

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO</b>	<b>17-001-23-33-000-2018-00337-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>EJECUTIVO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y EL DEPARTAMENTO DE CALDAS</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>ROSALBA HERRERA OSPINA</b>

Procede el Despacho Uno del Tribunal Administrativo de Caldas a decidir sobre la solicitud de ejecución a continuación de sentencia presentada en el proceso de la referencia.

**LA DEMANDA EJECUTIVA**

Mediante escrito que obra a folios 4 a 7 del archivo #01 del expediente digital, solicitó la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se libre mandamiento de pago contra Rosalba Herrera Ospina por el valor de las costas procesales ordenadas en sentencia judicial proferida en estas resultas y los intereses moratorios causados hasta la fecha de pago.

Como fundamento de su pretensión de ejecución, refirió que se emitió sentencia por medio de la cual se absolvió a la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la cual además impuso costas a la señora Herrera Ospina y a favor de la entidad, mismas que fueron aprobadas mediante auto del 24 de mayo de 2022, sin que a la fecha hayan sido canceladas.

**CONSIDERACIONES**

Conforme al artículo 297 del CPACA, son títulos ejecutivos que se pueden esgrimir para su ejecución ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo los siguientes:

**ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO.** *Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:*

**1. 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.**

*2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.*

*3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.*

*4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar. [Negritas y subrayas fuera del texto]*

De acuerdo a la norma anterior, los únicos títulos judiciales que pueden ser ejecutados ante esta jurisdicción son los señalados en los numerales del artículo reproducido.

Si bien el artículo 298 del CPACA establece el procedimiento para la ejecución a continuación de sentencia, -que es el artículo que expone la entidad como fundamento de su petición- y fue modificado por la Ley 2080 de 2021, ello no varió los títulos ejecutivos de los que puede conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En el caso que ocupa la atención del Tribunal, la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

señala que el título ejecutivo se encuentra constituido por la sentencia expedida dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 17-001-23-33-000-2018-00337-00, en el que fungió como demandante la señora Rosalba Herrera Ospina y como demandadas la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Departamento de Caldas, en la cual el Tribunal decidió:

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a cargo de **ROSALBA HERRERA OSPINA** cuya liquidación y ejecución se harán conforme al artículo 366 del Código General del Proceso. Se fijan las agencias en derecho por valor de \$2.819.000 M/CTE, de los cuales corresponde el 80% para el Departamento de Caldas y el 20% para la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere, y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**CUARTO: LA PRESENTE DECISIÓN SE NOTIFICA EN ESTRADOS.**

La providencia dictada por el Tribunal fue notificada en estrados el 4 de julio de 2019, y fue apelada por la parte demandante, por lo que el proceso fue remitido al Consejo de Estado quien emitió a través de la Sección Segunda - Subsección A providencia de segunda instancia el día 19 de agosto de 2021 que confirmó en todas sus partes el fallo de esta Corporación.

De acuerdo con lo expuesto, considera este despacho que la solicitud de ejecución no cumple con los parámetros del artículo 297 del CPACA para considerarlo como título ejecutivo demandable ante esta jurisdicción, toda vez que no se trata de una sentencia que imponga una condena contra una entidad pública, al contrario, es una sentencia favorable a la administración.

Esta postura encuentra respaldo en lo preceptuado por la Corte Constitucional en auto de 27 de octubre de 2021 (Exp. CJU-328):

*En consecuencia, tras una lectura armónica de las disposiciones normativas mencionadas, la Corte*

concluye que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de i) **los procesos ejecutivos** que tengan por objeto hacer efectivos títulos ejecutivos, ii) derivados de **condenas impuestas a la administración<sup>1</sup>**, conciliaciones aprobadas por la jurisdicción, laudos arbitrales, iii) en que hubiere sido parte una entidad pública y contratos celebrados con entidades estatales. **De manera que las condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo que no recaigan sobre las entidades públicas escapan al conocimiento de dicha jurisdicción.**

(...) Adicional a ello el artículo 188 del CPACA establece que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

(...) El Consejo de Estado ha asegurado que, en materia de lo contencioso administrativo, el proceso ejecutivo busca obtener el cumplimiento forzado de las obligaciones a cargo de las entidades públicas que consten, por ejemplo, en los actos administrativos ejecutoriados o en las providencias judiciales proferidas por su jurisdicción<sup>2</sup>. **Si bien dicho tribunal ha dispuesto que los procesos ejecutivos que correspondan a condenas impuestas por esa jurisdicción serán de competencia de quien profirió la respectiva providencia que se pretende ejecutar<sup>3</sup>; se entiende que ello es así siempre y cuando la condenada sea una entidad pública.**

(...) Con base en lo anterior, la Sala dirime el presente conflicto de jurisdicción en el sentido de determinar que **el Juzgado 16 Civil Municipal de Oralidad de Medellín es la autoridad competente** para conocer el proceso ejecutivo promovido por la Fiduprevisora S.A, (en su calidad de sociedad de economía mixta<sup>4</sup>) en contra de la señora Natalia Giraldo Casas. **Lo anterior porque la controversia planteada versa sobre la ejecución de una condena en costas impuesta por la jurisdicción contencioso-administrativa a un particular. Si bien se trata de una decisión proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la obligación no recae**

<sup>1</sup> El Consejo de Estado ha indicado que son considerados títulos ejecutivos tanto las sentencias condenatorias, como cualquier otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 30 de mayo de 2013, radicación número: 25000-23-26-000-2009-00089-01(18057).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 30 de mayo de 2013, radicación número: 25000-23-26-000-2009-00089-01(18057).

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 28 de junio de 2019, radicación número: 54001-23-33-000-2018-00099-01(63232).

<sup>4</sup> La Fiduprevisora S.A. es una Sociedad de Economía Mixta de carácter indirecto y del orden nacional, sometida al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia y con control fiscal reglamentado por la Contraloría General de la República.

**en una entidad pública, sino en un particular.** Por lo tanto, el título ejecutivo no se enmarca dentro de los previstos como ejecutables ante la jurisdicción contencioso-administrativa de conformidad con el artículo 297 del CPACA.

Mediante providencia del 3 de marzo de 2022 emitida dentro del proceso ejecutivo a continuación con radicado 17001-23-33-000-2019-00012-01(0691-2022), con idénticos supuestos fácticos y jurídicos al presente, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado concluyó que, de acuerdo a las normas procesales, al argumentarse que la sentencia no constituye un título ejecutable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo procedente es declarar la falta de jurisdicción.

Por lo anterior, se dará aplicación a lo previsto por el artículo 168 del CPACA que dispone que *“En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión”*. En consecuencia, se remitirá el expediente a los Juzgados Civiles Municipales de Manizales, por estimar que se trata de un asunto de su competencia.

Desde este momento el Tribunal traba el conflicto negativo de competencias<sup>5</sup> para que sea dirimido por la Corte Constitucional, en el evento en que el Juzgado Civil Municipal asignado por reparto resuelva que la Jurisdicción Ordinaria no es competente para conocer el asunto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARASE LA FALTA DE JURISDICCIÓN** para conocer del ejecutivo a continuación promovido por la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** contra **ROSALBA HERRERA OSPINA**.

---

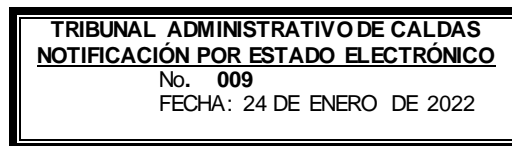
<sup>5</sup> De conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 256 de la Constitución Política y numeral 2 del artículo 112 de la Ley 270 de 1996.

**SEGUNDO:** Por la Secretaría de la Corporación, y en aplicativo que se haya implementado para el efecto, remítase la presente demanda a la Oficina Judicial para que sea sometida a reparto entre los Juzgados Civiles Municipales de esta ciudad.

**TERCERO:** Desde este momento el Tribunal Administrativo traba el conflicto negativo de competencias para que sea dirimido por la Corte Constitucional, en el evento en que el Juzgado Civil Municipal asignado por reparto resuelva que la Jurisdicción Ordinaria no es competente para conocer el asunto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
MAGISTRADO**



Firmado Por:

**Carlos Manuel Zapata Jaimes  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial  
División 1 De Sistemas De Ingeniería  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **bde8f052f27035e9a95c4cf791b46ee93b8de2735a6ac34a105b292fc15f1901**

Documento generado en 23/01/2023 11:15:56 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

<b>RADICADO</b>	<b>17-001-23-33-000-2022-00210-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>RICHARD GÓMEZ VARGAS</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CALDAS</b>

Procede el despacho a decidir sobre la concesión del recurso de apelación presentado por el demandante contra el auto proferido el 14 de diciembre de 2022.

**ANTECEDENTES**

El día 14 de diciembre de 2022 se profirió providencia mediante la cual se ordenó, en cumplimiento a auto del 2 de diciembre del año anterior, remitir el expediente a la Oficina Judicial de la ciudad para que el asunto fuera sometido a reparto entre los Jueces Administrativos del Circuito de Manizales. Así mismo, informar a la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado el link para acceder al expediente electrónico a efectos de resolver la solicitud de cambio de radicado presentada por el actor.

El día 19 de diciembre del año pasado se recibió en la Secretaría del Tribunal escrito mediante el cual el demandante interpuso recurso de apelación contra la señalada providencia.

**CONSIDERACIONES**

El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, consagra el recurso de apelación de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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. <Ver Notas del Editor> 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.

**PARÁGRAFO 1o.** El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario. (...)

Y en relación con el trámite del recurso, el artículo 244 de la misma norma consagra:

**ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS.** <Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.
2. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente a



*continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el juez o magistrado dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación, resolverá si lo concede o no, de todo lo cual quedará constancia en el acta.*

*3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.*

En este caso el auto apelado fue notificado por estado el día 15 de diciembre de 2022, y el recurso se interpuso el 19 del mismo mes y año, es decir, dentro del término legal.

Sin embargo, como se mencionó, el auto apelado que data del 14 de diciembre de 2022 lo que hizo fue ordenar a la Secretaría de la Corporación remitir el expediente a la Oficina Judicial de la ciudad para dar cumplimiento a lo decidido en providencia del 2 de diciembre del año anterior, que resolvió el recurso de súplica, en la cual se consignó en su ordinal segundo “(...) *Cumplido lo anterior, devuélvase el expediente al Despacho 01 de este Tribunal para que disponga la remisión del mismo a la Oficina Judicial de esta ciudad en aras del reparto correspondiente entre los jueces administrativos de esta ciudad*”. Esto es, se trata de un auto de ejecución de mero cúmplase, tras haberse confirmado el auto proferido por este despacho el día 7 de octubre de 2022 que había declarado la falta de competencia.

Sumado a lo anterior, el auto mencionado para dar cumplimiento al requerimiento que obra a folio 19 del expediente, ordenó a la Secretaría del Tribunal informar a la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado el link que permita acceder al expediente electrónico, a efectos de que en ese Alto Tribunal se decidiera la petición del actor relativa al cambio de radicado.

