

17001-23-33-000-2018-00194-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, seis (06) de MAYO de dos mil veintidós (2022)

S. 050

La Sala 4ª de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de primer grado dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **DIANA CAROLINA SANTA LÓPEZ** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL**.

ANTECEDENTES

PRETENSIONES

I) Se declare la nulidad del Oficio s-217-028594/ARSAN-JEFAT-3-1 de 18 de julio de 2017.

II) A título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene a la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL** pagar a favor de la demandante los salarios, primas, aumentos de sueldo, sanciones y demás emolumentos que dejó de percibir hasta la fecha en la que dejó de laborar para la entidad demandada. Así mismo, se declare que no ha habido solución de continuidad en la prestación

del servicio de la demandante para la accionada, se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 del C/CA y se condene en costas a la accionada.

CAUSA PETENDI.

En síntesis, expresa la demandante que prestó sus servicios a la POLICÍA NACIONAL en la CLÍNICA LA TOSCANA a través de contratos de prestación de servicios como auxiliar de enfermería, entre el 1° de mayo de 2008 y el 17 de abril de 2017, no obstante, anota que dicho vínculo trascendió la forma contractual pactada para tornarse en una verdadera relación laboral, pues durante su ejecución hubo una verdadera subordinación.

Profundizando en este elemento, expone que recibía instrucciones de la accionada, debía cumplir un horario de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 7:00 p.m., pero también le asignaban turnos los sábados, domingos, festivos y horas nocturnas. Agrega que en la ejecución de sus labores carecía por completo de autonomía o independencia para determinar sus horarios de trabajo.

Finalmente, indica que no recibió el pago de sus prestaciones sociales y que asumió de su propio peculio el pago de los aportes a la seguridad social, lo que derivó en que ella misma diera por terminada dicha relación laboral.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Se invocan como vulnerados los artículos 13 y 53 de la Constitución Política; Ley 4ª de 1992; Ley 1900 de 1993, arts. 15, 17, 18, 20, 22, 23, 128, 157, 161 y 204;

Ley 332 de 1996; Ley 489 de 1998, arts. 110 y 111; Decreto 3135/68, art. 8; Decreto 1848/69, art. 51 y Decreto 1045/78, art. 25.

Como juicio de la infracción, expone en suma que la demandada vulnera el principio de primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales, toda vez que la subordinación que marcó la prestación de servicios de la demandante por más de 9 años derivó en un verdadero contrato de trabajo, pese a que en el acto demandado se esgrimen razones ajenas a la realidad para denegar el reconocimiento de la verdadera naturaleza de dicho vínculo, incurriendo en falsa motivación.

Insiste en la carencia absoluta de autonomía e independencia en el desarrollo de sus labores en el área de sanidad de la entidad accionada, pues las tareas de hospitalización, consulta externa y consulta prioritaria no se lo permitían, por lo que refiere que el acto accionado está viciado de nulidad.

CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.

La **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL**, en escrito obrante de folios 282 a 290 del cuaderno principal, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, para lo cual adujo que la demandante estuvo vinculada a través de contratos de prestación de servicios bajo los parámetros de la Ley 80 de 1993, por lo que no están presentes los elementos propios de una relación laboral como la que pretende sea declarada.

Luego de hacer una comparación de los principales rasgos distintivos del contrato laboral y el de prestación de servicios, como medios exceptivos, planteó los de 'LEGALIDAD DEL ACTO ACUSADO E INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO', basada en que entre las partes existió una relación contractual

de prestación de servicios regida por la Ley 80 de 1993, de la que no puede derivarse la calidad de servidor público, además, dicho vínculo solo implicaba que la demandante prestara su concurso como auxiliar de enfermería desarrollando tareas propias de esta área, sin que ello significara que existía subordinación; e 'INEXISTENCIA DE CAUSALES DE ANULACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO', aludiendo que no existen pruebas sobre la existencia de los elementos de una relación laboral, desviación de poder o falsa motivación, ni violación al debido proceso.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- **PARTE DEMANDANTE /fls. 319-321/:** manifiesta que en el proceso quedó probado que la demandante desarrolló labores que no eran esporádicas, pues hacían parte de los servicios esenciales prestados por la entidad, que además cuenta con cargos de auxiliar de enfermería dentro de su planta de personal. Reitera que hubo subordinación en la medida que la actora debía cumplir horarios y turnos, por lo que no se trataba de coordinación administrativa, lo que fue manifestado de manera uniforme por los testigos.

- La **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL /fls. 322-324/**, aseguró que no se dieron los elementos propios de una relación laboral de derecho administrativo, los cuales no pueden suponerse solo por el hecho de que se ejerciera control sobre las tareas realizadas por la demandante, ya que esta vigilancia únicamente procedía sobre la correcta prestación de los servicios de salud, o porque la accionante tuviera un carnet o usara una bata en la institución, porque estos elementos se utilizan por razones de seguridad en la institución y la debida identificación ante los pacientes.

- El **MINISTERIO PÚBLICO** no se pronunció, según consta a folio 325 del cuaderno principal.

**CONSIDERACIONES
DE LA
SALA DE DECISIÓN**

Pretende la parte demandante se anule el acto administrativo con el cual se negó la existencia de una relación laboral con la entidad llamada por pasiva, y en consecuencia, se ordene el reconocimiento y pago de todos los emolumentos consagrados en la ley para los servidores públicos de planta.

PROBLEMAS JURÍDICOS

Los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto se contraen a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

- i) ¿Hubo una relación laboral administrativa entre la señora **DIANA CAROLINA SANTA LÓPEZ** y la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL** por el lapso comprendido entre el 1° de mayo de 2008 y el 17 de abril de 2017, o simplemente hubo un vínculo contractual de prestación de servicios?*
- ii) En caso afirmativo, ¿A qué créditos laborales tiene derecho la parte demandante?*

(I)
**EL CONTRATO DE PRESTACIÓN
DE SERVICIOS**

La parte nulidisciente invoca en el capítulo de normas violadas y concepto de violación el artículo 53 constitucional que establece:

“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad,

la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” /Destaca la Sala/.

Por su parte, la H. Corte Constitucional ha garantizado con fundamento en los artículos 53 y 13 constitucionales, el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades bajo el entendido de que muchas situaciones jurídicas aparecen con un velo de legalidad, cuando a las mismas subyacen diferentes situaciones contrarias al ordenamiento jurídico; tal es el caso de ciertos contratos de prestación de servicios en donde para disfrazar la relación laboral se acude a la apariencia de aquella modalidad contractual.

De otro lado, el H. Consejo de Estado en distintas ocasiones ha admitido la misma tesis del Supremo Tribunal Constitucional, pero luego ha optado por mantener incólume el contrato de prestación de servicios bajo las perspectivas que también se indicarán.

Como marco normativo para dilucidar el caso bajo estudio, esta Corporación partirá de la definición que trae la Ley 80 de 1993 sobre contrato de prestación de servicios (art. 32 ordinal 3º) en lo que sea compatible con el tema *sub-examine*, lo que también se explorará con base en la directriz del artículo 53 constitucional.

No obstante lo anterior, no es posible prescindir de los elementos que contiene la definición legal de contrato laboral que contiene el Código Sustantivo del Trabajo, que rige vínculos jurídicos de carácter laboral sin obstar que sean relaciones de trabajadores oficiales, empleados públicos o trabajadores particulares.

Deben hacer presencia entonces irrestrictamente y para que se configure una relación laboral: (i) la concurrencia de una prestación personal del servicio, (ii) la continuada subordinación o dependencia que le permita al empleador impartirle órdenes al trabajador y, (iii) un salario como retribución al trabajo realizado; sin importar, como ya se dijo, que la modalidad sea legal y reglamentaria o contractual, o quién sea el beneficiario del trabajo.

