



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA

JUEZ: MANUEL RICARDO LAVERDE ENCISO

Bogotá D.C., 16 de junio de 2023.

Expediente: 11001-33-42-049-2019-00081-00
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.
Demandante: Pablo Arboleda Simmonds.
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)
Universidad de Medellín.
Tema: Derechos de carrera / Concurso ICA.
Decisión: Resuelve excepciones previas, fija fecha de audiencia inicial.

I. ASUNTO

El Despacho procede a pronunciarse en relación con el trámite del presente proceso¹, teniendo en cuenta los siguientes:

II. ANTECEDENTES

Por conducto de apoderado, el señor Pablo Arboleda Simmonds, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC- y la Universidad de Medellín, en la cual pretende que se declare la nulidad: (i) de los actos expedidos por la CNSC y la Universidad de Medellín, con ocasión del concurso de méritos para proveer cargos dentro de la convocatoria 324 del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, denominados como «resultados en firme de las pruebas básicas y funcionales» y los actos expedidos en adelante, hasta el momento de la culminación del concurso; (ii) del acto que faculta y dispone la realización de las pruebas escritas realizadas el 24 de abril de 2016 y (iii) de los actos que dieron respuesta a las reclamación incoada en el trámite de reclamaciones establecido por la CNSC.

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 24 de enero de 2017², quien mediante proveído de 29 de marzo de 2017, procedió a inadmitir la demanda, con el fin de que individualizara los actos acusados y estimara la cuantía. Presentada la subsanación³, el referido Tribunal, con auto de 13 de julio

¹ La demanda fue repartida al Despacho el 21 de febrero de 2019. No obstante la demanda fue presentada el 24 de enero de 2017 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

² Consec. 01, fl. 175 del expediente digital.

³ Consec. 01, fl. 189 del expediente digital.

de 2017⁴, rechazó la demanda por considerar que los actos demandados no eran definitivos, de manera que no era sujetos de control judicial, decisión que fue objeto de recurso de apelación.

Mediante proveído de 28 de noviembre de 2018, el Consejo de Estado⁵ declaró la falta de competencia del Tribunal, la nulidad de lo actuado a partir del auto de 13 de julio de 2017, y ordenó remitir el asunto a los Juzgados Administrativos de Bogotá, correspondiéndole su conocimiento a este Despacho.

Con auto de 30 de abril de 2019⁶, el Despacho procedió a inadmitir la demanda, con el fin de que allegara en debida forma el poder conferido, determinando de manera clara el asunto y los actos administrativos a demandar. Una vez presentado el escrito de subsanación⁷, con auto de 28 de mayo de 2019⁸, la demanda fue objeto de rechazo, por considerar que el poder allegado, no determinó el asunto, ni cuáles eran los actos administrativos objeto de control.

La anterior decisión fue objeto de recurso ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁹, quien mediante proveído de 8 de mayo de 2020 revocó la decisión objeto de alzada, razón por la cual el Despacho procedió a su admisión.¹⁰

III. CONSIDERACIONES

Es pertinente indicar que la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, estableció en el artículo 38 el trámite que se debe surtir para la resolución de las excepciones previas, así:

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

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

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

⁴ Consec. 01, fl. 241 del expediente digital.

⁵ Consec. 01, fl. 271-280 del expediente digital

⁶ Consec. 01, fl. 290 del expediente digital.

⁷ Consec. 01, fl. 291-294 del expediente digital.

⁸ Consec. 01, fl. 297 del expediente digital.

⁹ Consec. 01, fl. 299 del expediente digital.

¹⁰ Consec. 02 del expediente digital.

Si bien la demanda fue presentada con anterioridad a la expedición de la Ley 2080 de 2021, lo cierto es que el referido mandato normativo resulta aplicable al caso concreto, teniendo en cuenta que el artículo 86 de la norma *ibidem* consagra el régimen de vigencia y transición normativa, en virtud del cual prevalecen las normas en ella introducidas sobre las anteriores normas procedimentales.

Conforme a lo anterior, el Despacho procederá a resolver las excepciones previas en los términos del transcrito artículo 38 *ibidem*, en concordancia con los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

Así mismo, es menester advertir que en el caso concreto se dará aplicación a lo dispuesto en la Ley 2080 de 2021, considerando que el respectivo traslado de las excepciones se realizó en vigencia de dicha norma; esto, en razón a que el artículo 87 *ibidem* previó que las reformas procesales introducidas en ella, prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, como en el presente proceso no se agotó la etapa de resolución de excepciones, ni se había dado inicio a la audiencia de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, es procedente la aplicación procesal que trajo consigo la Ley 2080 de 2021.

1. Contestación de la demanda y excepciones propuestas.

- Universidad de Medellín:

Mediante memorial remitido a través de correo electrónico de **21 de septiembre de 2021**, la referida universidad presentó escrito de contestación a la demanda. No obstante, es preciso advertir que en el auto admisorio se ordenó correr traslado por el termino de treinta (30) días, contados a partir del vencimiento del término contenido en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

En ese sentido, el auto admisorio de la demanda fue notificado personalmente a las demandadas mediante correo electrónico de **19 de julio de 2021**¹¹, de manera que el inició del término contaba a partir del 23 de julio de 2021, es decir, que el plazo para dar contestación a la demanda, fenecía el **2 de septiembre 2021**.

En ese orden, se evidencia que la Universidad de Medellín contestó la demanda fuera de término legal, por lo que se tendrá como extemporánea.

- Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC):

Con escrito de 1 de septiembre de 2021, esto es, dentro del término otorgado, la Comisión Nacional del Servicio Civil propuso las siguientes excepciones: (i) falta de integración del litisconsorte necesario; (ii) inepta demanda por encontrarnos frente actuaciones que no son objeto de control judicial, y (iii) la excepción innominada.

¹¹ Consec. 02.1 del expediente digital.

La entidad demandada, atendiendo lo dispuesto en el artículo 3.º del entonces Decreto 806 de 2020 y el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, corrió traslado de las excepciones propuestas, sin que una vez vencido el término, la parte actora se hubiese pronunciado al respecto.

En ese sentido, procede el despacho a resolver las excepciones previas de (i) falta de integración del litisconsorte necesario e (ii) inepta demanda por encontrarnos frente actuaciones que no son objeto de control judicial, propuestas por la CNSC.

2. Resolución de las excepciones previas.

2.1. Falta de integración del litisconsorcio necesario.

- Síntesis del medio exceptivo:

El apoderado de la entidad manifestó que en virtud de lo establecido en el artículo 61 del Código General del Proceso y el artículo 224 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se hace necesario integrar el litisconsorcio necesario vinculando a quienes anteceden en la lista de elegibles conformada a través de la Resolución CNCS 20172330012635 de 23 de febrero de 2017, y que fueron nombrados en periodo de prueba y posesionados en las trece (13) vacantes ofertadas.

Al respecto, adujo que para dichos elegibles, a partir del 19 de abril de 2017 (fecha de firmeza de la lista), y de acuerdo con su posición meritoria frente al número de vacantes ofertadas y la movilidad de la lista, se consolidó un derecho particular y concreto.

- Consideraciones del Despacho.

El Capítulo X, Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, consagró la intervención de terceros dentro de los procesos adelantados ante esta jurisdicción. El artículo 223, estableció la coadyuvancia en los procesos de simple nulidad, mientras que el artículo 224, hizo referencia a la coadyuvancia, el **litisconsorte facultativo** y la intervención *ad excludendum* en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa.

Por su parte, el Código General del Proceso, aplicable al procedimiento contencioso administrativo por disposición expresa del artículo 306 del CPACA¹², establece tres tipos de litisconsorcio: (i) el necesario, (ii) el facultativo y, (iii) el cuasinecesario.

Ahora, para efectos de resolver la excepción propuesta, es ineludible hacer referencia al concepto de litisconsorte, el cual se refiere, de acuerdo con el tratadista Hernando Morales Molina, a «la presencia en el mismo proceso, de varias personas en la posición de demandantes o de demandados [...]», de manera que «es activo, si son varios los demandantes y uno solo el demandado; pasivo si son varios los

¹² Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

demandados y uno solo el demandante, y mixto si son varios los demandantes y los demandados». ¹³

En atención a los tipos de litisconsorcio contemplados en el Código General del Proceso, el doctrinante Hernán Fabio López Blanco, refiere que, «cuando esos varios sujetos de derecho deben obligatoriamente, so pena de invalidez de la actuación surtida a partir del fallo de primera instancia, estar vinculados al proceso, la figura se denomina **litisconsorcio necesario**; si esta pluralidad se da por razones de economía procesal y comparecen voluntariamente [...] encontramos el **litisconsorcio facultativo**, y cuando la diversidad de sujetos obedece a que, no obstante que no es obligatoria la vinculación de algunos de ellos al proceso, dadas las características de determinadas relaciones sustanciales, la sentencia les es igualmente oponible y por eso voluntariamente se pueden hacer presentes dentro del mismo, se estructura el denominado litisconsorcio cuasinecesario»¹⁴. (Negritas y subrayas fuera de texto).

Es importante señalar en este punto, que el CPACA no reguló lo concerniente a la intervención de los **litisconsortes necesarios**, sin embargo, en virtud de lo establecido en el artículo 306 de dicho estamento procesal ya referido, debe acudirse al artículo 61 del Código General del proceso, que señala:

«**Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio.** Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio».

De acuerdo con la norma transcrita, son dos las causas que determinan el litisconsorcio necesario: (i) por disposición legal y (ii) por su naturaleza. En la primera, es la propia disposición legal la que consagra la presencia de la pluralidad de partes; en tanto que, en la segunda, la participación plural, obedece a la naturaleza de la relación jurídica objeto de litigio. Huelga advertir que, como refiere López Blanco, la anterior distinción no presupone que la causa del litisconsorcio necesario por disposición legal, no implique como fuente o causa la naturaleza del

¹³ Morales Molina, Hernando. Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General. Bogotá: Editorial ABC, 1991.

