



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

Consejero sustanciador: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., primero (1°) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente : 25000-23-42-000-2013-04016-02 (2473-2020)
Demandante : **Wagna Martins Braga**
Demandado : Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores
Tema : Principio de territorialidad de la ley; legislación que rige los derechos laborales y prestacionales de los trabajadores locales de los Estados receptores de las embajadas de Colombia en el mundo
Actuación : Rechaza recurso de apelación por improcedente

Decide el despacho sobre la concesión del recurso de apelación interpuesto por la parte actora (ff. 291 a 295) contra la sentencia de segunda instancia proferida el 23 de junio de 2022 (ff. 282 a 289), de acuerdo con los antecedentes y razones que a continuación se compendian.

I. ANTECEDENTES

La señora Wagna Martins Braga, mediante apoderado, incoó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de obtener la anulación del oficio DITH 6696 de 18 de enero de 2013, mediante el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores le negó el reconocimiento de una relación laboral entre el 16 de junio de 1979 y el 17 de mayo de 1987. A título de restablecimiento de derecho, deprecó el pago de «[...] *todas las cotizaciones para seguridad social en pensiones* [...]» y «[...] *las demás prestaciones sociales propias del sector, [...] tales como vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías, con base en el salario realmente devengado* [...]» (ff. 23 a 31).

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (f. 32), que con fallo de 20 de noviembre de 2019 (ff. 237 a 249), declaró la nulidad del acto acusado y condenó al ente accionado a liquidar y pagar «[...] *las cotizaciones para seguridad social por el tiempo comprendido entre el 16 de junio de 1979 y el 17 de mayo de 1987, indicando el valor que corresponde a la demandante y a la entidad misma para que dicha suma sea cancelada al fondo pensional al cual se encuentra afiliada la actora*».



Inconforme con esa decisión, la demandada interpuso recurso de apelación (ff. 156 a 158), desatado por esta Corporación con sentencia de 23 de junio de 2022, en el sentido de revocar la providencia impugnada e inhibirse para decidir de fondo el litigio (ff. 282 a 289).

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

La actora formuló alzada contra el fallo de segunda instancia (ff. 291 a 296 vuelto), por cuanto el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) «[...] *comporta una diáfana omisión legislativa relativa ya que NO contempló la apelación para aquellos casos en que se revoca la sentencia favorable de primera instancia y se sorprende al ganador con una sentencia adversa en segunda instancia en donde, por primera, vez se desestiman sus pretensiones [...]*» (sic).

Expresa que el artículo 31 de la Constitución Política preceptúa que «[t]oda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley» y la Corte Constitucional¹, al estudiar el Código de Procedimiento Penal, encontró que la imposibilidad de apelar una decisión adversa que se produce por primera vez en segunda instancia trasgrede la Carta Política.

Por otra parte, en lo concerniente al tema del proceso, afirma que tiene nacionalidad brasileña, prestó sus servicios en la oficina de atención al ciudadano de la delegación diplomática colombiana en Brasil² y desempeñó funciones que corresponden al giro ordinario de un consulado, por lo que, conforme al artículo 7 del Decreto 274 de 2000, nunca tuvo la condición de «*personal de apoyo en el exterior*» y debe entenderse que trabajó en el territorio colombiano, razón por la cual esta jurisdicción tiene plenas atribuciones para decidir su situación.

III. CONSIDERACIONES

El artículo 320 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, prevé que el recurso de apelación tiene como objeto «[...] *que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión*», el cual será interpuesto por la parte a quien aquella le

¹ En sentencia C-792 de 29 de octubre de 2014, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

² En la ciudad de Brasilia.



haya sido desfavorable, con lo que se materializa el principio de la doble instancia, contenido en el artículo 31³ de la Carta Política.

Sobre el aludido precepto, la Corte Constitucional ha dicho que se orienta a garantizar los derechos de impugnación, contradicción, defensa, debido proceso y acceso a la administración de justicia, y su contenido «[...] exige que una misma controversia jurídica sea sometida a dos instancias o fases procesales distintas e independientes, y dirigidas por jueces diferentes, independientemente del alcance coincidente de las decisiones por vía de las cuales resuelven la controversia⁴. Ello, con la finalidad objetiva de garantizar la corrección del fallo judicial y dar cuenta “de la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad”⁵»⁶.

Ahora bien, en lo atañedor a la apelación de providencias proferidas en el curso del proceso contencioso-administrativo, el artículo 243 del CPACA regula de manera especial la procedencia y trámite del mencionado mecanismo, así:

Artículo 243. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.
6. El que niegue la intervención de terceros.
7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

Además, con el fin de «[a]justar las normas sobre recursos ordinarios de reposición, apelación, queja y súplica», el legislador estimó necesario compendiar en un solo artículo todas aquellas providencias contra las cuales estos no resultan procedentes⁷ y adicionó, a través de la Ley 2080 de 2021, el actual artículo 243A del CPACA, que establece:

³ «Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley».