Es diáfano entonces que la providencia apelada no tomó ninguna decisión de aquellas establecidas en el artículo 243 del CPACA ya reproducido, y lo que hizo fue cumplir una orden emitida por la Sala Dual que resolvió el recurso de súplica, es decir, se trata de un auto de cúmplase, lo que denota que el recurso interpuesto por el demandante no es procedente.

Conforme lo anterior, se rechazará el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el auto del 14 de diciembre de 2022.

Por lo brevemente expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas

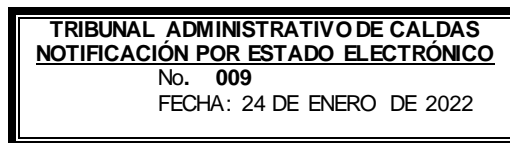
### **RESUELVE**

**PRIMERO: RECHAZAR POR IMPROCEDENTE** el recurso de apelación interpuesto por **RICHARD GÓMEZ VARGAS** contra el auto del 14 de diciembre de 2022.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado el presente proveído por la Secretaría de la Corporación désele cumplimiento a las órdenes emitidas en auto del 14 de diciembre de 2022.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
MAGISTRADO**



Firmado Por:

**Carlos Manuel Zapata Jaimes**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**División 1 De Sistemas De Ingeniería**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **77c1ac5f2f14d8e96c5519ddad081a139476528202006404c0e16e3b08cccbf6**

Documento generado en 23/01/2023 11:17:01 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
MAGISTRADO CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

<b>RADICADO</b>	<b>17-001-23-33-000-2021-00125-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>FANNY GARCÍA CIFUENTES</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP</b>

Procede el Despacho Uno del Tribunal Administrativo de Caldas a decidir sobre la concesión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia emitida por esta Corporación.

Se profirió sentencia dentro de estas resultas el 1° de diciembre de 2022, la cual fue notificada por estado electrónico el 2 del mismo mes y año, con mensaje de datos enviado ese mismo día.

La parte demandante presentó, mediante correo electrónico de fecha 15 de diciembre de 2022, recurso de apelación contra la anterior sentencia.

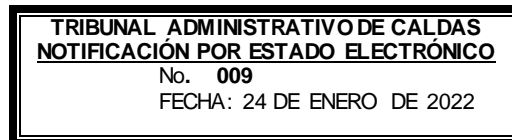
Al revisar los requisitos del recurso, se encuentran reunidas las condiciones señaladas en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, y los numerales 1 y 2 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021; además de verificar que no hay lugar a realizar audiencia previa de conciliación, ya que no fue solicitada por las partes.

En consecuencia, por su oportunidad y procedencia, se **CONCEDE** en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto el día 15 de diciembre de 2022 por la parte demandante contra la sentencia que negó pretensiones proferida el 1° de diciembre de 2022.

Por la Secretaría de la Corporación, remítase el expediente al H. Consejo de Estado para que allí se provea lo de ley.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
MAGISTRADO**



**Firmado Por:**

**Carlos Manuel Zapata Jaimes**

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**

**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**

**División 1 De Sistemas De Ingeniería**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b606709ccf1ef0c5de278bef6acabd0b52dfb2a69e874273013673e484d6eac8**

Documento generado en 23/01/2023 11:17:45 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

17-001-23-00-000-2013-00381-00

17-001-23-00-000-2013-00266-00

(ACUMULADOS)

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 020

Con fundamento en los artículos 243 inciso 1° y 247 numerales 1 y 2 de la Ley 1437/11 (modificados, en su orden, por los artículos 62 y 67 de la Ley 2080/21), por su oportunidad y procedencia, **CONCÉDENSE** en el efecto suspensivo los recursos de apelación interpuestos por los demandantes, contra la sentencia con la cual esta corporación negó las pretensiones, dentro de los procesos ACUMULADOS de **REPARACIÓN DIRECTA** promovidos por la señora **NORMA CECILIA MONTOYA Y OTROS** contra la **CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS - CHEC S.A. E.S.P.** y el **MUNICIPIO DE LA MERCED (CALDAS)**.

En firme esta providencia, **REMÍTANSE** los expedientes al H. Consejo de Estado para que allí se provea lo de ley.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado**

17-001-23-00-000-2017-00658-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 021

Con fundamento en los artículos 243 inciso 1° y 247 numerales 1 y 2 de la Ley 1437/11 (modificados, en su orden, por los artículos 62 y 67 de la Ley 2080/21), por su oportunidad y procedencia, **CONCÉDESE** en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia con la cual esta corporación accedió a las pretensiones de la parte demandante, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al H. Consejo de Estado para que allí se provea lo de ley.

**ACÉPTASE** la renuncia de la abogada **MARTHA ELENA HINCAPIÉ PIÑERES** al poder que le fuera conferido por la UGPP, de acuerdo con el memorial de folio N° 153.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado

17-001-23-00-000-2018-00340-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 022

Con fundamento en los artículos 243 inciso 1° y 247 numerales 1 y 2 de la Ley 1437/11 (modificados, en su orden, por los artículos 62 y 67 de la Ley 2080/21), por su oportunidad y procedencia, **CONCÉDESE** en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia con la cual esta corporación negó sus pretensiones dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)** promovido por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** contra la señora **YOLANDA RESTREPO JURADO**.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al H. Consejo de Estado para que allí se provea lo de ley.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado**



17-001-23-00-000-2019-00299-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 023

Con fundamento en los artículos 243 inciso 1° y 247 numerales 1 y 2 de la Ley 1437/11 (modificados, en su orden, por los artículos 62 y 67 de la Ley 2080/21), por su oportunidad y procedencia, **CONCÉDESE** en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia con la cual esta corporación negó sus pretensiones dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la sociedad **CASA LUKER S.A.** contra **UGPP**.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al H. Consejo de Estado para que allí se provea lo de ley.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala Quinta de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S.: 005**

**Asunto:** Sentencia de primera instancia  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2018-00201-00  
**Demandante:** Alba Mery Gómez Molina  
**Demandada:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 002 del 20 de enero de 2023**

Manizales, veinte (20) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, esta Sala de Decisión procede a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Alba Mery Gómez Molina contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)<sup>2</sup>.

**LA DEMANDA**

En ejercicio del medio de control interpuesto el 19 de abril de 2018<sup>3</sup>, se solicitó lo siguiente<sup>4</sup>:

**Pretensiones**

1. Que se declare la nulidad del auto n° ADP 008341 del 1° de noviembre de

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> En adelante, UGPP.

<sup>3</sup> Según hoja de reparto.

<sup>4</sup> Fls. 2 y 3, C.1.

2017, con el cual la UGPP negó la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión gracia a favor de la parte accionante.

2. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la UGPP a reconocer, liquidar y pagar pensión gracia a favor de la parte demandante, de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.
3. Que se condene a la entidad demandada a pagar las sumas dejadas de percibir por concepto de pensión gracia, mes a mes, desde el 17 de septiembre de 2008, y hasta la fecha.
4. Que se condene a la UGPP a pagar los intereses aumentados con la variación promedio mensual del IPC, desde la fecha de ejecutoria de la sentencia y hasta cuando se produzca el efectivo cumplimiento de la misma.
5. Que se ordene a la parte accionada cumplir el fallo en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.
6. Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

### **Hechos de la demanda**

Como fundamento fáctico de la demanda, la parte actora expuso lo siguiente<sup>5</sup>:

1. La señora Alba Mery Gómez Molina nació el 16 de septiembre de 1958.
2. La parte actora fue nombrada en propiedad mediante acto administrativo nº 449 del 18 de mayo de 1978, prestando sus servicios al Magisterio como docente nacionalizada, desde el 29 de mayo de 1978 hasta el 24 de noviembre de 1980, fecha en la que renunció a la Escuela Rural El Naranjal del Municipio de Samaná.
3. Posteriormente, la señora Alba Mery Gómez Molina fue nombrada por el Alcalde de Manizales a través de Decreto 169 de 1994, en propiedad como docente de tiempo completo en básica primera en la Escuela Normal Superior de Manizales, desde el 15 de marzo de 1994 a la fecha de presentación de la demanda.

---

<sup>5</sup> Fls. 3 a 5, C.1.

4. La parte demandante no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional; y tampoco recibe pensiones concedidas por el Departamento de Caldas o el Municipio de Manizales, que es el que se encarga de cancelar sus salarios.
5. La señora Alba Mery Gómez Molina cumplió 20 años de servicio en marzo de 2014 y se ha desempeñado como docente en planteles municipales, principalmente en el Municipio de Manizales.
6. La parte actora siempre ha realizado su labor con honradez y consagración, tal como lo requiere la ley, y nunca ha incurrido en causal de mala conducta.
7. El 28 de julio de 2017, la señora Alba Mery Gómez Molina elevó solicitud ante la UGPP tendiente a obtener el reconocimiento de la pensión gracia.
8. Ante la ausencia de respuesta por parte de la entidad competente, la parte demandante instauró acción de tutela por violación al derecho fundamental de petición.
9. El conocimiento de la acción constitucional correspondió al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Manizales, el cual tuteló el derecho invocado.
10. Con Auto nº ADP 008341 del 1º de noviembre de 2017, notificado el 6 de diciembre del mismo año, la UGPP negó la petición hecha por la parte demandante.
11. Inconforme con la decisión, la parte accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el acto administrativo citado anteriormente, el cual fue despachado desfavorablemente a través de Oficio nº 201714203637971 del 15 de enero de 2018.

### **Normas violadas y concepto de la violación**

La parte demandante estimó como violadas las siguientes disposiciones<sup>6</sup>: Constitución Política: artículos 4, 25, 53 y 58; Ley 114 de 1913: artículos 1 y 4; Ley 116 de 1928: artículo 6; Ley 37 de 1933: artículo 3; y Ley 4ª de 1992: artículo 2.

Como concepto de la violación, la parte actora citó apartes de jurisprudencia del Consejo de Estado relacionada con la pensión gracia, con base en la cual

---

<sup>6</sup> Fls. 3 a 5, C.1.

sostuvo que el acto atacado desconoce que la interesada cumple los requisitos de ley para acceder a la prestación reclamada.

### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Actuando debidamente representada y dentro del término oportuno otorgado para tal efecto, la UGPP contestó la demanda<sup>7</sup> para oponerse a la prosperidad de las pretensiones de la misma, con fundamento en que la negativa del reconocimiento de la pensión gracia se dictó con arreglo a la ley, pues la parte accionante no reúne los requisitos legales previstos para obtener dicha prestación.

Propuso como excepciones las que denominó: *"INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO"*, en el entendimiento que la señora Alba Mery Gómez Molina no cumple con los requisitos legales para acceder a la pensión gracia que reclama por cuanto su vinculación es de carácter nacional y, en tal sentido, la UGPP no tiene obligación de efectuarle reconocimiento alguno; *"BUENA FE"*, por cuanto el acto demandado no fue expedido de manera arbitraria o amañada, ni mucho menos vulnerando normativa alguna; *"PRESCRIPCIÓN"*, atendiendo lo previsto por los artículos 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social; y *"LA GENÉRICA"*, en tanto se declare probado todo hecho a favor de la UGPP que constituya una excepción a las pretensiones de la demanda.