¹⁴ López Blanco, Hernán. Las partes en el Código General del Proceso. XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Bogotá: Universidad Libre – Instituto Colombiano de Derecho Procesal, 2013.

asunto, sino que el legislador, precisamente por el objeto de la litis, previó *ipso iure*, algunos asuntos donde ordena su integración, facilitando la labor jurisdiccional.¹⁵

En ese sentido, ante la falta de indicación legal, el operador judicial debe verificar vía interpretativa, si el caso concreto que tiene a su cargo está dado para que concurren al proceso la pluralidad de partes de manera obligatoria *-litisconsorcio necesario-*, ello, partiendo en todo caso, de cuestionarse si la relación jurídica que se va a debatir impone la intervención de mas de un sujeto de derecho.¹⁶

Ahora bien, dicho sea de paso, la doctrina, en desarrollo de la teoría del negocio jurídico, ha señalado que se entiende como tal [negocio jurídico], toda manifestación de voluntad de una o más partes, tendientes a producir un efecto jurídico, es decir, el nacimiento, modificación o extinción de un derecho subjetivo. Así, dentro de la anterior categoría, se encuentran los llamados «actos jurídicos» que son producto de la actividad del hombre.¹⁷

En ese sentido, para que sea necesaria la integración del litisconsorcio, es preciso que la manifestación de la voluntad, tendiente a producir efectos jurídicos respecto de las partes *-relaciones o actos jurídicos-*, por su naturaleza o por disposición legal, deba resolverse de manera uniforme, pues de no integrarse el contradictorio, impediría al operador judicial proferir una sentencia de mérito.

En un sentido más general, el Consejo de Estado ha considerado que el litisconsorcio necesario se presenta cuando «existe pluralidad de sujetos que actúan en calidad de demandante (litisconsorcio por activa) o demandado (litisconsorcio por pasiva) [y] están vinculados por una relación jurídico sustancial, que implica que, por mandato legal, **sea indispensable y obligatoria, la presencia dentro del litigio de todos y cada uno de ellos.**»¹⁸

Igualmente, la jurisprudencia del Alto Tribunal¹⁹ ha considerado los siguientes criterios para determinar si es necesaria la concurrencia de las partes para integrar alguno de los extremos de la demanda:

- i. Que la decisión del litigio haya de ser uniforme respecto de las relaciones o actos jurídicos sobre los cuales se trate el caso, bien sea por su naturaleza o bien por disposición legal y;
- ii. Que no pueda resolverse el fondo de la controversia a falta de alguno de los sujetos que intervinieron en tales relaciones o actos.

Así pues, de acuerdo con los parámetros doctrinales, normativos y jurisprudenciales antedichos, es posible afirmar que para que: (i) la causa del litisconsorcio necesario

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Stolfi, Giuseppe. Teoría del negocio jurídico. Chile: Ediciones Olejnik, 2018. Digitalia, <https://www.digitaliapublishing.com/a/105213>

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, subsección B, Sentencia de 28 de octubre de 2016, expediente 25000-23-25-000-2007-01381-02 (0005-11), M. P. César Palomino Cortés

¹⁹ Ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "C". Consejera ponente: M. P. Olga Mélida Valle de De La Hoz. Auto de 6 de junio de 2012. Expediente N°: 15001-23-31-000-2007-00133-02 (43049). Demandante: RG Ingeniería LTDA., Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, Expediente: 05001-23-33-000-2018-00292-00(2696-19). Demandante: Luis Eduardo Montoya Santamarín.

es la cuestión en litigio, es decir, **la relación de derecho sustancial en debate**; (ii) la cuestión en litigio, **debe resolverse de manera uniforme** para la pluralidad, pues si se ejercita la acción en juicios separados, se divide la unidad del proceso; (iii) el litisconsorcio necesario se configura cuando **no es posible resolver de fondo** el asunto, sin la comparecencia del número plural de personas que componen la parte procesal, bien sea activa, pasiva o mixta y (iv) de no conformarse esta clase de litisconsorcio, pueden generarse consecuencias adversas a la función judicial, verbigracia viciarlo de nulidad a partir de la sentencia de primera instancia o, provocando la emisión de sentencias inhibitorias.

En sentido, procede el Despacho a analizar las anteriores conclusiones en el caso concreto:

En el presente asunto, la parte demandante sometió a control judicial diversos actos administrativos, entre ellos (i) la publicación de resultados en firme de las pruebas básicas y funcionales; (ii) los que con posterioridad fueron expedidos hasta la culminación del concurso; (iii) el acto que faculta y dispone la realización de las pruebas escritas y (iv) los actos que resolvieron las reclamaciones incoadas por el actor.

Huelga advertir que la solicitud de nulidad de los actos acusados, se fundamenta en que a juicio del actor, algunas de las preguntas de la prueba escrita, especialmente las correspondientes al componente funcional, no concordaban con los lineamientos ni ejes temáticos de lo establecido en la guía de orientación para la presentación de las pruebas en el núcleo básico del conocimiento, ni se relacionaban con las funciones del cargo.

En un caso similar al que nos ocupa, en el cual las pretensiones estaban encaminadas a enjuiciar los reparos que tenía el demandante frente a las preguntas de las pruebas funcionales aplicadas por la institución educativa dentro de un concurso de méritos, el Consejo de Estado, en el desarrollo de la audiencia inicial, no encontró motivos para integrar el contradictorio con los integrantes de la lista de elegibles. Así lo expuso la sentencia de única instancia:

«Respecto de la excepción de falta de integración del contradictorio, no fue acogida al considerar que en el presente caso la censura se centra en las preguntas aplicadas en las pruebas de la Convocatoria 128 de 2009, al considerar que las mismas no guardan relación con las funciones, que no estaban acorde con el eje temático y demás argumentos en contra. Igualmente porque el concurso estuvo administrado por la Comisión Nacional del Servicio Civil y porque la aplicación de las pruebas estuvo a cargo de la Universidad de San Buenaventura, personas jurídicas con quienes se trabó la relación jurídico procesal. Finalmente porque la Resolución 3246 de 2012, por medio de la cual se conformó la lista de elegibles, advirtió que el listado podría ser modificado por la misma autoridad, de allí que no se hacía necesario conformar el litisconsorcio con los demás integrantes de la lista de elegibles, allí consignados».²⁰

Nota el Despacho que en el caso *sub examine* los presupuesto analizados, y por los cuales el Consejo de Estado negó la integración del litisconsorcio, también se hacen presentes: (i) la censura de los actos administrativos demandados se centra

²⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejero ponente: César Palomino Cortés. Sentencia del 10 de septiembre de 2020, radicado 11001-03-25-000-2013-00399-00 (0858-13). Demandante: Julio César Enciso Pérez.

en las preguntas aplicadas en las pruebas de la Convocatoria ICA 324-214, al considerar que las mismas no guardan relación con las funciones, que no estaban acorde con el eje temático y demás argumentos en contra; (ii) el concurso estuvo administrado por la Comisión Nacional del Servicio Civil y la aplicación de las pruebas estuvo a cargo de la Universidad de Medellín, personas jurídicas con quienes se trabó la relación jurídico procesal y (iii) la Resolución CNCS 20172330012635 del 23 de febrero de 2017, por medio de la cual se conformó la lista de elegibles, advirtió en el numeral quinto que el listado podría ser modificado por la misma autoridad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la resolución uniforme del caso concreto es plenamente viable, en tanto que por el objeto del litigio, esto es, por su naturaleza, no se configuraría una ruptura de la unidad del proceso, y consecuentemente, es posible adoptar una decisión de fondo sin la comparecencia del número plural de personas.

En ese orden de ideas, se declara no probada la excepción previa de falta de integración del litisconsorte necesario propuesta por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

2.2. Inepta demanda por encontrarnos frente actuaciones que no son objeto de control judicial.

- Síntesis del medio exceptivo:

El apoderado de la entidad indicó que el Consejo de Estado ha sido reiterativo en afirmar que los actos administrativos de trámite no son pasibles de control judicial, dado que únicamente aquellos que deciden de fondo un determinado asunto, pueden ser enjuiciados ante la jurisdicción.

Expuso que en el caso concreto el demandante pretende la nulidad de los resultados en firme de las pruebas básicas y funcionales dentro del marco de la Convocatoria 324 de 2014-ICA, así como las respuestas dadas por la CNSC como consecuencia de las reclamaciones presentadas por el actor frente a los resultados. Así mismo, indicó que el Consejo de Estado, ha sostenido que cuando se trata de procesos de selección, los actos administrativos que se profieran o se dicten antes de la conformación de las listas de elegibles, son considerados de trámite al no tener el carácter de definitivos.

- Consideraciones del Despacho.

Resulta necesario advertir que, *-como fue señalado en el acápite de antecedentes-* el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante proveído de 29 de marzo de 2017 inadmitió la demanda formulada, por considerar que los actos acusados no estaban debidamente individualizados y, a pesar de lo anterior, una vez presentada la subsanación, con auto de **13 de julio de 2017** el referido Tribunal rechazó el libelo demandatorio por considerar que los actos acusados no eran definitivos.

Al resolver la alzada en contra de la anterior decisión, mediante auto de 28 de noviembre de 2018, el Consejo de Estado no solo declaró la falta de competencia

del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sino también de lo actuado a partir del auto de 13 de julio de 2017; de suerte que la decisión de 29 de marzo de 2017, mediante la cual se inadmitió la demanda por parte del Tribunal, se mantuvo incólume.

