1 COMPETENCIA**

Esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el numeral 2.º del art. 20 de la Ley 2080 de 2021, es competente para resolver el impedimento manifestado por la Juez Cuarenta y Ocho (48) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, quien considera que comprende a todos sus homólogos.

#### **3.2 PROBLEMA JURÍDICO**

La Sala debe establecer si, ¿debe declararse fundado la manifestación de impedimento formulado por la Juez Cuarenta y Ocho (48) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, extensivo a sus colegas de la misma especialidad y circuito, para asumir el conocimiento de la controversia suscitada por la parte actora que consiste en la reliquidación de la asignación mensual y de todas las prestaciones sociales, teniendo en cuenta la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 6 de marzo de 2013, modificado por el Decreto 022 de 2014, con carácter salarial?

#### **3.3 TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

##### **3.3.1 TESIS DE LA JUEZ CUARENTA Y OCHO (48) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**

Considera que, teniendo en cuenta las pretensiones formuladas por la parte actora, está impedida para conocer y decidir sobre las mismas, dado que le asiste un interés directo en reclamar esas pretensiones como destinataria de la bonificación judicial, y que bajo iguales circunstancias se encuentran sus homólogos de especialidad y circuito.

##### **3.3.2 TESIS DE LA SALA**

La Sala considera que debe declararse fundado el impedimento manifestado por la *a quo*, en tanto que al estar consagrada la bonificación judicial reclamada por la parte actora en la misma disposición que la estipulada para los jueces, es del caso admitir la existencia de un interés directo por parte de la juez de conocimiento que puede afectar la imparcialidad con la que debe actuar.

## 4. NORMATIVIDAD APLICABLE

### 4.1 IMPEDIMENTOS

Se ha expuesto por la jurisprudencia constitucional que los impedimentos y recusaciones son instrumentos instituidos por el legislador con el fin de «...mantener la independencia e imparcialidad del funcionario judicial, quien por un acto voluntario o a petición de parte, debe apartarse del proceso que viene conociendo cuando se configura, para su caso específico, alguna de las causales que se encuentran expresamente descritas en la ley»<sup>1</sup>.

En cuanto a la regulación de los impedimentos, el artículo 130 del CPACA dispone que: «Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil...» y en los demás eventos que dicho precepto enlista.

Sin embargo, para la remisión aludida debe acudir a la Ley 1564 de 2012 contentiva del Código General del Proceso, cuyo artículo 141 señala, entre otras causales, la de «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», que corresponde al aludido por la Juez Cuarenta y Ocho (48) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá y sus homólogos, para apartarse del conocimiento del presente asunto.

En punto a la causal alegada se ha sostenido por el Consejo de Estado que implica «...suponer la existencia actual de un interés de los Magistrados al momento de dictar la sentencia, lo que, a la postre, podría traer como consecuencia la afectación de la imparcialidad con que debe actuar el Juzgador»<sup>2</sup>.

En lo que corresponde al trámite de los impedimentos, el artículo 131 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 21 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

**«Artículo 131.- Trámite de los impedimentos.** Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:

1. El juez administrativo en quien concurra alguna de las causales de que trata el artículo anterior deberá declararse impedido cuando advierta su existencia, expresando los hechos en que se fundamenta, en escrito dirigido al juez que le siga en turno para que resuelva de plano si es o no fundado y, de aceptarla, asumirá el conocimiento del asunto; si no, lo devolverá para que aquel continúe con el trámite. Si se trata de juez único, ordenará remitir el expediente al correspondiente tribunal para que decida si el impedimento es fundado, caso en el cual designará el juez ad hoc que lo reemplace. En caso contrario, devolverá el expediente para que el mismo juez continúe con el asunto.

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 conjuez para el conocimiento del asunto. (...)»

### 4.2 DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL

<sup>1</sup> C-600 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>2</sup> CE, Sec. Tercera, Auto. Exp. 2010-00562-02(57018). May. 16/2016. MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Mediante el Decreto 0383 de 2013, el Gobierno nacional en desarrollo de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992 creó para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995, y que vienen rigiéndose por el Decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial pagadera mensualmente y que solo constituirá factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

De tal emolumento son beneficiarios, entre otros funcionarios, los jueces de circuito y es pagado desde el 1.º de enero de 2013 en forma mensual, mientras el servidor público permanezca en el servicio, conforme a los valores que fijaron para cada año hasta el 2018.

Teniendo en cuenta los anteriores marcos dispositivo y jurisprudencial, se procede a resolver el presente caso.

## **5. DEL CASO CONCRETO**

En el presente asunto, la demandante solicita la inaplicación de la expresión «...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud», contenida en el artículo 1.º del Decreto 383 de 6 de marzo de 2013 y que se declare la nulidad de la Resolución 0214 de 27 de enero de 2016, por medio de la cual se solicitó el reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial devengada en virtud del Decreto No. 0383 de 2013 de manera habitual mes a mes.

A título de restablecimiento del derecho, la accionante solicitó que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagarle la bonificación judicial mensual concedida mediante el Decreto 383 de 2013, como remuneración mensual de carácter salarial para liquidar todas sus prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro, incluidas las primas de vacaciones, navidad, del mes de junio, las cesantías, los intereses a las cesantías, las vacaciones y bonificaciones ha lugar, debidamente indexadas. Finalmente, pide que se indexen todos los valores con el índice de precios al consumidor – IPC y el reconocimiento de intereses comerciales y moratorios causados hasta la fecha de su pago.

Frente a dichas pretensiones, la Juez Cuarenta y Ocho (48) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá estimó que ella y sus homólogos no deberían conocerlas debido a que podrían tener interés directo, en tanto que los jueces de circuito al igual que la demandante perciben la bonificación judicial en cuestión, por lo tanto, conforme al estudio precedente se tiene que existe interés de los jueces de la República en el resultado del proceso.

Lo anterior, debido a que la bonificación judicial establecida en el Decreto 383 de 2013 constituye un concepto laboral que tiene como fundamento legal (Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, art. 14) y el alcance de factor salarial únicamente para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por tanto, atendiendo el aspecto material o sustancial de las pretensiones, los jueces del circuito están impedidos, dado que tienen interés directo en que a tal bonificación se le asigne la naturaleza o carácter de factor para liquidar los salarios y las prestaciones.

Por lo expuesto, la Sala encuentra fundado el impedimento manifestado por la Juez Cuarenta y Ocho (48) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, teniendo en cuenta que tanto ella como los jueces de la misma especialidad y circuito tienen interés directo en el resultado del proceso, pues perciben la bonificación judicial en cuestión, lo que a juicio

de la Sala, al examinar la causal invocada, resulta acertado en aras de garantizar el principio de imparcialidad sobre el cual se debe cimentar la función de administrar justicia.

Lo anterior, debido a que si eventualmente prospera el medio de control, dichos funcionarios quedarían habilitados para presentar ante esta jurisdicción súplicas en ese sentido, con base en los antecedentes normativos y jurisprudenciales de casos que aplicarían al presente.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E,

**RESUELVE:**

**1. DECLARAR FUNDADO** el impedimento manifestado por la Juez Cuarenta y Ocho (48) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, que comprende a todos los jueces administrativos del mismo circuito judicial, en los términos del artículo 141 numeral 1.º del CGP, en armonía con el numeral 2.º del artículo 131 del CPACA, de acuerdo con las consideraciones precedentes.

**2. REMITIR** el presente asunto a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien deberá adelantar el correspondiente trámite de sorteo de Juez *Ad hoc* de la lista de conjuces de la corporación, para que conozca y decida el medio de control ejercido por la señora Diana Liz Parrado Gutiérrez.

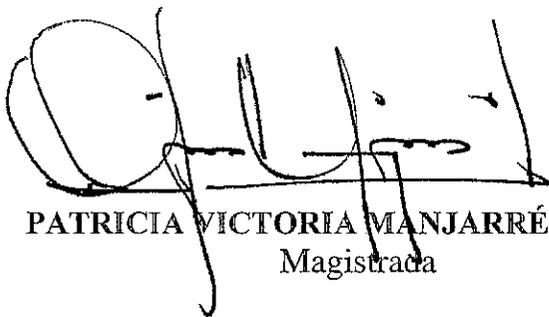
**3. COMUNICAR** esta decisión a los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado



**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada



**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

Handwritten scribbles or marks, possibly including the number '11'.