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

#### **Parte demandante<sup>8</sup>**

Se ratificó en los hechos y pretensiones y, en consecuencia, reiteró que debe declararse la nulidad del acto administrativo demandado, para en su lugar, ordenar el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la que tiene derecho la parte actora, en vista de que prestó servicios como docente por más de 20 años en instituciones de orden territorial.

#### **Parte demandada<sup>9</sup>**

Reiteró que el acto demandado se ajusta a la ley, pues la parte accionante tiene vinculación nacional, lo que le impide acceder a la pensión gracia que reclama.

---

<sup>7</sup> Fls. 124 a 130, C.1.

<sup>8</sup> Archivo n° 06 del expediente digital.

<sup>9</sup> Archivo n° 04 del expediente digital.

## CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto en el asunto de la referencia.

### TRÁMITE PROCESAL DE PRIMERA INSTANCIA

**Reparto.** Para conocer del asunto, el expediente fue repartido al Tribunal el 19 de abril de 2018<sup>10</sup>, y allegado el 29 de mayo de 2018 al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>11</sup>.

**Inadmisión, admisión, contestación y traslado de excepciones.** Por auto del 17 de enero de 2019 se inadmitió la demanda<sup>12</sup>. Una vez corregido el libelo, se admitió con auto del 11 de marzo de 2019<sup>13</sup>. Surtida la notificación correspondiente, la UGPP contestó la demanda oportunamente<sup>14</sup>. De las excepciones propuestas por la parte demandada se corrió traslado a la parte accionante<sup>15</sup>, la cual no se pronunció frente a aquellas<sup>16</sup>.

**Paso a Despacho.** El 2 de septiembre de 2019, el proceso ingresó a Despacho para convocar a audiencia inicial<sup>17</sup>.

**Trámite para sentencia anticipada.** Atendiendo lo previsto por el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020, a través de auto del 24 de septiembre de 2020<sup>18</sup>, el Magistrado Ponente de esta providencia difirió para el momento de la sentencia la decisión de las excepciones propuestas por la UGPP. De otra parte y de conformidad con el artículo 13 del mismo decreto, el Despacho sustanciador estimó que se daban los supuestos para proferir sentencia anticipada en este asunto, por lo que incorporó pruebas, negó por innecesaria la prueba documental pedida por la UGPP y corrió traslado para alegar de conclusión.

**Alegatos y concepto del Ministerio Público.** Durante el término conferido, ambas partes alegaron de conclusión<sup>19</sup>. El Ministerio Público guardó silencio.

---

<sup>10</sup> Según hoja de reparto.

<sup>11</sup> Fl. 70, C.1.

<sup>12</sup> Fl. 71, C.1.

<sup>13</sup> Fls. 81 y 82, C.1.

<sup>14</sup> Fls. 124 a 130, C.1.

<sup>15</sup> Fls. 131 y 132, C.1.

<sup>16</sup> Fl. 134 vuelto, C.1.

<sup>17</sup> Fl. 134, C.1.

<sup>18</sup> Archivo nº 01 del expediente digital.

<sup>19</sup> Archivos nº 04 y 06 del expediente digital.

**Paso a Despacho para sentencia.** El 3 de diciembre de 2020, el proceso ingresó a Despacho para sentencia<sup>20</sup>, la que se dicta en seguida atendiendo el orden de ingreso del respectivo proceso para tales efectos.

## ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

Pretende la demandante que por parte de esta Corporación se declare la nulidad del Auto n° ADP 008341 del 1° de noviembre de 2017, con el cual la UGPP negó la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión gracia y, como consecuencia de tal declaración, se condene a la entidad demandada a que reconozca y pague la prestación reclamada a partir del 17 de septiembre de 2008.

### **Problema jurídico**

El asunto jurídico a resolver en el *sub examine* se centra en dilucidar lo siguiente:

- *¿Los docentes con vinculación nacional tienen derecho a que les sea reconocida pensión gracia?*
- *¿Qué tipo de vinculación demostró la señora Alba Mery Gómez Molina?*
- *¿La señora Alba Mery Gómez Molina cumple con los requisitos previstos para el reconocimiento y pago de una pensión gracia?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** hechos probados; **ii)** régimen legal y precedente jurisprudencial aplicable al reconocimiento y liquidación de la pensión gracia; y **iii)** examen del caso concreto a fin de establecer si la parte demandante cumple los supuestos de hecho y de derecho para acceder a dicha pensión.

### **1. Hechos debidamente acreditados**

La siguiente es la relación de los hechos debidamente probados que resultan relevantes para solucionar el caso concreto:

- a) La señora Alba Mery Gómez Molina nació el 16 de septiembre de 1958<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Archivo n° 07 del expediente digital.

<sup>21</sup> Archivos n° 19 y 22 a 24 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

- b) De conformidad con los elementos probatorios allegados al expediente, se encuentra acreditado que la señora Alba Mery Gómez Molina ha prestado sus servicios al Estado como docente en los siguientes períodos de tiempo y en las instituciones que también se indican a continuación:

INSTITUCIÓN EDUCATIVA	PRUEBA / FOLIOS	EXTREMOS TEMPORALES		CÓMPUTO		
		Inicio	Final	Años	Meses	Días
Escuela Rural Naranjal del Municipio de Samaná	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decreto nº 449 del 18 de mayo de 1978<sup>22</sup>, con el cual el Gobernador del Departamento de Caldas nombró a la señora Alba Mery Gómez Molina.</li> <li>▪ Acta de Posesión nº 0146 del 29 de mayo de 1978<sup>23</sup>.</li> <li>▪ Formato Único para la Expedición de Certificado de Salarios para Pensión Gracia del 2 de febrero de 2012<sup>24</sup>, expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales.</li> </ul>	29 de mayo de 1978	24 de noviembre de 1980	2	5	26

<sup>22</sup> Archivo nº 25 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>23</sup> Archivo nº 27 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>24</sup> Archivo nº 05 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.



	<p>Se precisó que la docente tenía vinculación territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral nº 7554 del 16 de septiembre de 2013<sup>25</sup>, expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales.</li> </ul> <p>Se precisó que la docente tenía vinculación de carácter nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral nº 3704 del 30 de septiembre de 2013<sup>26</sup>, expedido por la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas.</li> </ul>					
--	--	--	--	--	--	--

<sup>25</sup> Archivo nº 06 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>26</sup> Archivo nº 07 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

	<p>Se precisó que la docente tenía vinculación de carácter nacionalizado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral n° 9904 del 16 de octubre de 2014<sup>27</sup>, expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales.</li> </ul> <p>Se precisó que la docente tenía vinculación de carácter nacionalizado.</p>					
Institución Educativa Normal Superior de Manizales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decreto n° 169 del 11 de marzo de 1994<sup>28</sup>, con el cual el Alcalde del Municipio de Manizales nombró en propiedad a la señora Alba Mery Gómez Molina como docente de tiempo completo en la</li> </ul>	15 de marzo de 1994	28 de julio de 2017 (fecha de presentación de la petición de reconocimiento pensional)	23	4	14

<sup>27</sup> Páginas 3 y 4 del archivo n° 08 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>28</sup> Archivo n° 26 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

	<p>Escuela Anexa a la Normal Superior de Manizales.</p> <p>Comisionó a la accionante por el término de 2 años para laborar como docente de tiempo completo en la Escuela Granada de la Vereda El Chuzo del Municipio de Manizales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formato Único para la Expedición de Certificado de Salarios para Pensión Gracia del 2 de febrero de 2012<sup>29</sup>.</li> </ul> <p>Se precisó que la docente tenía vinculación territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral n° 7554 del 16 de</li> </ul>					
--	---	--	--	--	--	--

<sup>29</sup> Archivo n° 05 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

	<p>septiembre de 2013<sup>30</sup>.</p> <p>Se precisó que la docente tenía vinculación de carácter nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral n° 9904 del 16 de octubre de 2014<sup>31</sup>.</li> </ul> <p>Se precisó que la docente tenía vinculación de carácter nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Certificaciones expedidas el 18 de octubre de 2011<sup>32</sup>, el 4 de febrero de 2013<sup>33</sup> y el 14 de junio de 2013<sup>34</sup> por el rector de la Normal Superior de Manizales.</li> </ul>					
<b>SUBTOTAL</b>				<b>25</b>	<b>9</b>	<b>40</b>
<b>TOTAL</b>				<b>25</b>	<b>10</b>	<b>10</b>

<sup>30</sup> Archivo n° 06 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>31</sup> Páginas 1 y 2 del archivo n° 08 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>32</sup> Archivo n° 09 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>33</sup> Archivo n° 10 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>34</sup> Archivo n° 11 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

- c) El 9 de febrero de 2012, la señora Alba Mery Gómez Molina solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de una pensión gracia<sup>35</sup>.
- d) Con Resolución n° RDP 007502 del 13 de agosto de 2012<sup>36</sup>, la UGPP negó la petición hecha, con fundamento en que los tiempos de servicio aportados fueron prestados con nombramiento de orden nacional.
- e) El 7 de septiembre de 2015, la señora Alba Mery Gómez Molina solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de una pensión gracia<sup>37</sup>.
- f) Mediante Auto n° ADP 017111 del 18 de diciembre de 2015<sup>38</sup>, la UGPP ordenó el archivo de la petición referida, manifestando que a través de Resolución n° RDP 007502 del 13 de agosto de 2012 ya había negado la pensión gracia; acto este que se encontraba ajustado a derecho, de acuerdo con los documentos obrantes en el expediente administrativo y que daban cuenta de que la docente tenía nombramiento nacional.
- g) El 28 de julio de 2017, la señora Alba Mery Gómez Molina solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de una pensión gracia<sup>39</sup>.
- h) Por Auto n° ADP 008341 del 1° de noviembre de 2017<sup>40</sup>, la UGPP se abstuvo de emitir pronunciamiento respecto del reconocimiento de la pensión gracia, aduciendo que sobre ese tema ya había resuelto a través de Resolución n° RDP 007502 del 13 de agosto de 2012, en la cual se negó la prestación reclamada por no haber demostrado 20 años de servicio en la docencia del orden departamental, municipal o distrital, ya que su vinculación desde el 15 de marzo de 1994 era de orden nacional.