En efecto, el caso concreto y las codificaciones traídas al plenario se relacionan estrechamente con lo estipulado en la Ley 80 de 1993, en su definición de contrato administrativo de prestación de servicios, que en su artículo 32 ordinal 3° establece:

“DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

...
...

3o. Contrato de Prestación de Servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados...”.

En examen efectuado por la H. Corte Constitucional del ordinal 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, respecto de su exequibilidad, se refirió a la cuestión que ahora se analiza, afirmando lo siguiente:

“(...) 3. Características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo.

El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del

artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido...

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las

funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.

Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto

del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo...”¹/Subrayas fuera de texto/.

En ningún caso, estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. A ello agréguese que si bien en los términos del artículo 32-3º de la Ley 80, admite como requisito para que se configure contrato de prestación de servicios la carencia de personal de planta de la entidad que prestará el servicio, en parte alguna prevé como elemento el tiempo completo, y tal como lo ha aceptado la jurisprudencia, tampoco debe desprenderse que dicho contrato también se tipifica con la sujeción o sometimiento o ausencia de discrecionalidad en la prestación del servicio.

Bajo las anteriores precisiones se ha concretado el tratamiento jurisprudencial de los contratos realidad, de donde se concluye en cuanto a su configuración, que constituye un requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, estos son, la prestación personal del servicio (de manera permanente), la remuneración respectiva y especialmente la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de

¹ H. Corte Constitucional, Sentencia C-154 de fecha marzo 19 de 1997, expediente D-1430, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito.

(II)
ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN
DE LA SALA

i. Prestación personal del servicio y remuneración.

De acuerdo con los documentos aportados con la demanda y la prueba de oficio decretada por el Tribunal /fls. 10-256, 331, 352-353 y 355 cdno. 1/, se encuentra acreditado que la señora DIANA CAROLINA SANTA LÓPEZ prestó sus servicios a la POLICÍA NACIONAL con su correspondiente remuneración, según se indica a continuación:

CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	REMUNERACIÓN
19-720-044-2008	1° de mayo de 2008	30 de octubre de 2008	1'012.000
19-7-201198-2008	10 de noviembre de 2008	9 de julio de 2009	1'012.000
19-720-0153-2009	3 de agosto de 2009	30 de marzo de 2010	1'012.000
19-7-20078-2010	21 de abril de 2010	18 de marzo de 2011	\$ 1'062.600

19-7-20058-2011	1° de mayo de 2011	30 de abril de 2012	\$ 1'062.600
19-7-20058-2012	24 de mayo de 2012	24 de mayo de 2013	\$ 1'096.284
19-7-20096-2013	12 de junio de 2013	12 de junio de 2014	\$ 1'096.284
19-7-20085-2014	7 de julio de 2014	9 de febrero de 2015	\$ 1'140.135
91-7-20011-2015	24 de marzo de 2015	25 de abril de 2016	\$ 1'140.135
91-7-20040-2016	3 de mayo de 2016	17 de abril de 2017	\$ 1'140.135

Así mismo, el Jefe del Área de Sanidad Caldas de la POLICÍA NACIONAL, certificó a través del Oficio S-2017-028594/ARSAN-JEFAT-3.1 de 18 de julio de 2017 que la señora DIANA CAROLINA SANTA LÓPEZ celebró contratos de prestación de servicios con la entidad desde el 1° de mayo de 2008 y el 17 de abril de 2017 /fls. 253-255 cdno. 1, 251-253 cdno. 2/.

Respecto a las funciones y el objeto contractual, los acuerdos tuvieron como común denominador, la prestación de *“(…) sus servicios profesionales como Auxiliar de Enfermería con oportunidad, eficiencia y eficacia en la Clínica la Toscana o en el sitio de Caldas donde se requiera, en las condiciones, área y/o servicio que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida”* /fls. 11, 24, 42, 69, 85, 109, 157, 172 y 182 cdno. 1 y 15, 35, 59, 75, 99, 132-133, 147, 162, 172 cdno. 2/.

No obstante, habida consideración que no es la existencia o no de una vinculación sino su aparente carácter laboral el aspecto materia de discusión en sede judicial, será la eventual subordinación durante dicho tracto contractual la que permitirá desatar el tema Litis, por lo que pasa ahora a analizarse.

ii. Subordinación

Es menester recordar que la subordinación se constituye en el elemento esencial en aras de extraer el carácter laboral que subyace a una aparente vinculación contractual, y que como se anotó líneas atrás, dicho elemento debe trascender a la simple relación de coordinación entre quienes suscriben un contrato para lograr el cumplimiento del objeto pactado.

Bajo esta concepción lo primero que adquiere importancia para la Sala es la eventual sujeción o dependencia que desde diversos ámbitos se haya o no manifestado durante la relación contractual, aspecto sobre el cual se edifican las pretensiones de la demandante.

Frente a los elementos de prueba, el Consejo de Estado² ha denotado lo siguiente:

“A la parte actora en el ejercicio de la acción jurisdiccional, le corresponde acreditar los elementos de la relación laboral que se dejaron enunciados. Vale decir, que con las funciones plasmadas en el contrato de prestación de servicios se desplegaron actividades propias de los servidores públicos.

² Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del treinta y uno (31) de octubre de 2002. Exp. 20001-23-21-000-990756-01, Ref.1420-2001. C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

Para lograr este objetivo, tendrá que revestir el proceso de pruebas documentales, testimoniales y los demás medios que sean pertinentes. A través de las documentales, tendrá que demostrar por ejemplo, que las actividades asignadas mediante contratos son similares o iguales a las cumplidas por el personal de planta; **que al contratista se le brindaba el trato propio de un empleado público porque recibía órdenes y llamados de atención; que se le asignaban actividades que implicaban subordinación y dependencia**; que recibía por concepto de honorarios unos ingresos aproximados a los devengados por el personal de planta (para efectos de desvirtuar indiciariamente el concepto de “honorarios”); que entregaba tareas e informes los cuales eran objeto de revisión o corrección, que los contratos se celebraban en intervalos próximos (para efectos de desvirtuar indiciariamente la temporalidad) o que el desarrollo de la función comprendía naturalmente elementos propios de la relación laboral.

A través de las testimoniales, podrá demostrar la subordinación, la dependencia, el cumplimiento de horario y de órdenes.”

En este contexto, reposan en el cartulario algunos cuadros con la asignación de turnos del área de urgencias de la CLÍNICA LA TOSCANA de la POLICÍA NACIONAL. A folio 187 del cuaderno principal y 177 del cuaderno N°2, obra el correspondiente al mes de marzo de 2010, elaborado por la señora ADRIANA

MÉNDEZ, Enfermera Jefe, en el que se detallan uno a uno los días de ese mes, así como la forma en la que las auxiliares de enfermería, y puntualmente la accionante DIANA CAROLINA SANTA debía atender los turnos, esto es, si el día era libre (L), corrido (C), de descanso (D), compensatorio (C), jornada de la mañana (M), tarde (T), noche (N) medio tiempo (MT) o turno de ambulancia, incluso, en ese mes se halla la anotación que indica que la demandante salió 4 horas antes del turno del 10 de marzo de 2010 por un compensatorio.

Cabe anotar que idénticos soportes documentales se hallan en el cartulario, firmados por los enfermeros jefes o coordinadores del servicio, correspondientes a los meses de mayo, junio, noviembre y diciembre de 2010; enero, marzo, mayo, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2011; abril, mayo, junio, julio y diciembre de 2012; enero, mayo y octubre de 2013; enero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2016; y enero de 2017 /fls. 188-204, 207-238, cdno. 1 y 178- cdno. 2/.