76

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
**MAG. SUSTANCIADOR: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001-33-35-008-2019-00116-01  
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Dorys Patricia Cepeda Prieto  
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM  
Asunto: Resuelve apelación

### 1. ASUNTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la decisión adoptada mediante auto de diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020), por parte del Juzgado Octavo (8.º) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en virtud del cual declaró probada la excepción de prescripción extintiva propuesta en la contestación de la demanda y, como consecuencia de ello, dio por terminado el proceso.

### 2. ANTECEDENTES

**2.1.** Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Dorys Patricia Cepeda Prieto demandó a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en adelante FNPSM, con el objeto de obtener la declaración de nulidad del acto presunto resultante del silencio administrativo negativo de la administración, frente a la petición elevada el 19 de julio de 2018. Como consecuencia de lo anterior, pretende el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, por el pago tardío de las cesantías reconocidas a la accionante.

**2.2.** Luego de admitida la demanda y surtida la notificación electrónica al FNPSM el 14 de agosto de 2019, este presentó escrito de contestación el 5 de diciembre del mismo año, en el que propuso como excepciones, entre otras, la de prescripción extintiva (fls. 38-41).

### 3. LA PROVIDENCIA APELADA

Conforme lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, que indica que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, así como también, las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, por auto de diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020) <sup>1</sup> el Juzgado Octavo (8.º) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá,

<sup>1</sup> Fls.56-58

al no requerir la práctica de pruebas, declaró probada la excepción de prescripción extintiva y, como consecuencia de ello, dio por terminado el proceso. Lo anterior, por cuanto encontró demostrado que la demandante no elevó la reclamación administrativa solicitando el reconocimiento de la sanción moratoria dentro de los 3 años siguientes al momento en que se causó el derecho a esta indemnización.

#### 4. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior (fls. 61-65). Para sustentarla, indicó que se debe tener en cuenta que el término de prescripción se suspende con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público y hasta que se expida la constancia respectiva, sin que exceda de tres (3) meses.

Aunado a lo anterior, expuso que el 28 de noviembre de 2014, se realizó la petición de reconocimiento de cesantías por parte de la accionante, de allí que la sanción por mora debe contarse vencidos los 70 días, en consecuencia, la entidad demandada contaba hasta el 10 de marzo para realizar el pago parcial de las mismas, y este se hizo hasta el 30 de julio de 2015, lo que significa que fue extemporáneo.

Sobre este particular, señaló que la prescripción debe contarse desde el día siguiente en que cesó su causación y no desde que el empleador se constituye en mora, ya que el derecho se hace exigible solamente cuando se efectúa el pago de las mismas, habida cuenta que la sanción por mora es de un día de salario por cada día de retraso en el pago de las cesantías, considera que mal podría señalarse que la prescripción no debe ser calculada desde el día en que debió realizarse el pago.

Y finalmente, solicitó que si el despacho considera que existe prescripción, la misma no tiene que ser total sino parcial, frente a los días de sanción causados entre el 10 de marzo de 2015 y el 30 de junio de 2015.

#### 5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

##### 5.1 Cuestión previa

Al realizar el análisis de la totalidad del expediente para tomar la decisión que corresponde en segunda instancia, se evidencia que la contestación de la demanda radicada por el FNPSM se realizó de manera extemporánea.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el auto admisorio de la demanda fue notificado de manera electrónica a la entidad accionada el 14 de agosto de 2019 (fl. 35), de manera que el término de traslado, que en total es de 55 días<sup>2</sup>, culminaba el 1.º de noviembre de 2019; sin embargo, el escrito de contestación fue radicado el 5 de diciembre de 2019 (fls. 38-46). De acuerdo con lo dicho, se concluye que la contestación de la demanda fue radicada por fuera de tiempo, y que si bien en la misma se formuló dentro de las excepciones la prescripción extintiva, y que esta fue declarada probada en la providencia apelada, ello no le resta efectos jurídicos a la decisión apelada como pasa a exponerse.

En efecto, en primer lugar es preciso indicar que en el trámite del proceso que nos ocupa, fue expedido el Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020, en virtud del cual se adoptaron medidas para “implementar las tecnologías de la información y las

<sup>2</sup> Arts. 199 del CPACA, modificado por el art. 612 del CGP.

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”, tal normativa dispuso que regiría desde su publicación y durante dos años siguientes a partir de su expedición, motivo por el cual era imperiosa su aplicación, como en efecto lo fue por el juzgado de instancia.

Es así como el artículo 12 del citado decreto reglamentó el trámite de las excepciones, así:

“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 practicará. 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. (...)”

Se tiene entonces que, a partir de la expedición del citado decreto, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo las excepciones previas deben resolverse conforme a lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, al igual que los medios exceptivos de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Lo anterior varió el trámite dispuesto en la Ley 1437 de 2011, pues allí se disponía que las excepciones serían resueltas únicamente en audiencia inicial, sin embargo, ante la situación que vive el país a causa de la pandemia y en aras de agilizar los trámites judiciales, el Decreto 806 de 2020 dispuso que se haría por auto.

En segundo lugar, se debe señalar que los jueces cuentan con la facultad oficiosa para resolver excepciones (arts. 180-6 y 187 CPACA), y que si bien en el presente no lo hizo en la audiencia inicial, no es menos cierto, como ha quedado establecido, que se profirió la decisión en el momento procesal establecido en la ley, dado que esta habilitaba a la juez de instancia para resolver la prescripción extintiva que aquí se analiza, por tanto, la providencia objeto del presente recurso fue proferida por la competente, y en la oportunidad prevista en la ley para hacerlo.

## 5.2 Competencia

Teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia, se tiene que esta corporación es competente para resolver de plano el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la providencia proferida el diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020) por el Juzgado Octavo (8.º) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 # 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo, en concordancia con los artículos 125 y 153 del mismo estatuto y, el art. 35 del CGP.

### **5.3 Problema jurídico planteado**

Se contrae a establecer si, ¿se configuró la excepción de prescripción extintiva en el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en atención a que la parte demandante no realizó la reclamación administrativa solicitando el reconocimiento de la sanción moratoria dentro de los 3 años siguientes a la fecha en que se hizo exigible este derecho, como lo adujo la juez de instancia, o si por el contrario, en este asunto no operó tal figura, dado que dicho término se debe contar a partir del pago de las cesantías como lo sostiene la parte demandante, circunstancia por la que no operó en el presente, o lo fue en forma parcial?

### **5.4 Tesis que resuelven el problema jurídico planteado**

#### **5.4.1 Tesis de la parte apelante**

Considera el recurrente que el auto apelado debe ser revocado, dado que en este asunto no operó la figura de la prescripción extintiva en su totalidad, solo de manera parcial.

#### **5.4.2 Tesis del juzgado de instancia**

El Juzgado Octavo (8.º) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá declaró probada la excepción de prescripción extintiva y, como consecuencia de ello dio por terminado el proceso, pues encontró demostrado que la señora Dorys Paricia Cepeda Prieto no elevó la reclamación administrativa solicitando el reconocimiento de la sanción moratoria dentro de los 3 años siguientes al momento en que se causó el derecho a esta indemnización, los cuales fenecían el 13 de marzo de 2018, sino que lo hizo 4 meses después, esto es, el 19 de julio del mismo año.

#### **5.4.3 tesis de la Sala**

Considera que debe confirmarse la decisión impugnada, toda vez que la petición que elevó la demandante a la administración para obtener el reconocimiento y pago de la sanción por el no pago oportuno de sus cesantías, así como la solicitud de conciliación prejudicial y la demanda, se realizaron luego de transcurridos los 3 años que dispone el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral y demás normas concordantes y aplicables, por lo que es claro que en este asunto operó la prescripción extintiva del derecho, como lo declaró la juez de instancia.

Para llegar a la anterior conclusión, es necesario realizar el siguiente análisis.

## **6. SANCIÓN MORATORIA – EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA**

Respecto de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías, se observa que el artículo 5.º del Decreto 1071 de 2006, “Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos”, señaló lo siguiente:

**“Artículo 5º. Mora en el pago.** La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

**Parágrafo.** En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.”

Acorde con esta disposición, se tiene que el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, “Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales”; el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, “Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968”; e igualmente los artículos 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal Laboral, han establecido que la prescripción en materia laboral se consuma cuando han transcurrido más de tres (3) años, contados a partir de la causación del derecho, sin que se haya solicitado su reconocimiento.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>3</sup> también se ha pronunciado indicando que:

“[...] la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado, de manera reiterada, que la sanción moratoria es un derecho prescriptible, el cual debe reclamarse dentro de los tres (3) años siguientes a aquel en que se hizo exigible la obligación, so pena de que el mismo se extinga por prescripción. [...]