No obstante que la entidad manifestó que no resolvería la petición, lo cierto es que nuevamente trajo a colación el fundamento normativo y jurisprudencial con base en el cual sostuvo que como los tiempos de servicio de la señora Alba Mery Gómez Molina fueron prestados en virtud de nombramiento nacional, no había lugar al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

---

<sup>35</sup> Página 1 del archivo n° 33 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>36</sup> Archivo n° 33 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>37</sup> Página 1 del archivo n° 32 y archivo n° 34 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>38</sup> Archivo n° 32 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>39</sup> Página 1 del archivo n° 29 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>40</sup> Archivo n° 29 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

- i) Contra la anterior decisión, la parte actora recurso de reposición y en subsidio de apelación<sup>41</sup>.
- j) Con Auto n° ADP 001427 del 20 de febrero de 2018<sup>42</sup>, la UGPP consideró que no era viable darle trámite a los recursos interpuestos, en la medida en que no procedía ningún recurso contra el Auto n° ADP 008341 del 1° de noviembre de 2017.
- k) La señora Alba Mery Gómez Molina no registra antecedentes disciplinarios, conforme a los certificados expedidos por la Procuraduría General de la Nación el 24 de enero de 2012<sup>43</sup> y el 4 de septiembre de 2015<sup>44</sup>.
- l) De conformidad con los Formatos Únicos para la Expedición de Certificado de Salarios para Pensión Gracia del 2 de febrero de 2012<sup>45</sup> y n° 7554<sup>46</sup>, la señora Alba Mery Gómez Molina devengó como factores salariales desde el 16 de septiembre de 2007 hasta el 16 de septiembre de 2008, y desde el 16 de septiembre de 2012 hasta el 16 de septiembre de 2013, además de la asignación básica mensual, prima de navidad y prima de vacaciones.

## 2. Recuento histórico del servicio educativo en Colombia

Con el fin de contextualizar el marco normativo de la pensión gracia y darle mayor entendimiento a los requisitos establecidos por la ley para acceder a dicha prestación, esta Corporación considera necesario reseñar *ab initio* las disposiciones más relevantes que han regulado el servicio educativo en Colombia, y que en reciente sentencia de unificación del Consejo de Estado del 11 de agosto de 2022<sup>47</sup>, se clasificaron en tres etapas, así:

- a) Del 1° de enero de 1904 al 31 de diciembre de 1975:

Durante el período referido, rigió la Ley 39 de 1903, la cual dispuso que la educación oficial primaria estaría a cargo de los departamentos (artículo 3), mientras que la secundaria se encontraría en cabeza de la

---

<sup>41</sup> Página 1 del archivo n° 30 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>42</sup> Archivo n° 30 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>43</sup> Archivo n° 45 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>44</sup> Archivo n° 44 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>45</sup> Archivo n° 05 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>46</sup> Archivo n° 57 del CD obrante a folio 2 del cuaderno de actuación administrativa.

<sup>47</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia SUJ-030-CE-S2-2021 del 11 de agosto de 2022. Radicación número: 15001-23-33-000-2016-00278-01(3018-2017).

Nación, sin perjuicio de que los departamentos y municipios pudieran sostener establecimientos de enseñanza secundaria en el evento de disponer de recursos suficientes (artículo 4).

La citada norma previó como obligación a cargo de los municipios la de suministrar local y mobiliario para el funcionamiento de las escuelas urbanas y rurales, previa apropiación por parte de los concejos municipales de las sumas necesarias para ello (artículo 9).

Dado que las entidades territoriales empezaron a tener dificultades para asumir los gastos que generaba el servicio educativo en primaria, ya que éste se pagaba con sus propios recursos de conformidad con la Ley 39 de 1903, el legislador expidió la Ley 111 de 1960 con el fin de que a partir del 1º de enero de 1961, la Nación tuviera a su cargo el pago de los sueldos del Magisterio en todo el territorio nacional.

En sentencia SU-014 de 2020, la Corte Constitucional precisó que la medida adoptada por la Ley 111 de 1960, “(...) solo tuvo la finalidad de liberar a los fiscos seccionales de un gasto que no estaban en capacidad de soportar<sup>48</sup>; pero en todo caso, la asunción de este concepto por la Nación no implicó que las entidades territoriales perdieran la totalidad de sus competencias frente la educación primaria, dado que continuaban encargadas de la administración del personal docente y los planteles educativos en sus respectivas jurisdicciones, y del pago de las prestaciones a que hubiere lugar”.

b) Del 1º de enero de 1976 al 11 de agosto de 1993:

En este período se expidió la Ley 43 de 1975, con la cual se inició el proceso de nacionalización de la educación, en virtud del cual la educación primaria y secundaria se estableció como un servicio público a cargo de la Nación. Lo anterior implicaba que los gastos que el servicio educativo generara serían sufragados por la Nación, sin perjuicio de que el nombramiento del personal en los planteles que se nacionalizaran, continuara siendo hecho por los gobiernos

---

<sup>48</sup> Cita de cita: En la exposición de motivos se consideró que: “se trata de libertar a los fiscos seccionales de un gasto cuya cuantía es relativamente apreciable. Y al trasladarlo a la Nación no debe considerarse como una inversión nueva para esta, sino como el complemento y protocolización legal de una medida que ya se viene ejecutando desde que se fijó, con destino a la educación pública, el mínimo del 10% del valor del presupuesto de rentas”. Por su parte, en la ponencia para primer debate del proyecto que dio origen a la Ley 111 de 1960, se explicó que: “Los Departamentos están bajo una crisis que cada día se hace más aguda, y ante la imposibilidad de darles de inmediato nuevas rentas, que no se ven fáciles, urge que la Nación, cuyos recursos se han fortalecido, venga a hacerse cargo de servicios que le incumben y que gradualmente sí puede tomar sobre sí (...)”. Cfr. Historia de la Leyes de 1960. Bogotá. Tomo XIII, N° 26. p 401 a 411.

departamentales. El proceso de nacionalización debía culminar el 31 de diciembre de 1980.

Luego, con la Ley 91 de 1989 se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se adoptaron importantes determinaciones en materia salarial y prestacional para dicho sector, dentro de las cuales se encuentra la fecha de corte del 31 de diciembre de 1980, dispuesta para precisar el régimen prestacional que debía regir a los docentes vinculados con anterioridad y posterioridad a dicho momento, fijando responsabilidades a cargo de la Nación y de las entidades territoriales para el pago de tales acreencias.

En efecto, los numerales 2 a 5 del artículo 2 de la citada ley previeron la manera en la cual debían ser asumidas las diferentes prestaciones sociales del personal docente, dependiendo de la fecha de su causación, así:

- Las prestaciones del personal nacionalizado que hubieran sido causadas hasta el 31 de diciembre de 1975, estarían a cargo de las respectivas entidades territoriales, esto es, seguirían siendo pagadas por éstas.
- Las prestaciones correspondientes al proceso de nacionalización (1º de enero de 1976 a 31 de diciembre de 1980), serían responsabilidad de la Nación o de las respectivas entidades territoriales, de acuerdo con los porcentajes señalados en la norma.
- Las prestaciones causadas con posterioridad al 1º de enero de 1981 y hasta antes de la vigencia de la Ley 91 de 1989, serían reconocidas y pagadas por las respectivas entidades territoriales, sin perjuicio de los aportes que la Nación tuviera que hacer con fundamento en los convenios que para el efecto hubiera suscrito con las entidades territoriales.
- Las prestaciones del personal nacional y nacionalizado que se causaran a partir de la promulgación de la Ley 91 de 1989, serían a cargo de la Nación, pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Para los efectos previstos por la Ley 91 de 1989, el artículo 1º de ésta clasificó al personal docente así:



**Personal nacional.** Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

**Personal nacionalizado.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1º de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

**Personal territorial.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial a partir del 1º de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975<sup>49</sup>.

**Parágrafo.** Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.

En la sentencia SU-014 de 2020 ya citada, la Corte Constitucional explicó que “(...) la nacionalización de la educación dada mediante la Ley 43 de 1975 conllevó la **asunción por parte del gobierno central del pago de los servicios educativos de los docentes otrora territoriales, situación que no derivó en que estos mutaran de plano a maestros nacionales, toda vez que este salto solo se dio para los vinculados a partir de la expedición de la Ley 91 de 1989<sup>50</sup> que unificó o igualó el régimen prestacional de todos los educadores. Por ello, la distinción entre profesores nacionales y nacionalizados vinculados en el período que nos ocupa (entre el 1º de enero de 1976 y el 31 de diciembre de 1980), la establecía la plaza a ocupar, es decir, que esta se diera en establecimientos **antes territoriales**” (negrilla es del texto).**

c) A partir del 12 de agosto de 1993:

En esta última etapa se expidieron las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, con las cuales se descentralizó la educación.

La Ley 60 de 1993 dispuso que los municipios, distritos y departamentos prestarían directamente el servicio educativo (artículos 2 a 5 y 16); al tiempo que reglamentó la administración del personal (artículo 6) y del situado fiscal (artículos 9 y 21).

La citada ley aclaró que los establecimientos educativos y la planta de personal tendrían carácter distrital o departamental, dependiendo de la

---

<sup>49</sup> El cual previó que “En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional”.

<sup>50</sup> Cita de cita: “Artículo 15: A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones: (...)”. (Énfasis añadido)

entidad territorial que tuviera a cargo la prestación del servicio educativo (artículos 3 y 4).

El Decreto 196 de 1995 que reglamentó parcialmente el artículo 6 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 176 de la Ley 115 de 1994, relacionados con la incorporación o afiliación de docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, entre otras disposiciones, definió a los docentes nacionales y nacionalizados como *“(...) aquellos que han venido siendo financiados con recursos de la Nación y que se financian con recursos del situado fiscal, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 60 de 1993”*; mientras que a los docentes departamentales, distritales y municipales, los identificó como *“(...) los docentes vinculados por nombramiento de la respectiva entidad territorial con cargo a su propio presupuesto y que pertenecen a su planta de personal”*, así como los *“(...) financiados o cofinanciados por la Nación-Ministerio de Educación Nacional, mediante convenios y que se encuentran vinculados a plazas departamentales o municipales”*.

Por su parte, la Ley 715 de 2001 dispuso que los municipios y distritos certificados en educación tendrían a su cargo la prestación de dicho servicio en los niveles de preescolar, básica y media (artículos 6, 7, 23, 37 y 38).

La referida ley precisó que las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales (artículo 9), y que la educación estaría financiada principalmente con recursos del Sistema General de Participaciones con el fin de atender el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, la construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y el funcionamiento de las instituciones educativas (artículo 15).

Precisado lo anterior, pasa ahora el Tribunal a indicar el marco normativo que regula la pensión gracia.

### **3. Marco normativo de la pensión gracia**

La pensión gracia tuvo su origen con la expedición de la Ley 114 de 1913, que además de crear el derecho, fijó sus parámetros: titulares, tiempo de servicio, edad, requisitos adicionales, cuantía y sujeto obligado a pagarla.

Este beneficio pensional quedó consagrado en los siguientes términos: *“Los Maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley”*.

Según los antecedentes normativos, el propósito de la pensión gracia fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria de las entidades territoriales, en comparación con las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación. Tal diferencia surgió ya que con la Ley 39 de 1903, como se indicó anteriormente, la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, mientras que la secundaria se encontraba a cargo de la Nación.

Como pensión vitalicia especial que es, la pensión gracia está sujeta a los condicionamientos que al respecto establezcan las normas, particularmente en lo relacionado con los requisitos, cuantía, la posibilidad de acumular servicios prestados en distintas épocas y la autoridad encargada de verificar el cumplimiento de aquellos requisitos.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe:

1. *Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*
2. *Derogado por la Ley 45 de 1931.*
3. *Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento.*
4. *Que observa buena conducta.*
5. *Derogado por la Ley 45 de 1931.*
6. *Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.*

Como se observa, el numeral tres del artículo 4 de la citada ley prescribe que para gozar de la pensión gracia es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Esta disposición ha sido interpretada por

el Consejo de Estado, indicando reiterativamente que la misma comporta de manera inequívoca, “(...) que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales. (...)”<sup>51</sup>.