Pese lo anterior, esta instancia inadmitió la demanda, al observar que el poder aportado no determinó el asunto y los actos administrativos a demandar, y si bien el extremo activo allegó un nuevo poder, mediante proveído de 28 de mayo de 2019 se procedió al rechazo la demanda por parte de esta instancia, decisión que fue revocada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto de 28 de mayo de 2019. En virtud de lo anterior, y en cumplimiento de lo dispuesto por el Superior, a través de auto de 29 de junio de 2021 se ordenó proveer la admisión de la demanda.

En ese sentido, si bien la demanda fue admitida por este Despacho, lo cierto es que para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es imperativo que el afectado demande el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración que creó, modificó o extinguió la situación jurídica, tal y como lo previó en principio el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Precisado lo anterior, la «ineptitud de la demanda», se encuentra contemplada en el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso – CGP, aplicable a esta jurisdicción por remisión expresa del inciso segundo del parágrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. Dicho medio exceptivo, está encaminado fundamentalmente a que se adecúe la demanda a los requisitos que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso.

El Consejo de Estado, respecto de la ineptitud sustantiva de la demanda, ha considerado que esta también se configura cuando los actos administrativos demandados no son susceptibles de control jurisdiccional. Así, por ejemplo, en sentencia de 6 de agosto de 2020²¹, señaló:

«19. En esa medida, dado que los actos de ejecución de una decisión administrativa o judicial **no son susceptibles de control judicial**, salvo que en aquellos se modifique o cree una situación jurídica que no fue objeto de la providencia administrativa o judicial, lo cual no ocurre en el sub júdice, en la medida que el acto acusado dispone tal cual darle cumplimiento a lo dispuesto en el fallo con radicación 003 de 15 de febrero de 2014, proferido por Unidad Especial de Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, **se encuentra esta Sala de acuerdo con el *aguo* cuando declara de oficio que en el sub júdice se configuró una ineptitud sustantiva de la demanda**, en el entendido que el acto cuya invalidez se pretende, tiene por única finalidad dar cumplimiento a la sanción impuesta al demandante.

[...]

22. A más de lo anterior, encuentra esta Sala necesario indicar que **el juez en su calidad de director del proceso y en virtud del control previo de admisibilidad de la demanda, que implica las facultades de controlar y dirigir la litis en sus etapas tempranas, ya sea, para sanear cualquier irregularidad, llevar el proceso a su culminación exitosa o en su defecto, evitar el desgaste a la administración de justicia, debe propender por hacer un control temprano del proceso que permita advertir las**

²¹ C.E. Sec. Segunda, Sent. 08001-23-33-000-2015-90104-01(1496-20), ago. 06/ 2020. C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

falencias que presenta la demanda, de manera que, en el caso bajo estudio, al momento del realiza el estudio de admisibilidad se debió indicar que el acto acusado no era pasible de control jurisdiccional y consecuencia rechazarse, sin que fuere necesario que el proceso llegare a la etapa de audiencia inicial para que se estudiara de oficio la configuración de la excepción de inepta demanda». (Negritas y subrayas fuera de texto).

Así las cosas, es claro para esta instancia judicial que cuando los actos administrativos demandados no son susceptibles de control judicial, se configura una «ineptitud sustantiva de la demanda», en tanto el control que ejerce el juez contencioso administrativo debe recaer sobre actos definitivos que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas.

Dicho lo anterior, importa señalar que el acto administrativo ha sido definido como (i) una declaración o manifestación unilateral de la voluntad, (ii) expedido en ejercicio de una función administrativa, (iii) encaminada a producir efectos jurídicos, bien sea para crear, modificar o extinguir una situación jurídica general o particular, (iv) que impacta los derechos u obligaciones de los asociados.

Precisamente, tanto la jurisprudencia como la doctrina han clasificado los actos administrativos con el fin de delimitar cuáles de ellos pueden ser objeto de control jurisdiccional; así, se ha considerado que coexisten tres tipos de actos administrativos:

- Preparatorios: Aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo, y cuya finalidad es darle curso a dicho procedimiento, de suerte que sirven para darle impulso a la continuidad de la actuación de la administración.
- Definitivos: El artículo 43 del CPACA los define como aquellos que «decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación». Así, son aquellos actos que contienen la esencia del tema a decidir, pues crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.
- Ejecución: Son aquellos actos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión administrativa o judicial.

Por regla general, los actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional son los actos definitivos, pues se itera, son los únicos que, en principio, tiene la potestad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de los administrados. En efecto, el Consejo de Estado ha señalado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo únicamente se ocupa del estudio de los actos definitivos, expresos o fictos, que culminen un proceso administrativo, dado que gozan de presunción de legalidad, impactan en las relaciones, derechos y obligaciones de las personas, y gozan de ejecutividad y ejecutoriedad.

Ahora bien, en el marco de concursos de méritos, la jurisprudencia ha sido del criterio de que los actos administrativos que se expiden durante el transcurrir del proceso son preparatorios y de trámite y que solo la lista de elegibles es el acto definitivo susceptible de ser enjuiciado. Sin embargo, también se ha considerado que cuando el acto de trámite le impide al aspirante continuar su participación se

convierte en el acto definitivo, en tanto que definió su situación jurídica y, en consecuencia, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.²²

Bajo el anterior derrotero, en relación con los actos administrativos de calificación que eliminan a los participantes, la jurisprudencia que, al igual que la lista de elegibles «son actos típicamente definitorios de situaciones jurídicas, en la medida en que al asignar un puntaje o establecer la ubicación de los convocados para efectos de proveer un cargo en propiedad, otorgan un estatus al participante y afectan su interés de acceder a la carrera administrativa».²³

Dicho esto, en el *sub judice*, el actor somete a control los siguientes actos administrativos:

- a. El acto administrativo denominado «Resultados en firme de las pruebas básicas y funcionales» expedido por la CNSC el día 14 de julio de 2016 y notificado a todos los participantes ese mismo día mediante el aplicativo dispuesto por la CNSC.
- b. El acto administrativo que faculta y dispone la realización de las pruebas; expedido, notificado y publicado el 09 de marzo de 2016 para que los participantes pudieran acceder desde el 18 de marzo al aplicativo con el fin de saber el lugar y hora de la realización de las pruebas.
- c. Respuesta expedida por la CNSC el 14 de junio de 2016²⁴ a la reclamación presentada por el demandante el 25 de mayo de 2016²⁵ tendiente a la confrontación de las respuestas y acceso al cuadernillo correspondiente.
- d. Respuesta del 29 de junio de 2016²⁶ expedida por la CNSC a la reclamación presentada el 20 de junio de 2016²⁷, en la cual se confirmó la puntuación obtenida por el actor en la prueba de competencias básicas y funcionales.

Observa el Despacho que el acto administrativo definitivo para el demandante, en tanto que fue la decisión que lo excluyó del concurso de méritos, se encuentra contenido tanto en la respuesta de 29 de junio de 2016 enunciado el literal d); y en la publicación de «Resultados en firme de las pruebas básicas y funcionales» enunciado en el literal a).

²² Posición asumida en la siguiente providencia: Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá D.C. 1 de septiembre de 2014. Radicación: 05001-23-31-000-2008-01185-01(2271-10) Actor: Liliana del Pilar Fernández Muñoz. Demandado: Fiscalía General de la Nación.

²³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A". Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia de 5 de noviembre de 2020. Expediente N°: 25000-23-41-000-2012-0068-01 (3562-15). Demandante: Rita Adriana López Moncayo.

²⁴ Consec. 01, fl. 67 del expediente digital.

²⁵ Consec. 01, fl. 35 del expediente digital.

²⁶ Consec. 01, fl. 203-211 del expediente digital.

²⁷ Consec. 01, fl. 41-63 del expediente digital.

Ello es así, debido a que de las pruebas obrantes en el expediente, observa el Despacho que el actor adelantó las actuaciones administrativas para impugnar su puntaje de calificación, la cual quedó en firme con la respuesta de la CNSC fechada el 29 de junio de 2016, y posterior a ello, como consecuencia de la publicación de «Resultados en firme de las pruebas básicas y funcionales», se le excluyó de la lista de elegibles. En ese sentido, dichos actos resultan enjuiciables ante esta jurisdicción, debido a que, se insiste, fueron las decisiones que lo privaron de la posibilidad de ocupar una posición que lo incluyera dentro de la lista de elegibles, y por tanto, definieron su situación jurídica.

Por el contrario, los actos administrativos enunciados en los literales b) y c), mediante los cuales se dispuso la realización de las pruebas y se brindó información acerca del acceso al cuadernillo de respuestas respectivamente, son actos administrativos preparatorios o de trámite que no son susceptibles de control judicial, como quiera que no crean, modifican o extinguen situación jurídica alguna respecto del demandante.

En ese sentido, el Despacho declarará parcialmente probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por haberse demandado actos no susceptibles de control judicial, únicamente respecto de: (i) el acto administrativo que faculta y dispone la realización de las pruebas; expedido, notificado y publicado el 09 de marzo de 2016 y (ii) la respuesta expedida por la CNSC el 14 de junio de 2016.

3. Posibilidad de efectuar la diligencia a través de medios electrónicos.

Conforme lo previsto en el artículo 7.º de la Ley 2213 de 2022, se dispuso implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, con el fin de agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención de los usuarios del servicio de justicia.

Por su parte el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, en el que se estableció:

«Artículo 46. Modifíquese el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 186. Actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita deberán realizarse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. Las partes y sus apoderados deberán realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Suministrarán al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes, el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite. Así mismo, darán cumplimiento al deber establecido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.

El Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en

todas las actuaciones que deba conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Para tal efecto, se deberá incorporar lo referente a la sede judicial electrónica, ; formas de identificación y autenticación digital para los sujetos procesales, interoperabilidad, acreditación y representación de los ciudadanos por medios digitales, tramitación electrónica de los procedimientos judiciales, expediente judicial electrónico, registro de documentos electrónicos, lineamientos de cooperación digital entre las autoridades con competencias en materia de Administración de Justicia, seguridad digital judicial, y protección de datos personales.

Parágrafo. En el evento que el juez lo considere pertinente, la actuación judicial respectiva podrá realizarse presencialmente o combinando las dos modalidades.»

Aunado a lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura procedió a tomar medidas frente a la contingencia por el COVID-19, facultando a través del Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 a los Despachos judiciales a la utilización del uso de las tecnologías y comunicaciones, y proporcionando por medio de Circular PCSJC20-11 del 31 de marzo de 2020, herramientas tecnológicas de apoyo necesarias para la realización de toda diligencia judicial por medios virtuales.

Dentro de las herramientas previstas por el citado órgano se adoptó como plataforma institucional de la Rama Judicial la de Microsoft Office, herramienta que dispuso además de la adecuación de la nube de OneDrive, y los correos institucionales de Outlook, el de la realización de audiencias virtuales por el aplicativo de Lifesize y Teams.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, **se procede a fijar fecha para la celebración de la audiencia inicial para el martes veinticinco (25) de julio de 2023 a las 9:00 a.m.** a través de medios virtuales, con fundamento en el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, Ley 527 de 1999, artículo 103 del Código General del Proceso y artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

4. Pautas para la realización de las audiencias virtuales.

Conforme a lo enunciado, la audiencia se llevará a cabo haciendo uso de la plataforma Lifesize y/o Microsoft Teams, la cual previo a la diligencia generará un enlace para el ingreso desde un computador. Si alguno de los sujetos procesales se conecta a través de un dispositivo móvil deberán descargar la aplicación de Lifesize y Teams que se encuentra disponible en Play Store o en AppStore.

Para la fecha y hora agendada, los participantes deberán contar con conexión de internet WiFi, a través de cualquier dispositivo tecnológico, que deberá contar con audio, cámara y micrófono.

Aunado al anterior, la parte deberá:

- Cumplir los parámetros señalados en protocolo adjunto a esta providencia.
- Acceder a través de correo electrónico a la plataforma de Lifesize o Teams, 20 minutos antes del inicio de la audiencia para aceptar videollamada y realizar las

pruebas necesarias de conectividad, audio y video para garantizar su asistencia virtual.

- El acceso a la citada plataforma se realizará previa invitación realizada por el Despacho la cual será allegada por e-mail.

- En caso de solicitar el uso de WhatsApp u otro medio tecnológico para tales fines, deberá informarse con dos (2) días de antelación al correo electrónico jadmin49bta@notificacionesrj.gov.co.

- En el evento que cualquiera de las partes presente inconvenientes técnicos que impidan su participación virtual, deberán manifestarlo al Despacho con un plazo no inferior a dos (2) días a la fecha de la realización de la audiencia, precisando las razones que limite el uso de cualquier medio tecnológico.

- En aras de garantizar la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de documentos y comunicaciones acreditados antes y durante el desarrollo de la audiencia, solo serán admisibles aquellos mensajes de datos originados desde el correo electrónico suministrado en la demanda, su contestación o en cualquier otro acto procesal, que hubieren sido dirigidos al correo oficial del Despacho: jadmin49bta@notificacionesrj.gov.co.

- Igualmente en caso de presentarse sustitución o nuevo poder deberán ser allegados al correo electrónico antes citado, previa realización de la diligencia, con sus respectivos anexos.

Es de advertir a los apoderados de las partes que su asistencia a la audiencia programada es de carácter obligatoria y en caso de no concurrir a ella, tal inasistencia podrá acarrear sanciones pecuniarias según lo dispuesto en los numerales 2.º y 4.º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

- **Reconocimiento de personería adjetiva.**

Una vez revisados los presupuestos señalados en el artículo 74 del Código General del Proceso y lo previsto en el entonces Decreto 806 de 2020, el Despacho encuentra pertinente reconocer personería para actuar al abogado Sebastián Aníbal Pinzón Hernández, identificado con cédula de ciudadanía 1.022.325.048, portador de la tarjeta profesional 229.326 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Si bien la Universidad de Medellín contestó la demanda fuera del término, se reconocerá personería para actuar a la abogada Yesica Alejandra Chavarría Rojas, identificada con cédula de ciudadanía 1.037.390.654, portadora de la tarjeta profesional 270.054 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderada de esa entidad.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo de Bogotá,

IV. RESUELVE

Primero. Tener por no contestada la demanda por parte de la Universidad de Medellín dentro del término legal previsto para ello.

Segundo. Tener por contestada la demanda por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNCS.

Tercero. Declarar no probada la excepción de falta de integración del litisconsorte necesario propuesta por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Cuarto. Declarar parcialmente probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda propuesta por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), únicamente respecto de: (i) el acto administrativo que faculta y dispone la realización de las pruebas; expedido, notificado y publicado el 9 de marzo de 2016 y (ii) la respuesta expedida por la CNSC el 14 de junio de 2016, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Quinto. Reconocer personería adjetiva al abogado Sebastián Aníbal Pinzón Hernández, identificado con cédula de ciudadanía 1.022.325.048, portador de la tarjeta profesional 229.326 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Sexto. Reconocer personería adjetiva a la abogada Yesica Alejandra Chavarría Rojas, identificada con cédula de ciudadanía 1.037.390.654, portadora de la tarjeta profesional 270.054 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderada de esa entidad.

Séptimo. Señalar el día **veinticinco (25) de julio de 2023 a las 9:00 a.m.** a efectos de llevar a cabo la audiencia inicial - virtual, a la cual podrán asistir las partes, los terceros interesados y el agente del Ministerio Público, siendo de carácter obligatorio la asistencia de los apoderados de las partes.

Octavo. Por Secretaría, **notificar** la presente providencia por estado electrónico, de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del CPACA., modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

Noveno. Efectuar las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MANUEL R. LAVERDE E.
JUEZ



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA

JUEZ: MANUEL RICARDO LAVERDE ENCISO

Bogotá, D.C., 16 de junio de 2023.

Expediente: 11001-33-42-049-2021-00097-00
Medio de control: Acción ejecutiva.
Ejecutante: Valentina Díaz de Porras.
Ejecutada: Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.
Actuación: Prescinde de audiencia inicial, fija litigio, corre traslado para alegatos de conclusión.

I. ASUNTO

Procede el Despacho a pronunciarse en relación con el trámite del presente proceso¹, en consideración a la sentencia anticipada de conformidad con lo previsto en el artículo 278 del Código General del Proceso, aplicable a este asunto por mandato del artículo 298 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con lo normado en el artículo 306 de ese estamento procesal.

II. CONSIDERACIONES

1. Trámite procesal.

Por conducto de apoderada, las señoras Valentina Díaz de Porras y Ofelia Castro de Toro, presentaron demanda ejecutiva en contra de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, con la finalidad de obtener el debido cumplimiento de la condena impuesta por este Juzgado el 22 de octubre de 2019, con constancia de ejecutoria el 7 de noviembre de 2019, mediante la cual se condenó a la ejecutada a pagar una sustitución pensional a favor de las ejecutantes.

Con auto de 7 de octubre de 2021², el Despacho requirió a la Nación – Ministerio de Defensa, con el fin de que aportara (i) el acto administrativo con el cual dio cumplimiento a la sentencia objeto de ejecución; (ii) la liquidación efectuada por la

¹ La demanda fue repartida al Despacho el 8 de abril de 2021.

² Consec. 02 del expediente digital.

entidad para el cumplimiento respectivo; (iii) e informara los valores cancelados a las ejecutantes.

En respuesta al anterior requerimiento, y a pesar de que la orden fue dada a la ejecutada, la parte demandante allegó copia de la Resolución 3332 de 6 de septiembre de 2021³, mediante la cual se dio aparente cumplimiento a la orden judicial.

Con auto de 10 de junio de 2022, el Despacho inadmitió la demanda ejecutiva, considerando que, si bien en el líbello se expresó una suma de dinero a ejecutar, al estar compuesto el extremo activo por dos personas diferentes, debía precisarse la cantidad líquida para cada una de las ejecutantes.⁴

En el escrito de subsanación correspondiente⁵, la apoderada del extremo ejecutante manifestó que «ya no existe obligación a favor de la señora OFELIA CASTRO DE TORO [...], no siendo de igual forma para la señora VALENTINA DIAZ DE PORRAS» de manera que, mediante auto de 18 de octubre de 2022, el Despacho libró mandamiento de pago por las siguientes sumas:

«Primero. – Librar mandamiento de pago contra la Nación Ministerio de Defensa Nacional- Ejército Nacional, a favor de la señora Valentina Díaz de Porras, por la suma de:

- ✓ Cuarenta y siete millones trescientos treinta y un mil cuarenta y nueve pesos (\$47.331.049), por concepto de retroactivo pensional adeudado, por el periodo comprendido entre el 8 de julio de 2016 al 29 de febrero de 2020.
- ✓ Veintidós millones cuatrocientos cuarenta y nueve mil seiscientos ochenta y nueve pesos (\$22.449.689), por concepto de intereses moratorios causados a partir del 8 de noviembre de 2019 (día siguiente a la ejecutoria de la sentencia) hasta el mes de julio de 2022.
- ✓ Cinco millones trescientos cincuenta y dos mil ochocientos cincuenta y seis pesos (\$5.352.856), por concepto de indexación, teniendo en cuenta que lo solicitado es un retroactivo pensional, causado entre el 8 de julio de 2016 y el 29 de febrero de 2020»

En la referida providencia, el Despacho ordenó notificar a la ejecutada, a fin de que presentara los medios exceptivos que considerara pertinentes, quien, una vez notificada⁶, presentó escrito de excepciones dentro del término otorgado⁷

2. Excepciones propuestas y su traslado.

La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, propuso como medio exceptivo el que denominó como «saneamiento de finanzas públicas».

