



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

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

Magistrado ponente: Néstor Javier Calvo Chaves.  
Radicación: 11001-33-35-012-**2018-00268-01**.  
Demandante: Jaime Alberto Acosta Carvajal.  
Demandado: Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.  
Asunto: Descuentos salariales y prestacionales por inasistencia a labores.  
Sentencia de segunda instancia.

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fols. 199-203) contra la sentencia proferida el 27 de octubre de 2020 por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda (fols. 195-198).

**I. RESUMEN DE LA DEMANDA**

En el libelo, en resumen, se formulan las siguientes **pretensiones** (fol. 2): **1)** Declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución N° 7589 del 26 de septiembre de 2017, confirmada por las Resoluciones N° 8737 del 9 de noviembre y 9557 del 1° de diciembre de 2017, todos proferidos por la entidad demandada; **2)** ordenar el reintegro a favor del demandante de los dineros que le fueron descontados de su salario durante el 12 al 17 de septiembre de 2017, por valor de USD4.253.02, a la tasa de cambio de la fecha en que se hizo efectivo el descuento; **3)** ordenar la reliquidación de todas las prestaciones sociales de 2017 y 2018 que resultaron afectadas por el descuento y, consecuentemente, el pago de las diferencias que resulten a favor del demandante; **4)** ordenar el pago de los intereses moratorios corrientes sobre la suma de USD4.253.02, a la tasa de cambio vigente a la fecha del descuento y hasta el día en que se realice la devolución efectiva al demandante; y **5)** disponer que la demandada, frente a un acto injusto y arbitrario, ofrezca disculpas al demandante.

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

Como **fundamento fáctico** (fols. 2-3) de las súplicas de la demanda se adujo que la entidad demandada, mediante Resolución 7589 del 26 de septiembre de 2017, ordenó el descuento de seis (6) días de salario al demandante, comprendidos entre el 12 al 17 de septiembre de 2017.

Anotó que, en el trámite de los recursos, el demandante aportó las pruebas de su incapacidad, igualmente adjunto la certificación de las terapias que le realizaron durante 12, 13 y 14 de septiembre de 2017, siendo ese un tratamiento que fue autorizado por la póliza médica. Así mismo, el demandante adjuntó su pasabordo en el que consta que regresó a los Estados Unidos el 14 de septiembre de 2018 para reintegrarse a sus funciones como cónsul.

Finalmente, destacó que el 11 de octubre de 2017 le fue comunicado al demandante, por parte de la entidad demandada, la apertura de indagación preliminar de un proceso disciplinario, por motivos de los hechos previamente reseñados, en tanto supuestamente no justificó su incapacidad durante el 12 al 14 de septiembre de 2017.

El apoderado de la parte demandante invocó como **normas violadas** (fol. 3) los artículos 4, 6, 21, 25, 29, 122, 123, 125 y 209 de la Constitución Política; 1º, modificadorio del artículo 2.2.5.5.11 y siguientes del Decreto 1083 de 2015; y 2 del Decreto 1737 de 2009.

Como **concepto de violación** (fols. 3-5) sostuvo que la incapacidad médica del demandante durante los días 12, 13 y 14 de septiembre de 2017 fue aportada dentro del trámite administrativo, razón por la cual era deber de la autoridad demandada expedir la licencia por enfermedad, tal y como lo dispone expresamente el artículo 1º del Decreto 648 de 2017, en cuanto determina que *“en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento”*.

Agregó que la incapacidad médica expedida por el médico ortopedista del 12 de septiembre de 2017, así como las terapias que le realizaron al demandante entre el 12 al 14 de septiembre de 2017, fueron un tratamiento que fue autorizado por la póliza médica, razón por la cual constituyen justificación de la inasistencia a laborar por parte de aquél, sin embargo, para la entidad, sin argumentos legales y habiendo omitido el aludido deber de tramitar la licencia por enfermedad desconoció el valor de justificación de la ausencia. Finalmente, señaló que el demandante el 14 de

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

septiembre se trasladó desde Bogotá a Nueva York, sin valorarse siquiera el tiempo de esa distancia.

## II. RESUMEN DE LA CONTESTACIÓN

La entidad demandada en su escrito de contestación (fols. 55-59) se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestando que, tal y como reposa en los actos acusados, el demandante no allegó incapacidad médica durante el 12 al 14 de septiembre de 2017, puesto que lo aportado en el recurso de reposición contra la Resolución 7589 de 2017, “*por la cual se ordena el descuento de unos días de salario*”, fue un resumen de la historia clínica, la cual no cumple con los requisitos para ser considerada una incapacidad y, adicional a ello, no surtió el trámite para ser validada por la administración como tal, como así se verificó con la póliza médica, quien mediante correo electrónico del 11 de octubre de 2017, afirmó que el soporte sólo corresponde a un informe médico y/o evolución médica y no es una incapacidad.

Aludiendo al Decreto 648 de 2017, artículo 1 modificadorio del 2.2.5.5.11, señaló que resulta claro que, una vez conferida la incapacidad, el empleado está en la obligación de allegar copia de esa incapacidad expedida por la autoridad competente, lo cual sería el médico tratante el único facultado para expedirla y, una vez proferida, es obligación del empleado allegarla al empleador para que éste proceda a realizar el trámite para su reconocimiento.

Con base en ello, sostuvo que en el *sub examine* el demandante no allegó durante los días de su ausencia incapacidad alguna expedida por el médico tratante, sino que fue con ocasión de la expedición de la Resolución N° 1589 de septiembre de 2017, cuando allegó mediante correo electrónico del 4 de octubre de 2017 un informe médico – historia clínica del 14 de septiembre de 2017, respecto de la cual cuando fue solicitado a la póliza médica determinar si ese documento es válido como incapacidad, ésta informó que el soporte sólo corresponde a un informe médico y/o evolución médica y que no es una incapacidad. En consecuencia, la entidad cumplió con los requisitos establecidos en la norma y *contrario sensu* fue el demandante quien no cumplió con el requisito exigido por la norma de allegar la incapacidad debidamente expedida por el médico tratante.