⁴ Consultar, entre otras, la Sentencia C-792 de 2014, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁵ Sentencia C-345 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-418 de 11 de septiembre de 2019, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷ Gaceta del Congreso 726 de 9 de agosto de 2019, proyecto de ley 7 de 2019, exposición de motivos.



Providencias no susceptibles de recursos ordinarios. No son susceptibles de recursos ordinarios las siguientes providencias:

1. Las sentencias proferidas en el curso de la única o segunda instancia.
[...]

Por consiguiente, conforme al alcance de las normas citadas, el legislador contempló la posibilidad de impugnar, por vía de apelación, las sentencias emitidas por los jueces y tribunales administrativos en el curso de la primera instancia, sin que resulte procedente ejercer ese mecanismo contra las de única o segunda.

Dicha regla, que integra el marco objetivo del mencionado instrumento de contradicción, corresponde al diseño y estructura que el legislador, en uso de la competencia prevista en el artículo 150 (numeral 2) de la Constitución Política⁸ y de su reconocida autonomía para «[...] regular los procedimientos judiciales y dentro de ellos, definir aspectos como [...] el establecimiento de los recursos y medios de defensa [...], así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos [...]»⁹, instituyó en el proceso contencioso-administrativo.

En el asunto *sub examine*, la demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de segunda instancia, proferida por esta subsección el 23 de junio de 2022, motivo suficiente para concluir que este resulta improcedente, al estar proscrito de manera explícita por el estatuto procesal aplicable.

No obstante, en atención a los argumentos expuestos por la actora en su escrito, resulta oportuno precisar que la situación fáctica allí descrita no coincide con la revisada por la Corte Constitucional en sentencia C-792 de 29 de octubre de 2014¹⁰, en la que determinó «[...] que el legislador tiene el deber constitucional de diseñar e implementar un recurso que materialice el derecho a controvertir los primeros fallos condenatorios que se dictan en un juicio penal».

Si bien dicha Corporación sostuvo «[...] que existe un derecho a controvertir los fallos que declaran la responsabilidad por primera vez en un juicio, independientemente de la etapa procesal en la que [...] se produce [...]» y declaró la inconstitucionalidad «[...] de las expresiones demandadas

⁸ «Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...]

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. [...]

⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-418 de 11 de septiembre de 2019, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-792 de 29 de octubre de 2014, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



*contenidas en los artículos 20, 32, 161, 176, 179, 179B, 194 y 481 de la Ley 906 de 2004, en cuanto omiten la posibilidad de [apelar] todas las sentencias condenatorias [...]»¹¹, este despacho considera que la *ratio decidendi* expuesta no resulta extensible al proceso contencioso-administrativo, habida cuenta de las diferencias existentes respecto del objeto, naturaleza, estructura y reglas entre este y el penal.*

Lo anterior, toda vez que «[...] *no todos los procesos judiciales deben ser idénticos o siquiera similares, pues ello implicaría desconocer precisamente que existen asuntos cuya naturaleza jurídica es diversa, y por tanto ameritan un trato diferente [...]»¹² y «[a]unque tradicionalmente el recurso de apelación ha sido considerado como el dispositivo procesal por excelencia para el ejercicio del derecho a la impugnación [...]», la legislación contempla otros mecanismos, como los recursos extraordinarios o la acción de tutela, que permiten revisar y, posiblemente, obtener la corrección de lo definido en las sentencias de segunda instancia¹³.*

Por tanto, dado que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se tramita a través de un proceso de dos instancias que garantiza los derechos de contradicción, defensa, debido proceso y acceso a la administración de justicia de las partes y demás sujetos procesales, que fue diseñado a expensas del ejercicio ponderado y razonable de la facultad de configuración legislativa que la Constitución Política asignó al Congreso de la República, y comoquiera que en el presente caso no se observa condición alguna que torne desproporcionado ese marco jurídico, se impone aplicar las normas en vigor que, como fuentes de derecho, están destinadas a regir el curso de la actuación en segunda instancia.

Así las cosas, y sin más disquisiciones sobre el particular, se rechazará el mencionado recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de segunda instancia, por improcedente.

En mérito de lo expuesto, se

¹¹ Además de «[...] **EXHORTAR** al Congreso de la República para que, en el término de un año contado a partir de la notificación por edicto de esta sentencia, regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior jerárquico o funcional de quien impuso la condena».

¹² Corte Constitucional, sentencia C-718 de 18 de septiembre de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-792 de 29 de octubre de 2014, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



Expediente: 25000-23-42-000-2013-04016-02 (2473-2020)
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho
de Wagna Martins Braga contra la Nación – Ministerio de
Relaciones Exteriores

DISPONE:

1°. Rechazar por improcedente el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de segunda instancia proferida el 23 de junio de 2022, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

2°. Ejecutoriada esta providencia, dese cumplimiento a lo ordenado en el numeral 2 de la parte dispositiva del fallo recurrido.

Notifíquese y cúmplase,

Firmado electrónicamente
CARMELO PERDOMO CUÉTER