Como sustento del medio exceptivo, señaló que, con fundamento en el Decreto 642 de 2020, el cual reglamentó la Ley 1955 de 2019, el Grupo de Reconocimiento de

³ Consec. 03 del expediente digital.

⁴ Consec. 05 del expediente digital.

⁵ Consec. 06 del expediente digital.

⁶ Consec. 10 del expediente digital.

⁷ Consec. 11 del expediente digital.

Obligaciones Litigiosas, contactó a todos los beneficiarios de sentencias o conciliaciones, con el fin de celebrar acuerdos de pago, el cual estaría supeditado a dos condiciones: (i) la suspensión de la causación de intereses durante los cinco (5) meses siguientes a la fecha de suscripción del acuerdo y (ii) la reducción de intereses de mínimo el 5% y máximo el porcentaje que cada beneficiario estime conveniente.

A su turno, señaló que en el caso concreto, a pesar de que se libró el mandamiento correspondiente, «el trámite de pago de la cuenta de cobro con ocasión de la declaratoria de nulidad y restablecimiento del derecho, se encuentra en proceso de elaboración del acto administrativo, por el cual se da cumplimiento a la Sentencia de lo Contencioso Administrativo».

Con el envío del escrito de proposición de excepciones el 9 de diciembre de 2022, la parte ejecutada acreditó la remisión simultánea a la ejecutante,⁸ quien el 11 de enero de 2023, esto es, dentro del término señalado en la ley⁹, describió el traslado de las mismas.¹⁰

Así, si bien sería del caso que, en virtud del numeral 1.º del artículo 443 del Código General del Proceso, el Despacho procediera a correr traslado de las excepciones, lo cierto es que en virtud de los principios de economía procesal y celeridad que deben regir la actividad judicial, en procura de hacer efectivo el derecho al acceso a la administración de justicia, el Despacho tendrá por acreditado el traslado de las excepciones y su consecuente pronunciamiento, como quiera que no solo se acreditó el envío simultáneo sino también porque el escrito mediante el cual se describió el traslado fue presentado dentro del término previsto en la norma ibidem.

3. De la sentencia anticipada en el Código General del Proceso.

Resulta necesario iterar que, en el curso de la acción ejecutiva ante la jurisdicción contencioso administrativa, son aplicables las disposiciones previstas en el Código General del Proceso, por mandato de los artículos 298 y 306 del Código de Procedimiento Administrativo.

En esos términos, el artículo 278 del Código General del Proceso, señala:

«Artículo 278. Clases de providencias. Las providencias del juez pueden ser autos o sentencias.

Son sentencias las que deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias.

En cualquier estado del proceso, el juez deberá dictar sentencia anticipada, total o parcial, en los siguientes eventos:

⁸ Consec. 11.5 del expediente digital.

⁹ Es menester advertir que durante el periodo comprendido entre el 20 de diciembre de 2022 y el 10 de enero de 2023, hubo vacancia judicial.

¹⁰ Consec. 12 y 12.1 del expediente digital.

1. Cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez.

2. **Cuando no hubiere pruebas por practicar.**

3. Cuando se encuentre probada la cosa juzgada, la transacción, la caducidad, la prescripción extintiva y la carencia de legitimación en la causa.

4. Caso concreto.

En el presente asunto, la parte demandante solicitó tener como pruebas documentales las aportadas con la demanda, y así mismo, solicitó oficiar al Ministerio de Defensa Nacional, a fin de que allegara al plenario copia auténtica de la sentencia proferida por el Despacho, y que fueren aportadas para con la solicitud de cumplimiento.

Sobre esta última prueba, ha de advertir el Despacho que dicha documental ya obra en el plenario del presente proceso, considerando que el documento original base de ejecución, esto es la sentencia de 22 de octubre de 2019, reposa en el expediente 11001-33-42-049-2018-00223-00, correspondiente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que dio origen a la sentencia que se pretende ejecutar, el cual no solo no se encuentra en custodia de la Secretaría, sino que obra como anexo al expediente digital del *sub judice*.

En ese sentido, la prueba solicitada se torna inútil y manifiestamente superflua por cuanto al reposar en el expediente el documento original, no es necesaria para formar el convencimiento de esta autoridad judicial respecto de los hechos de la demanda que pretende probar con dicho documental, de manera que será negada.

Por su parte, la entidad ejecutada no solicitó ni aportó pruebas.

En ese sentido, como quiera que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 278 del CGP, se encuentran acreditados los presupuestos para dictar sentencia anticipada.

Adicionalmente, no pasa por alto el Despacho que en la etapa procesal en la que se encuentra actualmente el proceso, habría lugar a citar a la audiencia inicial de que trata el artículo 372 del CGP, sin embargo, dicha programación podría generar demoras injustificadas debido a la agenda del Despacho, lo que de contera iría en contravía de los postulados de celeridad, economía procesal y tutela judicial efectiva.

5. Medidas para dictar sentencia anticipada.

5.1. Incorporación y decreto de pruebas.

Incorporar al plenario, otorgándoles el valor probatorio: los documentos aportados con la demanda y el expediente 11001-33-42-049-2018-00223-00, correspondiente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por

Valentina Díaz de Porras y otro, en contra de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.

5.2. Fijación del litigio.

Debe precisarse que tratándose del proceso ejecutivo, la fijación del litigio guarda relación con las circunstancias fácticas y jurídicas que fundamentan las excepciones de fondo propuestas; esos hechos son los que constituyen a su vez el tema de la prueba y permiten consecuentemente el análisis a efectos de decretar o no los diferentes medios de prueba que deberán cumplir los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad.

En ese orden, considerando que la ejecutada propuso como excepción la que denominó «saneamiento de finanzas públicas», la fijación del litigio se centra en establecer sí:

- ¿Hay lugar a darle prosperidad a la excepción de «saneamiento de finanzas públicas» invocada por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, y así determinar si es procedente o no seguir adelante con la ejecución solicitada por la señora Valentina Díaz de Porras, ¿para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el auto de mandamiento de pago aquí proferido el 18 de octubre de 2022 o modificando el mismo?

5.3. Alegatos de conclusión.

Corolario de lo expuesto el Despacho correrá traslado por el término de diez (10) días con el propósito que las partes presenten sus alegaciones finales por escrito. En este mismo el agente del Ministerio Público podrá presentar su concepto.

5.4. Adopción de medidas.

Con el fin de garantizar el debido proceso y la publicidad de las actuaciones dentro del proceso de la referencia, con la notificación de esta providencia se les enviará a través de correo electrónico el expediente digital a las partes, a la dirección electrónica que indicaron en la demanda y en el escrito de proposición de excepciones a la misma, o en su defecto a la que tengan registrado en SIRNA, para que puedan validar los documentos necesarios para formular sus alegaciones.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

IV. RESUELVE:

Primero. Tener por presentado el escrito de proposición de excepciones por parte de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.

Segundo. Dar por descorridas las excepciones formuladas, por parte de la ejecutante señora Valentina Díaz de Porras.

Tercero. Prescindir de la audiencia inicial de que trata el artículo 372 del Código General del Proceso.

Cuarto. Negar el decreto de la prueba solicitada por la ejecutante, consistente en oficiar al Ministerio de Defensa, a fin de que aportara copia autentica de la sentencia proferida por este Despacho el 22 de octubre de 2019, y que fueron aportadas para el cumplimiento del fallo por las razones expuestas.

Quinto. Incorporar al expediente las pruebas documentales allegadas con la demanda y el expediente 11001-33-42-049-2018-00223-00, correspondiente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Valentina Díaz de Porras y otro, en contra de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.

Sexto. Fijar el litigio en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

Séptimo. Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, sin necesidad de auto que así lo disponga, **correr traslado** a las partes para alegar de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, término dentro del cual también podrá el agente del Ministerio Público presentar concepto, si a bien lo tiene.

Octavo. Notificar por estado electrónico esta providencia a las partes, según lo establecido en el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

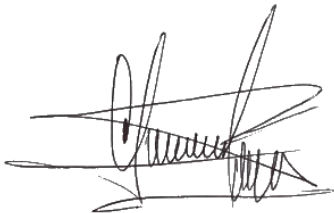
Noveno. Reconocer personería adjetiva al abogado Javier Mesa Céspedes, identificado con cédula de ciudadanía 17.344.074, y portador de la tarjeta profesional 134.872 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderado de la parte ejecutada, en los términos del poder conferido.

Décimo. Instar a las partes a cumplir con los deberes, referente al envío simultaneo a los demás sujetos procesales de los memoriales presentados a esta autoridad judicial, a través de correo electrónico, so pena de apertura de trámite sancionatorio y dar aplicación a las multas previstas en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.

Décimo primero. Allegar a las partes con la comunicación de esta providencia el instructivo, vínculo o archivo para acceder al expediente virtual, garantizando así el debido proceso y la publicidad de las actuaciones dentro del radicado de la referencia.

Décimo segundo. Efectuar las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



**MANUEL R. LAVERDE E.
JUEZ**



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA

JUEZ: MANUEL RICARDO LAVERDE ENCISO

Bogotá, D.C., 16 de junio de 2023.