Por lo anterior, señaló que los soportes aportados por el demandante no cumplen con los requisitos para ser tenidos como válidos para una incapacidad médica y, de ese

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

modo, como una causal de justificación de la ausencia a laborar, pues para que sea válida, la administración debe validar antes esa situación particular y concreta a través de un acto administrativo que la convalide, motivo por el cual no existe justificación a la ausencia a laborar del demandante.

Adicionalmente, resaltó que, de acuerdo a informe de la Ministra Consejera, adscrita al Consulado General de Colombia en Newark, Estados Unidos, consta que el demandante se reintegró a sus labores hasta el 18 de septiembre de 2017.

En razón de lo previamente expuesto, indicó que los actos demandados estuvieron debidamente motivados y fundamentados en las razones de hecho y derecho, conforme a las normas legales previstas para el caso concreto, sin configurarse ninguna causal de nulidad.

### **III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, mediante sentencia proferida el 27 de octubre de 2020 (fols. 195-198), una vez relacionó la normativa aplicable al presente asunto, destacó que al demandante le fue concedida mediante acto administrativo una incapacidad médica desde el 5 al 11 de septiembre de 2017, acto en el cual se dispuso expresamente que el funcionario debía reincorporarse a sus labores el 12 de septiembre de 2017, de ahí que al no presentarse a laborar en dicha fecha, al demandante, de acuerdo a lo señalado en el artículo 2 del Decreto 1737 de 2009, le correspondía justificar su inasistencia dentro de los dos (2) días hábiles siguientes.

Al respecto, anotó que está acreditado que sólo con ocasión de la decisión adoptada por la administración de descontar seis (6) días de salario al demandante, éste presentó el 4 de octubre de 2017 una orden médica que ordenaba unas sesiones de fisioterapia y extracto de su historia clínica, documentos que daban cuenta que entre el 12 y 14 de septiembre de 2017 a aquél le realizaron 3 sesiones de fisioterapia, documentos con los cuales pretendía que le fuera otorgada licencia por enfermedad. No obstante, destacó la *a-quo* que esos soportes no cumplen con los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional y el Ministerio de Salud para ser consideradas como incapacidad, puesto que no contienen la inhabilidad y el tiempo de duración que consideraba el médico tratante que aquél debía permanecer inactivo por sus condiciones de salud, pues allí sólo se contempla un

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

diagnóstico de lumbalgia y el tratamiento recomendado, de lo cual se concluye que no era jurídicamente viable para la administración convalidar dicho dictamen como incapacidad médica.

De otra parte, anotó que, contrario a lo argumentado por el demandante, no es cierto que la demandada hubiera omitido tramitar el reconocimiento de la incapacidad, puesto que esa obligación impuesta en el parágrafo del artículo 2.2.5.5.11 del Decreto 1083 de 2015 solo atañe a los eventos en los cuales las incapacidades superan los tres (3) días y el pago de estas sólo se encuentra a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, tratándose de 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.

Con base en lo cual, sostuvo que en el *sub lite* el demandante informó sobre la presunta incapacidad únicamente 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, misma que hace las funciones de la EPS para el caso de los funcionario públicos en el exterior, sin embargo, no cumplió con los requisitos mínimos que deben tener las incapacidades y, por tanto, no fue posible proferir el respectivo acto que otorgara la licencia por enfermedad.

En torno al argumento del demandante respecto a que aquél se incorporó en sus labores el 15 y no el 18 de septiembre de 2017, como se afirma en los actos acusados, destacó que si bien obra boleto de avión en el cual consta que aquél salió de Medellín a New York el 14 de septiembre de 2017, lo cierto es que ni en sede administrativa ni judicial se acreditó que aquél acudió a laborar al consulado el 15 de septiembre de 2017, motivo por el cual no logró desvirtuar lo informado por una funcionaria, quien manifestó que aquél no se reintegró a sus labores sino hasta el 18 de septiembre de 2017.

Finalmente, en lo referente al archivo de la investigación disciplinaria, por encontrarse ahí supuestamente justificadas las ausencias del demandante, la *a-quo* precisó que esa actuación disciplinaria es independiente al trámite de descuentos de salarios, de ahí que esa decisión no pueda trasladarse al *sub lite*, puesto que el descuento de salarios tiene carácter puramente resarcitorio, en salvaguarda del erario público y, de otra parte, la responsabilidad disciplinaria deriva de velar por la buena marcha de la administración y su no afectación.

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

Con sustento en los anteriores argumentos el Juzgado de primera instancia resolvió negar las súplicas de la demanda.

#### IV. RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante en su recurso de apelación (fols. 199-203), sostuvo, en primer lugar, que existe una incongruencia en el fallo apelado, puesto que mientras en el problema jurídico ahí planteado se refiere a una inasistencia de labores del demandante entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017, en los actos administrativos demandados se refiere a una ausencia laboral entre el 12 y el 17 de septiembre de 2017.

De otra parte, se adujo que la sentencia de primera instancia incurre en defecto fáctico y desviación de la función jurisdiccional, en tanto la juez no examinó los argumentos del escrito de alegatos ni la prueba correspondiente al expediente disciplinario, conforme a la cual se extrae que el demandante se reintegró a sus labores a partir del 15 de septiembre de 2017.

Señaló que el fallo apelado incurre en defecto material o sustantivo, por cuanto la Juez no tuvo en cuenta la integridad del artículo 2 del Decreto 1737 de 2009, debido a que existen dos elementos que debieron ser considerados, en torno a que: i) La licencia por enfermedad se autorizará mediante acto administrativo motivado **de oficio** o a solicitud de parte, previa a la certificación expedida por la autoridad competente; y ii) en consecuencia, **en ningún caso** puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.

Con base en ello, precisó que lo demostrado en el proceso respecto a las certificaciones emitidas por el médico tratante y la IPS donde se le realizó el tratamiento para la lumbalgia severa e incapacitante, cuando le fueron requeridos esos documentos por la demandada, aquél los aportó y en ningún momento le solicitaron que debía requerir al médico para que le entregara la incapacidad laboral para los días comprendidos entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017.