De otro lado, en el proceso se recibió el testimonio de la señora LUCÍA YAMILED BETANCOURTH VELÁSQUEZ, auxiliar de enfermería y compañera de trabajo de la accionante en la Clínica de la POLICÍA NACIONAL por 7 años. Expuso que la accionante estuvo vinculada por prestación de servicios, durante los 7 años que la testigo laboró allí, la demandante siempre estuvo en el área de urgencias, hospitalización, consulta o en la ambulancia, debían estar en el lugar que les indicaran. Acotó que tanto ella como la señora SANTA LÓPEZ debían cumplir turnos de acuerdo con un cuadro que les entregaban cada mes, y que dichas jornadas debían cumplirse con independencia de que fueran de 7:00 a.m. a 7:00 p.m., los domingos o festivos, correspondía hacer los turnos que les indicaran a principio de mes. Preciso que recibían órdenes de las enfermeras que hacían los

cuadros de turnos y de los uniformados, de las personas que elaboraban los cuadros de turnos mencionó a las jefes LINA CONSTANZA LÓPEZ y ADRIANA MÉNDEZ.

Describió que los turnos casi siempre eran de 12 horas, de 7 a.m. a 7 p.m. o incluso más tarde, cuando les tocaba trasladar pacientes en ambulancia, caso en el cual debían esperar que otra persona que le correspondiera el siguiente turno llegara a recibirles, incluso en ocasiones les tocó quedarse hasta el día siguiente. Eran turnos muy seguidos, arguyó, ocasionalmente descansaban un día, tiempo que no les era compensado, no tenían prestaciones sociales y les tocaba pagar su salud de sus propios recursos.

Menciona que la accionante recibía órdenes de la enfermera LINA CONSTANZA, jefe del departamento, el coronel o la directora de la clínica, órdenes que se concretaban en desplazarse a determinada parte, por ejemplo, si moría algún uniformado debían ir a hacer acompañamiento, recuerda puntualmente cuando un patrullero se suicidó y les tocó ir al Hospital Santa Sofía. Refiere que no tenía libertad para la prestación del servicio, debían seguir los turnos establecidos, les hacían evaluaciones periódicas, además de que el tensiómetro, glucómetro y demás elementos con los que prestaba el servicio eran de la clínica. Añadió que la demandante SANTA LÓPEZ no podía ausentarse de la clínica sin el permiso de los superiores o la jefe.

Para concluir, insistió que siempre debían estar en las instalaciones de la clínica y no podían ausentarse, y si tenían alguna ausencia por enfermedad, luego debían recuperar el tiempo.

También rindió declaración la señora PAULA ANDREA DÍAZ LÓPEZ, auxiliar de enfermería, quien trabajó en la CLÍNICA DE LA POLICÍA NACIONAL donde conoció a la demandante, quien laboró en esa institución por 9 años aproximadamente, en hospitalización, urgencias, y asignación de citas vía telefónica.

Recalcó que la demandante cumplía horario, corridos de 7 a.m. a 7 p.m. o viceversa y eran de 12 horas, pero a veces se extendían para entregar los turnos o los pacientes. En el turno alguien debía cubrirlas mientras tomaban los alimentos. Preciso que la demandante tenía una jefe, la señora LINA CONSTANZA, que era la persona que establecía los turnos, y que los elementos como jeringas, glucómetros o tensiómetros eran de la clínica. Era muy normal o rutinario que debieran quedarse más de las 12 horas de turno, porque el fin del turno tenía lugar mientras estaban llevando pacientes a otras instituciones, y las horas de más que prestaban no les eran compensadas de ninguna manera.

Igualmente, expuso que la demandante para ausentarse de sus labores debía pedir permiso y no era autónoma, el permiso lo pedía a la jefe que estuviera a cargo, a quien además le debía rendir informes. Como enfermera jefe identificó a la señora LINA CONSTANZA LÓPEZ. Adujo que la jefe vigilaba la entrega de turnos o a veces lo hacían los mismos uniformados, quienes querían tener cierto grado de mando sobre las auxiliares de enfermería, iterando que si algún día debían ausentarse, era menester contar con autorización o permiso de la jefe.

Finalmente, también rindió testimonio la señora DIANA JANETH QUINTERO CARDONA, quien manifestó haber laborado con la accionante en la CLÍNICA LA TOSCANA durante 8 años aproximadamente.

Explicó que la señora DIANA CAROLINA SANTA LÓPEZ era auxiliar de enfermería y cumplía un horario de 12 horas, bien fuera diurno o nocturno, laboraba en la parte asistencial según las actividades dispuestas por la clínica, entre las que estaban desplazarse por fuera de la ciudad en las ambulancias por órdenes de los directivos de la clínica o los jefes inmediatos, que eran las jefes de enfermería.

Anotó que también recibieron órdenes de uniformados, patrulleros intendentales y subintendentes. Volviendo sobre el horario, mencionó que la accionante cumplía una jornada de 7 a.m. a 7 p.m. o de 7 p.m. a 7 a.m., cualquier día de la semana, y era supervisado que entraran a la hora fijada, mientras que la hora de salida era después de las 7 p.m., pero se extendía porque dependían de la entrega de pacientes o inventarios, sin que se les compensara la extensión del horario. Añade que laboraban ordinariamente domingos y festivos, y que la supervisión de la labor era ejecutada por la jefe inmediata que era la jefe de enfermería, pero itera que el uniformado de régimen interno también participaba de esta vigilancia. También manifestó que los elementos con los que prestaba el servicio eran de propiedad de la institución y hacían parte de los inventarios por los que debían responder.

Recuerda haber laborado con las enfermeras jefes LINA CONSTANZA LÓPEZ, MELVA AGUDELO y ADRIANA MÉNDEZ, quienes daban órdenes como asignación de actividades a realizar durante el día, y que pese a la redacción de los contratos de prestación de servicios, en la institución les decían que tenían que cumplir con los horarios y los turnos. Como complemento de lo anterior, itera que todo uniformado que laborara en el área de sanidad tenía derecho a darles órdenes, y que el uniformado de régimen interno era quien vigilaba el cumplimiento del horario.

Por último, precisa que para el acompañamiento a los pacientes en ambulancia, lo hacía a la auxiliar de enfermería al área de hospitalización. En su caso particular, tuvo llamados de atención en los que se le exigía cumplir un horario, e indagada sobre el contenido de las órdenes que recibían las auxiliares de enfermería, explica que a veces llegaba un paciente de alto rango a quien debían darle prioridad, también en cuanto al uso del uniforme y las prendas que utilizaban, y llevar el cabello recogido igual al de las uniformadas.

Culminado el análisis probatorio, para el Tribunal se encuentra demostrada de manera plena, suficiente y fehaciente la subordinación en desarrollo de los vínculos contractuales que ligaron a la señora DIANA CAROLINA SANTA LÓPEZ con la entidad llamada por pasiva.

Un elemento central que acredita esta situación es la asignación de turnos para la prestación de los servicios a cargo de las auxiliares de enfermería, incluida la accionante SANTA LÓPEZ, los cuales eran ordenados por las enfermeras jefes, según los cuadros que fueron aportados al expediente, a los que aludió la Sala Plural en el segmento anterior.

Del contenido de estos documentos, emerge con claridad que la accionante no tenía ningún grado de autonomía o libertad para elegir los horarios en los que desarrollaba las tareas contractuales, por el contrario, se encontraba sujeta a la decisión que las enfermeras superiores adoptaran sobre los turnos y su modalidad (si era corrido, nocturno, medio tiempo, diurno o de ambulancia), además, tampoco se trataba de un cometido que como lo exige la tipología contractual inicialmente pactada, pudiera ser prestado por la demandante de

manera intermitente o según su criterio horario, sino que precisaba su asistencia a la sede de la entidad de manera obligatoria y permanencia durante las 12 horas que normalmente duraban esas jornadas, así como sus extensiones por diversas situaciones derivadas de la naturaleza del servicio de salud.

