



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**PROCESO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 110013335-012-2018-000268-00  
**ACCIONANTE:** JAIME ALBERTO ACOSTA CARVAJAL  
**ACCIONADA:** NACIÓN-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

**ACTA 319 – 2020  
AUDIENCIA PRUEBAS, ALEGACIONES Y FALLO  
ARTÍCULOS 181 y 182 DE LA LEY 1437 DE 2011**

En Bogotá D.C. a los 27 días del mes de octubre de 2020, siendo las 10:00 a.m. fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia virtual en la plataforma Teams según el Decreto 806 del 4 de junio del 2020, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá, constituyó audiencia pública con la asistencia de los siguientes.

**INTERVINIENTES**

**Parte demandante:** Dr. Enrique Alberto Celis Duran. Se deja constancia que este apoderado se identificó en la etapa de lectura del fallo

**Parte demandada:** Dr. María del Pilar Salcedo Diaz

**PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA**

La señora juez informó a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

- Saneamiento del Proceso
- Decreto de pruebas
- Alegaciones finales
- Sentencia

**SANEAMIENTO DEL PROCESO**

Se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento. Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que deba ser saneada y como quiera que el Despacho tampoco evidencia causal que invalide lo actuado, se da por agotada la etapa de saneamiento del proceso.

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.**

**DECRETO DE PRUEBAS**

En audiencia inicial celebrada el 09 de septiembre de 2020, se ordenó a la entidad accionada aportar copia del expediente de indagación preliminar No. 062 de 2017, seguida contra el accionante. Mediante correo electrónico el 16 de septiembre se allegó la documentación requerida y se envió copia a la parte actora. En este sentido, se incorpora al plenario el material probatorio allegado.

Así las cosas, como no quedan pruebas pendientes por practicar, se declara cerrada esta etapa.

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.**

## ALEGACIONES FINALES

Se concede el uso de la palabra a las partes para que presenten sus alegaciones finales. Los argumentos expuestos quedan consignados en la videograbación anexa.

### FALLO

#### Problema Jurídico

Determinar si los documentos presentados por el actor como justificación de su inasistencia a trabajar entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017, cumplen los requisitos exigidos por la ley para ser tramitados como una incapacidad médica. En consecuencia, si las resoluciones acusadas están viciadas de nulidad en cuanto no aceptó dichos documentos como incapacidad

#### 1. Marco Normativo

El **Decreto 1737 de 2009**<sup>1</sup> por medio del cual se regulan aspectos del pago de la remuneración de los servidores públicos y que se encontraba vigente para la época de los hechos que suscitaron la presente litis, dispuso que la remuneración a los servidores públicos del Estado corresponderá a servicios efectivamente prestados. Así lo señala la citada normatividad:

*“Artículo 1°. El pago de la remuneración a los servidores públicos del Estado corresponderá a servicios efectivamente prestados, los cuales se entenderán certificados con la firma de la nómina por parte de la autoridad competente al interior de cada uno de los organismos o entidades.*

*Artículo 2°. El jefe inmediato deberá reportar al jefe de personal, o a quien haga sus veces, la inasistencia a laborar del personal a su cargo. La ausencia de este reporte será sancionado de conformidad con lo señalado en la Ley 734 de 2002.*

*El servidor público que no concorra a laborar, dentro de los dos días hábiles siguientes deberá informar a la dependencia de talento humano o a la que haga sus veces, los motivos que ocasionaron su ausencia. Cuando los motivos no constituyan justa causa de conformidad con las normas legales o no se justifique la inasistencia, el funcionario responsable de ordenar el gasto deberá descontar el día o los días no laborados.*

*El descuento se hará sin perjuicio de las actuaciones que se deriven del incumplimiento de los deberes inherentes a la condición de servidores públicos, previsto en la normatividad vigente.”*

En este sentido, si un funcionario no concurre a prestar sus servicios deberá justificar su inasistencia dentro de los dos días hábiles siguientes, so pena que le descuenten los días no laborados.