Expediente: 11001-33-42-049-2022-00452-00
Medio de control: Acción ejecutiva.
Ejecutante: Stephanie Briseth Grisales Franco.
Ejecutada: Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.
Actuación: Libra mandamiento parcial.

I. ASUNTO

Procede el Despacho a decidir si hay lugar a librar el mandamiento de pago solicitado por la señora Stephanie Briseth Grisales Franco en contra de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.¹, tendiente a la ejecución del título contenido en las sentencias de 2 de septiembre de 2020 proferida por este Despacho, y de 16 de septiembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A", con constancia de ejecutoria el 22 de octubre de 2021, las cuales declararon la existencia de una relación laboral y se ordenó el pago de acreencias de dicha naturaleza.

II. ANTECEDENTES

La señora Stephanie Briseth Grisales Franco promovió demanda ejecutiva en contra de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E, persiguiendo el cumplimiento de las sentencias antedichas, y con el ánimo de que se libre mandamiento de pago por las siguientes sumas:

- **\$28.080.216,49**, por concepto de prestaciones sociales.
- **\$7.108.521,35** por concepto de aportes al sistema de seguridad social en pensión, que deben pagarse al fondo de pensión al cual se encuentra afiliada.
- **\$3.097.004,03**, por concepto de intereses moratorios de conformidad con los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011, liquidados con corte a 15 de noviembre de 2022.

¹ La demanda fue repartida al Despacho el 24 de noviembre de 2022.

- Los intereses que se causen a partir del 16 de noviembre de 2022 hasta que se verifique el pago total de la sentencia.
- Por la actualización de las sumas correspondientes a \$28.080.216,49 y \$7.108.521,35 anteriormente referidas, de conformidad con el inciso 4 del artículo 187 del CPACA, hasta el día en que se verifique el pago total de la misma.

III. CONSIDERACIONES

i. Sobre la acción ejecutiva.

El proceso ejecutivo se encuentra previsto en el Título IX del CAPCA, en cuyo caso, el artículo 297 dispone los documentos que constituyen título ejecutivo, entre ellos las sentencias debidamente ejecutoriadas, así:

«**Artículo 197. Título ejecutivo.** Para los efectos de este código, constituyen título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

[...]».

Por su parte, al referirse al título ejecutivo, el artículo 422 del Código General del Proceso, aplicable a esta jurisdicción por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, dispone que:

«**Artículo 422. Título ejecutivo.** Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley».

De las normas transcrita, puede colegirse que el título ejecutivo debe estar compuesto por unos requisitos formales y unos sustanciales. Respecto de los primeros, esto es, los **requisitos formales**, hacen alusión a la prueba de la existencia de la obligación, y exige que debe ser auténtico, que provenga del deudor, su causante o de una providencia judicial.

Por su parte, los **requisitos sustanciales**, se tiene que, en los documentos que sirven de base para la ejecución se encuentre consignada una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean liquidas o liquidables por simple operación aritmética en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.

En ese sentido, la obligación es **expresa**, si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o de una interpretación; **clara** si sus elementos aparecen inequívocamente señalados y no hay duda con respecto al

objeto o sujetos de la obligación, esto es, es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido; y, **exigible** si la ejecución no depende del cumplimiento de un plazo o condición o siempre que estos se hubiesen cumplido.²

Ha de advertirse que los anteriores requisitos deben cumplirse en su totalidad, de modo que se concluya sin duda alguna, la existencia de la obligación, su claridad y que ya es exigible, ello, por cuanto de él no deben necesitarse «esfuerzos de interpretación para establecer cuál es la conducta que puede exigirse al deudor».³

ii. Oportunidad para presentar la Acción Ejecutiva.

En cuanto a la oportunidad para presentar la acción ejecutiva respecto de títulos derivados de decisiones judiciales, el literal k) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA señala que será de cinco (5) años contados a partir de su exigibilidad. Así lo señala la norma:

«[...]

k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar la ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida.

[...]»

Respecto del momento a partir del cual se predica la exigibilidad de las sentencias proferidas en contra de la Administración, se presentan diferencias dependiendo de la norma que lo rige, bien sea a partir del Decreto 01 de 1984⁴ o de la Ley 1437 de 2011⁵. De conformidad con el primer estamento procesal, dichas decisiones pueden ser reclamadas 18 meses después de la ejecutoria de la decisión judicial, mientras que respecto de la segunda norma, se habilita a los 10 meses siguientes de la firmeza de la providencia, sin perjuicio de que se trate de prestaciones no dinerarias, las cuales pueden ser demandadas ejecutivamente 30 días después de la ejecutoria. Al respecto, el Consejo de Estado, ha señalado que:

«De lo anterior se colige que el término para formular pretensiones de ejecución ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo debe contabilizarse a partir del día siguiente en que se haga exigible el crédito. Para el caso de las sentencias judiciales, objeto de ejecución, las obligaciones en ellas descritas **podrán ser cobradas según la norma procesal con la que hayan sido concebidas.**

Así las cosas, **si la providencia se expidió bajo el sistema descrito en el Decreto 1 de 1984, sus mandatos relacionados con el pago o devolución de dinero por parte de una entidad pública podrán ser reivindicados después de 18 meses a partir de la ejecutoria** de la decisión judicial; en cambio, **si aquella fue emitida conforme a las reglas del CPACA, su cumplimiento podrá demandarse en dos momentos** diferentes de acuerdo con el tipo de condena impuesta a la Administración: **(i) cuando consista en sufragar una suma de dinero, su recaudo jurisdiccional deberá**

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejero ponente: César Palomino Cortés. Sentencia de 4 de agosto de 2022. Expediente N°: 25000-23-42-000-2014-030009-02. Demandante: Lucy Amparo Ardila Pedraza.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Auto de 26 de julio de 2018. Expediente N°: 41001-23-31-000-2010-00139-01(0490-16). Demandante: Maria del Rosario Losada Silva.

⁴ Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

⁵ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

iniciarse transcurridos 10 meses desde la ejecutoria de la sentencia y (ii) cualquier otro tipo de prestación, al término de 30 días a partir de la ejecutoria de la respectiva condena».⁶ (Negritas y subrayas fuera de texto).

iii. Análisis del caso concreto

Sobre la oportunidad para presentar la acción ejecutiva.

Las sentencias que el actor pretende ejecutar fueron proferidas el 2 de septiembre de 2020 proferida por este Despacho, y de 16 de septiembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”, quedando ejecutoriada, conforme la constancia anexa con la demanda, el 22 de octubre de 2021, es decir, en vigencia del CPACA.

En efecto, como la demanda fue presentada y tramitada en vigencia del CPACA, la exigibilidad de las sentencias objeto de ejecución en el caso concreto, ha de entenderse 10 meses después de su ejecutoria, de conformidad con lo previsto en el artículo 192 del CPACA.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la fecha de ejecutoria se dio el **22 de octubre 2021**, su exigibilidad se dio 10 meses después, esto es, el **23 de agosto de 2022**, fecha a partir de la cual se cuentan los aludidos 5 años que tiene para interponer la demanda, de manera que el ejecutante contaba hasta el **23 de agosto de 2027** para incoar la respectiva demanda ejecutiva, la cual fue presentada el 24 de noviembre de 2022.

En ese sentido, como quiera que el ejecutante presentó la demanda ejecutiva transcurridos más de 10 meses desde que se hizo exigible y con anterioridad al fenecimiento del término para incoar la acción, se tiene que fue presentada de forma oportuna.

Sobre los requisitos del título ejecutivo.

Analizado el contenido de las sentencias que componen el título ejecutivo, y que fueron aportadas con la demanda, encuentra el Despacho que las referidas decisiones contienen una obligación clara, expresa y exigible y, teniendo en cuenta las sumas de la liquidación realizada por la parte ejecutante adjunta con la demanda, se tiene que cumple con los parámetros previstos en el artículo 430 del Código General del Proceso.

No obstante, el Despacho se abstendrá de librar mandamiento de pago respecto de la suma que resulte de la actualización de los valores correspondientes a prestaciones sociales (\$28.080.216,49) y aportes a seguridad social en pensiones (\$7.108.521,35), teniendo en cuenta que de la liquidación aportada por el actor, logra advertirse que los valores adeudados por estos conceptos fueron objeto de indexación, arrojando la suma solicitada en la presente acción ejecutiva. En otras

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Auto de 16 de marzo de 2023. Expediente N°: 25000-23-42-000-2017-05480-01 (3027-2022). Demandante: Berenice Ocampo Ocampo.

palabras, al presentar la demanda, el actor indexó los valores adeudados por prestaciones sociales y aportes arrojando la suma de \$28.080.216,49 y \$7.108.521,35 respectivamente.

Así mismo, resultaba improcedente aplicarle a un mismo capital intereses moratorios e indexación, en razón a que se estaría reconociendo doblemente la corrección monetaria, lo que en últimas implica un enriquecimiento sin justa causa a favor del acreedor.

Así las cosas, bajo una lectura garantista del derecho de acceso a la administración de justicia, el Despacho librará mandamiento de pago por las sumas solicitadas, con excepción de la actualización de las sumas antedichas, sin que ello quiera decir que sea éste el valor a pagar, por cuanto en el momento procesal oportuno se efectuarán las operaciones matemáticas a que haya lugar, con el fin de determinar las sumas reales adeudadas, en caso de existir.

