



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Bogotá, D. C., primero (1.º) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 47001-23-33-000-2018-00141-01 (3320-2020)
Demandantes: Sixta Elena Weffer Caballero
Demandado: Departamento de Magdalena

Temas: Derechos laborales – Proposición jurídica

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Asunto

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 16 de octubre de 2019 por el Tribunal Administrativo del Magdalena por medio de la cual denegó las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda¹

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², Sixta Elena Weffer Caballero presentó una demanda en orden a que se declare la nulidad del acto ficto presunto originado en la petición del 13 de enero de 2014³ mediante la cual se le negó el reconocimiento y pago de los salarios de los meses de mayo a diciembre de 2012 y de enero a diciembre de 2013, así como las primas de navidad y de vacaciones y el porcentaje del 15% sobre el salario base por prestar los servicios en zonas de difícil acceso por ambas anualidades.

¹ Folios 2 a 6.

² En adelante CPACA.

³ En la demanda se indicó que la petición era del 25 de abril de 2014; no obstante, esta no se encontró en el expediente, por lo que el tribunal consideró que se refería a la del 13 de enero de tal año y así lo expuso en audiencia inicial para sanear el proceso, ante lo cual las partes no presentaron objeciones. Folio 139.



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)
Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho solicitó:
i) ordenar el pago de los emolumentos enunciados, indexados, y; ii) condenar en costas a la demandada.

1.1.2. Fundamentos fácticos

Como hechos relevantes, se señalaron los siguientes⁴:

- Sixta Elena Weffer Caballero fue nombrada docente a través del Decreto 25 del 30 de julio de 1996, proferido por el alcalde del municipio de Ciénaga, Magdalena.
- En el año 2003, mientras prestaba el servicio en el corregimiento de Ríofrío del municipio de Zona Bananera, fue amenazada de muerte, igual que su esposo Víctor Bravo Salas.
- La Secretaría de Educación del departamento del Magdalena, a través del Decreto 866 del 19 de agosto de 2003, le confirió el estatus de «amenazado» y dispuso su reubicación de la institución educativa de Palermo, Sitio Nuevo.
- La entidad aludida expidió la Resolución 1014 del 11 de octubre de 2012 mediante la cual inició una actuación administrativa para verificar la situación de varios docentes que no prestaban el servicio, dentro de los que se encontraba incluida la actora, para verificar la ocurrencia de un abandono del cargo. El acto administrativo ordenó suspender el pago de los salarios.
- Con la Resolución 1181 del 7 de diciembre de 2012, la demandada decretó el cierre de la referida actuación y reanudó el pago de los salarios al no encontrar mérito para declarar el abandono del cargo de los docentes.
- A través de la Resolución 1189 de 2013, el departamento del Magdalena dispuso de nuevo su reubicación en la institución educativa Palermo del municipio de Sitio Nuevo. El rector del centro educativo informó el 24 de enero de 2014 que no existía carga académica para asignarle.
- La Secretaría de Educación del departamento del Magdalena, en razón de lo anterior, mediante la Resolución 240 del 21 de abril de 2014 la designó como docente en la institución San José del municipio de Sitio Nuevo en la que labora hasta la actualidad.
- La demandada adeuda un total de 20 meses de salarios y las prestaciones sociales causados en los años 2012 y 2013 y no ha dado respuesta a las

⁴ Folio 2.



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)
Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

peticiones presentadas y siempre se remite al concepto que emitió el 24 de enero de 2014 que indica razones jurídicas del porqué no deben pagarse los salarios a varios docentes, pese a no ser vinculante.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales, se señalaron los artículos 13, 23, 25 y 53 de la Constitución Política; las leyes 387 de 1997, 1448 de 2011; los decretos 1844 de 2007, 322 de 2013 y; las resoluciones 053 de 2016 y 1181 de 2012.

En cuanto al concepto de violación, expuso los siguientes argumentos⁵:

- Se vulneraron las disposiciones constitucionales porque i) se suspendió el pago de sus salarios sin tener en cuenta su condición de desplazada; ii) no se dio respuesta a las peticiones en las que reclamó su desembolso y, por el contrario, solo respondió con la remisión al concepto del 24 de enero de 2014 que no era vinculante por mandato de artículo 28 de la Ley 1437 de 2011; y iii) otros docentes en igual situación sí recibieron sus salarios y prestaciones sociales.