Así pues, existe incompatibilidad legal entre la pensión gracia y otra pensión de carácter nacional, tal como lo contempla el requisito previsto en el numeral 3 de la norma citada, frente al cual también se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C-479 de 1998<sup>52</sup>.

Con ocasión de la expedición de la Ley 116 de 1928, se extendió el beneficio de la pensión gracia contemplada en la Ley 114 de 1913 a los empleados y docentes de las Escuelas Normales y a los Inspectores de Instrucción Pública (artículo 6), autorizándolos a sumar los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, a fin de completar el tiempo que requerían para acceder a la pensión aludida. Para tal efecto, asimiló la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

Al remitir dicha norma a la Ley 114 de 1913, se entiende que dejó incólume la exigencia de no recibir otra pensión de carácter nacional para poder acceder a la pensión gracia, es decir, mantuvo la prohibición establecida en la Constitución de 1886 de recibir doble asignación del erario; limitación ésta que también quedó consagrada en el artículo 128 de la Constitución Política actual.

Posteriormente, con la Ley 37 de 1933 el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria (artículo 3). Dicha norma no introdujo tampoco modificaciones a las condiciones establecidas en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928.

---

<sup>51</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda. Sentencia S-699 del 26 de agosto de 1997. Actor: Wilberto Therán Mogollón.

<sup>52</sup> En dicha providencia, la Corte sostuvo: “En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4º de la Ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viole la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella (...)”.

A raíz del proceso de nacionalización de la educación ordenado por la Ley 43 de 1975 y que debía culminar el 31 de diciembre de 1980, los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación, y ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.

Finalmente, la Ley 91 de 1989 en su artículo 15, numeral 2, literal a), limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales<sup>53</sup>.

En la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 11 de agosto de 2022 ya referida en esta providencia<sup>54</sup>, se fijó la siguiente regla en cuanto al entendimiento que debe otorgarse al artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 para efectos de reconocer la pensión gracia: *“Los docentes pueden acceder a la pensión gracia antes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento”*.

En resumen, de conformidad con las leyes antes citadas, tienen derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública, y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, que cumplieran los siguientes requisitos: **i)** estar vinculados antes del 31 de diciembre de 1980; **ii)** haber prestado sus servicios en planteles municipales, departamentales o distritales, esto es, no tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional<sup>55</sup>; **iii)** acreditar servicios por un

---

<sup>53</sup> (...) *Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación.*

<sup>54</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia SUJ-030-CE-S2-2021 del 11 de agosto de 2022. Radicación número: 15001-23-33-000-2016-00278-01(3018-2017).

<sup>55</sup> En sentencia del 19 de julio de 2006 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado (E), dentro del proceso radicado con el número: 19001-23-31-000-1997-08005-01(1134-01), se señaló:

*La Ley 114 de 1913 otorgó a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 4º de la misma, una pensión Nacional por servicios prestados a los departamentos y municipios, siempre y cuando comprobaran que “... no han recibido ni reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter Nacional.”*

*Dicha pensión en principio establecida para los maestros de enseñanza primaria oficiales, fue*

término no menor a 20 años; iv) tener 50 años de edad; y v) haber desempeñado su labor con honradez, consagración y buena conducta.

Ahora bien, en lo que se refiere a la liquidación de la pensión gracia, debe acudirse a lo previsto por el artículo 4 de la Ley 4ª de 1966, pues ésta no discriminó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales, y sobre el particular, dispuso:

*A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.*

La ley aludida fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966, cuyo artículo 5, modificado por el artículo 1º del Decreto 2025 de 1966, estableció que las pensiones serían liquidadas tomando como base el 75% del promedio mensual de los salarios devengados, durante el último año de servicios.

En punto a los factores a tener en cuenta, en sentencia de unificación del 21 de junio de 2018<sup>56</sup>, el Consejo de Estado indicó que estarían constituidos por todas las sumas que habitual y periódicamente recibiera el trabajador como contraprestación por su labor.

Sobre estas bases y siguiendo la línea de estudio trazada, este Tribunal analizará el caso concreto.

---

*extendida por la Ley 116 de 1928 a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública.*

*Más adelante se hizo extensiva mediante la Ley 37 de 1933 a los maestros que hubieran completado los servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.*

*En resumen, de conformidad con las Leyes antes citadas, han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales o departamentales. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional."*

<sup>56</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 21 de junio de 2018. Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14)CE-SUJ2-011-18

#### 4. Examen del caso concreto

##### 4.1 Derecho al reconocimiento de la pensión gracia

En el presente asunto, la UGPP consideró que a la demandante no le asiste derecho a obtener la pensión gracia, en tanto los tiempos de servicio prestados en su mayoría lo fueron con ocasión de un nombramiento de carácter nacional. Por su parte, la accionante asegura que acreditó el tiempo requerido como docente territorial.

Atendiendo lo previsto por las normas referidas en este fallo, se recuerda que para efectos del reconocimiento del derecho pensional reclamado se requiere: **i)** haber estado vinculado a la docencia antes del 31 de diciembre de 1980; **ii)** haber cumplido 50 años de edad; **iii)** haber laborado 20 años en establecimientos oficiales departamentales o municipales, en primaria o en secundaria o como normalista o inspector de instrucción pública con alguna posibilidad de adicionar tiempos en uno y otro cargo, siempre y cuando su nombramiento se hubiere efectuado por una entidad de orden territorial o que hubiere quedado comprendido el interesado en el proceso de nacionalización<sup>57</sup>; y **iv)** haber observado buena conducta.

Pasa pues la Sala a establecer si en el caso concreto la señora Alba Mery Gómez Molina cumple los requisitos para acceder a la pensión gracia que reclama:

- i) Según consta en el expediente, la accionante se encontraba vinculada a la docencia antes del 31 de diciembre de 1980, teniendo en cuenta que fue nombrada el 18 de mayo de 1978 para laborar como docente en la Escuela Rural Naranjal del Municipio de Samaná (Caldas).
- ii) Así mismo, se encuentra establecido que la señora Alba Mery Gómez Molina nació el 16 de septiembre de 1958 y, por ende, cumplió 50 años de edad el 16 de septiembre de 2008. Lo anterior significa que para cuando elevó la última solicitud de reconocimiento del derecho pensional (28 de julio de 2017), ya contada con los 50 años de edad requeridos.
- iii) En lo que respecta al tiempo de servicio, se observa que para el 28 de julio de 2017, fecha en la cual la parte actora elevó la última solicitud de reconocimiento del derecho pensional, había laborado como docente

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia del 12 de mayo de 2014. Radicación número: 68001-23-31-000-2008-00727-01.

durante 25 años, 10 meses y 10 días, superando con creces los 20 años de servicio requeridos.

Teniendo en cuenta que la norma no sólo exige el cumplimiento de 20 años de servicio en la docencia oficial, sino que éstos deben ser prestados en planteles municipales, departamentales o distritales, el Tribunal analizará a continuación si este presupuesto también se acreditó en el expediente.

Debe precisar la Sala de Decisión que la calidad de docente territorial no se adquiere por la prestación del servicio en entidades territoriales geográficamente hablando, sino por el tipo de vinculación a establecimientos del orden territorial. Sobre el particular, el Consejo de Estado<sup>58</sup> sostuvo:

*Aclara la Sala, que el carácter territorial o nacional de los nombramientos docentes, no lo determina la ubicación del plantel educativo en donde se presten los servicios, como parece creerlo el impugnante, sino el ente gubernativo que en efecto profiere dicho acto, lo que a su vez define la planta de personal a la que pertenecen y el presupuesto de donde proceden los pagos laborales respectivos.*

*Significa lo anterior, que en el presente caso la demandante no reúne los requisitos establecidos legalmente para beneficiarse de la pensión gracia, pues como ya se dijo, los 20 años de servicio exigidos en las normas que gobiernan dicha prestación, deben ser prestados en su totalidad bajo vinculación territorial o como nacionalizados, en virtud de la Ley 43 de 1975, más no como docentes nacionales, en razón de la incompatibilidad que subsiste frente al pago simultáneo de la pensión gracia y la pensión ordinaria de jubilación a cargo de la Nación, lo que sin duda alguna motivó la negativa del a quo frente a las pretensiones elevadas, consecuencia que impone para la Sala la confirmación del fallo apelado. (Resalta la Sala).*

Dentro de las reglas jurisprudenciales fijadas por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 21 de junio de 2018<sup>59</sup>, se encuentran las siguientes:

*v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado*

---

<sup>58</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia del 11 de febrero de 2015. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-02850-01(3051-13).

<sup>59</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 21 de junio de 2018. Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14)CE-SUJ2-011-18



*permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la **junta administradora del respectivo fondo educativo regional** y asimismo, este último, certifica la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal<sup>60</sup>; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.*

*vi) **Prueba de calidad de docente territorial.** Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.*

*vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —**situado fiscal**— cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**. (Negrilla es del texto).*

Revisados los actos de nombramiento de la señora Alba Mery Gómez Molina, esto es, los Decretos n° 449 del 18 de mayo de 1978 y n° 169 del 11 de marzo de 1994, se observa que los mismos fueron expedidos, en su orden, por los entonces Gobernador del Departamento de Caldas y Alcalde del Municipio de Manizales.

Es el último nombramiento el que realmente genera discusión en el presente proceso, pues respecto de aquél se certifica vinculación nacional.

Analizado el Decreto n° 169 del 11 de marzo de 1994, se advierte que el mismo se expidió en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 9 de la Ley 29 de 1989, referente a la descentralización administrativa y que asignó a los alcaldes municipales las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general, administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos

---

<sup>60</sup> Cita de cita: Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

nacionales y nacionalizados, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la carrera administrativa vigentes.

La citada norma dispuso además que: **i)** los salarios y prestaciones sociales de dicho personal continuarían a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que las crearon; **ii)** la Nación no asumiría responsabilidad alguna por los nombramientos que excedieran las plantas de personal aprobadas por el Gobierno Nacional para la respectiva jurisdicción municipal ni nacionalizaría el personal así designado; y **iii)** los nombramientos y demás novedades de personal que se llegasen a producir por fuera de las respectivas plantas de personal o contraviniendo las normas del Estatuto Docente y de la carrera administrativa y las disponibilidades presupuestales correspondientes, serían de exclusiva responsabilidad del municipio o entidad territorial que los hiciera, y suyas las cargas civiles, administrativas y laborales que de tales actuaciones se desprendieran.

Nótese cómo la facultad con la cual el entonces Alcalde de Manizales nombró en propiedad a la señora Alba Mery Gómez Molina como docente de tiempo completo en la Escuela Anexa a la Normal Superior de Manizales, está ligada también a los docentes nacionalizados, lo que impide afirmar que por el solo hecho de haber efectuado el nombramiento con base en el artículo 9 de la Ley 29 de 1989, la vinculación fuera nacional.