Ahora bien, dentro de las situaciones administrativas que justifican la ausencia del puesto de trabajo, se encuentra la licencia por enfermedad. El otorgamiento de este tipo de licencias se encuentra reglado en el **Decreto 648 de 2017** que en su artículo 1° modificó el artículo 2.2.5.5.11 del **Decreto 1083 de 2015**:

**ARTÍCULO 2.2.5.5.11 Otorgamiento de la licencia por enfermedad.** La licencia por enfermedad se autorizará mediante acto administrativo motivado, de oficio o a solicitud de parte, previa la certificación expedida por autoridad competente.

---

<sup>1</sup> Derogado por el Decreto 51 de 2018.

*Una vez conferida la incapacidad, el empleado está en la obligación de informar a la entidad allegando copia de la respectiva certificación expedida por la autoridad competente.*

*PARÁGRAFO. El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se adelantará de manera directa por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS, de conformidad con lo señalado en el artículo 121 del Decreto Ley 019 de 2012. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.*

*De lo transcrito se colige que cuando a un servidor se le otorga una incapacidad médica, este tiene la obligación de informar dicha situación a la entidad empleadora para que mediante acto administrativo autorice la correspondiente licencia. Asimismo, le impone el deber al empleador de tramitar las incapacidades que deban ser pagadas por el Sistema General de Seguridad Social en Salud*

*En este punto debe resaltarse que, la obligación que tiene el trabajador de informar sobre las incapacidades prescritas, cobra mayor importancia atendiendo el parágrafo 1° del artículo 3.2.1.10 del Decreto 780 de 2016 conforme al cual, los dos (2) primeros días de incapacidad originada por enfermedad general serán a cargo de los respectivos empleadores, y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y hasta el día noventa (90) se reconocerán las dos terceras partes del sueldo y, la mitad del mismo por los noventa (90) días siguientes, es decir hasta el día ciento ochenta (180)*

## **2. De las incapacidades médicas.**

*Al respecto precisa el Despacho que en el Sistema General de Seguridad Social no hay norma que defina expresamente el concepto de incapacidad médica, sin embargo, en su momento, el artículo 1 de la Resolución 2266 de 1998<sup>2</sup>, la describió como el estado de inhabilidad física o mental de una persona que le impide desempeñar en forma temporal o permanente su profesión u oficio.*

*Sobre el tema de las incapacidades, el Ministerio de Salud y Protección Social en cumplimiento de lo reglado en el Decreto Ley 4107 de 2011 y Decreto 2562 de 2012, que le impone entre otras funciones la de fijar la política en materia de salud y protección social, emitió concepto señalando:*

*“(…) se debe aclarar, que no existe dentro de la normativa que regula el SGSSS, disposición alguna que exonere a los médicos o a las IPS de la responsabilidad de expedir el certificado de incapacidad sin causa justificada, toda vez que éste, es un documento que emite el médico u odontólogo tratante suscrito a la EPS del afiliado, en el que debe constar como mínimo: la inhabilidad, el riesgo que la origina y el tiempo de duración de la incapacidad temporal del afiliado.*

*(…) dentro de las responsabilidades del Médico tratante, está la de expedir las certificaciones del caso cuando el paciente las requiera y una de ellas es la del certificado de incapacidad, inicialmente por el término de la posible hospitalización de acuerdo a los protocolos de tratamiento con internación que según la patología se prevea para el paciente. En adelante obrará la prórroga de las incapacidades de acuerdo a la Resolución 2266 del 1996 del Instituto del Seguro Social…”*

*Ahora bien, de conformidad con la normativa anterior, debe señalarse que la regla general en el SGSSS-, es que la incapacidad sea reconocida por la EPS una vez*

---

<sup>2</sup> Por la cual se reglamenta el proceso de expedición, reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones económicas por incapacidades y Licencias de Maternidad en el Instituto de Seguros Sociales.