Agregó que la entidad demandada a través de los actos acusados inaplicó lo previsto en el artículo 121 del Decreto ley 19 de 2012, conforme al cual es obligación de las entidades adelantar de manera directa el trámite para el reconocimiento de las

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Así mismo, destacó que también se inaplicó el artículo 2.2.5.5.11 del Decreto 1083 de 2015 en torno a la obligación de la entidad demandada de adelantar de manera directa el trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y *“en ningún caso puede ser trasladado el afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento”*, lo cual guarda concordancia con el derecho del demandante de no trasladarle las cargas administrativas y burocráticas a cargo de los encargados o intervinientes en la prestación del servicio.

Anotó que a las certificaciones médicas debe garantizársele el principio de autonomía del profesional y el tratamiento médico como garantía de la integralidad en la prestación del derecho fundamental a la salud. Con base en lo cual manifestó que la certificación médica allegada por el demandante es expresa y explícita respecto al diagnóstico, como el tratamiento que aquél requería, Adicional a ello, señaló que está demostrado que se trata de una enfermedad general que no está excluida del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015, es más, destacó que está demostrado con la historia clínica que el demandante presentó episodios de lumbalgia con exacerbación aguda del dolor bastante incapacitante.

Resaltó que si la Juez de primera instancia tenía alguna duda respecto a si la lumbalgia severa del demandante lo incapacitaba para laborar entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017, aquélla tenía el deber, a efectos de garantizar el derecho sustancial y la verdad dentro del proceso, de decretar como prueba de oficio al médico tratante, máxime si el demandante se encontraba en Colombia y su sede trabajo se encontraba en la ciudad de Newark, Estados Unidos. Al respecto, destacó que, si el demandante no requirió en su momento a su médico para que le fuera expedida la respectiva incapacidad, eso no significa que su derecho sustancial no tenga reconocimiento ni mucho menos que no se le permita justificar su demora en regresar a la ciudad donde laboraba.

De otra parte, sostuvo que la *a-quo* omitió pronunciarse respecto a los derechos de contradicción y de defensa que le fueron vulnerados al demandante durante el procedimiento administrativo previo a la expedición de los actos acusados. Así mismo, esa Juez tampoco analizó que en el procedimiento administrativo se vulneró la regla que los recursos de reposición y apelación deben resolverse de plano. Al respecto,

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

adicionó que, si existía una motivación para ordenar la práctica de pruebas de oficio, la demandada lo hizo en secreto y con total desconocimiento del recurrente, sin correrle traslado para pronunciarse sobre el contenido de esas pruebas.

Destacó que, contrario a lo señalado por la *a-quo*, en relación con el trámite de las incapacidades de los funcionarios del servicio exterior, esa situación no es igual a la que se aplica en el país con las EPS, para lo cual sostuvo que la póliza médica es equivalente a la EPS y en ella no se excluyen las terapias ordenadas por el médico tratante, menos aun cuando se trata de una situación de grave dolor incapacitante, como obra en la historia clínica del demandante. Al respecto, señaló que el procedimiento por la póliza médica consiste en que cuando la entidad prestadora no está inscrita en la red de la compañía aseguradora el usuario debe presentar los gastos realizados para que la póliza le reembolse los pagos que él ha efectuado, razón por la cual sostuvo que no es necesaria la autorización de la póliza para la prestación de los servicios de salud ordenados por un profesional y cubiertos por el POS, de ahí que, contrario a lo referido por la demandada, en el presente asunto no es cierto que no se den los requisitos de la incapacidad o que no existe justificación para la ausencia laboral.

Con sustento en lo previamente expuesto, solicitó se revoque la sentencia apelada y, en su lugar, se acceda a las súplicas de la demanda.

## V. TRÁMITE ADELANTADO EN SEGUNDA INSTANCIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 247 del CPACA, una vez admitido el recurso de apelación mediante auto del 1º de junio de 2021 (fol. 209), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión por escrito a través de auto del 13 de julio de 2021 (fol. 225); término dentro del cual la **entidad demandada** reiteró en sus alegatos la argumentación expuesta básicamente en su contestación a la demanda (fols. 211-222). De otra parte, se advierte que la **parte demandante** no alegó de conclusión ni el **Agente del Ministerio Público** rindió concepto.



Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Revisado el expediente sin que se adviertan causales de nulidad, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

**1. Problema jurídico.** El objeto del presente recurso de apelación se circunscribe en determinar si, contrario a lo resuelto en la sentencia apelada, los actos administrativos demandados, mediante los cuales se ordenó el descuento de unos días de salario al demandante, se encuentran viciados de nulidad por falsa motivación y vulneración de las normas en que debían fundarse, por cuanto, según se afirma en el recurso de apelación de la parte demandante, éste no estuvo ausente todos los días que le fueron descontados y en los demás días restantes no asistidos se logró su justificación debido a que se encontraba incapacitado.

**2. Fundamento normativo.** *Ab initio* se debe advertir que, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1737 de 2009<sup>1</sup>, vigente para el momento de ocurrencia de los hechos que originaron los actos administrativos demandados, se observa que, conforme a su artículo 1<sup>02</sup>, la remuneración de los servidores públicos corresponderá única e indefectiblemente por los servicios efectivamente prestados, los cuales se entenderán certificados con la firma de la oficina de nómina de la entidad correspondiente.

De igual manera, la Sala debe resaltar que el decreto *ibídem* determinó en su artículo 2<sup>3</sup> inciso 2 que, en caso de que determinado servidor público no se presente a laborar, éste está en la obligación de informar dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a esa inasistencia a la oficina de talento humano o la dependencia que haga sus veces, los motivos que ocasionaron su ausencia, los cuales deberán constituir una justa causa, pues en caso de no serlo o, peor aún,

---

<sup>1</sup> “Por medio del cual se regulan aspectos del pago de la remuneración de los servidores públicos”.

<sup>2</sup> **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.

<sup>3</sup> **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 sancionada de conformidad con lo señalado en la Ley 734 de 2002.

El servidor público que no concurra 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.

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Radicación: 11001-33-35-012-2018-00268-01.  
Demandante: Jaime Alberto Acosta Carvajal.  
Demandado: Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.  
Asunto: Sentencia de segunda instancia.

de no justificarse su ausencia a labores, ineludiblemente deberán descontársele de su nómina los días de inasistencia a labores.