Ahora bien, considerando que, consultado el proceso 11001-33-42-049-2018-00019-00, promovido por la señora Stephanie Briseth Grisales Franco en contra de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E., el cual dio origen a la presente acción ejecutiva, se encuentra desarchivado, y se encuentra en custodia de la Secretaría del Despacho, esta autoridad judicial se abstendrá de ordenar su desarchivo, y en su lugar ordenará que, por conducto de la Secretaría, se expidan e incorporen las piezas procesales correspondientes al título ejecutivo al proceso de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

IV. RESUELVE:

Primero. Librar mandamiento de pago contra la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E., a favor de la señora Stephanie Briseth Grisales Franco, así:

- Por la suma de \$28.080.216,49, por concepto de prestaciones sociales.
- Por la suma de \$7.108.521,35, por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, los cuales deberán pagarse al fondo de pensión al cual se encuentra afiliada la ejecutante.
- Por la suma de \$3.097.004,03, por concepto de intereses moratorios a partir del 22 de octubre de 2021 hasta el 15 de noviembre de 2022, más los que se generen a partir del 16 de noviembre de 2022 hasta que se verifique el pago total de la sentencia.

Segundo. Abstenerse de librar mandamiento de pago por concepto de la actualización de las sumas correspondientes a \$28.080.216,49 y \$7.108.521,35 por las razones expuestas en esta providencia.

Tercero. Notificar por estado electrónico esta providencia a la parte ejecutante, según lo establecido en el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

Cuarto. Notificar esta providencia personalmente a la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E., través de su representante legal, o a quien haga sus veces al momento de la presente notificación, y cualquier otra que determine la Secretaría, para que ejerzan los derechos de defensa y contradicción en los términos de los artículos 430 y 442 del Código General del Proceso.

Quinto. Notificar personalmente al Agente del Ministerio Público, en la forma prevista en los artículos 197 y 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 199 *ibidem*, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

Sexto. Notificar personalmente esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma prevista en los artículos 197 y 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 199 *ibidem*, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

Séptimo. Advertir a la Secretaría del Despacho que para la notificación del auto que libra mandamiento de pago, al agente del Ministerio Público y representante legal de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, **será necesario** que remita copia de este, de la demanda y sus anexos.

Octavo. No fijar el pago de gastos ordinarios del proceso que dispone el numeral 4 del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el entendido que la presente actuación no genera costos para su notificación, circunstancia que prevalecerá durante el trámite de este proceso, salvo que por actuación especial se requiera cubrir erogaciones que generen su fijación.

Noveno. Advertir a la entidad ejecutada que dispone de un término de cinco (5) días para cancelar la suma de dinero correspondiente y las que hay lugar a liquidar, o de diez (10) días para proponer excepciones. El término que concede el presente auto empezará a correr a los dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje, y el término respectivo iniciará a partir del día siguiente.

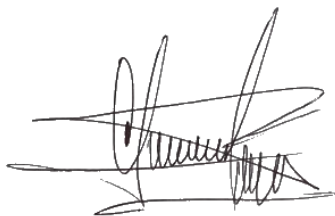
Décimo. Remitir a esta autoridad judicial la contestación de la demanda, del escrito que propone excepciones y de sus anexos a través de canales digitales. Todos los documentos en calidad de escritos se deberán allegar en **formato PDF**¹. No se recibirán en formato diferente ni en fotografía. Lo anterior, a efectos de la debida conformación y univocidad del expediente virtual, al correo correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co, donde se evidencie su **envío simultáneo** a la parte accionante a la dirección electrónica señalada en el escrito de demanda y al agente del Ministerio Público, al correo electrónico mroman@procuraduria.gov.co.

Décimo primero. Reconocer personería al abogado César Julián Viatela Martínez, identificado con cédula de ciudadanía 1.016.045.712, y portador de la tarjeta profesional 246.931 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderado de la parte ejecutante, en los términos del poder conferido.

Décimo segundo. Instar a las partes a cumplir con los deberes, referente al envío simultaneo a los demás sujetos procesales de los memoriales presentados a esta autoridad judicial, a través de correo electrónico, so pena de apertura de trámite sancionatorio y dar aplicación a las multas previstas en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.

Décimo tercero. Allegar a las partes con la comunicación de esta providencia el instructivo, vínculo o archivo para acceder al expediente virtual, garantizando así el debido proceso y la publicidad de las actuaciones dentro del radicado de la referencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MANUEL R. LAVERDE E.
JUEZ

AMGL



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA

JUEZ: MANUEL RICARDO LAVERDE ENCISO

Bogotá, D.C., 16 de junio de 2023.

Expediente: 11001-33-42-049-2023-00106-00
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.
Demandante: Jonathan Valencia.
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva.
Tema: Pensión de invalidez – Prescripción de mesadas.
Decisión: Admite parcialmente la demanda.

I. ASUNTO

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión de la demanda que por conducto de apoderado formuló¹ el señor Jonathan Valencia en contra de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, tendiente a que se declare la nulidad parcial de la Resolución 10572 de 28 de diciembre de 2021, mediante la cual se reconoció una pensión de invalidez a partir del 1 de junio de 2007 y ordenó el pago de la prestación a partir del 30 de marzo de 2018 por haber operado la prescripción.

Así mismo, deprecó la nulidad de la Resolución 3513 de 22 de agosto de 2022, mediante la cual se negó la solicitud de revocación directa *-parcial-* de la Resolución 10572 de 28 de diciembre de 2021.

II. CONSIDERACIONES

El control judicial de los actos administrativos.

El acto administrativo ha sido definido como (i) una declaración o manifestación unilateral de la voluntad, (ii) expedido en ejercicio de una función administrativa, (iii) encaminada a producir efectos jurídicos, bien sea para crear, modificar o extinguir una situación jurídica general o particular, (iv) que impacta los derechos u obligaciones de los asociados.

Precisamente, tanto la jurisprudencia como la doctrina han clasificado los actos administrativos con el fin de delimitar cuáles de ellos pueden ser objeto de control jurisdiccional; así, se ha considerado que coexisten tres tipos de actos administrativos:

¹ La demanda fue repartida al Despacho el 23 de marzo de 2023.

- Preparatorios: Aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo, y cuya finalidad es darle curso a dicho procedimiento, de suerte que sirven para darle impulso a la continuidad de la actuación de la administración.
- Definitivos: El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011² los define como aquellos que «decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación». Así, son aquellos actos que contienen la esencia del tema a decidir, pues crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.
- Ejecución: Son aquellos actos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión administrativa o judicial.

Por regla general, los actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional son los actos definitivos, pues se itera, son los únicos que, en principio, tiene la potestad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de los administrados. En efecto, el Consejo de Estado ha señalado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo únicamente se ocupa del estudio de los actos definitivos, expresos o fictos, que culminen un proceso administrativo, dado que gozan de presunción de legalidad, impactan en las relaciones, derechos y obligaciones de las personas, y gozan de ejecutividad y ejecutoriedad.

Bajo los anteriores supuestos, observa el Despacho que la Resolución 10572 de 28 de diciembre de 2021, se erige como un acto administrativo definitivo, y por tanto, susceptible de control judicial, en tanto que resolvió la situación jurídica del demandante; no ocurriendo lo mismo con la Resolución 3513 de 22 de agosto de 2022, la cual resolvió la solicitud de revocación directa parcial en contra del precitado acto administrativo.

Al respecto, el artículo 93 del CPACA incorpora la figura de la revocación directa de los actos administrativos, como un instrumento que le permite a las autoridades revocar sus propios actos de manera oficiosa o a solicitud de parte, cuando (i) sea manifiesta su oposición a la Constitución y la ley; (ii) no esté conforme al interés público o social, o atenten contra él o (iii) cuando se cause un agravio injustificado a una persona.

Ahora bien, los actos administrativos que niegan solicitudes de revocación directa, no son actos susceptibles de control judicial, en tanto que no tienen la virtualidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica, y consecuentemente, erigirse como un acto definitivo. Ello es así, debido a que el acto que resuelve la situación particular del administrado es precisamente el acto sobre el cual se solicita la revocación como muestra de su inconformidad frente a dicho acto.

Lo anterior se torna aún más evidente bajo la aplicación del artículo 95 del CPACA, el cual señala de manera clara y expresa que «[l]a revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la jurisdicción [...]».

² Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En adelante CPACA.

Respecto a lo anterior, y en consideración a la improcedencia del control jurisdiccional sobre actos que niegan solicitudes de revocación directa, el Consejo de Estado ha señalado que:

«En relación con ese último punto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que **el acto que niega la revocatoria directa no es demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puesto que no crea una situación jurídica nueva o diferente a la creada por el acto cuya revocatoria se pide.** Diferente ocurre cuando la administración accede a revocar el acto, puesto que ahí sí se genera una nueva situación jurídica frente al acto revocado. En este evento se entiende que un acto administrativo [el que revoca directamente] sustituye a otro [el revocado], constituyéndose en una decisión susceptible de ser demandada en vía judicial».³ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Por su parte, en auto de 23 de marzo de 2023, la Sección Segunda del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, reiteró que:

«En cuanto a la Resolución No RDP 21002 del 22 de mayo de 2017 que negó la solicitud de revocatoria directa invocada por la accionante Ana Alicia Vergara, es pertinente señalar que de tal figura jurídica pueden hacer uso tanto la administración como el administrado para que desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, que no estén conforme con el interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Es por tanto, un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que pueda cometerse en el ejercicio de la administración pública.

La jurisprudencia de esta Corporación sobre el particular ha precisado que el acto mediante el cual se decide la solicitud de revocación directa, por ser tomada en el curso de una actuación especial, no agota la vía administrativa y, por tanto, no es susceptible de recursos ni logra revivir los términos para interponer los mismos.

Igualmente, **el acto que niega la solicitud no constituye acto administrativo definitivo, ya que no hace parte de la actuación administrativa y no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo que se solicita revocar directamente, por lo cual no es susceptible de acción contencioso administrativa**».⁴ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Dicho lo anterior, el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagra como una de las causales de rechazo de la demanda, «[c]uando el asunto no sea susceptible de control judicial».