- La entidad desconoció el contenido de la sentencia T-795 de 2003 que protege a los docentes desplazados y amenazados y dispone el deber de su reubicación. Así mismo, no acató la sentencia T-731 de 2007 que resguarda el derecho de los docentes en tal condición a recibir los salarios.

- La demandada vulneró el derecho que otorgan las normas citadas en favor de la población desplazada docente a mantener su estabilidad económica, al negar el pago de los salarios, pese a que debía hacerlo si se está por fuera de la jurisdicción por razones de seguridad.

1.2. Contestación de la demanda

El departamento del Magdalena contestó la demanda⁶ y se opuso a las pretensiones con fundamento en las siguientes razones:

- No es cierto que a la demandante no se le hubiese atendido su reubicación, pues así se hizo a través de las resoluciones 189 de 2013 y 240 de 2014. Tampoco es verdad que no se dio respuesta a la petición.

- Propuso las siguientes excepciones:

«Inepta demanda por falta de requisitos formales de procedibilidad»: no se agotó la conciliación prejudicial que ordena el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

⁵ Folios 5 y 6.

⁶ Folios 74 a 81.



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)
Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

«Prescripción»: toda vez que se solicita el pago de salarios y prestaciones sociales por los años 2012 y 2013, en tanto se configuró esta excepción en razón a que la demanda fue presentada el 15 de diciembre de 2017, esto es después de los tres años que permite el Decreto 1848 de 1969.

«Inexistencia de causales de nulidad del acto administrativo»: dentro del proceso no se demostró la ocurrencia de alguna de las causales regladas en el artículo 137 del CPACA para desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo.

«Cobro de lo no debido»: a la demandante no le asiste derecho al pago de los salarios y prestaciones sociales que reclama, por cuanto durante el tiempo del cual requiere su pago no prestó el servicio.

«Inexistencia del acto ficto presunto demandado»: la entidad dio respuesta a la petición presentada el 13 de enero de 2014, por lo que no se configuró el acto administrativo referido.

«Buena fe»: la entidad ha actuado de acuerdo con la Constitución Política y la ley.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Magdalena en sentencia del 16 de octubre de 2019⁷ denegó las pretensiones de la demanda.

Para tal efecto, se pronunció en estos términos:

- Los artículos 60 y 68 del Decreto 2277 de 1979 disponen que la falta de carga académica no constituye causal de retiro del servicio del docente ni implica una suspensión en su remuneración. A su vez, el artículo 53 reguló que la suspensión provisional procede mientras se surte el proceso disciplinario, pero que después de 60 días debe culminar y, en caso de no emitirse una sanción, se deben pagar los salarios debidos al suspendido.

Así mismo, por mandato del artículo 10 de la Ley 715 de 2001 corresponde a los rectores de los centros educativos determinar la asignación académica de los docentes. Y, por disposición de lo reglado en el libro 2, parte 4, título 5 del Decreto 1075 de 2015 es al nominador a quien le compete tramitar los traslados o las reubicaciones temporales que por razones de seguridad soliciten estos servidores públicos, para garantizar su integridad y el trabajo en condiciones dignas.

- En el presente caso se configuró el silencio administrativo negativo y, por tanto, la existencia del acto administrativo ficto o presunto negativo. Es así, porque la petición del 13 de enero de 2014, aunque se respondió por la demandada mediante el Oficio

⁷ Folios 297 a 319.



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)
Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

ADF 092-2014 del 25 de abril de 2014, no obtuvo una verdadera respuesta, pues la entidad se limitó a remitir a la demandante a lo consignado en un concepto proferido por su oficina jurídica que, a luz del artículo 28 del CPACA, no crea situaciones jurídicas y no tiene carácter vinculante. En consecuencia, no decidió el derecho.