Así las cosas, conforme a las normas previamente referidas, se observa que toda ausencia a labores de determinado servidor público deberá ser justificada en los términos previamente descritos, pues de lo contrario, de no justificarse o no constituir una justa causa los motivos de tal inasistencia, conllevaría a que la entidad demandada nominadora de ese servidor esté en la obligación de realizar el correspondiente descuento salarial por cada día de ausencia al servicio.

Ahora bien, resulta pertinente precisar que, entre las justas causas para que el servidor público se ausente de manera justificada de sus labores y por tratarse además de la figura invocada en la demanda como la razón de la ausencia del demandante, se encuentra la incapacidad médica, sobre la cual debe señalarse que, a efectos laborales, tendrá esa calidad aquel documento que sea emitido por el asegurador del servidor afectado por la contingencia médica, donde deberá constar la enfermedad, accidente o procedimiento realizado a aquél y los días que se encontrará incapacitado para la realización de sus actividades laborales.

Sobre lo aquí anotado, resulta pertinente anotar que el Consejo de Estado tuvo la oportunidad de precisar lo siguiente<sup>4</sup>:

(S)ostiene la apelante que en el plenario se halla plenamente demostrado que su ausencia en su lugar de trabajo por más de 3 días se encuentra plenamente justificada en la historia clínica suscrita por el médico Ricardo Murcia Peña, en la que reposan dos registros. El primero de ellos, de 14 de septiembre de 1998, en el que se le incapacitó por 3 días, y el segundo, de 21 de septiembre del mismo año, donde consta incapacidad por 4 días (f. 39).

No obstante, como bien lo sostuvo el tribunal de primera instancia, además de que dicha historia clínica proviene de un médico particular, no se aportó con ella la respectiva incapacidad, que, en todo caso, debía ser transcrita por la EPS a la cual se encontraba afiliada la demandante, esto es, el Seguro Social, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 206 de la Ley 100 de 1993.

Además, ha dicho esta Corporación que la validez de las incapacidades suscritas por médicos particulares depende de las medidas determinadas por la EPS, según las oportunidades y elementos que establezcan su aceptación, situación que lleva a señalar que será la EPS la que entre a fijar los parámetros para cada caso de incapacidades emitidas por médicos particulares. Luego, la falta del empleado a su lugar de trabajo podría justificarse siempre que la EPS respectiva, transcriba las incapacidades ordenadas por el médico particular.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, Bogotá D. C., doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 41001-23-31-000-1999-00640-01(1890-14).

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Radicación: 11001-33-35-012-2018-00268-01.  
Demandante: Jaime Alberto Acosta Carvajal.  
Demandado: Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.  
Asunto: Sentencia de segunda instancia.

De igual forma, ha aclarado que **debe entenderse como certificado de incapacidad, el documento oficial que se emite a favor del asegurado titular a fin de hacer constar el tipo de contingencia, bien sea enfermedad o accidente, y la duración del período de incapacidad temporal para el trabajo**. La misma, además, se otorga como resultado del reconocimiento médico por el cual se acredita que **las condiciones de salud del asegurado regular titular activo, requieren descanso físico o como consecuencia de la atención médica está incapacitado temporalmente para su trabajo habitual**. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En ese orden de ideas, conforme a lo previamente expuesto, se extrae que toda incapacidad médica, para que pueda ser considerada para efectos laborales, debe reunir los siguientes requisitos concomitantes: i) Ser emitida por la EPS o la aseguradora del servidor público, ii) relacionarse la situación médica afrontada por aquél y iii) la cantidad días que éste se encontrará incapacitado para asistir a laborar.

Precisado lo anterior, resulta pertinente reseñar que, a efectos del otorgamiento de una licencia por enfermedad, el Decreto 1083 de 2015<sup>5</sup> en su artículo 2.2.5.5.11, modificado por el artículo 1 del del Decreto 648 de 2017<sup>6</sup>, establece sobre esa materia, lo siguiente:

**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.

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.

Ahora bien, toda vez que la última disposición en comento refiere en su parágrafo que el trámite para el reconocimiento de incapacidades a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud debe adelantarse por el empleador ante las EPS,

---

<sup>5</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”.

<sup>6</sup> “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública”.

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Radicación: 11001-33-35-012-2018-00268-01.  
Demandante: Jaime Alberto Acosta Carvajal.  
Demandado: Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.  
Asunto: Sentencia de segunda instancia.

conforme lo establece el artículo 121 del Decreto Ley 019 de 2012, se encuentra que esta última disposición normativa en mención establece:

**Artículo 121. Trámite de reconocimiento de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad.** 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, deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.

Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia.

En ese orden de ideas, de acuerdo a las últimas previsiones normativas en comento, se extrae que el otorgamiento de una licencia por enfermedad, a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, debe ser adelantado, de manera directa, por el empleador, y no por el empleado, ante la EPS correspondiente. Sin embargo, no debe perderse de vista que, **para efectos laborales**, la norma *ibidem* determina que es obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia.

Finalmente, no sobre advertir que, de conformidad con el Decreto 2943 de 2013, “Por el cual se modifica el párrafo 1° del artículo 40 del Decreto 1406 de 1999”, se encuentra que, según su artículo 1<sup>7</sup>, las prestaciones económicas ocasionadas por una incapacidad médica durante sus dos (2) primeros días se encuentran a cargo del empleador y a partir del tercer día de incapacidad dichas prestaciones estarán a cargo de la correspondiente EPS.

**3. Fundamento fáctico.** Bajo los criterios jurisprudenciales expuestos, la normativa relacionada y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del C.G del P., el cual establece que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, las cuales, según lo ordenado en el artículo 176 *ibídem*, deben ser apreciadas en su conjunto y a la luz de las reglas de la sana

---

<sup>7</sup> **Artículo 1.** Modificar el párrafo 1° del artículo 40 del Decreto 1406 de 1999, el cual quedará así:

**Parágrafo 1°.** En el Sistema General de Seguridad Social en Salud serán a cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de incapacidad originada por enfermedad general y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y de conformidad con la normatividad vigente.

En el Sistema General de Riesgos Laborales las Administradoras de Riesgos Laborales reconocerán las incapacidades temporales desde el día siguiente de ocurrido el accidente de trabajo o la enfermedad diagnosticada como laboral.

Lo anterior tanto en el sector público como en el privado.