Para la expedición del Decreto n° 169 del 11 de marzo de 1994, se dejó constancia de que el representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial había certificado que existía disponibilidad presupuestal y vacancia del empleo docente.

Teniendo en cuenta lo señalado por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, es evidente que el tipo de vinculación no depende del origen de los recursos de la entidad nominadora ni de la intervención del delegado del Ministerio de Educación Nacional.

De otra parte, recuérdese que el nombramiento se efectuó en marzo de 1994, esto es, con posterioridad a la Ley 60 de 1993 que dispuso que los municipios, distritos y departamentos prestarían directamente el servicio educativo, y que aclaró que los establecimientos educativos y la planta de personal tendrían carácter distrital o departamental, dependiendo de la entidad territorial que tuviera a cargo la prestación del servicio educativo.

No puede perderse de vista que de conformidad con el Decreto 196 de 1995 que reglamentó parcialmente la Ley 60 de 1993, a partir de la entrada en vigencia de esta norma, los docentes nacionalizados serían financiados con recursos del situado fiscal que, como explicó el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, se entienden propiedad exclusiva de las entidades territoriales en calidad de rentas exógenas.

Así las cosas, en criterio de este Tribunal, el último nombramiento de la demandante no provino de la Nación sino del Municipio de Manizales, debiendo entonces descartarse la vinculación nacional que se ha certificado en este proceso.

En ese sentido, la Sala de Decisión estima que la parte actora cumple también con este requisito para acceder al beneficio pensional que reclama.

- iv) Finalmente, según los certificados de antecedentes disciplinarios obrantes en el expediente y atendiendo las declaraciones juramentadas allegadas al proceso, se infiere que la demandante ha desempeñado su labor con honradez, consagración y buena conducta.

De conformidad con lo expuesto, es claro para el Tribunal que la señora Alba Mery Gómez Molina demostró plenamente los requisitos exigidos por la ley para que le sea reconocida la pensión gracia; derecho que se causó a partir del 18 de septiembre de 2011, si se tiene en cuenta que para esta fecha ya había cumplido los 50 años de edad y completó 20 años de servicio.

#### **4.2 Liquidación de la pensión gracia**

Atendiendo lo previsto por el artículo 4 de la Ley 4ª de 1966, en concordancia con el artículo 5 del Decreto 1743 de 1966, modificado por el artículo 1º del Decreto 2025 de 1966, la señora Alba Mery Gómez Molina tiene derecho a que la pensión gracia reconocida sea liquidada con base en el 75% del promedio mensual de los salarios devengados durante el último año anterior a la consolidación del status pensional, que lo fue entre el 18 de septiembre de 2010 y 18 de septiembre de 2011, incluyendo además de la asignación básica mensual, todos los factores salariales devengados en ese lapso.

### 4.3 Prescripción

El artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 prevé la prescripción de las prestaciones sociales en los siguientes términos:

*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. (...)*

El artículo 102 Decreto 1848 de 1969 preceptúa:

*1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y 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 sólo por un lapso igual. (Negrillas fuera de texto)*

En el presente caso se encuentra acreditado que la accionante adquirió su status pensional el 18 de septiembre de 2011, y que presentó la petición de reconocimiento pensional el 28 de julio de 2017. En ese orden de ideas, las mesadas pensionales anteriores al 28 de julio de 2014 se encuentran prescritas, conforme a lo expuesto.

### Conclusión

De conformidad con la normativa y la jurisprudencia citada y con fundamento en los hechos debidamente acreditados, estima esta Sala de Decisión que a la señora Alba Mery Gómez Molina le asiste derecho a que le sea reconocida pensión gracia.

En ese orden de ideas, se impone declarar la nulidad del Auto nº ADP 008341 del 1º de noviembre de 2017, con el cual la UGPP reiteró la negativa de reconocer la prestación solicitada por la accionante.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la UGPP que reconozca pensión gracia a favor de la accionante, a partir del 28 de julio de 2014 por prescripción trienal, en

cuantía del 75% de todo lo devengado por aquella en el año anterior a aquel en que adquirió el status de pensionada –18 de septiembre de 2010 y 18 de septiembre de 2011–.

Las sumas que resulten a favor de la demandante deberán actualizarse por razones de equidad, tal como lo ha sostenido reiteradamente el Consejo de Estado en su Sección Segunda, en los términos del artículo 187 del CPACA, aplicando la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la accionante desde la fecha en que adquirió el derecho, hasta la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el número que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago, según se dispuso en la parte motiva de este proveído.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes empezando por la primera mesada pensional que debió reconocerse, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

Atendiendo lo anterior, debe declararse no probada la excepción propuesta por la UGPP, denominada ***“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”***, y acreditado el medio exceptivo de ***“PRESCRIPCIÓN”***. De otro lado, no existen hechos en el transcurso del proceso que hayan dado cabida a la excepción genérica.

### **Costas**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión considera que en este caso hay lugar a disponer sobre la condena en costas en esta instancia.

Antes de resolver si en el caso particular se encuentran dados los supuestos de procedencia para la condena en costas, este Tribunal considera necesario, como lo ha hecho el Consejo de Estado<sup>61</sup>, indicar qué comprende dicho concepto, así:

*El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso<sup>62</sup> y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3º y 4º del artículo 366 del CGP<sup>63</sup>, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado<sup>64</sup> los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8.º de la ley 1123 de 2007<sup>65</sup>.*

En pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>66</sup> se señaló

---

<sup>61</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección 'A'. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicado: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

<sup>62</sup> Cita de cita: Artículo 171 No. 4 en conc. Art. 178 ib.

<sup>63</sup> Cita de cita: “[...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas. [...]”

<sup>64</sup> Cita de cita: Criterio aceptado por la Corte Constitucional en Sentencia C-043 de 2004 y C-539 de 1999

<sup>65</sup> Cita de cita: Regula la norma como deber de los abogados, el de “...fijar sus honorarios con criterio equitativo, justificado y proporcional frente al servicio prestado o de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto, y suscribirá recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto”

<sup>66</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 18 de enero de 2018. Radicación número: 44001-23-33-000-2014-90035-01(1575-16).

que la condena en costas “(...) implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. (...)”, y en virtud de lo cual el Juez debe revisar si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Como sustento de dicha conclusión, el Tribunal remite a providencia de la misma Alta Corporación<sup>67</sup>, en la que abordó en forma extensa el tema y concluyó lo siguiente:

- a) *El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a uno “objetivo valorativo” –CPACA-.*
- b) *Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*
- c) *Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*
- d) *La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*
- e) *Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.*
- f) *La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>68</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*
- g) *Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.*

De lo hasta aquí expuesto concluye este Tribunal que con el CPACA, la imposición de condena en costas no fue establecida de manera subjetiva en los términos previstos anteriormente por el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil, esto es, apelando a la

---

<sup>67</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

<sup>68</sup> Cita de cita: “**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)”

observancia de buena conducta por parte de la parte vencida, sino atendiendo un criterio denominado por la jurisprudencia "*objetivo valorativo*", producto del cual las costas proceden siempre y cuando las mismas se hayan causado y la parte interesada haya aportado prueba de su existencia, de su utilidad y de su correspondencia con actuaciones autorizadas por la ley.

Descendiendo al caso concreto y siguiendo el criterio *objetivo valorativo*, se observa que la parte demandante incurrió en gastos o expensas con ocasión de este proceso, en tanto consignó un valor de \$80.000 por gastos del proceso, según consta a folios 85, 86 y 89 del cuaderno principal. En ese sentido, es procedente emitir condena en costas por dicho concepto.

Adicionalmente y en relación con la fijación de agencias en derecho (concepto que también hace parte de las costas), en criterio de esta Sala de Decisión, su imposición también se encuentra justificada, como quiera que en el expediente se observa que la parte actora fue representada judicialmente por profesional del derecho que intervino activamente en todas las etapas del proceso.

En ese orden de ideas, concluye la Sala que en el *sub examine* hay lugar a imponer condena en costas a la parte accionada.

Atendiendo lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 5 del Acuerdo n° PSAA16-10554 de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fija como agencias en derecho a cargo de la UGPP, la suma de \$3'424.974, correspondiente al 4% de la cuantía estimada en este proceso<sup>69</sup>. Lo anterior, toda vez que se trata de un proceso declarativo de menor cuantía<sup>70</sup> proferido en primera instancia.

Según lo dispone el artículo 366 del Código General del Proceso (CGP)<sup>71</sup>, por la Secretaría de la Corporación, se liquidarán las costas.

***En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,***

---

<sup>69</sup> La cuantía del proceso fue estimada en la suma de \$85'624.362 (fl. 16, C.1). De manera que el 4% de dicha cuantía asciende al valor de \$3'424.974.

<sup>70</sup> En los términos del artículo 25 del Código General del Proceso (CGP).

<sup>71</sup> En adelante, CGP.



## FALLA

**Primero.** DECLÁRASE **infundada** la excepción propuesta por la UGPP y que denominó *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”*.

**Segundo.** DECLÁRASE **probado** el medio exceptivo formulado por la UGPP y que denominó *“PRESCRIPCIÓN”*.

**Tercero.** DECLÁRASE la **nulidad** del Auto n° ADP 008341 del 1º de noviembre de 2017, con el cual la UGPP reiteró la negativa de reconocer la prestación solicitada por la accionante.

**Cuarto.** Como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, **ORDÉNASE** a la UGPP que reconozca pensión gracia a favor de la señora Alba Mery Gómez Molina, a partir del 28 de julio de 2014 por prescripción trienal, en cuantía del 75% de todo lo devengado por aquella en el año anterior a aquel en que adquirió el status de pensionada –18 de septiembre de 2010 y 18 de septiembre de 2011–.

**Quinto.** Las sumas serán canceladas de acuerdo con lo antes expresado, y hasta que se haga efectivo el reconocimiento pensional dentro de los términos fijados por el artículo 192 del CPACA y debidamente indexadas mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, se tendrá en cuenta la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer dichos ajustes.

**Sexto.** La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

**Séptimo.** NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

**Octavo.** CONDÉNASE en costas en esta instancia a la parte demandada, las cuales serán liquidadas por la Secretaría de esta Corporación conforme lo determina el CGP, por lo brevemente expuesto. **FÍJASE** como agencias en derecho a cargo de la UGPP, la suma de \$3'424.974, correspondiente al 4% de la cuantía estimada en este proceso.

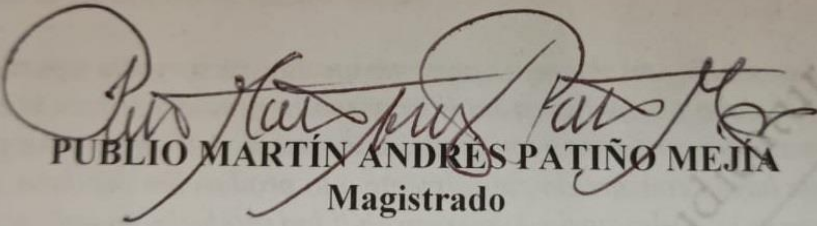
**Noveno.** NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

**Décimo.** Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere, y **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*”.