De acuerdo al precitado criterio, la Sección Segunda del Consejo de Estado señaló lo siguiente:

“[...] De conformidad con la disposición transcrita, se establece que el término de prescripción de tres (3) años, se debe contar a partir de la fecha en que la obligación se hace exigible y la interrupción del término pero solo por un lapso igual, tiene lugar con el simple reclamo escrito del interesado, que para el caso de los empleados públicos deberá presentarse ante la autoridad competente acerca del derecho o la prestación pretendida [...]”<sup>4</sup>.

Asimismo precisó que el reclamo de la sanción moratoria no se supedita al pago efectivo de las cesantías, por lo que el término prescriptivo se comienza a contar desde que se genera la mora en el pago de la mencionada prestación. Afirmó al respecto:

[...] la sanción moratoria se causa de forma autónoma, por el solo incumplimiento del plazo legal para el pago de las cesantías. Es

<sup>3</sup> C.E. Sec. Primera, Sent. 20180202500, jul. 26/2018. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés

<sup>4</sup> C.E. Sec. Segunda, Sent. 20130072601, sep. 8/ 2017. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

decir, no se supedita al pago efectivo de las cesantías. [...] Se concluye de lo expuesto que la demandante reclamó su derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por fuera de los tres años contados a partir del día en que se hizo exigible la sanción moratoria y, por lo anterior en el caso en concreto operó la prescripción extintiva [...]”<sup>5</sup>.”

De igual manera en sentencia de 21 de junio de 2018, la citada corporación reiteró que, “a partir de la sentencia de unificación CE-SUJ004 de 2016 ha entendido que como la sanción moratoria se causa en forma autónoma y es un derecho prescriptible, debe reclamarse dentro de los 3 años siguientes a aquel en que se hizo exigible la obligación, so pena de que se extinga por virtud del fenómeno de prescripción. [...]”.

Y finalmente, a través de sentencia de 18 de julio de 2018, el Consejo de Estado<sup>6</sup> unificó su jurisprudencia con el fin de precisar la fecha a partir de la cual inicia el conteo del término para pagar las cesantías y el salario base que debe tenerse en cuenta para su reconocimiento, así:

“(...) 3.5.1 **Unificar jurisprudencia** en la sección segunda del Consejo de Estado, para señalar que el **docente oficial**, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.

3.5.2 **Sentar jurisprudencia** precisando que cuando el acto que reconoce las cesantías se expide por fuera del término de ley, o cuando no se profiere; la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, término que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago...”

Por lo anterior, concluye la Sala que el derecho para reclamar la indemnización por mora en el pago de las cesantías está sujeto al término de prescripción de conformidad con lo previsto en el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral en concordancia con el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, y el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, es decir, el interesado cuenta con el término de tres (3) años contados a partir de que la obligación se haga exigible para hacer su reclamación.

## 7. CASO CONCRETO

De las pruebas que reposan en el expediente, se encuentran acreditados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Mediante la Resolución No. 2367 de 24 de abril de 2015, proferida por la Secretaría de Educación de Bogotá – FNPSM, reconoció y ordenó el pago de una cesantías parciales a la señora Dorys Patricia Cepeda Prieto.	<b>Documental:</b> - Copia del citado acto obrante a folios 15-17, del cual se extrae que la demandante mediante radicado No. 2014-CES-045783 de 28 de noviembre de 2014, solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas.

<sup>5</sup> C.E Sec. Segunda, Sent. 2013-00188-01, feb. 15/2018, M.P. William Hernández Gómez.

<sup>6</sup> C.E. Sec. Segunda, Sent. 2014-00580-01 / SUJ-SII-012-2018, jul. 18/2018.

75

2. El Pago de las cesantías parciales se realizó el 30 de julio de 2015.	<b>Documental:</b> - Copia de extracto de intereses a las cesantías visible a folio 18.
3. Mediante derecho de petición radicado ante el Ministerio de Educación Nacional – FNPSM el día 19 de julio de 2018, la señora Dorys Patricia Cepeda Prieto, solicitó el reconocimiento de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006.	<b>Documental:</b> - Copia de la petición obrante a folios 12-13

Acorde con lo anterior, la Sala procederá a dar aplicación a la regla jurisprudencial fijada en la sentencia de unificación de 18 de julio de 2018, en la que el Consejo de Estado<sup>7</sup>, en relación con los términos a tener en cuenta para contabilizar la causación de la sanción moratoria, indicó que la entidad demandada cuenta con: **i)** 15 días para expedir la resolución de reconocimiento de las cesantías; **ii)** 10 días de ejecutoria del acto, teniendo en cuenta que la solicitud se radicó en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y, **iii)** 45 días para efectuar el pago.

Así las cosas, para establecer el término de prescripción con el objeto de reclamar dicha indemnización, se observa lo siguiente: de la Resolución No. 2367 de 24 de abril de 2015<sup>8</sup> se extrae que, la demandante el día **28 de noviembre de 2014** solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías parciales, por lo cual, se tenían los siguientes términos para cumplir los previstos en la ley, así:

Actuación	Fecha límite en que debía realizarse	Fecha en que se realizó
Petición de cesantías parciales	28-Nov-2014	
Expedición del acto administrativo (15 días)	19-dic-14	24-abr-15
Notificación acto administrativo (10 días)	06-ene-15	No se encuentra en el proceso
Pago (45 días)	11-mar-15	30-jul-15
Petición de sanción moratoria (3 años)	<b>12-mar-18</b>	<b>19-jul-18</b>

De modo que, como el FNPSM contaba en total con 70 días para resolver, notificar y pagar las cesantías parciales solicitadas por la accionante, y que dicho término culminó el 11 de marzo de 2015, sin que la entidad hubiese surtido el trámite en esa oportunidad, queda entonces demostrado que incurrió en mora en el cumplimiento de la obligación a esta reclamada.

Sin embargo, como el término de prescripción para reclamar la indemnización es de 3 años contados a partir del día siguiente a su exigibilidad (es decir, a partir del 12 de marzo de 2015 – día uno de mora), y teniendo en cuenta que la señora Dorys Patricia Cepeda Prieto presentó la reclamación para lograr su reconocimiento el día 19 de julio de 2018<sup>9</sup>, no cabe duda que para ese momento ya había fenecido el término para reclamar, pues tenía hasta el 12 de marzo de 2018 para ello.

De igual manera, teniendo en cuenta los términos antes señalados, es claro que la solicitud de conciliación prejudicial, así como la demanda, también se presentaron luego de transcurridos los tres años que dispone la norma para reclamar la sanción, pues el trámite

<sup>7</sup> C.E. Sec. Segunda, Sent. 2014-00580-01 / SUJ-SII-012-2018, jul. 18/2018.

<sup>8</sup> Folios 15-17.

<sup>9</sup> Folio 12

ante la Procuraduría General de la Nación se radicó el 5 de diciembre de 2018<sup>10</sup>, la conciliación se llevó a cabo el 20 de febrero de 2019 y la demanda se interpuso ante la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá el 21 de marzo de 2019<sup>11</sup>, pese a que el término, se reitera, feneció a partir del 12 de marzo de 2018.

Por lo tanto, es claro que la prescripción extintiva del derecho operó en este asunto, atendiendo las normas y los pronunciamientos jurisprudenciales citados en precedencia, los que son claros en señalar a partir de qué momento nace el derecho del demandante a solicitar la sanción moratoria en el caso de las cesantías parciales.

Al respecto, es preciso reiterar que el Consejo de Estado<sup>12</sup> en sentencia de 21 de junio de 2018, en un asunto de similares características, señaló lo siguiente:

“Esta Corporación, a partir de la sentencia de unificación CE-SUJ004 de 2016 ha entendido que como la **sanción moratoria** se causa en forma autónoma y es un derecho prescriptible, debe reclamarse dentro de los 3 años siguientes a aquel en que se hizo exigible la obligación, so pena de que se extinga por virtud del fenómeno de prescripción. Así se ha considerado, entre otras, en las siguientes providencias:

#### Subsección B:

De conformidad con la disposición transcrita, se establece que el término de prescripción de tres (3) años, se debe contar a partir de la fecha en que la obligación se hace exigible y la interrupción del término pero solo por un lapso igual, tiene lugar con el simple reclamo escrito del interesado, que para el caso de los empleados públicos deberá presentarse ante la autoridad competente acerca del derecho o la prestación pretendida.

#### Subsección A:

[...] la sanción moratoria se causa de forma autónoma, por el solo incumplimiento del plazo legal para el pago de las cesantías. Es decir, no se supedita al pago efectivo de las cesantías.