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

crítica; esta Sala de decisión encuentra como hechos probados y determinantes para el *sub examine* lo siguiente:

- Al demandante, en calidad de Ministro Plenipotenciario, Código 074, Grado 22, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Newark, Estados Unidos de América, le fueron validadas por la entidad demandada, a través de Resolución N° 7427 del 19 de septiembre de 2017, a partir del 5 de septiembre de 2017, siete (7) días de incapacidad, debiendo reintegrarse a su cargo a partir del 12 de septiembre de 2017 (fol. 64).

- Conforme a historia clínica de la Clínica del Campestre y la Unidad Músculo Esquelética, se observa que el demandante presentaba lumbago y para esos efectos requería de sesiones de fisioterapia, las cuales le fueron realizadas entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017 (fols. 22-26).

- Según reposa en pase de abordar de la Aerolínea Avianca, el demandante tuvo un viaje de Medellín a New York el 14 de septiembre de 2017 (fol. 30).

- La entidad demandada, aduciendo que el demandante no prestó sus servicios entre el 12 y el 17 de septiembre de 2017, profirió la Resolución N° 7589 del 26 de septiembre de 2017, en virtud de la cual ordenó el descuento de seis (6) días de salario al demandante por un valor de USD 4.253,02 (fols. 8-9).

- Por motivo de un recurso de reposición interpuesto por el demandante contra el anterior acto administrativo (fols. 34-40), la entidad demandada emitió la Resolución N° 8737 del 9 de noviembre de 2017, a través de la cual confirmó la Resolución N° 7589 del 26 de septiembre de 2017 (fols. 11-14).

- En razón de un recurso de apelación radicado por el demandante contra la Resolución N° 7589 del 26 de septiembre de 2017 (fols. 34-40), la entidad demandada dictó la Resolución N° 9557 del 1° de diciembre de 2017, mediante la cual resolvió modificar el último acto en comento, en el sentido de señalar que éste quedaría en el siguiente sentido “... Ordenar el descuento de la suma total de CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRÉS DOLARES ESTADOUNIDENSES CON DOS CENTAVOS DE DÓLAR (USD 4.253,02) en la nómina del doctor JAIME ALBERTO ACOSTA CARVAJAL, ...” (fols. 15-19).

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

**4. Caso concreto.** Una vez relacionado el fundamento normativo y fáctico a considerar para el presente asunto, la Sala debe destacar que frente a lo argumentado por la parte demandante en su recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, en primer lugar, es del caso reseñar que en esa providencia se consignó en su problema jurídico que se dilucidaría sobre si el demandante justificó su ausencia a labores entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017, cuando lo cierto es que en los actos administrativos demandados se determinó que los días de inasistencia de aquél abarcaban el periodo comprendido entre el 12 y el 17 de septiembre de 2017, todo lo cual conlleva a que se suscite una incongruencia en dicha providencia.

No obstante lo anterior, en torno a esa imprecisión suscitada en el problema jurídico del fallo apelado, la Sala encuentra que dicha circunstancia no se trata más que un error del Juzgado de primera instancia en la relación con el periodo a considerar sobre los descuentos salariales que le fueron realizados al demandante por inasistencia injustificada a sus labores. Sin embargo, de una lectura integral de esa sentencia se extrae, sin lugar a equívocos, que se refirió de manera precisa que el demandante no logró acreditar que laboró no sólo en el periodo comprendido entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017, sino también entre el 15 y el 17 de septiembre de 2017.

Como consecuencia de ello, la sola imprecisión de la sentencia de primera instancia respecto a no incluir en su problema jurídico la totalidad de días que le fueron descontados al demandante por atribuirse por parte la entidad demandada que no se presentó a laborar durante ese periodo no puede traducirse en ninguna consecuencia a favor del demandante, en torno a supuestamente aceptarse que acreditó su asistencia al servicio o justificó su ausencia para los días no relacionados por la *a-quo*, puesto que del contenido de esa providencia se extrae una consistente y congruente argumentación respecto a que el demandante no asistió ni justificó su ausencia laboral durante el periodo comprendido entre el 12 y el 17 de septiembre de 2017, razón por la cual debían negarse la totalidad de las súplicas de la demanda, de ahí que materialmente no se observa ninguna incongruencia que pueda invalidar la sentencia apelada.

De otra parte, es importante anotar que en el recurso de apelación se adujo también que el Juzgado de primera instancia no aplicó en su integridad el artículo 2 del

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

Decreto 1737 de 2009, por cuanto supuestamente no consideró que la licencia por enfermedad se autoriza mediante acto administrativo **de oficio** o a solicitud de parte, previa certificación expedida por la autoridad competente y, en segundo lugar, **en ningún caso** puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento; de ahí que en relación con las certificaciones médicas donde consta el tratamiento médico dado al demandante para atender la lumbalgia severa e incapacitante que padecía, anotó que cuando esos documentos fueron requeridos por la demandada, aquél los aportó y en ningún momento le solicitaron que debía requerir al médico para que le entregara la incapacidad laboral para los días comprendidos entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017.

Frente a lo previamente expuesto, la Sala debe precisar que, tal y como fue expuesto en el fundamento normativo de esta providencia, en atención a lo dispuesto por el inciso 2 del citado artículo 2 del Decreto 1737 de 2009, era carga del demandante, por motivo de su ausencia a labores, informar a su nominador dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su inasistencia la justa causa que soportaba su ausencia laboral, de ahí que no sea de recibo trasladar a la entidad demandada el deber de adelantar actuación alguna en torno a una licencia de enfermedad sobre la cual no sea informada.

Por estos motivos, descendiendo al *sub examine*, la Sala observa que el demandante no cumplió con ese deber de informar, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su inasistencia, la justa causa que soportaba su inasistencia a labores durante el periodo comprendido entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017, en tanto no fue sino hasta el momento en que se profirió el acto administrativo que ordenó los respectivos descuentos salariales, cuando el demandante interpuso un recurso de reposición y en subsidio apelación, esto es, el 1° de diciembre de 2017 (fols. 34-40), mediante el cual allegó a la demandada unas certificaciones médicas con las cuales buscaba justiciar su inasistencia.