**Notifíquese y cúmplase**



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado



**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 009

FECHA: 24/01/2023



**Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas**  
Secretaria



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala Quinta de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S.: 003**

**Asunto:** Sentencia de primera instancia  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2018-00534-00  
**Demandante:** José Isaac Olmos Rodríguez  
**Demandado:** Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 002 del 20 de enero de 2023**

Manizales, veinte (20) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, corresponde a esta Sala de Decisión dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor José Isaac Olmos Rodríguez contra el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)<sup>2</sup>.

**LA DEMANDA**

En ejercicio del medio de control interpuesto el 2 de agosto de 2018<sup>3</sup>, se solicitó lo siguiente<sup>4</sup>:

**Pretensiones**

1. Que se declare la nulidad del Oficio n° 2-2018-001628 del 30 de abril de 2018, expedido por el Director del SENA Regional Caldas y con el cual negó la solicitud de reconocimiento de relación laboral entre las partes con ocasión de los contratos de prestación de servicios suscritos

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> En adelante, SENA.

<sup>3</sup> Según hoja de reparto.

<sup>4</sup> Fls. 2 a 4, C.1.

durante el período comprendido entre el 5 de febrero de 2008 y el 15 de diciembre de 2017.

2. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene al SENA a reconocer y pagar lo siguiente: **i)** aportes a pensión; **ii)** aportes a salud; **iii)** aportes a riesgos profesionales; **iv)** vacaciones; **v)** primas de servicios; **vi)** primas de navidad; y **vii)** cesantías e intereses a las cesantías.
3. Que de manera subsidiaria se reconozcan la totalidad de las prestaciones reclamadas en el período comprendido entre el 5 de febrero de 2008 y el 15 de diciembre de 2017, así la conciliación sólo se hubiera adelantado por las prestaciones de los últimos tres años de servicio.

### Hechos de la demanda

La parte accionante sustentó sus pretensiones bajo los siguientes supuestos de hecho<sup>5</sup>, que en resumen indica la Sala:

1. El señor José Isaac Olmos Rodríguez estuvo vinculado al SENA Regional Caldas sede Manizales, desde el 5 de febrero de 2008 hasta el 15 de diciembre de 2017, a través de los siguientes contratos de prestación de servicios profesionales u órdenes de trabajo:

CONTRATO N°	EXTREMOS TEMPORALES	
	INICIO	FINAL
24 de 2008	5 de febrero de 2008	5 de agosto de 2008
37 de 2008	14 de julio de 2008	22 de diciembre de 2008
06 de 2009	27 de enero de 2009	18 de diciembre de 2009
30 de 2010	26 de enero de 2010	10 de diciembre de 2010
11 de 2011	2 de febrero de 2011	1º de julio de 2011
196 de 2011	11 de julio de 2011	16 de diciembre de 2011
82 de 2012	27 de enero de 2012	30 de junio de 2012
264 de 2012	9 de julio de 2012	3 de noviembre de 2012
166 de 2013	21 de enero de 2013	16 de diciembre de 2013
20 de 2014	14 de enero de 2014	16 de diciembre de 2014
220 de 2015	26 de enero de 2015	12 de diciembre de 2015
431 de 2016	2 de febrero de 2016	17 de diciembre de 2016
547 de 2017	1º de febrero de 2017	15 de diciembre de 2017

2. El accionante ejerció labores de instructor contratista, impartiendo horas de formación profesional titulada y complementaria en el área de gestión

<sup>5</sup> Fls. 4 a 9, C.1.

- empresarial (asesoría, formulación y acompañamientos en planes de negocios, y atendiendo alumnos) de los programas de formación profesional integral del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA.
3. Los servicios personales del demandante fueron prestados en las instalaciones del SENA y en diferentes municipios del departamento, haciendo uso de elementos propios de la entidad.
  4. Por las labores realizadas, la parte actora recibió una remuneración.
  5. Durante la prestación de servicios, la parte accionante estuvo sometida al cumplimiento estricto de horarios de trabajo obligatorios y a la supervisión directa de los coordinadores y/o supervisores.
  6. El 6 de abril de 2018, la parte actora elevó petición al SENA, solicitando que se declarara y reconociera la existencia de una verdadera relación laboral, con el consecuente pago de las prestaciones sociales correspondientes.
  7. Con Oficio nº 2-2018-001628 del 30 de abril de 2018, el SENA respondió la solicitud de manera parcial y evasiva.
  8. Las funciones desempeñadas por el demandante son inherentes a la actividad misional que por disposición legal debe cumplir el SENA, conforme lo dispone el artículo 2 de la Ley 119 de 1994.
  9. La labor de docente que efectuó el actor no es una actividad independiente, sino que lleva ínsita la subordinación en el cumplimiento de los reglamentos propios de tal actividad.
  10. Las labores y responsabilidades del actor eran idénticas a las de un instructor de planta, tales como: asistir a reuniones periódicas (grupos primarios), participar en actividades de diseño y desarrollo curricular, impartir formación en los horarios y sitios definidos por el SENA, utilizando los elementos suministrados y los programas previamente establecidos por la entidad, ser designado gestor de grupo, asistir a comités de evaluación y seguimiento, registrar las evaluaciones en el software SOFÍA PLUS, entregar reportes estadísticos e informes mensuales, someter su desempeño a la evaluación de los aprendices con la posibilidad de exigírsele un plan de mejoramiento, seguir los lineamientos de la formación acordes con el reglamento de aprendices, seguir lineamientos y aplicar procedimientos regidos por el sistema de

gestión de la calidad, asistir a curso de capacitación y cumplir el horario de clases.

11. Las funciones asignadas al accionante podían ser desempeñadas por personal de planta, y no eran temporales, tal como se extrae del tiempo que permaneció vinculado a la entidad.

### **Normas violadas y concepto de la violación**

La parte demandante estimó violadas las siguientes disposiciones<sup>6</sup>: Constitución Política: artículos 1, 2, 6, 13, 25, 53, 122, 123 y 125; Decreto 3135 de 1968: artículo 5; Decreto 1424 de 1998: artículo 22; Decreto 1426 de 1998: artículo 2; Ley 115 de 1994: artículos 1, 2, 36, 37, 42; Decreto 1848 de 1969; Decreto 1042 de 1978; y Ley 80 de 1993: artículo 32, numeral 3.

Como concepto de la violación, la parte actora hizo referencia al contenido de cada norma, y manifestó que el SENA lo ha desconocido, pues no podía denominar como de prestación de servicios una labor que debe desempeñarse o bien por una relación legal y reglamentaria o por un contrato de trabajo.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Actuando debidamente representado y dentro del término oportuno, el SENA respondió la demanda<sup>7</sup> de la siguiente manera.

Respecto de los hechos, la demandada tuvo como ciertos unos, se abstuvo de pronunciarse frente a otros por no considerarlos supuestos fácticos, y en relación con los demás, aclaró lo siguiente:

1. El señor José Isaac Olmos Rodríguez estuvo vinculado al SENA mediante diversos contratos de prestación de servicios interrumpidos, para prestar servicios profesionales de instructor por horas de formación, esto es, de manera temporal, por el tiempo indispensable para ejecutar el objeto contractual en cursos variables.
2. Si el accionante contrató con el SENA para prestar servicios de capacitación es apenas lógico que debiera actuar y desarrollar su labor dentro de los marcos y objetivos que tuviera trazados la entidad, esto es, en virtud de la coordinación que debe existir en estos casos; sin que por tal circunstancia se configure una relación laboral.

---

<sup>6</sup> Fls. 16 a 19, C.1.

<sup>7</sup> Fls. 70 a 97, C.1.

3. El actor no recibió salario sino que percibió honorarios profesionales de acuerdo con los servicios prestados.
4. Para garantizar la prestación del servicio público y el cumplimiento de la misión y función estatal del SENA, cuando el personal de planta es insuficiente para atender la infinidad de beneficiarios, aprendices, comunidades, municipios y empresas que forma la entidad diariamente, es procedente acudir a la contratación de algunos instructores en virtud del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.
5. No había vocación de permanencia, ya que el actor dictaba cursos distintos y para suplir las diversas necesidades del SENA.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones, con fundamento en que la parte demandante estuvo vinculada al SENA única y exclusivamente como contratista de prestación de servicios profesionales, a través de diferentes contratos interrumpidos, de carácter temporal, cuya duración fue siempre por tiempo limitado e indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido, de conformidad con el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Acotó que en virtud de lo anterior nunca se generó una relación de carácter laboral, de la cual tuviere que cancelar prestaciones sociales u otro tipo de indemnización, como lo pretende la parte actora.

Propuso los medios exceptivos que denominó: **1) “PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA TRIENAL Y BIENAL”**, atendiendo lo previsto por los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969; **2) “INEXISTENCIA DE MANIFESTACIÓN POR EL ACCIONANTE DE DESEQUILIBRIO CONTRACTUAL”**, conforme lo exigen los artículos 27 y 28 de la Ley 80 de 1993, y 1.498 del Código Civil; **3) “INEXISTENCIA LOS (sic) ELEMENTOS PROPIOS DEL CONTRATO REALIDAD, CONSECUENTEMENTE INEXISTENCIA DEL VÍNCULO O RELACIÓN LABORAL”**, en razón a que no se configuran los elementos constitutivos de una relación laboral entre las partes y, por tanto, es improcedente generar las consecuencias salariales y prestacionales que se pretenden en la demanda; **4) “INTERRUPCIÓN CONTRACTUAL”**, dado que la vigencia de los contratos suscritos fue temporal y su duración siempre fue por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido; **5) “COBRO DE LO NO DEBIDO”**, habida cuenta que se está exigiendo de la entidad algo que no se debe, pues al no existir vínculo laboral alguno, no era posible generar obligación de realizar pagos por concepto de salarios o prestaciones; **6) “CADUCIDAD DE LA ACCIÓN”**, por el tiempo transcurrido entre la notificación del auto atacado y la presentación de la demanda; **7)**

“*COMPENSACIÓN*” de todas las sumas pagadas con ocasión de cada contrato de prestación de servicios, en el evento de que se acceda a las pretensiones; y **8)** “(...) *GENERICA* (sic)”, en la medida que se declare probado todo hecho a favor de la entidad que constituya una excepción a las pretensiones de la demanda.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### Parte demandante<sup>8</sup>

Intervino para señalar que en este caso quedaron acreditados los tres elementos para considerar que realmente hubo una relación laboral y no contratos de prestación de servicios, en tanto existió prestación personal del servicio, subordinación y remuneración.

En ese sentido, estimó que sí hay derecho al pago de las prestaciones sociales reclamadas como indemnización, por desnaturalización del contrato de prestación de servicios.

### Parte demandada<sup>9</sup>

Se ratificó en los argumentos presentados en la contestación de la demanda, por lo que solicitó absolver a la entidad de las pretensiones de la parte actora.