- La prescripción de los derechos laborales reclamados no ocurrió, por cuanto la demandante continúa en servicio activo como docente y mientras el vínculo laboral esté vigente esta no se causa, ya que solo se comienza a contar a partir de su finalización, de acuerdo con los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

- Se probó que a Sixta Elena Weffer Caballero en el año 2003 se le reconoció la condición de amenazada y se ordenó su traslado de la institución educativa Armando Estrada Flórez ubicada en el corregimiento de Riofrío del municipio de Zona Bananera al centro de educación María Alfaro de Osuna de Plato, Magdalena.

También se acreditó que regresó al primer municipio y permaneció allí hasta el 2006, momento en el que por razones de salud mental de su hijo fue trasladada al municipio de Palermo, Magdalena, en el que no se le asignó carga académica hasta el 2014; no obstante, recibió todos los salarios y prestaciones sociales sin prestar el servicio durante los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. Para los años 2012 y 2013 se suspendió el pago pese a que la Resolución 1181 de 2012 indicó que no había abandonado el cargo.

- Sixta Elena Weffer Caballero no tiene derecho al pago de los salarios y prestaciones sociales que reclama porque no prestó el servicio por 7 años y recibió tales emolumentos y, además, i) la condición de amenazada ocurrió en el año 2003 y no perduró en el tiempo, al punto que regresó a trabajar al lugar de donde fue desplazada y permaneció allí hasta el año 2006; ii) los traslados posteriores se dieron por razones de salud mental de su hijo; iii) no solicitó la asignación de carga académica; y iv) no hay prueba de que no le hubieran pagado los salarios de 2012 y 2013, por el contrario, la demandada certificó que ha hecho los pagos desde el 2005 al 2018.

1.4. El recurso de apelación

Sixta Elena Weffer Caballero interpuso recurso de apelación⁸ y expuso como argumento para la revocatoria de la sentencia que la entidad no debió suspender el pago de los salarios y prestaciones sociales, puesto que fue exonerada dentro del proceso disciplinario que se inició en su contra por abandono del cargo y no fue retirada en ningún momento de la nómina. Agregó que, si bien no se le asignó carga académica, los pagos debían hacerse hasta que se resolviera su situación laboral.

⁸ Folio 328.



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)
Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

1.5. Pronunciamiento en segunda instancia

1.5.1. Parte demandante

Sixta Elena Weffer Caballero no se pronunció en esta etapa procesal⁹.

1.5.2. Parte demandada

La parte demandada no se manifestó¹⁰.

1.6. El Ministerio Público

El Ministerio Público guardó silencio¹¹.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Para fijar el problema jurídico, la Sala debe dilucidar previamente, si en el presente caso la proposición jurídica formulada permite efectuar un pronunciamiento de fondo. Lo anterior comoquiera que se advierte que, para dar respuesta a la petición presentada por la demandante el 13 de enero de 2014, la demandada expidió el Oficio ADF 092-2014 del 25 de abril de 2014. En consecuencia, al tratarse de un presupuesto de la acción (art. 43 del CPACA), es un aspecto que debe quedar determinado de forma inequívoca.

En consecuencia, la Sala deberá resolver el siguiente interrogante:

¿En el presente caso se configuró la excepción de «indebida proposición jurídica», por no demandarse el acto administrativo definitivo que resolvió la situación jurídica particular Sixta Elena Weffer Caballero?

En caso de resultar negativa la respuesta a la pregunta anterior, la Sala deberá responder lo siguiente:

¿A Sixta Elena Weffer Caballero le asiste el derecho a que la demandada le pague los salarios y prestaciones sociales que reclama causados en los meses de mayo a diciembre de 2012 y de enero a diciembre de 2013?

2.1.1. Sobre la proposición jurídica completa que exige la Ley 1437 de 2011

⁹ Constancia secretarial. Folio 337.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)
Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

El artículo 104 del CPACA dispone:

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

Ahora, los litigios a los que se refiere la norma transcrita se promueven a través de los medios de control que el legislador previó, según la forma de expresión de la administración que se pretenda controvertir, tal y como se desprende de los artículos 135 a 148 del CPACA. En lo relevante al presente asunto, la nulidad y restablecimiento del derecho¹² es el mecanismo del que disponen quienes consideren lesionado un derecho subjetivo amparado por una norma jurídica, por virtud de un acto administrativo.