Sobre este asunto, el Consejo de Estado ha considerado que cuando los actos administrativos demandados no son pasibles de control judicial, puede ocurrir dos situaciones: la primera que la demanda sea objeto de rechazo, y la segunda, que se declare en la etapa correspondiente a la resolución de excepciones previas la ineptitud sustantiva de la demanda por demandarse actos no susceptibles de control; sin embargo, es deber del operador judicial, como director del proceso, hacer un control para sanear cualquier irregularidad que se presente en el proceso desde sus etapas más tempranas. Así lo ha considerado la Corporación:

«22. A más de lo anterior, encuentra esta Sala necesario indicar que el juez en su calidad de director del proceso y en virtud del control previo de admisibilidad de la

³ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Sentencia de 7 de octubre de 2016. Expediente N°: 11001-03-24-000-2014-00389-00 (21286). Demandante: Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Colombia. Reiterado en: Consejo de Estado, Sección Cuarta. Consejera ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. Auto del 8 de junio de 2017. Expediente N°: 13001-23-33-000-2015- 00122-01 (22303). Demandante: Tractocar S.A.

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejero ponente: Juan Enrique Bedoya Escobar. Auto de 23 de marzo de 2023. Expediente N°: 17001-23-33-000-2019-00456-01 (5351-2022). Demandante: Ana Alicia Vergara.

demanda, que implica las facultades de controlar y dirigir la litis en sus etapas tempranas, ya sea, para sanear cualquier irregularidad, llevar el proceso a su culminación exitosa o en su defecto, evitar el desgaste a la administración de justicia, debe propender por hacer un control temprano del proceso que permita advertir las falencias que presenta la demanda, de manera que, en el caso bajo estudio, al momento del realiza el estudio de admisibilidad se debió indicar que el acto acusado no era pasible de control jurisdiccional y consecuencia rechazarse, sin que fuere necesario que el proceso llegare a la etapa de audiencia inicial para que se estudiara de oficio la configuración de la excepción de inepta demanda.»⁵

En ese sentido, revisado el expediente, el Despacho encuentra que la demanda incoada reúne los requisitos señalados en los artículos 161, 162, 163, 164 y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA, por lo que procederá a su admisión respecto de la Resolución 10572 de 28 de diciembre de 2021.

Sin embargo, con fundamento en el numeral 3.º del artículo 169 del referido estamento procesal, rechazará la demanda respecto de la Resolución 3513 de 22 de agosto de 2022, como quiera que no es un acto administrativo susceptible de control.

En mérito de lo anterior, de conformidad con dispuesto en el artículo 171 del CPACA, el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá,

III. RESUELVE

Primero. Admitir la demanda formulada bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por el señor Jonathan Valencia en contra de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, respecto del estudio de legalidad de la Resolución 10572 de 28 de diciembre de 2021.

Segundo. Rechazar la demanda respecto de la pretensión de nulidad de la Resolución 3513 de 22 de agosto de 2022 por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Tercero. Notificar por estado electrónico a la parte demandante, como lo indica el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021 y atendiendo lo dispuesto en la Ley 2213 de 2022.

Cuarto. Notificar personalmente este proveído a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, a través de su representante legal, o a quienes haga sus veces al momento de la presente notificación, conforme lo preceptúa el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021. Para el efecto, **no será necesario** que la Secretaría remita copia de la demanda y sus anexos como lo indica el numeral 8 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.

⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia 6 de agosto de 2020. Expediente N°: 08001-23-33-000-2015-90104-01(1496-20). Demandante: Álvaro Enrique Osorio Cortínez.

Quinto. Notificar personalmente esta providencia al agente del Ministerio Público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021. Advertir a la Secretaría que debe remitirse además del auto admisorio, la demanda y sus anexos.

Sexto. Remitir al representante legal de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado copia electrónica de la providencia en conjunto con la demanda y sus anexos, conforme lo indica el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

Advertir a la entidad que tal comunicación no genera su vinculación como sujeto procesal, sin perjuicio de la facultad de intervención prevista en el artículo 610 del Código General del Proceso.

Séptimo. No fijar el pago de gastos ordinarios del proceso que dispone el numeral 4° del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el entendido que la presente actuación no genera costos para su notificación, circunstancia que prevalecerá durante el trámite de este medio de control, salvo que por actuación especial se requiera cubrir erogaciones que generen su fijación.

Octavo. Correr traslado de la demanda por el término de treinta (30) días, contados a partir del vencimiento del término contenido en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, a la demandada, al agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que contesten la demanda, propongan excepciones, soliciten pruebas, llamen en garantía y/o presenten demanda de reconvenición.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 y en la Ley 2213 de 2022, la parte deberá:

- Remitir a esta autoridad judicial la contestación de la demanda, del escrito que propone excepciones y de sus anexos a través de canales digitales. Todos los documentos en calidad de escritos se deberán allegar en **formato PDF**⁶. No se recibirán en formato diferente ni en fotografía. Lo anterior, a efectos de la debida conformación y univocidad del expediente virtual.
- Presentar las excepciones en escrito separado conforme lo establece el artículo 101 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del inciso segundo del parágrafo 2.° del artículo 175 del Código de Procedimiento

⁶**ACUERDO PCSJA20-11567 05/06/2020**, «Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor»[...] **Artículo 28.** Uso de medios tecnológicos en las actuaciones judiciales. Los jueces y magistrados utilizarán preferencialmente los medios tecnológicos para todas las actuaciones, comunicaciones, notificaciones, audiencias y diligencias, y permitirán a las partes, abogados, terceros e intervinientes actuar en los procesos mediante los medios tecnológicos disponibles, evitando exigir y cumplir formalidades presenciales innecesarias. Los memoriales y demás comunicaciones podrán ser enviados o recibidos, por el despacho, partes, apoderados e intervinientes, por correo u otro medio electrónico evitando presentaciones o autenticaciones personales o adicionales de algún tipo. De preferencia se usará el formato PDF para los documentos escritos enviados o recibidos por medios electrónicos, usando algún mecanismo de firma para identificar al autor o emisor del documento e identificándolo con el número del radicado del proceso cuando corresponda. [...]»

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

- Remitir la contestación de la demanda al correo oficial correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co., donde se evidencie su **envío simultáneo** a la parte accionante a la dirección electrónica señalada en el escrito de demanda y al agente del Ministerio Público, al correo electrónico mroman@procuraduria.gov.co.
- Allegar los anexos de la contestación en medio electrónico, los cuales deberán corresponder a los enunciados en su escrito de contestación, debidamente numerados.
- Indicar el canal digital donde debe ser notificado su representado, apoderado, testigos, perito y cualquier tercero que deba ser citado al proceso.
- Enviar el poder al correo electrónico del despacho con sus respectivos anexos en los términos del artículo 5° de la Ley 2213 de 2022, caso contrario se deberá acreditar su presentación personal ante notario, so pena de abstenerse el Despacho de reconocer personería adjetiva para actuar en el proceso.

Si se trata de abogado litigante inscrito en el Registro Nacional de Abogados, debe suministrar la dirección electrónica que coincida con la registrada en ese sistema de información.

Se les recuerda a los abogados litigantes inscritos en el Registro Nacional de Abogados del Consejo Superior de la Judicatura que deben registrar y/o actualizar su cuenta de correo electrónico, de conformidad con las directrices emitida por la Unidad de Registro Nacional de Abogados.

- Para la presentación del escrito de contestación de la demanda y similares, **solo serán admisibles aquellos mensajes de datos originados desde el correo electrónico suministrado en la contestación de demanda**, y que hubieren sido dirigidos al correo oficial del Despacho correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Noveno. Requerir a la demandada para que durante el término de traslado, aporte el expediente administrativo digitalizado en formato PDF, que contenga los antecedentes que dieron lugar a los actos acusados y que se encuentren en su poder, so pena de que el funcionario encargado se constituya en falta disciplinaria gravísima sancionable, de conformidad con el artículo 175 (parágrafo 1.º) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Décimo. Requerir a la parte demandada para que inste al Comité de Conciliación de la respectiva entidad a estudiar la viabilidad de conciliar en el presente proceso, previo a la fecha de la celebración de la audiencia inicial, de conformidad con lo establecido en el numeral 8.º del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021.

Teniendo en cuenta la precitada normativa, y de allegarse a fijar en la actuación fecha para la realización de audiencia inicial, se solicita enviar al correo electrónico

correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co con la debida antelación, el concepto del comité, acta y/o certificación que fue proferida en el trámite interno.

Décimo primero. Reconocer personería adjetiva al abogado **José Gregorio Correa Tapias** identificado con cédula de ciudadanía 19.874.711 y tarjeta profesional 344.575 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderado de la parte demandante en los términos del poder conferido; teniendo como dirección para las notificaciones judiciales amadeu900@gmail.com.

Décimo segundo. Instar a las partes a cumplir con los deberes establecidos en el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 y artículo 3.º de la Ley 2213 de 2022, referente al envío simultaneo a los demás sujetos procesales de los memoriales presentados a esta autoridad judicial, a través de correo electrónico, so pena de apertura de trámite sancionatorio y dar aplicación a las multas previstas en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.

Décimo tercero. Allegar a las partes con la comunicación de esta providencia el instructivo, vínculo o archivo para acceder al expediente virtual, garantizando así el debido proceso y la publicidad de las actuaciones dentro del radicado de la referencia.

Décimo cuarto. Esta providencia debe incorporarse al expediente digitalizado, organizado en OneDrive, ordenando alimentar simultáneamente el expediente en el sistema de información Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MANUEL R. LAVERDE E.
JUEZ