En aplicación del criterio jurisprudencial expuesto, según el cual la sanción moratoria es prescriptible y se aplica el término previsto en el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral [...]

Se concluye de lo expuesto que la demandante reclamó su derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por fuera de los tres años contados a partir del día en que se hizo exigible la sanción moratoria y, por lo anterior en el caso en concreto operó la prescripción extintiva [...].”

De igual manera, en sentencia de 6 de diciembre de 2018, con ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, el Consejo Estado reiteró que, “la obligación se hace exigible **desde el momento mismo en que surge la mora**” y, por tanto, dispuso aplicar “la regla atinente a que la reclamación deberá efectuarse desde la causación de la penalidad, que para el caso de aquella prevista en la Ley 244 de 1995 subrogada por la Ley 1071 de 2006, será desde el día siguiente a la finalización de los 65 días en los eventos de reconocimiento tardío y

<sup>10</sup> Folio 19 vto

<sup>11</sup> Fl. 23

<sup>12</sup> C.E. Sec. Segunda, Sent. 2012-00169-01, jun. 21/2018. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas

respecto de los procedimientos administrativos regulados por el CCA – Decreto 01 de 1984.”

De lo anterior, se concluye que, por la naturaleza penalizadora de la sanción moratoria, que procura el reconocimiento y pago de las cesantías dentro de la oportunidad prevista en la ley, su característica de indivisible y en atención a que no constituye una prestación periódica, deberá reclamarse dentro los tres (3) años siguientes al momento en que se causa, es decir, día siguiente a los 65 días si el trámite se surtió en vigencia del CCA o, 70 días con el CPACA, so pena de que la prescripción la extinga en su totalidad.

Precisa la Sala que no le asiste razón al demandante en señalar que la prescripción se debe declarar de forma parcial, toda vez que, de acuerdo con el precedente jurisprudencial expuesto, la sanción se debe contabilizar por la totalidad desde el momento en que se hizo exigible el pago, es decir, desde el día siguiente al vencimiento del término que tenía la entidad para realizarlo.

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión de primera instancia, debido a que, como acertadamente lo indicó la entidad apelante, el pago de la sanción moratoria deprecada por la demandante se encuentra afectada por el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho desde el 12 de marzo de 2018.

## 8. CONCLUSIONES

La Sala considera que debe confirmarse el auto que declaró la excepción previa de prescripción extintiva, pues la petición que elevó la señora Dorys Patricia Cepeda Prieto a la administración para reclamar la sanción por el no pago oportuno de sus cesantías, así como la solicitud de conciliación prejudicial y la demanda, se realizaron luego de transcurridos los tres (3) años que dispone el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, en concordancia con el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, y el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la actora presentó la reclamación para lograr el reconocimiento de la sanción moratoria el día 19 de julio de 2018, y para ese momento ya había fenecido el término para reclamar, pues tenía hasta el 12 de marzo de 2018 para ello.

## 9. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala confirmará la decisión adoptada en auto de diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020) por parte del Juzgado Octavo (8°) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, que declaró probada la excepción de prescripción extintiva, y como consecuencia de ello, dio por terminado el proceso.

## 10. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones puestas en precedencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “E”,

## RESUELVE

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el auto de fecha diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020), proferido por el Juzgado Juzgado Octavo (8°) Administrativo del Circuito de Bogotá, que declaró probada la excepción previa de prescripción extintiva, y como

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: Dorys Patricia Cepeda Prieto

Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

consecuencia de ello, dio por terminado el proceso, según lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, por la Secretaría de la Subsección “E” se dispondrá la devolución del expediente al juzgado de origen para lo de su competencia, previas las anotaciones en el sistema de gestión judicial Siglo XXI.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**

Magistrado



**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

Magistrada



**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**

Magistrado

HV



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001-33-42-047-2019-00056-01  
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Ana Josefa Munar Villamarín  
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FNPSM

**1. ASUNTO**

Encontrándose el proceso para decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo proferido el once (11) de octubre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual negó las pretensiones de la demanda, la apoderada de la accionante presentó solicitud de desistimiento del recurso de apelación, para lo cual solicitó no se le imponga condena en costas.

**2. TRASLADO DE LA SOLICITUD**

De la solicitud de desistimiento del recurso de apelación se corrió traslado por el término de 3 días a la parte demandada, mediante auto del 4 de noviembre de 2020<sup>1</sup>, conforme lo dispone el numeral 4.º del artículo 316 del C.G.P, frente a lo cual guardó silencio.

De manera que, procede la Sala a decidir la solicitud de desistimiento del recurso de apelación realizada por la apoderada de la parte demandante.

**3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

**3.1. Elementos de orden jurídico**

El artículo 316 del CGP respecto de la figura del desistimiento, señaló que las partes podrán desistir de los recursos interpuestos y de los incidentes, las excepciones y los demás actos procesales que hayan promovido. Así mismo, indicó que el desistimiento del recurso deja en firme la providencia materia del mismo, respecto de quien lo hace.

Sin embargo, el inciso tercero de la misma norma estableció que, “El auto que acepte un desistimiento condenará en costas a quien desistió (...)” y, en este asunto, la parte actora solicitó que no se imponga esta condena. Por lo tanto, es pertinente acudir al art. 316 # 4.º del CGP, pues si bien se refiere al desistimiento de las pretensiones, también hace alusión al procedimiento que se debe surtir para no condenar en costas a quien desiste.

<sup>1</sup> Fl. 95

En este sentido, podrá abstenerse de condenar en costas cuando: **i)** las partes así lo convengan; **ii)** se trate de desistimiento del recurso ante el juez que lo haya concedido; **iii)** se desista de los efectos de la sentencia favorable ejecutoriada y no estén vigentes medidas cautelares, o **iv)** el demandado no se oponga al desistimiento de las pretensiones que en forma condicionada presente el demandante, respecto de no ser condenado en costas y perjuicios.

### 3.2. Elementos de orden fáctico

Revisada la solicitud presentada por la parte actora, observa la Sala que:

**(i)** La misma cumple los requisitos formales que exige la ley, consagrados en el artículo 316 del CGP, pues se está desistiendo de un acto procesal pasible de tal determinación, como es el recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia y, adicionalmente, tal desistimiento deja en firme la providencia materia del mismo, al ser la parte demandante la única apelante.

**(ii)** Luego de correrse el traslado de la solicitud<sup>2</sup>, no se presentó oposición por parte de la entidad demandada respecto de la condena en costas y,

**(iii)** La apoderada judicial cuenta con la facultad expresa para desistir<sup>3</sup>.

En consecuencia, la Sala aceptará el desistimiento del recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo proferido el once (11) de octubre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en consecuencia, con esta decisión queda en firme la providencia materia de apelación.

Así mismo, se abstendrá se condenar en costas a la parte actora como quiera que se cumplieron las condiciones dadas para el efecto en el CGP.

En virtud de lo expuesto, la Sala de Decisión,

### RESUELVE:

**PRIMERO: ACEPTAR EL DESISTIMIENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN** formulado por la parte demandante contra el fallo proferido el once (11) de octubre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 316 del C.G.P.

**SEGUNDO:** Con esta decisión queda en firme la providencia objeto del recurso, al ser la parte demandante la única apelante (artículo 316 C.G.P).

**TERCERO:** No condenar en costas a la parte demandante, por las razones expuestas en la motivación precedente.

**CUARTO:** En firme esta decisión, por la Secretaría de la Subsección “E se dispondrá la devolución del expediente al juzgado de origen para lo pertinente, previas las anotaciones en el sistema único de información de la Rama Judicial Justicia Siglo XXI

<sup>2</sup> Fl. 95

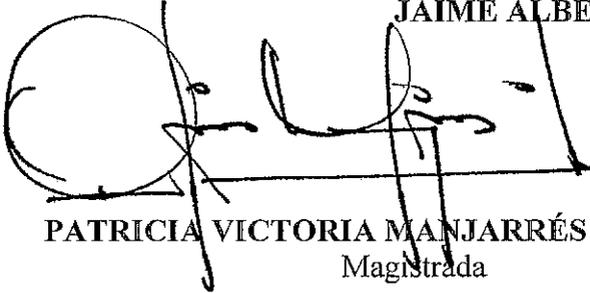
<sup>3</sup> Fl. 15-18

Esta providencia, fue estudiada y aprobada en Sala de la fecha.