*ésta es expedida por el profesional adscrito o perteneciente a la misma. En este caso, si la incapacidad es concedida por una institución o profesional de la salud ajeno a la Entidad Promotora de Salud, ésta deberá ser transcrita. En tal sentido, debe indicarse que no existe una norma que regule de forma expresa lo que constituye la transcripción de incapacidades, no obstante, siempre se ha entendido por ésta, como aquel trámite en virtud del cual la EPS traslada al formato oficial de la entidad el certificado expedido por el odontólogo o médico en ejercicio legal de su profesión, pero no autorizado por la Entidad Promotora de Salud para hacerlo.*

*De lo anterior se concluye que, la expedición de las incapacidades médicas por parte de las EPS, están fundamentadas en el pronunciamiento que emita el médico tratante de acuerdo con el estado de salud del paciente. Así lo expresó la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-723/14, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa:*

*“(…) El reconocimiento y pago de prestaciones laborales, tales como las incapacidades, constituye uno de aquellos emolumentos económicos y sociales destinados a sustituir el salario durante el periodo en que conforme lo indiquen los médicos tratantes la persona debe permanecer inactiva por razones de salud debidamente certificadas. Su ocurrencia puede tener origen en una enfermedad general o profesional que sufra el trabajador, o en el acaecimiento de un accidente laboral”. (Negrilla fuera de texto)*

*Bajo estas consideraciones pasa el Despacho a analizar la situación particular del accionante, con el fin de establecer si la ausencia del accionante en su lugar de trabajo estuvo justificada por una incapacidad médica.*

### **3. Caso concreto.**

#### **3.1. De las pretensiones y su fundamento.**

*La parte actora solicita la nulidad de las Resoluciones 7589 de 25 de septiembre de 2017, 8737 de 09 de noviembre de 2017 y 9757 del 01 de diciembre de 2017, que ordenaron el descuento de 06 días de salario al señor JAIME ALBERTO ACOSTA CARVAJAL. Como consecuencia de lo anterior, se ordene el reintegro de dichos emolumentos con los respectivos intereses.*

*Como fundamento de sus pretensiones argumenta que los actos acusados adolecen de falsa motivación, por cuanto la administración omitió el deber de tramitar la licencia por enfermedad, desconociendo sin fundamento legal la incapacidad de 12 de septiembre de 2017 y las terapias realizadas durante los días 12, 13, y 14 de septiembre de 2017*

#### **3.2. De lo probado en el Proceso**

- *Con oficio I-EUSWHT-17-2150 de 23 de agosto de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se otorgó un permiso remunerado al señor JAIME ALBERTO ACOSTA CARVAJAL del 30 de agosto al 1 de septiembre de 2017, en su calidad de Ministro Plenipotenciario en el Consulado de Colombia en Newark - Estados Unidos, cuya justificación fue la práctica de unos de exámenes médicos. (fl.117)*
- *A través de Resolución 7427 de 19 de septiembre de 2017, la demandada validó 7 días de incapacidad al señor ACOSTA CARVAJAL a partir del 05 de septiembre de 2017 y dispuso que debía reintegrarse a su cargo el 12 de septiembre de 2017. (fl.119)*
- *Mediante Resolución 7589 de 25 de septiembre de 2017, la Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, ordenó el descuento de seis (6) días de salario al hoy demandante por no asistir a trabajar entre el 12 y el 17 de septiembre de 2017. (fl.8)*