La presencia de subordinación trasciende a la prueba documental, y guarda plena armonía con el contenido de las declaraciones recaudadas en este juicio. En este sentido, las 3 deponentes ratificaron de manera contundente que los horarios de trabajo eran asignados en los cuadros de turnos que les entregaban al inicio de cada mes las jefes de enfermería, a quienes individualizaron durante sus declaraciones, anotando también que la potestad de mando se extendía al personal uniformado, quien impartía instrucciones sobre la atención en salud, el cumplimiento de horario y la apariencia física y forma de vestir que debían conservar durante su estancia en los turnos.

Lo anterior adquiere mayor firmeza si se observa lo que ocurría cuando la accionante debía ausentarse de sus turnos por algún motivo, o si tenía dificultades de salud, casos en los cuales las testigos manifestaron al unísono que era imperativo contar con la autorización de la enfermera jefe, adicionalmente, los elementos con los que se prestaba el servicio eran de propiedad de la entidad demandada, argumentos que también hacen desestimar la supuesta autonomía de la demandante SANTA LÓPEZ en sus labores, elemento cardinal en caso de que el vínculo se limitara a la prestación de servicios profesionales, como lo ha sostenido la entidad accionada.

A esta altura del discurso judicial, anota la Sala que si bien dos de las declarantes, las señoras LUCÍA YAMILED BETANCOURTH VELÁSQUEZ y DIANA JANETH QUINTERO CARDONA relataron que están adelantando gestiones para

promover demanda similar a la que dio origen a este proceso, ello no motivó ningún reproche a título de tacha de la parte demandada.

Así mismo, acerca de este punto, el Código General del Proceso en el artículo 211 establece:

“Artículo 211. Imparcialidad del Testigo. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas. La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso.”

En cuanto a la valoración de los testigos incurso en alguna circunstancia que podría turbar su imparcialidad, el Consejo de Estado³ ha considerado que el testimonio no se desecha por completo, sino que se debe valorar con mayor rigor y de conformidad con las reglas de la sana crítica:

“Respecto de los testigos sospechosos, quienes se encuentran en situaciones que afectan su credibilidad e imparcialidad y cuya declaración, si bien puede recibirse, ha de analizarse con severidad, es decir, la norma citada en precedencia no permite que de antemano y solo con la manifestación de tacha se descalifique el testigo y se impida la recepción de la declaración, sino todo lo

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Magistrado Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Sentencia del diecisiete (17) de octubre de 2018, expediente: 68001-23-33-000-2014-00483-01(0265-16).

contrario, una vez rendida la versión jurada deberá ser apreciada con mayor severidad de tal manera que al valorarla se someta a un tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de sospecha, por lo que, la regulación contenida en la disposición prenotada es la manifestación de las reglas de la sana crítica aplicada al ordenamiento procesal.”

En ese orden, haciendo énfasis en que no fue formulada ninguna tacha por la accionada, el Tribunal encuentra que las manifestaciones de las deponentes guardan plena coherencia en su contenido con las demás pruebas testimoniales y documentales, al paso que no vislumbra elementos que conlleven a restarles credibilidad, los cuales tampoco han de suponerse simple y llanamente por el hecho de que algunas de las testigos hayan manifestado su intención de acudir a la justicia. Contrario a ello y en función de hallar la verdad material, que es en últimas la teleología de estos medios de convicción, los testimonios aportaron información certera y coherente sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que la accionante SANTA LÓPEZ desarrolló sus objetos contractuales, lo que resulta de capital importancia para los propósitos de este examen judicial.

En conclusión, las pruebas recaudadas permiten desvirtuar la presunción que existe frente al elemento distintivo de las relaciones contractuales de prestación de servicios, como lo es la inexistencia de subordinación, sujeción, mando o dependencia entre las partes. En el caso concreto, lo probado conduce a concluir que la demandante DIANA CAROLINA SANTA LÓPEZ no gozaba de la autonomía propia de cualquier contratista de prestación de servicios, y que a los acuerdos contractuales que suscribió con la POLICÍA NACIONAL subyacía una

verdadera relación de orden laboral, lo que conduce a anular el acto administrativo demandado y a acceder a las súplicas de la parte actora.

PRESCRIPCIÓN

Los Decretos 3135 de 1968 -artículo 41- y 1848 de 1969 -artículo 41-, los cuales en materia de prescripción extintiva en asuntos laboral, disponen:

“Decreto 3135 de 1968, artículo 41: Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este decreto prescribirán en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual”.

“Decreto 1848 de 1969, artículo 102: Prescripción de acciones. 1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual”.

Sobre la prescripción en asuntos del denominado “contrato realidad”, la ya referida sentencia de unificación CE-SUJ2-005-16 proferida el 25 de agosto de 2016⁴, señaló:

“Así las cosas, se itera, que el fenómeno jurídico de la prescripción encuentra sustento en el principio de la seguridad jurídica, en la medida en que busca impedir la perpetuidad de las reclamaciones referentes a reconocimientos de índole laboral, que pudieron quedar pendientes entre los extremos de la relación de trabajo al momento de su finalización, pues contrario sensu resultaría desproporcionada la situación en la que se permitiera que el trabajador exigiera de su empleador (o exempleador) la cancelación de emolumentos que con el transcurrir de los años implicarían un desmedro excesivo del patrimonio de este (en atención a las indemnizaciones o intereses moratorios que se podrían causar) y le impediría la conservación de los elementos probatorios tendientes a desvirtuar lo demandado”.

En providencia de 11 de marzo de 2016, la subsección B de la Sección Segunda⁵ explicó que *“Una vez demostrada la relación laboral reclamada y de la cual, se persigue el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, surgiría la oportunidad para que se examine la procedencia del fenómeno extintivo de la*

⁴ Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Carmelo Perdomo Cuéter dentro del proceso con radicado No. 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)

⁵ Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, auto de 11 de marzo de 2016, expediente: 47001233300020140015601 (2744-2015), actora: Ana Eleuteria Oliveros Carpio, demandado: municipio de Santa Ana (Magdalena).

prescripción, valga decir, la verificación de si la reclamación se efectuó dentro de los tres (3) años contados a partir de la finalización de la relación contractual, so pena de que prescriban los derechos prestacionales que se puedan derivar de la relación laboral”.

Por lo tanto, asegura la Sección Segunda que si quien pretende el reconocimiento de la relación laboral con el Estado, se excede de los tres años, contados a partir de la terminación de su vínculo contractual, para reclamar los derechos en aplicación del principio de la “...*primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales*” (artículo 53 constitucional), se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella, pues dicha situación se traduciría en su desinterés, que no puede soportar el Estado, en su condición de empleador.

Así las cosas, la señora DIANA CAROLINA SANTA LÓPEZ contaba con 3 años, desde la finalización de cada relación laboral para presentar la reclamación de prestaciones sociales laborales económicas, siempre y cuando entre cada nuevo contrato y el anterior no exista solución de continuidad. Lo anterior, de conformidad con el más reciente pronunciamiento del H. Consejo de Estado⁶, que dispuso:

“(...) La existencia de vinculaciones contractuales consecutivas hace necesario el examen de sus interrupciones, con el fin de establecer si se presentó o no la solución de continuidad en la relación laboral declarada. En ese sentido, la Sala considera adecuado establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como

⁶ Sentencia SUJ-025-CE-S2-2021, del 9 de septiembre de 2021 Consejero Ponente Rafael Francisco Suarez Vargas.

indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios (...)”.

Atendiendo lo antes expuesto, y según la relación de los contratos expuesta en la primera parte de esta sentencia, entre uno y otro de los contratos suscritos por la demandante SANTA LÓPEZ y la POLICÍA NACIONAL nunca transcurrieron más de 30 días, por lo que no existió solución de continuidad en los términos de la regla jurisprudencial en cita. De igual forma, la reclamación efectuada por la demandante para que se reconocieran los réditos derivados de la relación laboral data del 11 de julio de 2017 /fl. 239 cdno. 1/, esto es, dentro de los 3 años siguientes a la finalización de su vínculo laboral, por lo que es dable concluir que no operó la prescripción.

EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se condenará a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL a pagar a favor de la señora DIANA CAROLINA SANTA LÓPEZ, las sumas equivalentes a todas las **prestaciones sociales y salariales ordinarias** a que tengan derecho las auxiliares de enfermería vinculadas a la planta de personal de la demandada, las cuales deberán ser liquidadas tomando como base los honorarios percibidos por la accionante de manera mensual. Dicha liquidación y pago de prestaciones deberá efectuarse para el periodo comprendido entre el 1° de mayo de 2008 y el 17 de abril de 2017. Las sumas reconocidas serán reajustadas con siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Según la cual, el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el que corresponde a la prestación social, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria esta sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debería efectuarse el pago).

En punto a los **aportes al sistema de seguridad social en salud y pensiones** que efectuó la accionante en calidad de contratista, la demandada deberá retornar a la actora el mayor valor que resulte entre los aportes en salud y pensiones que aquella hubiese debido efectuar como empleada para el periodo indicado, respecto de los que realizó en calidad de contratista. La demandada tomará el IBC pensional de la demandante (los honorarios pactados), durante todos los periodos en los cuales prestó servicios a la entidad, mes a mes, cotizando al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión que cubran el porcentaje total que debía pagarse si la actora hubiese gozado de una relación legal y reglamentaria.

El pago de las sumas que deberán cancelarse por concepto de aportes para pensión se actualizará de acuerdo a los cálculos actuariales que exija el correspondiente fondo de pensiones, toda vez que dichos aportes deberán ser recibidos con efectos pensionales, como si su cotización y pago se hubiese realizado en la fecha efectiva de prestación del servicio por parte del demandante a la POLICÍA NACIONAL, con un I.B.C. equivalente a los honorarios contractuales pactados.

En cuanto a los aportes a **Riesgos Profesionales**, el Decreto Ley 1295 de 1994, dispone que dicha obligación está a cargo del empleador (artículo 21 del Decreto Ley 1295 de 1994), por lo tanto, en caso de que el demandante haya

efectuado dichos pagos, estos deberán ser reintegrados, en lo que respecta al periodo ya referida. Para el efecto dichas sumas serán indexadas utilizando la formula señalada para el reconocimiento de las prestaciones sociales.

COSTAS

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 -adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021-, y el artículo 365-3 del Código General del Proceso (CGP), se condenará en costas a la demandada, cuya liquidación y ejecución se someterán a los dictados de la última codificación referida (Ley 1564/12). Como agencias en derecho, se fija el equivalente al dos por ciento (3%) del valor que resulte de la condena y deba pagar la accionada, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 5° numeral 1 del Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016.

En mérito de lo expuesto, la **SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL** del Tribunal Administrativo De Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

DECLÁRASE la nulidad del Oficio s-217-028594/ARSAN-JEFAT-3-1 de 18 de julio de 2017, con el cual la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL- negó la existencia de una relación laboral con la señora DIANA CAROLINA SANTA LÓPEZ, durante el tiempo en que este se desempeñó en calidad de auxiliar de enfermería.

DECLÁRASE la existencia de una relación laboral entre el las partes en este proceso, por el lapso comprendido entre el 1° de mayo de 2008 y el 17 de abril de 2017.

CONDÉNASE a la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL** a efectuar los siguientes reconocimientos y pagos a favor de la demandante:

- Las sumas equivalentes a todas las prestaciones sociales y salariales ordinarias a que tengan derecho las auxiliares de enfermería vinculadas a la CLÍNICA LA TOSCANA DE LA POLICÍA NACIONAL mediante vinculación legal y reglamentaria, prestaciones que deberán ser liquidadas tomando como base los honorarios percibidos por la accionante de manera mensual, las cuales deberán cancelarse por el periodo ya identificado e indexarse conforme se indica en la parte motiva de la sentencia.
- Liquidar y pagar a favor de la demandante, los mayores valores que resulten entre los aportes en salud y pensiones que aquella hubiese debido efectuar como empleada, respecto de los que realizó en calidad de contratista -según comprobación a efectuar por parte de la entidad demandada en sus archivos documentales o acreditación que de estos efectuó la accionante-.
- Liquidar con base a un IBC pensional equivalente a los honorarios pactados, durante todos los periodos en los cuales la actora prestó servicios a la entidad mes a mes, cotizando al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión que cubran el porcentaje total que debía pagarse si la nulidisciente hubiese gozado de una relación legal y reglamentaria -según comprobación a efectuar por parte de la entidad

demandada en sus archivos documentales o acreditación que de estos efectuó la accionante-.

En todo caso, el pago de las sumas que deberán cancelarse por concepto de aportes para pensión se actualizarán de acuerdo a los cálculos actuariales que exija el correspondiente fondo de pensiones, toda vez que dichos aportes deberán ser recibidos con efectos pensionales, como si su cotización y pago se hubiese realizado en la fecha efectiva de prestación del servicio por parte de la demandante a la POLICÍA NACIONAL, con un I.B.C. equivalente a los honorarios contractuales pactados.

➤ Liquidar y reintegrar a la demandante, las sumas que como contratista haya cancelado por concepto de riesgos laborales - en caso de que los haya efectuado, según comprobación a realizar por parte de la entidad demandada en sus archivos documentales o acreditación que de estos pagos haga la accionante-. Para el efecto dichas sumas serán indexadas utilizando la formula señalada en la parte motiva.

COSTAS a cargo de la entidad demandada. **FÍJASE** como agencias en derecho, el equivalente al 3% de la condena que deba pagar la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL**.

Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha,
según consta en Acta N° 021 de 2022.

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía

Auto Resuelve Apelación en contra del auto que niega medidas cautelares

Proceso: Ejecutivo
Demandante: Luz Marina Flórez Grisales
Demandado: Caja De Sueldo De Retiro De La Policía Nacional -CASUR
Radicado: 17001333300220110047501
Acto judicial: Auto interlocutorio 98

Manizales, dos (02) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Proyecto aprobado en sala ordinaria del dos (02) de mayo de dos mil veintidós (2022).

Síntesis: Revoca auto que niega decretar las medidas cautelares y se ordena la medida teniendo en cuenta las reglas del principio de inembargabilidad.

Manifestación y aceptación de impedimento

Una vez iniciada la sala, la Doctora PATRICIA VARELA CIFUENTES manifiesta su impedimento para conocer del proceso, ya que en calidad de Juez Segundo Administrativo de Manizales, profirió el auto apelado, conforme a los artículos del 130 CPACA y 141.2 del CGP: *“Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente.”*

Manifestado el impedimento y revisado el expediente, se confirma que la Magistrada actuó en el proceso expidiendo autos interlocutorios en la primera instancia del proceso en que se pide la ejecución, los restantes miembros de la sala consideran que se configura la causal invocada, por lo que se acepta su impedimento y se separa del conocimiento de esta decisión.

1. Asunto

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra del auto del 02 de junio de 2021¹ proferido por la Señoría del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, que negó el embargo y secuestro de los depósitos en cuentas de ahorro, cuentas corrientes, depósitos a término fijo, en fiducias y acciones de las cuales sea titular la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR.

2. Antecedentes

¹ Expediente Digital, archivo 30AutoDecideSolicitudEmbargo.pdf

El 6 de junio de 2012, se profirió sentencia de primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del circuito de Manizales dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Alcides Buitrago Reinoso en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, ordenando el reconocimiento y pago del reajuste de la asignación de retiro a partir del 20 de agosto de 2010.

Dicha decisión fue confirmada a través de sentencia del 8 de noviembre de 2013, por el Tribunal Administrativo de Caldas.