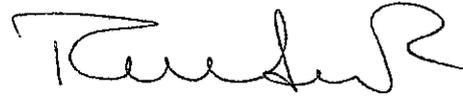
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado



**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada



**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

174



251

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001-33-42-054-2017-00420-01  
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Josué Isidro Torres Pérez  
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FNPSM

### 1. ASUNTO

Encontrándose el proceso para decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo proferido el diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual negó las pretensiones de la demanda, la apoderada de la accionante presentó solicitud de desistimiento del recurso de apelación, y que no sea condenada en costas.

### 2. TRASLADO DE LA SOLICITUD

De la solicitud de desistimiento del recurso de apelación se corrió traslado por el término de 3 días a la parte demandada, mediante auto del 4 de noviembre de 2020<sup>1</sup>, conforme lo dispone el numeral 4.º del artículo 316 del C.G.P, frente a lo cual guardó silencio.

De manera que, procede la Sala a decidir la solicitud de desistimiento del recurso de apelación realizada por la apoderada de la parte demandante.

### 3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

#### 3.1. Elementos de orden jurídico

El artículo 316 del CGP respecto de la figura del desistimiento, señaló que las partes podrán desistir de los recursos interpuestos y de los incidentes, las excepciones y los demás actos procesales que hayan promovido. Así mismo, indicó que el desistimiento del recurso deja en firme la providencia materia del mismo, respecto de quien lo hace.

Sin embargo, el inciso tercero de la misma norma estableció que, “El auto que acepte un desistimiento condenará en costas a quien desistió (...)” y, en este asunto, la parte actora solicitó que no se le imponga esta condena. Por lo tanto, es pertinente acudir al art. 316 # 4.º del CGP, pues si bien se refiere al desistimiento de las pretensiones, también hace alusión al procedimiento que se debe surtir para no condenar en costas a quien desiste.

---

<sup>1</sup> Fl. 248

En este sentido, podrá abstenerse de condenar en costas cuando: **i)** las partes así lo convengan; **ii)** se trate de desistimiento del recurso ante el juez que lo haya concedido; **iii)** se desista de los efectos de la sentencia favorable ejecutoriada y no estén vigentes medidas cautelares, o **iv)** el demandado no se oponga al desistimiento de las pretensiones que en forma condicionada presente el demandante, respecto de no ser condenado en costas y perjuicios.

### 3.2. Elementos de orden fáctico

Revisada la solicitud presentada por la parte actora, observa la Sala que:

**(i)** La misma cumple los requisitos formales que exige la ley, consagrados en el artículo 316 del CGP, pues se está desistiendo de un acto procesal pasible de tal determinación, como es el recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia y, adicionalmente, tal desistimiento deja en firme la providencia materia del mismo, al ser la parte demandante la única apelante.

**(ii)** Luego de correrse el traslado de la solicitud<sup>2</sup>, no se presentó oposición por parte de la entidad demandada respecto de la condena en costas y,

**(iii)** La apoderada judicial cuenta con la facultad expresa para desistir<sup>3</sup>.

En consecuencia, la Sala aceptará el desistimiento del recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo proferido el diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en consecuencia, con esta decisión queda en firme la providencia materia de apelación.

Así mismo, se abstendrá de condenar en costas a la parte actora como quiera que se cumplieron las condiciones dadas para el efecto en el CGP.

En virtud de lo expuesto, la Sala de Decisión,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: ACEPTAR EL DESISTIMIENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN** formulado por la parte demandante contra el fallo proferido el diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 316 del C.G.P.

**SEGUNDO:** Con esta decisión queda en firme la providencia objeto del recurso, al ser la parte demandante la única apelante (artículo 316 C.G.P).

**TERCERO:** No condenar en costas a la parte demandante, por las razones expuestas en la motivación precedente.

**CUARTO:** En firme esta decisión, por la Secretaría de la Subsección “E se dispondrá la devolución del expediente al juzgado de origen para lo pertinente, previas las anotaciones en el sistema único de información de la Rama Judicial Justicia Siglo XXI

<sup>2</sup> Fl. 248

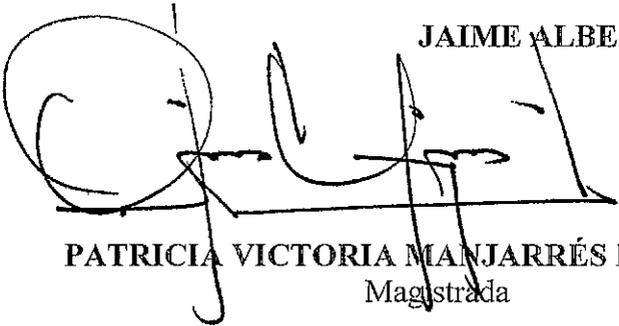
<sup>3</sup> Fl. 1-3

Esta providencia, fue estudiada y aprobada en Sala de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado



**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada



**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

1. The first part of the document  
 2. The second part of the document  
 3. The third part of the document  
 4. The fourth part of the document  
 5. The fifth part of the document  
 6. The sixth part of the document  
 7. The seventh part of the document  
 8. The eighth part of the document  
 9. The ninth part of the document  
 10. The tenth part of the document  
 11. The eleventh part of the document  
 12. The twelfth part of the document  
 13. The thirteenth part of the document  
 14. The fourteenth part of the document  
 15. The fifteenth part of the document  
 16. The sixteenth part of the document  
 17. The seventeenth part of the document  
 18. The eighteenth part of the document  
 19. The nineteenth part of the document  
 20. The twentieth part of the document  
 21. The twenty-first part of the document  
 22. The twenty-second part of the document  
 23. The twenty-third part of the document  
 24. The twenty-fourth part of the document  
 25. The twenty-fifth part of the document  
 26. The twenty-sixth part of the document  
 27. The twenty-seventh part of the document  
 28. The twenty-eighth part of the document  
 29. The twenty-ninth part of the document  
 30. The thirtieth part of the document  
 31. The thirty-first part of the document  
 32. The thirty-second part of the document  
 33. The thirty-third part of the document  
 34. The thirty-fourth part of the document  
 35. The thirty-fifth part of the document  
 36. The thirty-sixth part of the document  
 37. The thirty-seventh part of the document  
 38. The thirty-eighth part of the document  
 39. The thirty-ninth part of the document  
 40. The fortieth part of the document  
 41. The forty-first part of the document  
 42. The forty-second part of the document  
 43. The forty-third part of the document  
 44. The forty-fourth part of the document  
 45. The forty-fifth part of the document  
 46. The forty-sixth part of the document  
 47. The forty-seventh part of the document  
 48. The forty-eighth part of the document  
 49. The forty-ninth part of the document  
 50. The fiftieth part of the document  
 51. The fifty-first part of the document  
 52. The fifty-second part of the document  
 53. The fifty-third part of the document  
 54. The fifty-fourth part of the document  
 55. The fifty-fifth part of the document  
 56. The fifty-sixth part of the document  
 57. The fifty-seventh part of the document  
 58. The fifty-eighth part of the document  
 59. The fifty-ninth part of the document  
 60. The sixtieth part of the document  
 61. The sixty-first part of the document  
 62. The sixty-second part of the document  
 63. The sixty-third part of the document  
 64. The sixty-fourth part of the document  
 65. The sixty-fifth part of the document  
 66. The sixty-sixth part of the document  
 67. The sixty-seventh part of the document  
 68. The sixty-eighth part of the document  
 69. The sixty-ninth part of the document  
 70. The seventieth part of the document  
 71. The seventy-first part of the document  
 72. The seventy-second part of the document  
 73. The seventy-third part of the document  
 74. The seventy-fourth part of the document  
 75. The seventy-fifth part of the document  
 76. The seventy-sixth part of the document  
 77. The seventy-seventh part of the document  
 78. The seventy-eighth part of the document  
 79. The seventy-ninth part of the document  
 80. The eightieth part of the document  
 81. The eighty-first part of the document  
 82. The eighty-second part of the document  
 83. The eighty-third part of the document  
 84. The eighty-fourth part of the document  
 85. The eighty-fifth part of the document  
 86. The eighty-sixth part of the document  
 87. The eighty-seventh part of the document  
 88. The eighty-eighth part of the document  
 89. The eighty-ninth part of the document  
 90. The ninetieth part of the document  
 91. The ninety-first part of the document  
 92. The ninety-second part of the document  
 93. The ninety-third part of the document  
 94. The ninety-fourth part of the document  
 95. The ninety-fifth part of the document  
 96. The ninety-sixth part of the document  
 97. The ninety-seventh part of the document  
 98. The ninety-eighth part of the document  
 99. The ninety-ninth part of the document  
 100. The hundredth part of the document





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001-33-42-053-2020-00171-00  
Asunto: Impedimento jueces  
Demandante: Karen Milena Cruz Hernández  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial  
Asunto: Resuelve impedimento jueces

### 1. ASUNTO

Procede la Sala a resolver el impedimento declarado por la Juez Cincuenta y Tres (53) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, extensivo a todos los jueces del mismo circuito judicial y especialidad, para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por la señora Karen Milena Cruz Hernández contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

### 2. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), la señora Karen Milena Cruz Hernández instauró la presente demanda contra la Nación –Rama Judicial– Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el propósito de lograr la inaplicación de la expresión «...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud», contenida en el artículo 1.º del Decreto 383 de 6 de marzo de 2013, y que se declare la nulidad del acto ficto negativo generado por la falta de respuesta a la petición presentada el 24 de julio de 2019, por medio de la cual solicitó el reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial devengada en virtud del Decreto No. 0383 de 2013, de manera habitual mes a mes.