- *Contra esta última resolución el actor interpuso recurso de reposición y apelación, argumentando que la atención recibida en Colombia fue autorizada por la Póliza Médica. Aunado a ello adujo que se reintegró a sus funciones el 15 de septiembre de 2017. Como soporte de su afirmación aportó copia del pase de abordar del vuelo Bogotá-Newark el día 14 de septiembre, orden médica firmada por el Dr. Carlos Naranjo el 12 de septiembre de 2017 donde le formula al señor Jaime Alberto Acosta 15 sesiones de Fisioterapia (fl.22) y extracto de la Historia clínica del demandante, firmada por la Dra. Natalia María Vélez, en la cual se lee que en los días 12, 13 y 14 de septiembre de 2017 le realizaron 3 sesiones de fisioterapia (fl. 23)*
- *Atendiendo los anteriores argumentos la Coordinadora de nóminas y prestaciones sociales de la accionada, el 11 octubre de 2017 solicitó a la ejecutiva de cuenta de JLT Valencia & Iragorri Corredores de Seguros S.A., le indicara si el extracto de la historia clínica aportada por el actor y la fórmula de las fisioterapias ordenadas era válida como una incapacidad, a lo cual la ejecutiva en la misma fecha informa que dichos documentos solo constituyen un informe médico (fl. 128).*

### **3.3. Análisis del Despacho**

*De la situación fáctica probada en el proceso el Despacho advierte que, al señor JAIME ALBERTO ACOSTA le fue concedida y debidamente validada incapacidad médica con Resolución 7427 desde el 05 de septiembre y hasta el 11 del mismo mes y año. Dicho acto administrativo dispuso expresamente que el funcionario debía reincorporarse a sus labores el 12 de septiembre. En este sentido, como el accionante no se presentó a laboral en esa fecha, le correspondía, según la obligación de que trata el art. 2° del Decreto 1737 de 2009, justificar su inasistencia dentro de los dos días hábiles siguientes.*

*Ahora bien, se encuentra acreditado que solo con ocasión a la decisión adoptada por la administración de descontar 6 días de salario al señor ACOSTA CARVAJAL, este el 04 de octubre de 2017 presenta orden médica firmada por el Dr. Carlos Naranjo que le fórmula 15 sesiones de Fisioterapia y extracto de su historia clínica firmada por la Dra. Natalia María Vélez, que da cuenta que en los días 12, 13 y 14 de septiembre de 2017 le realizaron 3 sesiones de fisioterapia. Con estas documentales pretendía el funcionario le fuera otorgada licencia por enfermedad. Así, analizados por esta juzgadora los referidos archivos médicos se observa que los mismos no cumplen los requisitos que ha establecido la jurisprudencia constitucional y el Ministerio de Salud para ser tenidas como incapacidad, esto es, no contienen la inhabilidad y el tiempo de duración que consideraba el médico tratante que el demandante debía permanecer inactivo por sus condiciones de salud. Allí solo se contempla un diagnóstico de lumbalgia y el tratamiento recomendado, de lo cual se concluye que no era jurídicamente viable para la administración convalidar dicho dictamen como una incapacidad médica.*

*De otro lado, argumenta el apoderado demandante que, el Ministerio de Relaciones Exteriores omitió tramitar el reconocimiento de la incapacidad, incumpliendo así la obligación que impone el Decreto 648 de 2017 en su artículo 1° que modificó el artículo 2.2.5.5.11 del Decreto 1083 de 2015. Al respecto precisa esta judicatura que la obligación impuesta en el párrafo de la referida normatividad atañe a los eventos en los cuales las incapacidades superan los 3 días y el pago de estas se encuentra a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Situaciones que de igual manera requieren que el servidor cumpla con la carga de informar a la entidad sobre la incapacidad otorgada para que la administración pueda proceder de conformidad. Así, para el caso de marras se tiene que el actor informó sobre la presunta incapacidad solo al ser notificado del descuento por no asistir a trabajar, documentos que en su momento fueron tramitados por la entidad para convalidar la incapacidad ante la póliza Médica, que hace las funciones de EPS para el caso de los funcionarios públicos en el exterior, pero que se reitera, por no cumplir con las exigencias mínimas que deben tener las incapacidades no fue posible proferir el respectivo acto que otorgara la licencia por enfermedad.*