En consecuencia, por las anteriores circunstancias, se logra concluir que, ante el incumplimiento del demandante del aludido término para justificar su ausencia laboral, la actuación desplegada por la demandada al realizar los descuentos salariales no consistió más que en dar cumplimiento al mandato dispuesto en el artículo 2 del Decreto 1737 de 2009, respecto a que cuando *“no se justifique la inasistencia, el funcionario responsable de ordenar el gasto deberá descontar el día o los días no laborados”*, razón por la cual al proferirse el acto demandado contenido en la

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

Resolución N° 7589 del 26 de septiembre de 2017 que adoptó esa decisión (fols. 8-9), la entidad demandada no actuó de forma contraria al artículo en mención sino, por el contrario, bajo el amparo y en cumplimiento del mismo.

Ahora bien, no debe desconocerse que, una vez proferido el referido acto administrativo, en virtud del cual se ordenó el descuento salarial al demandante, éste allegó en su recurso de reposición y en subsidio apelación unas certificaciones médicas en las cuales consta que entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017, por motivo de un lumbago, a aquél le fueron realizadas unas sesiones de fisioterapia (fols. 22-26), siendo estos los documentos con los cuales buscó justificar su inasistencia a laborar para esos días. Sin embargo, estos fueron descartados por la demandada, bajo el argumento que no constituían ninguna incapacidad médica.

Bajo estas circunstancias, la Sala deberá esclarecer si esas certificaciones médicas efectivamente justifican su inasistencia a la prestación de sus servicios, para lo cual resulta pertinente recurrir a los lineamientos planteados en el fundamento normativo de esta providencia, conforme a los cuales se observa que en dichas certificaciones (fols. 22-26) no se reporta ninguna incapacidad para el periodo comprendido entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017.

Ahora, de acuerdo a lo consignado en esos documentos médicos, si bien no salta duda que el 12 de septiembre de 2017 al demandante le fue diagnosticado un lumbago (fol. 22) y el 13 de septiembre de 2017 se calificó esa patología como lumbalgia crónica (fol. 26), disponiéndose en ambas oportunidades que aquél requería de sesiones de fisioterapia y las cuales le fueron realizadas entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017 (fol. 23); lo determinante al *sub examine* es que esas constancias médicas únicamente dan cuenta sobre una afección médica padecida por el demandante, así como el tratamiento requerido y recibido para los referidos días, sin embargo, en ninguno de esos documentos reposa que aquél se encontraba una condición incapacitante.

Por estos motivos, al no reposar en esos documentos ninguna constancia en torno a que el demandante estaba incapacitado ni mucho menos los días en que se presentaba esa incapacidad, resulta evidente que nunca logró acreditarse ninguna incapacidad que justificara su inasistencia a laborar entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017, puesto que de las referidas certificaciones médicas únicamente se puede



Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

extraer que aquél recibió unas sesiones de fisioterapia para ese periodo, más no que se encontraba incapacitado para prestar sus servicios a la entidad demandada.

Es más, sobre lo previamente expuesto, no debe perderse de vista que en el acto administrativo acusado contenido en la Resolución N° 8737 del 9 de noviembre de 2017, la entidad demandada fue expresa en señalar que, por motivo de los documentos médicos aportados por el demandante para justificar su inasistencia a laborar, se elevó una consulta a la aseguradora de aquél para determinar si se estaba frente a una incapacidad, obteniéndose una respuesta negativa, tal y como se relaciona a continuación (fols. 12 vltto. - 13):

El 11 de octubre de 2017, la Coordinación de Nómina y Prestaciones Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante correo electrónico le solicitó a la Póliza Médica determinar si el certificado expedido por la Unidad Músculo Esquelética al doctor JAIME ALBERTO ACOSTA CARVAJAL el día 14 de septiembre de 2017, es válido para la Póliza Médica como una incapacidad médica, como quiera que este corresponde a la copia de la historia clínica en el cual informa el estado de salud y el procedimiento a seguir por parte del funcionario.

Con base en lo solicitado, la Póliza Médica comunica mediante correo electrónico del 11 de octubre de 2017 que el soporte sólo corresponde a un informe médico y/o evolución médica e informa que no es una incapacidad.

Así las cosas, no salta ninguna duda que ni en sede administrativa ni dentro del presente proceso judicial obra constancia alguna que al demandante se le hubiere otorgado una incapacidad médica para el periodo comprendido entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017, razón por la cual salta a la vista que fue aquél y no la entidad demandada quien incumplió con la obligación dispuesta en el inciso 2 del artículo 2 del Decreto 1737 de 2009 respecto a que, a efectos de la no realización de descuentos salariales, debía aportar los motivos que constituían una justa causa que le impidieron asistir a laborar, como lo hubiera sido una incapacidad médica, misma que, como fue expuesto, no se presentó en el *sub examine*.

De otra parte, es del caso reseñar que en la apelación se planteó también que los actos acusados inaplicaron lo previsto en los artículos 121 del Decreto ley 19 de 2012 y 2.2.5.5.11 del Decreto 1083 de 2015, en cuanto determinan que era obligación de la entidad demandada adelantar de manera directa el trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y “*en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento*”, lo cual

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

guarda concordancia además con el derecho del demandante a no trasladarle cargas administrativas ni burocráticas.

No obstante, sobre la anterior argumentación, no debe perderse de vista que, según se analizó en el fundamento normativo de esta providencia, si bien es cierto los artículos en comento establecen que el otorgamiento de una licencia por enfermedad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud debe ser adelantado de manera directa por el empleador y no por el empleado, también lo es que, para efectos laborales, esa misma normativa determina que es obligación de los afiliados el informar a su empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia.

En consecuencia, atendiendo las anteriores consideraciones y descendiendo al caso en concreto, la Sala debe destacar que, tal y como se explicó en precedencia, el demandante no soportó oportunamente ninguna justa causa a la entidad demandada respecto a su inasistencia a sus labores, y cuando pretendió hacerlo, es decir, cuando ya se le habían realizado los respectivos descuentos salariales, allegó unas certificaciones médicas que, como ya fue analizado, no constituían ninguna incapacidad médica laboral, motivo por el cual la entidad demandada no tenía ninguna obligación de adelantar el trámite para el reconocimiento de una incapacidad o licencia por enfermedad general a favor del demandante, cuando nunca existió algún tipo de incapacidad médico laboral o al menos no fue acreditada.