A título de restablecimiento del derecho, la accionante solicitó que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagarle la bonificación judicial mensual, concedida mediante el Decreto 383 de 2013 como remuneración mensual de carácter salarial, para liquidar todas sus prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro.

De igual forma, solicita la reliquidación y pago de todas sus prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro, incluidas las primas de vacaciones, navidad, del mes de junio, las cesantías, los intereses a las cesantías, las vacaciones y las bonificaciones ha lugar, debidamente indexadas. Finalmente, pide que se indexen todos los valores con el índice de precios al consumidor – IPC y el reconocimiento de intereses comerciales y moratorios causados hasta la fecha de su pago.

A la Juez Cincuenta y Tres (53) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá le fue repartido el presente asunto, quien mediante auto de 5 de octubre de 2020 manifestó que ella, así como los restantes Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, están impedidos para conocer el presente asunto por concurrir en ellos la causal 1.º del artículo 141 de la Ley 1564 de 2012, esto es: «Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, intereses directo o indirecto en el proceso», debido a que podían estar interesados en reclamar las mismas pretensiones, respecto a la bonificación judicial.

El Magistrado Ponente de esta providencia registró el 19 de enero de 2021 ante la Sala Plena de la Corporación, el proyecto con el que se decidía sobre la anterior declaración de impedimento; sin embargo, en sesión realizada el día 25 de este mismo mes y año se acordó que esta clase de procesos debían ser decididos en Sala de Subsección de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del 20 de la Ley 2080 de 2021.

### **3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

#### **3.1 COMPETENCIA**

Esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el numeral 2.º del art. 20 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, es competente para resolver el impedimento manifestado por la Juez Cincuenta y Tres (53) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, quien considera que comprende a todos sus homólogos.

#### **3.2 PROBLEMA JURÍDICO**

La Sala debe establecer si, ¿debe declararse fundada la manifestación de impedimento formulada por la Juez Cincuenta y Tres (53) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, extensivo a sus colegas de la misma especialidad y circuito, para asumir el conocimiento de la controversia suscitada por la parte actora que consiste en la reliquidación de la asignación mensual y de todas las prestaciones sociales, teniendo en cuenta la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 6 de marzo de 2013, modificado por el Decreto 022 de 2014, con carácter salarial?

#### **3.3 TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

##### **3.3.1 TESIS DE LA JUEZ CINCUENTA Y TRES (53) ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**

Considera que, teniendo en cuenta las pretensiones formuladas por la parte actora está impedida para conocer y decidir sobre las mismas, dado que le asiste un interés directo en reclamar esas pretensiones como destinataria de la bonificación judicial, y que bajo iguales circunstancias se encuentran sus homólogos de especialidad y circuito.

##### **3.3.2 TESIS DE LA SALA**

La Sala considera que debe declararse fundado el impedimento manifestado por la *a quo*, en tanto que al estar consagrada la bonificación judicial reclamada por la parte actora en la

<sup>1</sup> Artículo 20. Modifíquese el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 125. 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:[...]

misma disposición que la estipulada para los jueces, es del caso admitir la existencia de un interés directo por parte de la juez de conocimiento que puede afectar la imparcialidad con la que debe actuar.

#### 4. NORMATIVIDAD APLICABLE

##### 4.1 IMPEDIMENTOS

Se ha expuesto por la jurisprudencia constitucional que los impedimentos y recusaciones son instrumentos instituidos por el legislador con el fin de «...mantener la independencia e imparcialidad del funcionario judicial, quien por un acto voluntario o a petición de parte, debe apartarse del proceso que viene conociendo cuando se configura, para su caso específico, alguna de las causales que se encuentran expresamente descritas en la ley»<sup>2</sup>.

En cuanto a la regulación de los impedimentos, el artículo 130 del CPACA dispone que «Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil...», y en los demás eventos que dicho precepto enlista.

Sin embargo, para la remisión aludida debe acudir a la Ley 1564 de 2012 contentiva del Código General del Proceso, cuyo artículo 141 señala, entre otras causales, la de: «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», que corresponde a la invocada por la Juez Cincuenta y Tres (53) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, extensiva a sus homólogos, para apartarse del conocimiento del presente asunto.

En punto a la causal alegada se ha sostenido por el Consejo de Estado que implica «...suponer la existencia actual de un interés de los Magistrados al momento de dictar la sentencia, lo que, a la postre, podría traer como consecuencia la afectación de la imparcialidad con que debe actuar el Juzgador»<sup>3</sup>.

En lo que corresponde al trámite de los impedimentos, el artículo 131 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 21 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

**«Artículo 131.- Trámite de los impedimentos.** Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:

1. El juez administrativo en quien concurra alguna de las causales de que trata el artículo anterior deberá declararse impedido cuando advierta su existencia, expresando los hechos en que se fundamenta, en escrito dirigido al juez que le siga en turno para que resuelva de plano si es o no fundado y, de aceptarla, asumirá el conocimiento del asunto; si no, lo devolverá para que aquel continúe con el trámite. Si se trata de juez único, ordenará remitir el expediente al correspondiente tribunal para que decida si el impedimento es fundado, caso en el cual designará el juez ad hoc que lo reemplace. En caso contrario, devolverá el expediente para que el mismo juez continúe con el asunto.
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

<sup>2</sup> C-600 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>3</sup> CE, Sec. Tercera, Auto. Exp. 2010-00562-02(57018). May. 16/2016. MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

impedimento, el tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto. (...))»

#### 4.2 DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL

Mediante el Decreto 0383 de 2013, el Gobierno nacional en desarrollo de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992 creó para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995, y que vienen rigiéndose por el Decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial pagadera mensualmente y que solo constituirá factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

De tal emolumento son beneficiarios, entre otros funcionarios, los jueces de circuito y es pagado desde el 1.<sup>o</sup> de enero de 2013 en forma mensual, mientras el servidor público permanezca en el servicio, conforme a los valores que fijaron para cada año hasta el 2018.

Teniendo en cuenta los anteriores marcos dispositivo y jurisprudencial, se procede a resolver el presente caso.

#### 5. DEL CASO CONCRETO

En el presente asunto, la demandante solicita la inaplicación de la expresión: «...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud», contenida en el artículo 1.<sup>o</sup> del Decreto 383 de 6 de marzo de 2013, y que se declare la nulidad del acto ficto negativo generado por la falta de respuesta a la petición presentada el 24 de julio de 2019, por medio de la cual solicitó el reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial devengada en virtud del Decreto No. 0383 de 2013, de manera habitual mes a mes

A título de restablecimiento del derecho, la accionante solicitó que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagarle la bonificación judicial mensual concedida mediante el Decreto 383 de 2013, como remuneración mensual de carácter salarial para liquidar todas sus prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro, incluidas las primas de vacaciones, navidad, del mes de junio, las cesantías, los intereses a las cesantías, las vacaciones y bonificaciones ha lugar, debidamente indexadas. Finalmente, pide que se indexen todos los valores con el índice de precios al consumidor – IPC y el reconocimiento de intereses comerciales y moratorios causados hasta la fecha de su pago.

Frente a dichas pretensiones, la Juez Cincuenta y Tres (53) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá estimó que ella y sus homólogos no deberían conocerlas debido a que podrían tener interés directo, en tanto que los jueces de circuito, al igual que la demandante, perciben la bonificación judicial en cuestión, por lo tanto, conforme al estudio precedente se tiene que existe interés de los jueces de la república en el resultado del proceso.