En relación con el concepto de acto administrativo, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha pronunciado en reiteradas oportunidades¹³, en el cual coinciden, de manera general, en una definición en la que están presentes varios elementos, a saber: manifestación unilateral de la voluntad, en ejercicio de una función administrativa, que modifica, crea o extingue una situación jurídica, es decir, que produce efectos jurídicos, los cuales se identifican como los elementos esenciales para la existencia del acto administrativo.

En ese contexto, la forma o el instrumento jurídico en el que está contenida esa manifestación de voluntad no es un elemento de la existencia, a menos que así lo exija expresamente la ley, como cuando se refiere a las ordenanzas y a los acuerdos expedidos por las asambleas departamentales o los concejos municipales o distritales, respectivamente. De ahí que es posible encontrar actos expresos contenidos en oficios, circulares, actas, memorandos, medios electrónicos, entre otros, incluso, se prevén actos verbales y tácitos. Ciertamente, en cuanto a este último, la falta de respuesta expresa por parte de la administración lleva a la sustitución de una voluntad jurídica y a su presunción, supuesto legal que se regula bajo la denominación del silencio administrativo negativo o positivo, según sea el caso, que lleva a la configuración de un acto ficto o presunto.

Ahora bien, en materia del acto ficto o presunto que resulta del silencio administrativo, como regla general, el sentido de la determinación administrativa que se puede presumir es la negativa (art. 83 del CPACA), esto es que la solicitud no ha sido acogida favorablemente, y los eventos en los cuales se puede entender como

¹² Artículo 138 del CPACA.

¹³ Al respecto, se pueden revisar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 22 de enero de 1988, radicación: 0549. Sección Cuarta, providencia del 4 de abril de 1986, radicación 0001. Sección Tercera, sentencia del 10 de febrero de 2000, expediente AC-9407 y sentencia del 4 de julio de 2002, radicado 73001-23-31-000-1999-9333-01 (19333). Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 14 de mayo de 2020, radicación: 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18).



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)
Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

positiva están regulados de manera expresa en normas especiales (art. 84 del CPACA)¹⁴.

De acuerdo con lo anterior, en nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario que se demande la decisión que contiene esa manifestación o declaración de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos, que puede estar contenida en uno o varios instrumentos jurídicos que, desde la Revolución Francesa, la doctrina administrativista ha denominado como actos administrativos y, así lo ordenan expresamente lo artículos 138 y 163 del CPACA.

La proposición jurídica así formulada permite al juez emitir un pronunciamiento de fondo y, de encontrar algún vicio en los elementos de validez o de valoración legal (conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico subordinado; competencia material, territorial, temporal, jerárquica o funcional del órgano emisor; real y adecuada motivación; formalidades en su expedición; fin legítimo y proporcionalidad), podrá analizar de qué forma se restablecerá el derecho conculcado. Lo contrario, le impide adelantar un análisis integral de la controversia.

2.1.1.1. Caso concreto. Configuración de la proposición jurídica incompleta

En el presente caso Sixta Elena Weffer Caballero demandó la nulidad del acto ficto presunto originado en la petición del 13 de enero de 2014 que le negó el reconocimiento y pago de los salarios de los meses de mayo a diciembre de 2012, de enero a diciembre de 2013, las primas de navidad y de vacaciones y el porcentaje del 15% sobre el salario base por prestar los servicios en zonas de difícil acceso por ambas anualidades.

Revisadas las pruebas aportadas al proceso, se encuentra acreditado que, contrario a lo afirmado en la demanda, la Secretaría de Educación del departamento de Magdalena sí dio respuesta expresa y de fondo a la petición presentada por la demandante.