Precisado lo anterior, la Sala debe reseñar que, contrario a lo referido por la parte demandante en su recurso de apelación, el no concederle la calidad de incapacidad médica a las referidas certificaciones médicas por aquél aportadas no implica ninguna vulneración al principio de autonomía del profesional médico ni tampoco el desconocimiento del tratamiento como garantía de la integralidad el derecho fundamental a la salud, puesto que no se desconoce lo consignado en esos documentos respecto a que el demandante efectivamente padece de lumbalgia crónica y que entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017 aquél recibió unas sesiones de fisioterapia por dicha circunstancia. Sin embargo, esas circunstancias sólo dan cuenta de una patología y el tratamiento recibido por el demandante para esos efectos, pero no acreditan, como ya fue analizado, ninguna incapacidad y, por tanto, no puede

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

extraerse que aquél se encontraba en una situación incapacitante que le impidiera asistir a laborar.

En consecuencia, la decisión de la entidad demandada de no reconocerle al demandante una incapacidad por ese periodo no se trata más que una actuación ceñida a lo consignado en los referidos certificados médicos que no establecieron ninguna incapacidad a su favor, más aún si se tiene en cuenta que, según se refirió en precedencia, al consultar esa entidad a la póliza médica a la cual se encuentra vinculado el demandante, si tales certificados constituían una incapacidad, obtuvo una respuesta negativa, en tanto, según lo refirió la aseguradora, esos documentos no se tratan más que un informe y/o evolución médica, y no una incapacidad.

Por estos motivos, independientemente al hecho que la prestación de los servicios médico asistenciales en salud del demandante, por ser un funcionario de la carrera diplomática y consular que presta sus servicios en el exterior, se realicen en virtud de una póliza médica suscrita con una aseguradora y no por una EPS, lo cierto es que su aseguradora tampoco reconoció que el tratamiento recibido por aquél entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017 configuraba una incapacidad, motivo por el cual, al no figurar en esos certificados médicos ni al reconocerse por la póliza médica que la patología presentada por el demandante y su tratamiento médico configuraba algún tipo de incapacidad, no existía para la entidad demandada, ni tampoco existe para esta Sala, sustento alguno que soportara el reconocimiento de una licencia por incapacidad para esos días, de ahí que, ante la ausencia justificación válida para ausentarse el demandante a sus labores, la demandada estaba en la obligación de realizarle los respectivos descuentos salariales para ese periodo.

Ahora bien, en este punto se debe relacionar que en el recurso de apelación se adujo que si la Juez de primera instancia tenía alguna duda respecto a si la lumbalgia severa presentada por el demandante lo incapacitaba para laborar entre el 12 y el 14 de septiembre de 2017, aquélla tenía el deber de decretar una prueba de oficio con el fin de esclarecer esa situación. No obstante, contrario a lo reseñado por el demandante, la Sala debe destacar que en el presente asunto no se suscita ninguna duda o algún punto oscuro a esclarecer en torno a si aquél se encontraba o no incapacitado para ese periodo, puesto que, como se ha venido refiriendo en el curso de esta providencia, está claro que los soportes médicos aportados por el demandante no pueden considerarse como ninguna incapacidad médica que justificaran su inasistencia a

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

laborar para el periodo en mención, de ahí que, ante la claridad de unos documentos que no soportaban ninguna incapacidad, la *a-quo* no tenía obligación alguna en decretar una prueba de oficio para esclarecer una situación sobre la cual no existía ninguna duda, más aún cuando era carga del demandante acreditar la incapacidad alegada, sin que sea de recibo trasladar esa carga probatoria a la autoridad judicial.

Por otro lado, en lo que respecta al argumento de la parte demandante en torno a que la *a-quo* omitió pronunciarse sobre los derechos de contradicción y de defensa que le fueron vulnerados al demandante durante el procedimiento administrativo previo a la expedición de los actos acusados; la Sala debe destacar que, de acuerdo a lo analizado en precedencia y lo expuesto en el fundamento normativo de esta providencia, el procedimiento establecido frente a las ausencias laborales de los servidores públicos, como fue el caso del demandante, determina que es el trabajador quien está en la obligación de reportar a su nominador, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su inasistencia, la justa causa que le impidió asistir a trabajar, so pena de que le realicen los correspondientes descuentos salariales.

Así entonces, al no buscar el demandante justificar su inasistencia a labores sino hasta cuando interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación contra el acto administrativo que ordenó la realización de los respectivos descuentos salariales, fue a partir de ese momento cuando la entidad demandada realizó la verificación de los motivos que supuestamente soportaban su ausencia laboral, de ahí que la actuación adelantada por la demandada no pueda catalogarse como vulneradora de los derechos de contradicción y defensa del demandante, puesto que era éste quien tenía el deber de justificar su inasistencia y, cuando lo hizo, sus razones fueron valoradas por la demandada para arribar a la conclusión que no presentaba ninguna incapacidad médica y, por tanto, no existía justa causa que soportara su ausencia a trabajar.

De igual manera, en torno a lo insinuado por el demandante en su alzada respecto a que los recursos de reposición y apelación interpuestos por aquél contra el acto administrativo que ordenó los descuentos salariales debieron resolverse de plano y, por tanto, no era posible ordenar la práctica de unas pruebas de oficio, sin que aquél compareciera; dicho planteamiento no es cierto, puesto que, en primer lugar, el artículo 79<sup>8</sup> de la Ley 1437 de 2011 sí establece la posibilidad de que la autoridad que resuelva un recurso en sede administrativa pueda decretar pruebas de oficio.

---

<sup>8</sup> **Artículo 79. Trámite de los recursos y pruebas.** Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

Sin embargo, independientemente a esa facultad oficiosa de la administración, lo determinante al *sub examine* es que la única actuación desplegada por la entidad demandada que pudiera calificarse como oficiosa al resolver los recursos de reposición y apelación interpuestos por el demandante contra la Resolución N° 7589 del 26 de septiembre de 2017, consistió en confrontar con la póliza médica del demandante si las certificaciones médicas por aquél aportadas tenían la categoría de incapacidad médica, de ahí que esta actuación no pueda calificarse como el decreto de una prueba de oficio sino más bien como la valoración de una prueba que fue aportada por el propio demandante.