Lo anterior, debido a que la bonificación judicial establecida en el Decreto 383 de 2013 constituye un concepto laboral que tiene como fundamento legal (Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, art. 14), y el alcance de factor salarial únicamente para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por tanto, atendiendo el aspecto material o sustancial de las pretensiones, los jueces del circuito están impedidos, dado que tienen interés directo en que a tal bonificación se le asigne la naturaleza o carácter de factor para liquidar los salarios y las prestaciones.

Por lo expuesto, la Sala encuentra fundado el impedimento manifestado por la Juez Cincuenta y Tres (53) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, teniendo en cuenta que tanto ella como los jueces de la misma especialidad y circuito tienen interés directo en el resultado del proceso, pues perciben la bonificación judicial en cuestión, lo que a juicio de la Sala, al examinar la causal invocada, resulta acertado en aras de garantizar el principio de imparcialidad sobre el cual se debe cimentar la función de administrar justicia.

Lo anterior, debido a que si eventualmente prospera el medio de control, dichos funcionarios quedarían habilitados para presentar ante esta jurisdicción súplicas en ese sentido, con base en los antecedentes normativos y jurisprudenciales de casos que aplicarían al presente.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E,

**RESUELVE:**

**1. DECLARAR FUNDADO** el impedimento manifestado por la Juez Cincuenta y Tres (53) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, que comprende a todos los jueces administrativos del mismo circuito judicial, en los términos del artículo 141 numeral 1.º del CGP, en armonía con el numeral 2.º del artículo 131 del CPACA, de acuerdo con las consideraciones precedentes.

**2. REMITIR** el presente asunto a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien deberá adelantar el correspondiente trámite de sorteo de Juez *Ad hoc* de la lista de conjuces de la Corporación, para que conozca y decida el medio de control ejercido por la señora Karen Milena Cruz Hernández.

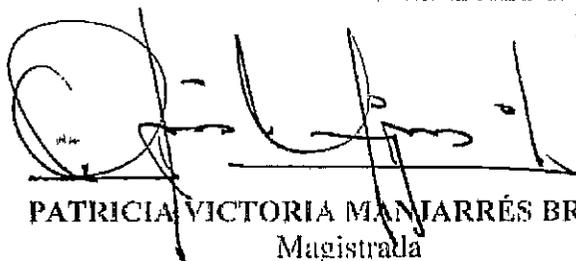
**3. COMUNICAR** esta decisión a los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá.

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

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



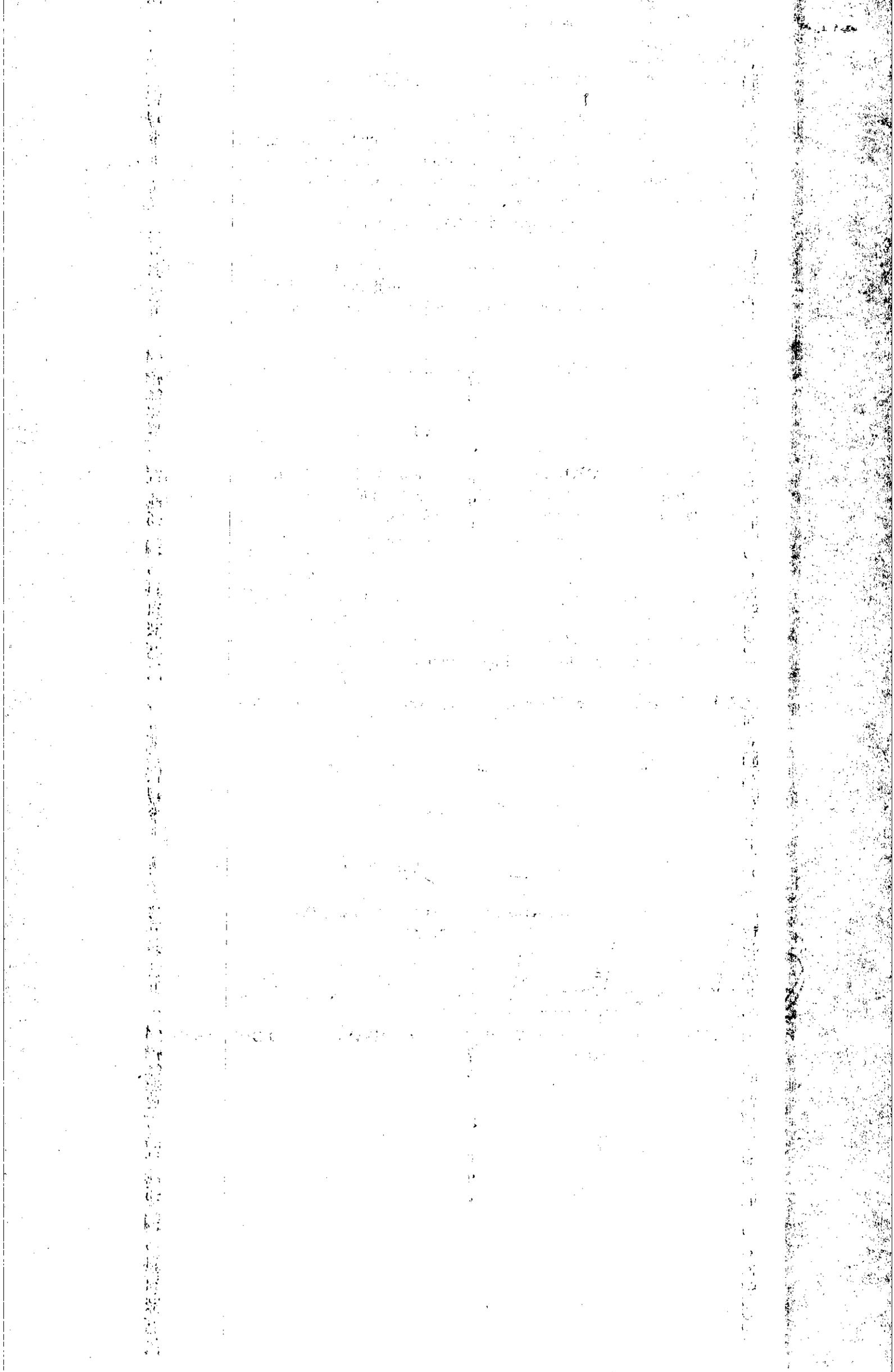
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado



**PATRICIA VICTORIA MANTARRÉS BRAVO**  
Magistrada



**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001-33-35-022-2020-00330-01  
Asunto: Impedimento jueces  
Demandante: Ana Carolina Molina Villar  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial  
Asunto: Resuelve impedimento jueces

### 1. ASUNTO

Procede la Sala a resolver el impedimento declarado por el Juez Veintidós (22) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, extensivo a todos los jueces del mismo circuito judicial y especialidad, para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por la señora Ana Carolina Molina Villar contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

### 2. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), la señora Ana Carolina Molina Villar instauró la presente demanda contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el propósito de lograr la inaplicación de la expresión: «...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud», contenida en el artículo 1.º del Decreto 383 de 6 de marzo de 2013, y que se declare la nulidad del acto ficto negativo generado por la falta de respuesta a la petición presentada el 16 de agosto de 2017, por medio de la cual solicitó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial devengada en virtud del Decreto No. 0383 de 2013 de manera habitual mes a mes.

A título de restablecimiento del derecho, la accionante solicitó que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagarle la bonificación judicial mensual, concedida mediante el Decreto 383 de 2013 como remuneración mensual de carácter salarial para liquidar todas sus prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro.

De igual forma, solicita la reliquidación y pago de todas sus prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro, incluidas las primas de vacaciones, navidad, del mes de junio, las cesantías, los intereses a las cesantías, las vacaciones y las bonificaciones ha lugar, debidamente indexadas. Finalmente, pide que se indexen todos los valores con el índice de precios al consumidor – IPC y el reconocimiento de intereses comerciales y moratorios causados hasta la fecha de su pago.

Al Juez Veintidós (22) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá le fue repartido el presente asunto, quien mediante auto de 18 de noviembre de 2020 manifestó que él, así como los restantes Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, están impedidos para conocer el presente asunto por concurrir en ellos la causal 1.ª del artículo 141 de la Ley 1564 de 2012, esto es. «Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, intereses directo o indirecto en el proceso», debido a que podían estar interesados en reclamar las mismas pretensiones. respecto a la bonificación judicial.

El magistrado ponente de esta providencia registró el 19 de enero de 2021 ante la Sala Plena de la corporación. el proyecto con el que se decidía sobre la anterior declaración de impedimento; sin embargo, en sesión realizada el día 25 de ese mismo mes y año se acordó que esta clase de procesos debían ser decididos en Sala de Subsección de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2.º del 20 de la Ley 2080 de 2021.