La señora Luz Marina Flórez Grisales en calidad de cónyuge del señor Alcides Buitrago Reinoso (qepd), promovió proceso ejecutivo en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional-CASUR, con el fin de requerir el cumplimiento de las sentencias en mención, solicitando como pretensiones se libre mandamiento de pago por las siguientes sumas:

- Por el valor de \$ 52.043.932 por concepto de capital
- Por el valor de \$ 1.659.757 por concepto de indexación.
- Por el valor de \$ 9.818.152 por concepto de intereses corrientes.
- Por el valor de \$ 333.638.977 por concepto de intereses moratorios.

Como fundamento de hecho la parte ejecutante señaló que la demandada dio cumplimiento a la sentencia del proceso ordinario por la Resolución 9873 del 6 de noviembre de 2014, pero tomó como base “... *el sueldo básico de Agente de la Policía Nacional (\$889.631.00 folio 26 c.o.), y no sobre sueldo básico real devengado por el ejecutante (Intendente Jefe) al momento de su retiro (\$1.748.660.00 folio 4), que fue el que se demostró en el proceso de acuerdo a la Hoja de Servicio, y además era el que tenía el señor ALCIDES BUITRAGO REINOSA, al momento de su retiro, y sobre el cual cotizó o realizó sus aportes para la asignación de retiro como se probó en el proceso ordinario.*”

El 22 de julio de 2020, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito libró mandamiento de pago por el capital de \$33.471.493, e intereses de \$33.622.040.

Posteriormente mediante auto del 27 de enero de 2021², resolvió el recurso de reposición frente al auto que libró mandamiento de pago, y ordenó modificar la liquidación por concepto de capital e intereses moratorios.

El 14 de mayo de 2021, se ordenó correr traslado por el término de diez días de la excepción de pago formulada por la entidad ejecutada.

El 31 de mayo de 2021, la parte ejecutante solicitó se decreten medidas cautelares, de embargo de dineros, de cuentas que posea la entidad ejecutada en entidades financieras, así³:

“El embargo y retención de las sumas de dinero existentes y depósitos en cuentas corrientes, de ahorros, CDTs, fiducias, acciones o en cualquier otro título bancario o financiero, que posea el demandado CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR con NIT 89999973-7, en los siguientes establecimientos financieros: a) BANCO DAVIVIENDA, b) BANCOLOMBIA, c) BANCO CAJA SOCIAL, d) BANCO POPULAR e) BANCAMIA f) BANCO SANTANDER g) BANCO PICHINCHA h) BANCO AV VILLAS, i) BANCO BBVA, j) BANCO DE BOGOTÁ, k) BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, j) BANCOOMEVA m) BANCO COLPATRIA n) BANCO DE OCCIDENTE, ñ) BANCO CITIBANK, o) BANCO COLMENA”(...”

² Expediente digital archivo 16 resuelve recursoAutoManda

³

3. Acto judicial recurrido

Mediante auto del 02 de junio de 2021⁴, el Juzgado Segundo Administrativo, resolvió denegar la medida cautelar de embargo y secuestro solicitada a diferentes entidades bancarias, con los siguientes argumentos:

- (i) La sentencia C-1154 de 2008 proferida por la Corte Constitucional que señala sobre el principio de inembargabilidad sobre los recursos incorporado al presupuesto general de la nación; sin embargo, se advierte las excepciones a dicha regla, entre ellas cuando se trate de cumplimiento de providencias judiciales.
- (ii) A partir de la expedición del artículo 195 del CPACA, *“El monto asignado para el pago de sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria”*.
- (iii) Lo cual fue reafirmado por el Consejo de Estado en unificación del 25 de abril de 2019.
- (iv) De esto modo el juzgado concluyó que: *“... la regla de excepción a la inembargabilidad de recursos públicos cuando se trate del cumplimiento de sentencias y conciliaciones resulta inaplicable en la actualidad, toda vez que si bien la Corte Constitucional permitió en su momento para dichos efectos el embargo del rubro destinado para el pago de las mismas, éste por virtud de la expedición de la ley 1437 se tornó en inembargable de manera expresa.”*

No obstante, lo anterior, indicó que en virtud del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, resulta inaplicable dicha excepción de inembargabilidad cuando se trate de cumplimiento de sentencias y conciliaciones en atención a los recursos del Fondo de Contingencias.

4. Recurso de apelación⁵

La parte ejecutante apeló la decisión y solicitó dar aplicación a la excepción de inembargabilidad, respecto al pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica, con base en los siguientes argumentos:

- (i) Señaló con fundamento en la sentencia C-1154 de 2008, proferida por la Corte Constitucional, que las sentencias judiciales y conciliaciones se encuentran incluidas dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, orden que aplica en el caso en cuestión, al solicitar el cumplimiento de una orden judicial.
- ii) Concluyó con base en pronunciamientos del Alto Tribunal Constitucional, que los intereses moratorios y la indexación que se ordena en la sentencia judicial constituyen parte del derecho laboral protegido, dado que la indexación evita la devaluación de la acreencia laboral y los intereses pagan un perjuicio al acreedor.

Solicitó revocar el auto proferido por la juez, y ordenar la medida cautelar requerida.

En razón a lo anterior se realizan las siguientes,

⁴ Expediente Digital, archivo 30AutoDecideSolicitudEmbargo.pdf

⁵ Expediente Digital, archivo 35Apelación.pdf

5. Consideraciones

5.1. Competencia

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto contra el auto que denegó el embargo de las cuentas de la entidad demandada, de conformidad con los artículos 125, 153 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y modificado por el artículo 20 de la ley 2080 de 2021.

5.2. Problema jurídico

¿Le asiste razón a la juez de primera instancia en denegar decretar la medida cautelar de embargo y secuestro requerida por el ejecutante respecto a las sumas de dinero existentes y depósitos en cuentas corrientes, de ahorros, CDTs, fiducias, acciones o en cualquier otro título bancario o financiero, que posea el demandado CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR?

5.3. Normativa y jurisprudencia aplicable

La Ley 1437 de 2011, al regular el proceso ejecutivo, en el artículo 297, dijo lo siguiente:

“Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

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

El Honorable Consejo de Estado, ha precisado sobre las características del título ejecutivo, en cuanto a su contenido y conformación⁶, conforme a lo previsto en el artículo 422 del Código General del Proceso:

*“Esta Subsección, con base en lo dispuesto en el artículo 422 del Código General del Proceso, ha señalado que los títulos ejecutivos, al margen de si son simples o complejos, deben gozar de unas condiciones formales y otras sustanciales; las primeras se refieren a que los documentos donde consta la obligación deben ser auténticos y emanar del deudor o de su causante, **de una decisión condenatoria proferida por un juez o un tribunal u otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva**; las segundas se traducen en que las obligaciones a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante deben ser claras, expresas y exigibles.*

5.4. Decreto de Medida cautelar

El Código General del Proceso estableció la forma de efectivizar las órdenes de pago contenidas en título ejecutivo; en cuanto al cobro de sumas de dinero estipuló en el numeral 10 del artículo 593, como precedente el embargo de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares. Así mismo, dispuso el procedimiento y los límites sobre el monto en que se debe decretar.

5.5. De los fundamentos de la decisión de primera instancia

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, 20 de noviembre de 2020, radicado 25000-23-26-000-2000-00287-02(66172). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2168389>

Si bien el juzgado de primera instancia se fundamentó en el auto expedido por el Consejo de Estado, sección segunda, el 25 de abril de 2019, lo cierto es, que en el mismo solo se avocó el conocimiento de varios procesos ejecutivos, para determinar unificación acerca de la inembargabilidad de recursos.

Y a la fecha dicha sentencia de unificación no se ha proferido, y no implica que los procesos y trámites judiciales deban paralizarse hasta tanto se decida dicha unificación⁷.

Además, CASUR no indicó que los dineros para el pago de la sentencia del proceso ordinario se encuentren aprovisionados en la partida presupuestal para el pago de sentencias y conciliaciones, o en los recursos del Fondo de Contingencias, que son inembargables, conforme al artículo 195 del CPACA.