En efecto, Sixta Elena Weffer Caballero solicitó el pago de los salarios y primas que dejó de percibir durante el 2011¹⁵, 2012 y 2013 como consecuencia de la investigación adelantada en su contra por el supuesto abandono del cargo¹⁶. La entidad respondió a través del Oficio ADF-092-2014 del 24 de abril de 2014¹⁷ en el que manifestó que «[e]n atención a su petición les adjunto concepto enviado por la oficina

¹⁴ Por ejemplo, en las particulares situaciones reguladas en los artículos 732 del Estatuto Tributario; 33, 37 y 316 del Estatuto Minero -Decreto 2655 de 1988; 25 y 16 de la Ley 80 de 1993; 63 de la Ley 9 de 1989; 13 del Decreto 1751 de 1991; 3 de la Ley 1188 de 2008; y 154 de la Ley 142 de 1994, entre otros.

¹⁵ Incluyó este año, pese a que la investigación por abandono del cargo se inició el 1 de octubre de 2012 mediante la Resolución 1014. Folios 11 y 12.

¹⁶ Folio 28.

¹⁷ Folio 106.



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)

Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

jurídica de la Secretaría de Educación del Magdalena, sobre la procedencia de pago de salarios dejados de percibir».

El concepto al que hizo alusión la entidad lo suscribió el coordinador de la oficina jurídica de la Secretaría de Educación el 23 de enero de 2014, esto es 9 días después de presentada la petición, y lo dirigió al área administrativa y financiera de esa unidad que finalmente respondió la solicitud. En el asunto del concepto se indicó que correspondía a la «[s]olicitud de concepto calendado 16 de enero de 2014. – Sixta Elena Weffer Caballero y Víctor Bravo Salas». En el documento, luego de citarse el artículo 1 del Decreto 1647 de 1967¹⁸ y 35, numeral 15, de la Ley 734 de 2002, frente a la petición se manifestó lo siguiente¹⁹:

«En consideración a lo anterior, como quiera que los docentes relacionados en el asunto de la referencia no han prestado sus servicios al departamento, no existe la obligación legal del ente territorial de reconocer el pago de los salarios presuntamente adeudados (...)

Por otra parte, la medida a que hace referencia el acto administrativo contenido en la Resolución 1014 del 11 de octubre de 2012, en ninguno de sus partes estableció la suspensión de salarios con efectos hacia el pasado (*ex tunc*) sino hacia el futuro (*ex nunc*). Suspensión, que desde luego, solo hace alusión al intervalo que existe entre el acto de apertura y el acto de cierre de la actuación. Por consiguiente, no es posible lo pretendido respecto del pago de los salarios correspondientes a periodos anteriores; además, si en gracia de discusión así se hubiere determinado, lo cierto es que nunca hubo una prestación real y efectiva del servicio que diera lugar a dicho reconocimiento.».

Según se advierte, el concepto expresó las razones de hecho y de derecho que sustentaron la negativa del pago de los salarios y prestaciones sociales pedidos por la demandante el 13 de enero de 2014. Por tanto, al adjuntarse al Oficio ADF-092-2014 del 24 de abril de 2014, lo que hizo la entidad demandada fue soportar en él la negación del derecho, lo que es razonable por ser el área jurídica de la unidad y, por tanto, la que mejor conocimiento tiene sobre el tema. Los razonamientos contenidos en el aludido concepto fueron invocadas como motivación y hacen parte de la respuesta, lo que implica que no se trataba de un documento ajeno a la materia de decisión, máxime cuando fue expedido de manera específica para responder la solicitud presentada por Sixta Elena Weffer Caballero, por lo que no era necesario transcribirlo de nuevo en el oficio aludido.

Así las cosas, se infiere que, en el *sub examine* no se configuró el silencio administrativo negativo y, por tanto, no había lugar a declarar la existencia del acto ficto demandado como lo hizo el *a quo*. Por tal razón, la Sala declarará probada en esta instancia la excepción de «indebida proposición jurídica» al no demandarse el acto administrativo definitivo que resolvió la situación particular y concreta de la demandante, esto es, el Oficio ADF-092-2014 del 24 de abril de 2014, de acuerdo con el mandato del artículo 163 del CPACA.

¹⁸ «Por el cual se reglamentan los pagos a los servidores del estado».

¹⁹ Folios 26 y 27.