Lo anterior debido a que el proceder de la demandada no fue otro sino corroborar con la póliza médica a la cual el demandante se encuentra suscrito si esos certificados médicos podían catalogarse como una incapacidad médica, de ahí que no exista evidencia alguna que permita inferir que la demandada, al resolver los recursos del demandante contra la Resolución N° 7589 del 26 de septiembre de 2017, decretó una prueba de oficio, puesto que, se itera, simplemente realizó una valoración probatoria sobre unos documentos aportados por el propio demandante y, como consecuencia de ello, carece de todo soporte el cargo consistente en la presunta vulneración de sus derechos de contradicción y defensa.

Finalmente, es del caso pronunciarse sobre el cargo del recurso de apelación referente a que en la sentencia de primera instancia no se examinaron los argumentos del escrito de alegatos ni la prueba correspondiente al expediente disciplinario, conforme a los cual se extrae que el demandante se reintegró a sus labores a partir del 15 de septiembre de 2017.

No obstante, frente al anterior planteamiento, *ab initio* la Sala debe precisar que si bien logra extraerse que, de acuerdo al pase de abordar allegado al plenario (fol. 30), el demandante viajó de Medellín a New York el 14 de septiembre de 2017, dicha circunstancia resulta insuficiente para concluir que efectivamente se presentó a laborar en las dependencias del Consulado de Colombia en Newark, Estados Unidos de América, pues esa prueba únicamente da cuenta de ese viaje, más no de las actividades realizadas por aquél a partir de ese día; y si bien es cierto, según se alude

---

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

(...)

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

en el recurso de apelación, de una declaración rendida por el señor Juan Carlos Pinilla dentro de un proceso disciplinario adelantado contra el demandante, se extrae que aquél recogió a éste en el aeropuerto John F. Kennedy de New York el 15 de septiembre de 2017 y lo dejó en el Consulado de Newark, no debe perderse de vista que ni ese declarante ni ninguno de los demás relacionados en el recurso de apelación dan cuenta que hubieren observado al demandante laborando en esas instalaciones entre el 15 y el 17 de septiembre de 2017.

Por estos motivos, contrario al informe realizado por la persona a quien le fueron encargadas las funciones del demandante, en razón de unas incapacidades que le fueron reconocidas a aquél en forma previa al periodo 12 a 17 de septiembre de 2017, y quien dio cuenta que éste no se reintegró a sus funciones sino hasta el 18 de septiembre de 2017, según se relaciona en la Resolución N° 7589 del 26 de septiembre de 2017, no se encuentra en el *sub lite* con evidencia suficiente para extraer de manera fehaciente que, contrario a ese informe, el demandante sí ingresó a laborar a partir del 18 de septiembre de 2017, motivo por el cual deberá mantenerse incólume la presunción de legalidad de los actos acusados, en cuanto consideraron y resolvieron descontar unos días de salario al demandante por el periodo comprendido entre el 12 y el 17 de septiembre de 2017, en razón de ausentarse a laborar esos días.

Por último, es del caso precisar al demandante, tal y como se señaló en la primera instancia, que el hecho que aquél fuere absuelto de responsabilidad disciplinaria, por motivo de los hechos concernientes a ausentarse a laborar en el pluri referido periodo, no puede conllevar a una automática conclusión que efectivamente prestó sus servicios para esos días, puesto que lo analizado en materia disciplinaria es de naturaleza distinta e independiente frente a lo estudiado en el *sub iudice*, en cuanto en este proceso se analiza la remuneración por una prestación efectiva de servicios, en cambio, en el proceso disciplinario se analiza el actuar del servidor público en el ejercicio de sus funciones y si esa conducta resulta típica, sustancialmente ilícita y culpable a efectos disciplinarios.

De esta manera, resulta pertinente advertir que mientras el tratamiento médico recibido por el demandante puede conllevar eventualmente a una justificación o eximente de responsabilidad en materia disciplinaria, no ocurre lo mismo en materia salarial, en tanto, como se explicó en el curso de la presente providencia, aquél no presentó ninguna incapacidad médica que justificara su ausencia a laborar y, como

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	11001-33-35-012-2018-00268-01.
Demandante:	Jaime Alberto Acosta Carvajal.
Demandado:	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.
Asunto:	Sentencia de segunda instancia.

consecuencia de ello, no se observa que los actos acusados que ordenaron unos descuentos salariales por esa circunstancia se encuentren incursos en ninguna causal de nulidad, puesto que se encuentran debidamente motivados y acorde con la normativa en que debían fundarse.

**5. Conclusión.** Conforme a lo expuesto en el curso de esta providencia, la Sala concluye que, tal y como se resolvió en la sentencia de primera instancia, en el presente proceso no logró desvirtuarse la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, motivo por el cual se confirmará la sentencia apelada.

**6. Condena en costas.** De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, mediante la cual se adicionó un inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, según el cual habrá lugar a condenar en costas cuando la demanda fuere interpuesta con manifiesta carencia de fundamento legal, siendo esa una situación que también debe extenderse a la interposición del recurso de apelación, la Sala prescindirá de condenar en costas en esta instancia, pues no logra verificarse que el recurso de alzada fue interpuesto con manifiesta carencia de fundamento legal.

Finalmente, se advierte que, en los términos del artículo 11 del Decreto Legislativo N° 491 de 2020, en concordancia con el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1287 de 2020, la presente providencia se suscribe mediante firma escaneada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## VII. FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 27 de octubre de 2020 por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por Jaime Alberto Acosta Carvajal contra la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda, conforme a lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas, por lo antes expuesto.

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Radicación: 11001-33-35-012-2018-00268-01.  
Demandante: Jaime Alberto Acosta Carvajal.  
Demandado: Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores.  
Asunto: Sentencia de segunda instancia.

**TERCERO:** Por Secretaría, devuélvase el expediente al Juzgado de origen y déjense las constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en sesión realizada en la fecha.



**NÉSTOR JAVIER CALVO CHAVES**  
Magistrado



**CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**  
Magistrada

**JOSÉ MARÍA ARMENTA FUENTES**  
Magistrado

dimz