*Reprocha la parte demandante que los actos acusados afirman que él se incorporó a sus labores hasta el 18 de septiembre de 2017, cuando la realidad es que se presentó a trabajar desde el 15 de septiembre. Sustenta su afirmación con el boleto de pase de abordar del*

vuelo Bogotá-New York de 14 de septiembre, aseverando que un funcionario del consulado lo recogió y lo llevó hasta su lugar de trabajo. En este punto se tiene que en efecto conforme con el referido boleto el actor salió de Medellín a New York el 14 de septiembre de 2017 a las 9:30 p.m. No obstante, ni en sede administrativa ni en esta instancia judicial, se acreditó que el actor acudió a laborar al consulado el 15 de septiembre de 2017. De manera que no logró desvirtuar lo informado por la funcionaria DESIDERIA CEPEDA encargada de las funciones del señor JAIME ACOSTA durante la licencia otorgada y quien manifestó que este se había reintegrado a sus labores hasta el 18 de septiembre. En este punto debe resaltarse que dentro de la Indagación preliminar 062 de 2017, adelantada por la ausencia laboral del accionante para esas fechas, el operador disciplinario encontró que "(...) el día 15 de septiembre de 2017 regresó a Newark en horas de la mañana. Al respecto, de una parte, el investigado manifestó que ese 15 de septiembre se reincorporó a sus funciones, sin embargo, los testimonios manifiestan no poder corroborar este hecho, ya que no lo vieron y la puerta de ingreso a su oficina es independiente". Resta anotar que, en estos casos, la carga de la prueba no la tiene quien señala la omisión sino el que asegura haber realizado el hecho positivo, es decir, correspondía al actor demostrar que sí había ido a laborar.

Finalmente, en lo relacionado con el archivo de la investigación disciplinaria, que según el demandante debe tenerse en cuenta, pues en su sentir, allí se encontraron justificadas las ausencias del funcionario ACOSTA CARVAJAL, este estrado judicial precisa que la actuación disciplinaria es independiente al trámite de descuentos de salarios. Ello por cuanto la finalidad del proceso disciplinario está orientada a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público y castigar las faltas que interfieran con las funciones estipuladas. Como en dicha investigación disciplinaria no se evidenció que en la ausencia del demandante la buena marcha de la administración se haya visto afectada la acción fue archivada. Argumento que no puede trasladarse a la actuación del descuento de salarios que tiene un carácter puramente resarcitorio y en salvaguarda del erario público, que se ve afectado al pagarse unos servicios que no fueron prestados.

En este orden de ideas, las justificaciones de la inasistencia que alega el apoderado de la actora valieron para que la administración archivara la investigación, pero no para que se justifique dejar de exigir el reembolso, porque el pago, como se dijo, corresponde a la retribución directa del servicio, cuyas excepciones no fueron debidamente tramitadas o demostradas por el funcionario ACOSTA. Tramite que estaba a cargo del empleado y no de la entidad de acuerdo a lo señalado en la parte normativa y jurisprudencial relacionada en esta providencia

Bajo estas consideraciones como no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de la cual gozan los actos acusados, se denegarán las pretensiones.

### **CONDENA EN COSTAS**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado<sup>3</sup>, se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo. En el presente caso se condena a la parte actora a pagar por concepto de costas el equivalente al 20% del S.M.M.L.V., habida cuenta que la entidad tuvo que nombrar apoderado para que representara sus intereses, lo que por obligación le generó gastos.

De otro lado, el Despacho dispone destinar el remanente de lo consignado para gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para su funcionamiento.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

---

<sup>3</sup> Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)A

**RESUELVE**

**PRIMERO. NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones suscritas en el presente fallo.

**SEGUNDO. CONDENAR EN COSTAS** a la parte actora, a favor de la entidad demandada con el 20% del S.M.M.L.V, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. DESTINAR** los remanentes de los gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias, previas las anotaciones respectivas

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

Las partes cuentan con el término de ley para interponer recursos.

**El apoderado de la parte actora interpone recurso de apelación que sustentará en el término de ley.**



**YOLANDA VELASCO GUTIERREZ**  
**JUEZ**



**FERNANDA FAGUA**  
**SECRETARIA AD HOC**