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)
Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

En todo caso, se precisa que, aunque se aceptara la existencia del acto ficto presunto negativo que se enjuició y que, además aquel se encuentra afectado de nulidad, no habría sido posible decretar el restablecimiento del derecho, por cuanto se configuró la prescripción de los derechos reclamados al presentarse la demanda cuando ya había fenecido el término prescriptivo regulado en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

En efecto, el derecho a reclamar el pago de los salarios dejados de recibir con ocasión de la orden impartida en la Resolución 1014 del 1 de octubre de 2012²⁰ era exigible, de haberse encontrado probada la causal de nulidad del acto ficto, a partir de la expedición de la Resolución 1181 **del 7 de diciembre de 2012**²¹ ya que así lo indicó esta y, además, porque los artículos 53 y 54 del Decreto 2279 de 1979 prescriben que el pago de los salarios retenidos procede una vez culminado el trámite disciplinario con la decisión favorable para el docente. Por tanto, la demandante contaba con tres años a partir de esa fecha para reclamarlos y al presentar la petición el **13 de enero de 2014** suspendió el término por un periodo igual que vencía **el 13 de enero de 2017**.

De este modo, al radicar la demanda el **15 de diciembre de 2017** lo hizo cuando el término que le otorgaban los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969 ya había transcurrido, por ende, se configuró la prescripción extintiva del derecho exigido.

Al margen de esta última apreciación, la Sala declarará probada de oficio, de acuerdo con la facultad otorgada por el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011²², la excepción de «indebida proposición jurídica» de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, no habrá lugar a responder el segundo interrogante planteado en esta providencia, pues su resolución implica un estudio de fondo de la demanda, lo que no es posible por cuanto no se demandó el acto administrativo definitivo.

Por último, es de anotar que con lo anterior no se desconoce la condición de apelante única de la demandante ni el principio de la *non reformatio in pejus*, toda vez que la providencia de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, de manera que no se desmejora su situación.

2.5. Costas

²⁰ Folios 11 y 12.

²¹ Folios 14 a 16.

²² La norma indica: « [...] decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada». Sobre el ejercicio de esta facultad oficiosa para declarar la excepción de prescripción extintiva se puede consultar la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 25 de noviembre de 2021. Radicación: 08001-23-33-000-2014-01127-01(1002-21). Actor: Keila Margarita Álvarez Navarro



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)
Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

La norma que prevé la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo es el artículo 188 del CPACA, la cual dispuso:

«Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal».

Para la Sala, la palabra «disponer» a la que hace referencia la norma enunciada, no presupone la causación de costas *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que haya lugar a su imposición, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución.

Por ello, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones, corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.²³

Esa ponderación se realiza teniendo en cuenta si existieron acciones temerarias, dilatorias que obstruyan o dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento y de verificar que en el expediente aparezca probado si se causaron dichas costas.

En el caso concreto, como no se evidenció que la parte vencida actuase con temeridad o mala fe, ni se advirtió conducta o circunstancia irregular en el transcurso del trámite procesal, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante.

3. Conclusión

Con fundamento en lo expuesto, la Sala concluye que en el presente caso se configuró la excepción de «indebida proposición jurídica», por cuanto no se demandó el Oficio ADF-092-2014 del 24 de abril de 2014, acto administrativo definitivo que resolvió la situación jurídica particular de Sixta Elena Weffer Caballero.

En esas condiciones, se revocará la sentencia proferida el 16 de octubre de 2019 por el Tribunal Administrativo del Magdalena que negó las pretensiones de la demanda y en su lugar se declarará probada la excepción «inexistencia de proposición jurídica».

²³ En el mismo sentido - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 1 de diciembre de 2016, radicación 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014).



Radicado: 47001-23-33-000-2018-00191-01 (3320-2020)
Demandante: Sixta Elena Weffer Caballero

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Primero. – Revocar la sentencia proferida 16 de octubre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Magdalena que negó las pretensiones de la demanda presentada por Sixta Elena Weffer Caballero contra el departamento del Magdalena, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. – Declarar probada de oficio la excepción de «indebida proposición jurídica» que impide emitir un pronunciamiento de fondo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero.- Sin condena en costas en esta instancia.

Cuarto. – Devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones en el aplicativo SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado Electrónicamente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Firmado Electrónicamente

CARMELO PERDOMO CUÉTER
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.