### **3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

#### **3.1 COMPETENCIA**

Esta Sala. de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el numeral 2.º del art. 20 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>, es competente para resolver el impedimento manifestado por el Juez Veintidós (22) Juez Veintidós (22) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, quien considera que comprende a todos sus homólogos.

#### **3.2 PROBLEMA JURÍDICO**

La Sala debe establecer si, ¿debe declararse fundado la manifestación de impedimento formulado por el Juez Veintidós (22) Juez Veintidós (22) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. extensivo a sus colegas de la misma especialidad y circuito, para asumir el conocimiento de la controversia suscitada por la parte actora que consiste en la reliquidación de la asignación mensual y de todas las prestaciones sociales, teniendo en cuenta la bonificación judicial de que trata el Decreto 383 de 6 de marzo de 2013, modificado por el Decreto 022 de 2014, con carácter salarial?

#### **3.3 TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

##### **3.3.1 TESIS DEL JUEZ VEINTIDÓS (22) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**

Considera que, teniendo en cuenta las pretensiones formuladas por la parte actora está impedido para conocer y decidir sobre las mismas, dado que le asiste un interés directo en reclamar esas pretensiones como destinataria de la bonificación judicial, y que bajo iguales circunstancias se encuentran sus homólogos de especialidad y circuito.

<sup>1</sup> Artículo 20. Modifíquese el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 125. 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:[...]

### 3.3.2 TESIS DE LA SALA

La Sala considera que debe declararse fundado el impedimento manifestado por el *a quo*, en tanto que al estar consagrada la bonificación judicial reclamada por la parte actora en la misma disposición que la estipulada para los jueces, es del caso admitir la existencia de un interés directo por parte del juez de conocimiento que puede afectar la imparcialidad con la que debe actuar.

## 4. NORMATIVIDAD APLICABLE

### 4.1 IMPEDIMENTOS

Se ha expuesto por la jurisprudencia constitucional que los impedimentos y recusaciones son instrumentos instituidos por el legislador con el fin de, «...mantener la independencia e imparcialidad del funcionario judicial, quien por un acto voluntario o a petición de parte, debe apartarse del proceso que viene conociendo cuando se configura, para su caso específico, alguna de las causales que se encuentran expresamente descritas en la ley»<sup>2</sup>.

En cuanto a la regulación de los impedimentos, el artículo 130 del CPACA dispone que: «Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil...», y en los demás eventos que dicho precepto enlista.

Sin embargo, para la remisión aludida debe acudirse a la Ley 1564 de 2012 contentiva del Código General del Proceso, cuyo artículo 141 señala, entre otras causales, la de «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», que corresponde al aludido por la Juez Cincuenta y Tres (53) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá y sus homólogos, para apartarse del conocimiento del presente asunto.

En punto a la causal alegada se ha sostenido por el Consejo de Estado que implica «...suponer la existencia actual de un interés de los Magistrados al momento de dictar la sentencia, lo que, a la postre, podría traer como consecuencia la afectación de la imparcialidad con que debe actuar el Juzgador»<sup>3</sup>.

En lo que corresponde al trámite de los impedimentos, el artículo 131 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 21 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

**«Artículo 131.- Trámite de los impedimentos.** Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:

1. El juez administrativo en quien concurra alguna de las causales de que trata el artículo anterior deberá declararse impedido cuando advierta su existencia, expresando los hechos en que se fundamenta, en escrito dirigido al juez que le siga en turno para que resuelva de plano si es o no fundado y, de aceptarla, asumirá el conocimiento del asunto; si no, lo devolverá para que aquel continúe con el trámite. Si se trata de juez único, ordenará remitir el expediente al correspondiente tribunal para que decida si el impedimento es fundado, caso en el cual designará el juez ad hoc que lo reemplace. En caso contrario, devolverá el expediente para que el mismo juez continúe con el asunto.

<sup>2</sup> C-600 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>3</sup> C.E. Sec. Tercera. Auto. Exp. 2010-00562-02(57018). May. 16/2016. MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

2º 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 conjuez para el conocimiento del asunto. (...)»

## 4.2 DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL

Mediante el Decreto 0383 de 2013, el Gobierno nacional en desarrollo de la Ley 4.ª de 1992 creó para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995, y que vienen rigiéndose por el Decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial pagadera mensualmente y que solo constituirá factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

De tal emolumento son beneficiarios, entre otros funcionarios, los jueces de circuito y es pagado desde el 1.º de enero de 2013 en forma mensual, mientras el servidor público permanezca en el servicio, conforme a los valores que fijaron para cada año hasta el 2018.

Teniendo en cuenta los anteriores marcos dispositivo y jurisprudencial, se procede a resolver el presente caso.

## 5. DEL CASO CONCRETO

En el presente asunto, la demandante solicita la inaplicación de la expresión: «...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud», contenida en el artículo 1.º del Decreto 383 de 6 de marzo de 2013 y que se declare la nulidad del acto ficto negativo generado por la falta de respuesta a la petición presentada el 16 de agosto de 2017, por medio de la cual se solicitó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial devengada en virtud del Decreto No. 0383 de 2013 de manera habitual mes a mes

A título de restablecimiento del derecho, la accionante solicitó que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagarle la bonificación judicial mensual concedida mediante el Decreto 383 de 2013, como remuneración mensual de carácter salarial para liquidar todas sus prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro, incluidas las primas de vacaciones, navidad, del mes de junio, las cesantías, los intereses a las cesantías, las vacaciones y bonificaciones ha lugar, debidamente indexadas. Finalmente, pide que se indexen todos los valores con el índice de precios al consumidor – IPC y el reconocimiento de intereses comerciales y moratorios causados hasta la fecha de su pago.

Frente a dichas pretensiones, estimó el Juez Veintidós (22) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que él y sus homólogos no deberían conocerlas debido a que podrían tener interés directo, en tanto que los jueces de circuito al igual que la demandante perciben la bonificación judicial en cuestión, por lo tanto, conforme al estudio precedente se tiene que existe interés de los jueces de la república en el resultado del proceso.

Lo anterior, debido a que la bonificación judicial establecida en el Decreto 383 de 2013 constituye un concepto laboral que tiene como fundamento legal (Ley 4.ª de 1992, art. 14) y el alcance de factor salarial únicamente, para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por tanto, atendiendo el

aspecto material o sustancial de las pretensiones, los jueces del circuito están impedidos, dado que tienen interés directo en que a tal bonificación se le asigne la naturaleza o carácter de factor para liquidar los salarios y las prestaciones.

Por lo expuesto, la Sala encuentra fundado el impedimento manifestado por el Juez Veintidós (22) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, teniendo en cuenta que tanto él como los jueces de la misma especialidad y circuito tienen interés directo en el resultado del proceso, pues perciben la bonificación judicial en cuestión, lo que a juicio de la Sala, al examinar la causal invocada, resulta acertado en aras de garantizar el principio de imparcialidad sobre el cual se debe cimentar la función de administrar justicia.

Lo anterior, debido a que si eventualmente prospera el medio de control, dichos funcionarios quedarían habilitados para presentar ante esta jurisdicción súplicas en ese sentido, con base en los antecedentes normativos y jurisprudenciales de casos que aplicarían al presente.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E,

**RESUELVE:**

**1. DECLARAR FUNDADO** el impedimento manifestado por el Juez Veintidós (22) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que comprende a todos los jueces administrativos del mismo circuito judicial, en los términos del artículo 141 numeral 1.º del CGP, en armonía con el numeral 2.º del artículo 131 del CPACA, de acuerdo con las consideraciones precedentes.

**2. REMITIR** el presente asunto a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien deberá adelantar el correspondiente trámite de sorteo de Juez *Ad hoc* de la lista de conjuces de la Corporación, para que conozca y decida el medio de control ejercido por la señora Ana Carolina Molina Villar.

**3. COMUNICAR** esta decisión a los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá.

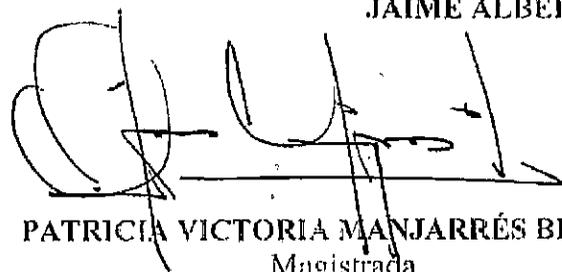
Esta providencia fue estudiada y aprobada en la Sala de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**

Magistrado



**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada



**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