5.6. Bienes inembargables

El principio de inembargabilidad tiene sustento en la Constitución Política en el artículo 63⁸, que precisa sobre la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público, y entre otros, los demás bienes que determine la ley.

Sobre el objeto de análisis, el artículo 195 del CPACA dispuso sujetarse a las siguientes reglas en cuanto al trámite de pago de condenas y conciliaciones:

Parágrafo 2o. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria”.

El artículo 594 del Código General del Proceso, aplicable a los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por disposición expresa del artículo 306 del CPACA, señala:

“ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

*1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en **el presupuesto general de la Nación** o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.
(...)”-sft*

El parágrafo del citado artículo, en cuanto al procedimiento para aplicar las excepciones a la inembargabilidad señala:

“PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables.

*En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, **deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.***

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del

⁷ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCION SEGUNDA- Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS- Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00565-02(1128-19)

⁸ <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.”-sft

La Corte Constitucional al efectuar un estudio de constitucionalidad al artículo 594 del Código General del Proceso, recordó que existen otras excepciones a la regla de inembargabilidad, las cuales continúan preservando su plena vigencia de conformidad con la sentencia C-543 de 2013⁹, en la cual señaló:

“Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior.”¹⁰

Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

*(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas*¹¹.

*(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos*¹².

*(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*¹³

*(iv) tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)*¹⁴”.-sft-

Así mismo, la Corte Constitucional¹⁵ determinó:

La inembargabilidad reza que tienen esa característica todas las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante, la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

⁹ En la misma línea, la Corte Constitucional en sentencia C-1154 de 2008, explicitó la procedencia de cada una de las excepciones por ella establecidas

¹⁰ Sentencia C-546 de 1992.

¹¹ Ibídem

¹² Sentencia C-354 de 1997

¹³ Sentencia C-103 de 1994

¹⁴ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

¹⁵ Corte Constitucional sentencia C-438 del 13 de julio de 2017

Este principio, consagrado en el artículo 19 del EOP fue declarado constitucional de forma condicionada por la sentencia C-354 de 1997, “bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

Es de resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 6 de noviembre de 2019¹⁶ y del 29 de enero de 2021¹⁷, ha precisado sobre la vialidad de decretar la medida de embargo, como excepción al principio de inembargabilidad, basado en los lineamientos contenidos en las providencias de la Corte Constitucional. Al respecto señaló:

*“A partir de los pronunciamientos jurisprudenciales a que se ha hecho referencia, se extrae que son excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, los créditos u obligaciones: i) **de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas**; ii) **aquellos contenidos en sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias**; iii) los que provienen de títulos emanados del Estado que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles; y iv) los recursos de destinación específica como los provenientes del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).*

(...)

En ese entendido, como las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del Código General del Proceso a las que alude la impugnante presentan un contenido normativo similar al que ya fue analizado por la Corte Constitucional en las providencias que consolidaron el precedente que establece excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, la Sala considera que dicho criterio jurisprudencial se mantiene incólume y resulta vinculante, incluso, en vigencia de estas últimas normativas.

En el caso concreto, se pretende la ejecución de la condena impuesta en la sentencia proferida el 13 de noviembre de 2008 por el Tribunal Administrativo del Cesar, modificada parcialmente por esta Subsección, en sentencia de 26 de febrero de 2014, la cual se encuentra en firme. Por consiguiente, la medida de embargo decretada en primera instancia es procedente toda vez que se configura una de las excepciones al principio de inembargabilidad dispuesta por la jurisprudencia constitucional, en tanto el crédito sobre el cual se funda el proceso de ejecución proviene de una sentencia debidamente ejecutoriada.”

Conforme al avance jurisprudencial precitado, se colige que la Corte Constitucional, precaviendo el principio de inembargabilidad con el fin de preservar los recursos del Estado, adoptó las excepciones a dicho principio fundamentado en los valores y derechos constitucionales relacionados al derecho a la dignidad humana y el derecho al trabajo, ha afecto de evitar hacer nugatoria, las medidas cautelares ante las particularidades de cada asunto.

Corolario de lo anterior, sobre el tema en debate, esta Corporación Judicial se ha pronunciado sobre el asunto, en auto del 8 de febrero de 2019¹⁸, dentro del proceso ejecutivo en el cual se ordenó confirmó la decisión del juzgado de primera instancia, donde se decretó la medida cautelar de embargo de los dineros que la UGPP posea en una de las entidades bancarias, salvo las cuentas del sistema general de participaciones, regalías y recursos de la seguridad social. Y en caso que afecte recursos inembargables, debe avisarse por la entidad bancaria y darle el

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A M.P., María Adriana Marín, sentencia del 6 de noviembre de 2019, radicado 20001-23-31-000-2004-02073-03(62541)

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección B, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, enero 29 de 2021, expediente radicado 47001-23-33-000-2020-00567-01(AC)

¹⁸ Tribunal Administrativo de Caldas, sentencia del 8 de febrero de 2019, proceso ejecutivo, radicado 17001333300820160039102.

trámite previsto en el artículo 594 de CGP, para que el juzgado decida si los recursos sí son inembargables.

Requisitos para decretar la medida cautelar

Al respecto es preciso indicar que la parte ejecutante debe determinar expresamente cuáles son los fundamentos de derecho en que basa la solicitud de medida cautelar, y como se advirtió en el acápite anterior, cuando el debate surge por la falta de cumplimiento en el pago de una obligación contenida en el título ejecutivo, que debe ser cumplida por entidades públicas, sus recursos están sometidos a presupuesto del orden territorial o nacional.

En este sentido, se ilustra en sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, sobre la carga procesal que le impone al ejecutante en sustentar de manera adecuada la solicitud de medida cautelar a efectos de su decreto, sobre el punto explica:

“En tercer lugar dado que, el actor no ofrece la norma en que debe fundamentarse el juzgador para decretar la medida cautelar solicitada, tal y como lo dispone los mandatos del parágrafo del art. 594 del CGP, por tanto, la parte actora incumplió la carga procesal que le correspondía para que el juzgador procediera a lo solicitado, dado que ni en la solicitud de la medida cautelar ni en el recurso de apelación hizo referencia a la normativa que le permitía al juez proceder conforme a lo solicitado. Tampoco el juez de instancia en la providencia apelada señaló la disposición que le posibilitaba tomar tal decisión.

Y, no puede ser el fundamento normativo de lo pretendido el art. 593-10 del CGP, dado que como se señaló previamente, el parágrafo del art. 594 del mismo estatuto exige al fallador precisar la normatividad en que se ampara para decretar la medida cautelar solicitada.”

Caso concreto

La señora Luz Marina Flórez Grisales interpuso proceso ejecutivo en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional-CASUR, por incumplimiento a lo ordenado en la sentencia de primera instancia proferida por la Señoría del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales.

La ejecutante pidió se libre mandamiento de pago a su favor, con ocasión al incumplimiento judicial. El 22 de julio de 2020 se libró el mandamiento ejecutivo¹⁹, y se modificó el 27 de enero de 2021²⁰.

De igual manera, el 02 de junio de 2021 el juzgado de primera instancia negó el embargo de los depósitos que a cualquier título tenga la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional-CASUR, e indicó sobre la inembargabilidad de los recursos de origen estatal conforme al parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso.

La sala encuentra que se demanda el pago de créditos laborales reconocidos en sentencia judicial, sin que la demandada haya avisado que los recursos para el pago hayan sido ya provisionados por el rubro de pago de sentencias o conciliaciones, ni del fondo de contingencias.

Además, el ejecutante en el recurso de apelación sustentó porqué los recursos de CASUR eran inembargables.

Ahora, como lo estimó anteriormente este Tribunal, “... en caso que la medida de embargo llegare a afectar bienes o recursos inembargables, debe agotarse el trámite indicado en el parágrafo del artículo 594 del CGP y en tal evento podrá el juez, dependiendo del caso

¹⁹ Expediente Digital, archivo 01Auto.pdf

²⁰ Expediente Digital, archivo 16.pdf

concreto, aplicar o no las excepciones legales y jurisprudenciales a la regla de inembargabilidad.”

Por lo que la medida de embargo, en principio, es pertinente de decreto, y en caso de presentarse denuncia de inembargabilidad de recursos deberá tramitarse lo pertinente.

En cuanto a los bienes susceptibles de embargo, le juzgado adoptar las órdenes y medidas que sean del caso para materializar la orden de embargo, dependiendo del caso concreto, y determinar qué rubros de los pedidos por la parte ejecutante son susceptibles de embargo.

En este sentido se revocará la orden impartida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, en acto judicial del 02 de junio de 2021, que negó la medida cautelar.

En mérito de lo expuesto, la sala sexta del Honorable Tribunal Administrativo de Caldas,

RESUELVE

PRIMERO: ACEPTAR el impedimento presentado por la Magistrada PATRICIA VARELA CIFUENTES para conocer del presente proceso.

SEGUNDO: REVOCAR la providencia proferida el 02 de junio de 2021, por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales dentro el proceso ejecutivo instaurado por Luz Marina Flórez Grisales contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional-CASUR.

TERCERO: En su lugar, el juzgado deberá adoptar las órdenes y medidas que sean del caso para materializar la orden de embargo, dependiendo del caso concreto. Y en caso que se denuncie algún bien inembargable, le dará trámite según el artículo 594 del CGP.

CUARTO: EJECUTORIADA este auto, DEVUÉLVASE el expediente al despacho de origen, previas las anotaciones pertinentes en el Programa Justicia Siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase

Los Magistrados



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

(impedida)
PATRICIA VARELA CIFUENTES
Magistrada



República de Colombia
Honorable Tribunal Administrativo de Caldas
Sala Sexta de Decisión
Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía

Decide apelación de rechazo de una demanda

Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: Edilson Felipe Franco Duque

Demandado: La Nación – Ministerio de Defensa- Policía Nacional

Radicado: 17001-33-33-001-2021-00078-02

Acto judicial: Auto Interlocutorio 99

Manizales, dos (02) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Proyecto aprobado en sala ordinaria del dos (02) de mayo de dos mil veintidós (2022).

Asunto

La sala resuelve el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el auto del 08 de abril de 2021, dictado por la señoría del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, con el cual resolvió rechazar la demanda por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Antecedentes

Edilson Felipe Franco Duque promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Policía Nacional, con el objetivo de declarar la nulidad de las Resoluciones 145 del 07 de julio de 2020 y 058 del 09 de julio de 2020, por las cuales se dispone el retiro de la institución por “voluntad de la Dirección General”.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó el reintegro al servicio activo como patrullero, así como se paguen los salarios, primas, subsidios, vacaciones y cesantías que se dejaron de reconocer por causa del retiro del servicio activo.

La demanda inicialmente fue presentada en Bogotá D.C. por lo que el Juzgado 46 Administrativo de Bogotá remitió el proceso a la ciudad de Manizales, para efectos de reparto, el cual correspondió al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales.

Este juzgado rechazó la demanda por caducidad en auto del 08 de abril de 2021:

“ PRIMERO: RECHAZAR; POR CADUCIDAD EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO presentado por

EDILSON FELIPE FRANCO DUQUE en contra de la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva. Ordénese la devolución de los anexos (...)”

Para tomar esta decisión el juzgado señaló que el actor contaba hasta el **19 de enero de 2021** para presentar la demanda, contando los plazos de notificación y presentación de la conciliación prejudicial:

“Ahora bien, en el folio 83 del escrito de la demanda y anexos, se comprueba que la notificación de la Resolución N° 058 del 9 de julio de 2020, por medio de la cual se retiró del servicio activo al señor EDILSON FELIPE FRANCO DUQUE, le fue notificada personalmente el diez (10) de julio de 2020, por lo tanto, el término de 4 meses para presentar la demanda inicialmente vencía el once (11) de noviembre de 2020.

Por otra parte, el demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación el cinco (05) de noviembre de 2020, es decir, faltando seis (06) días para el cumplimiento del término inicial de caducidad, sin embargo la diligencia de conciliación fue declarada fallida el dieciocho (18) de diciembre de 2020, por esto desde esta última fecha se adicionaron los días restantes del término de caducidad con lo cual se extendió el límite para presentar la demanda hasta el diecinueve (19) de enero de 2021, ya que el término se reanudó el primer día hábil posterior a la vacancia judicial, en consecuencia dado que la demanda fue presentada el cinco (05) de febrero de 2021 operó la caducidad de la acción.”

La parte demandante interpuso apelación en contra la decisión argumentando que la demanda fue presentada el 18 de diciembre de 2020 a través del sistema dispuesto por la Rama Judicial, y desconoce las razones por las cuales en el acta de reparto aparece como fecha de presentación el 05 de febrero de 2021.

Por medio de auto del 07 de mayo de 2021, emitida por el Juzgado Primero Administrativo de 2021, se concede el recurso de apelación.

Consideraciones

Planteamiento del problema jurídico

El presente asunto tiene como objetivo determinar si el rechazo de la demanda por el Juez Primero Administrativo del Circuito de Manizales fue procedente, y si resulta ser pertinente dicha decisión.

Competencia

La sala es competente para analizar el recurso conforme al artículo 153 del CPACA.

Análisis

El artículo 164 en su numeral 2, inciso d) de la Ley 1437 de 2011 señala que: “*Cuando se pretende la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la*

comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo excepciones establecidas en otras disposiciones legales...”

Y el artículo 169.1 señala como causa de rechazo de la demanda “*Cuando se hubiere operado la caducidad.*”

Caso en concreto

El Juzgado Primero Administrativo de Manizales rechazó la demanda en este proceso por considerar que operó la caducidad, pues la demanda debió incoarse hasta el 19 de enero de 2021, y el acta de reparto ante la oficina judicial de Bogotá data del 5 de febrero de 2021.

El despacho sustanciador solicitó a la Oficina Judicial Reparto Bogotá D.C., certificación de la fecha exacta en la cual fue recibida y radicada por el portal la demanda promovida por el señor Edilson Felipe Franco Duque en contra de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional.

El 22 de marzo de 2022 la Oficina de Reparto respondió: “*De manera atenta y cordial se informa que, la demanda fue radicada en la aplicación en la fecha **2020-12-18 16:45:12***”

De esta manera las fechas determinantes para establecer la caducidad son:

<u>ÚLTIMO ACTO DEMANDADO</u>	<u>FECHA DE NOTIFICACIÓN</u>	<u>SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL</u>	<u>CONCILIACIÓN DECLARADA FALLIDA</u>	<u>PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA</u>
Resolución 058 del 09 de julio de 2020	10 de julio de 2020	05 de noviembre de 2020 (Fl. 18 Exp J1. Esc. 02)	18 de diciembre de 2020 (Fl. 19 ExpJ1. Esc. 02)	18 de diciembre de 2020 (Exp. Esc. 21)
		faltando seis (06) días para el cumplimiento del término inicial de caducidad		Adicionando los 6 días a la finalización de la vacancia, <u>tenía hasta el 19 de enero de 2021</u> para presentar la demanda

Como realmente la demanda fue presentada el 18 de diciembre de 2020, y el actor podía presentarla hasta el 19 de enero de 2021, no operó el fenómeno de caducidad, y se revocará la decisión de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta del Honorable Tribunal Administrativo de Caldas,

Resuelve

PRIMERO: REVOCAR el auto del 08 de abril del 2021 proferido por la Señoría del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, por el cual se rechazó la demanda, y proceda a estudiar la demanda por los demás requisitos formales.

SEGUNDO: EJECUTORIADA esta providencia, REMÍTASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones pertinentes en el Programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



PATRICIA VARELA CIFUENTES

Magistrada