Expuso que de las pruebas decretadas y practicadas en el proceso no se establece la existencia de los elementos que configuran un contrato realidad, toda vez que no queda evidenciado que el demandante en la prestación de sus servicios a la entidad se encontrara en situación de subordinación.

En efecto, indicó que los testimonios recibidos provinieron de personas que no tienen conocimiento del vínculo del demandante con la entidad ni la forma y desarrollo del contrato, siendo entonces imposible extraer de ellos la existencia de una relación laboral entre las partes.

Manifestó que en el hipotético caso que se considere que hubo una continuada subordinación y dependencia, debe declararse la prescripción de las prestaciones sociales solicitadas entre el período del 5 febrero de 2008 al 16 de diciembre de 2014, de acuerdo con la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, por no haberlas reclamado dentro de los tres años siguientes a la finalización de los diferentes períodos contractuales, con la salvedad de

---

<sup>8</sup> Archivo n° 32 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>9</sup> Archivo n° 30 del cuaderno 1 del expediente digital.



los aportes a pensión.

## CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto en el asunto de la referencia.

## TRÁMITE PROCESAL

**Reparto.** Para conocer del asunto, el expediente fue repartido inicialmente al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el 2 de agosto de 2018<sup>10</sup>; despacho que declaró su falta de competencia por cuantía<sup>11</sup>.

**Nuevo reparto.** El proceso fue nuevamente repartido a este Tribunal el 6 de noviembre de 2018<sup>12</sup>, y allegado el 17 de enero de 2019 al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>13</sup>.

**Admisión, contestación y traslado de excepciones.** Por auto del 3 de julio de 2019 se admitió la demanda<sup>14</sup>. Una vez notificado el libelo, éste se contestó oportunamente por parte del SENA<sup>15</sup>. De las excepciones propuestas por la parte demandada se corrió traslado a la parte accionante<sup>16</sup>, la cual no se pronunció frente a aquellas<sup>17</sup>.

**Paso a Despacho.** El 25 de noviembre de 2019, el proceso ingresó a Despacho para convocar a audiencia inicial<sup>18</sup>.

**Decisión de excepciones previas.** Atendiendo lo previsto por el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020, a través de auto del 23 de octubre de 2020<sup>19</sup>, el Magistrado Ponente de esta providencia difirió para el momento de la sentencia la decisión de las excepciones propuestas por el SENA, salvo la de caducidad, que fue resuelta desfavorablemente.

**Audiencia inicial.** El 8 de febrero de 2021 se llevó a cabo audiencia inicial<sup>20</sup>, que finalizó con decreto de pruebas.

---

<sup>10</sup> Según hoja de reparto.

<sup>11</sup> Fls. 54 y 55, C.1.

<sup>12</sup> Según hoja de reparto.

<sup>13</sup> Fl. 59, C.1.

<sup>14</sup> Fls. 60 y 61, C.1.

<sup>15</sup> Fls. 70 a 97, C.1.

<sup>16</sup> Fls. 103 y 104, C.1.

<sup>17</sup> Fl. 105, C.1.

<sup>18</sup> Fl. 105, C.1.

<sup>19</sup> Archivo nº 02 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>20</sup> Archivos nº 14 y 15 del cuaderno 1 del expediente digital.

**Audiencia de pruebas.** El 15 de febrero de 2021 tuvo lugar la audiencia prevista por el CPACA para el recaudo de las pruebas solicitadas y decretadas<sup>21</sup>.

**Alegatos y concepto del Ministerio Público.** Considerando innecesario citar a audiencia de alegaciones y juzgamiento, a través de auto del 9 de julio de 2021<sup>22</sup>, el Magistrado Ponente del proceso ordenó la presentación de alegatos por escrito, para dictar sentencia posteriormente. Durante el término conferido, ambas partes alegaron de conclusión<sup>23</sup>. El Ministerio Público guardó silencio.

**Paso a Despacho para sentencia.** El 30 de julio de 2021 el proceso ingresó a Despacho para sentencia<sup>24</sup>, la que se dicta en seguida atendiendo el orden de ingreso del respectivo proceso para tales efectos.

## ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

Pretende el demandante que por parte de esta Corporación se declare la nulidad del acto administrativo expedido por el SENA con el cual negó el reconocimiento de prestaciones sociales y otros emolumentos derivados de una supuesta relación laboral entre las partes.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se declare la existencia de una relación laboral de derecho público entre las partes por el período comprendido entre el 5 de febrero de 2008 y el 15 de diciembre de 2017, con el consecuente reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que hubiere lugar, así como de la seguridad social durante el tiempo que se prestaron los servicios.

### **Problema jurídico**

El problema jurídico que se debe resolver en el *sub examine* se centra en resolver los siguientes interrogantes:

- *¿Se encuentran demostrados los elementos constitutivos de la existencia de una auténtica relación laboral –prestación personal del servicio, subordinación o dependencia y remuneración– entre el señor José Isaac Olmos Rodríguez y el SENA?*

---

<sup>21</sup> Archivos nº 18 y 19 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>22</sup> Archivo nº 27 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>23</sup> Archivos nº 30 y 32 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>24</sup> Archivo nº 33 del cuaderno 1 del expediente digital.

- *En caso afirmativo, ¿hay lugar a declarar la excepción de prescripción del derecho respecto de los períodos sobre los cuales se declaró la relación laboral entre el señor José Isaac Olmos Rodríguez y el SENA?*
- *De no darse lo anterior, o darse de forma parcial, ¿le asiste derecho a la parte accionante a obtener el pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos solicitados en la demanda?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** vinculación al servicio público por contrato de prestación de servicios; **ii)** desnaturalización del contrato de prestación de servicios: contrato realidad; **iii)** elementos constitutivos de una relación laboral y acreditación en el caso concreto; **iv)** existencia del contrato realidad en el presente asunto; **v)** extremos temporales de la relación laboral; **vi)** prescripción en los eventos en que se debate la existencia de un contrato realidad; y **vii)** restablecimiento del derecho.

### **1. Vinculación al servicio público por contrato de prestación de servicios**

De conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, existen tres clases de vinculación al servicio público: **i)** legal y reglamentaria, como la forma predominante de acceso a cargos públicos y dirigida al ingreso de empleados públicos; **ii)** laboral contractual, respecto de los trabajadores oficiales a través de contratos de trabajo regulados por el Código Sustantivo del Trabajo; y **iii)** contractual o de prestación de servicios, regida por el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Esta última forma de vinculación, de acuerdo con la norma que la regula, tiene como propósito el de desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, cuando aquellas no puedan ser asumidas por el personal de planta de éstas o requieran conocimientos especializados para ello. La disposición que consagró dicha figura es clara en establecer que en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y que deben celebrarse por el término estrictamente indispensable.

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>25</sup> ha precisado que dentro de las características principales del contrato de prestación de servicios, se encuentra “(...) *la prohibición del elemento de subordinación continuada del*

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

*contratista, en tanto que este (sic) debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual<sup>26</sup>, y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes<sup>27</sup>".*

## **2. Desnaturalización del contrato de prestación de servicios: contrato realidad**

El contrato de prestación de servicios consagrado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, en la cual señaló sus características y diferencias con el contrato de trabajo, y con ello explicó que dicha figura se ajusta a la Carta Política siempre y cuando no se utilice para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente, pues en esa medida se desnaturaliza el contrato estatal y hace procedente el reconocimiento de las prestaciones sociales, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades en las relaciones de trabajo (artículo 53 Superior)<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Cita de cita: Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia del 25 de agosto de 2016. Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001233300020130026001(0088-15) CE-SUJ2-005-16. Lucinda María Cordero Causil contra el Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba)

<sup>27</sup> Cita de cita: Ver sentencia C-614 de 2009.

<sup>28</sup> *"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. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.*

---

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.

(...)

No es cierto, entonces, como lo indican los accionantes que cada vez que una entidad presente una insuficiencia de personal en su planta, pueda acudir como remedio expedito de la misma al contrato de prestación de servicios a fin de solventar la crisis que se pueda generar; la contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden. Desde luego que si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contencioso administrativa, con respecto al empleado público.

(...)

Preferentemente, el principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto sub lite, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal, con lo cual "agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo." (Sentencia C-555/94, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)".

En sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016<sup>29</sup>, el Consejo de Estado señaló que la figura conocida como contrato realidad se aplica cuando “(...) se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales<sup>30</sup>”.

### **3. Elementos constitutivos de una relación laboral. Acreditación en el caso concreto**

Como se indicó anteriormente, el contrato de prestación de servicios se desfigura y da paso al llamado contrato realidad cuando se demuestra la concurrencia de los tres elementos constitutivos de la relación laboral, es decir, cuando: **i)** la prestación de servicio es personal; **ii)** subordinada de manera continuada; y **iii)** remunerada.

En el evento de demostrarse lo anterior, surge a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades contenido en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, el derecho a que le sean reconocidas las prestaciones sociales del caso.

Siguiendo la línea de estudio trazada, este Tribunal analizará si en el presente asunto se configura el contrato realidad reclamado, para lo cual abordará cada uno de los elementos constitutivos del mismo, atendiendo las pruebas allegadas al expediente.

#### **3.1 La prestación personal del servicio**

En reciente sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>31</sup>, el Consejo de Estado precisó lo siguiente en relación con la prestación personal del servicio: “Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este;<sup>32</sup> pues, gracias a sus

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16.

<sup>30</sup> Cita de cita: En similares términos, se pronunció el Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, en sentencia de 27 de enero de 2011, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01(0202-10).

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

<sup>32</sup> Cita de cita: Código Sustantivo del Trabajo, literal b) del artículo 23: [Es uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo] «La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí

*capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.<sup>33</sup>”.*

De la documentación obrante en el expediente, se observa que durante el período comprendido entre el 6 de febrero de 2008 y el 17 de diciembre de 2017, el señor José Isaac Olmos Rodríguez estuvo vinculado al SENA de forma casi que continua e ininterrumpida –salvo por unos lapsos, como se verá más adelante–, a través de contratos de prestación de servicios, de la manera que se describe a continuación:

Nº	CONTRATO nº	EXTREMOS TEMPORALES		VALOR TOTAL	FOLIOS
		Inicio	Final		
1	24 de 2008	6 de febrero de 2008	8 de julio de 2008	\$12'629.316	Páginas 24 a 27, 31, 32 y 33 del archivo nº 05 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
2	37 de 2008 (con modificación)	14 de julio de 2008	15 de diciembre de 2008	\$15'173.221	Páginas 41 a 44, 48, 49, 52 a 54 del archivo nº 05 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
3	6 de 2009	27 de enero de 2009	18 de diciembre de 2009	\$28'930.306	Páginas 41 a 44, 50 y 62 a 64 del archivo nº 06 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
4	30 de 2010	26 de enero de 2010	10 de diciembre de 2010	\$29'517.600	Páginas 38 a 41 y 125 a 127 del archivo nº 07 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
5	11 de 2011 (con	2 de febrero de 2011	1º de julio de 2011	\$15'173.221	Páginas 13 a 17, 36 y 106 a 108 del

mismo».

<sup>33</sup> Cita de cita: Al respeto, véase, entre otras sentencias, la del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 1 de marzo de 2018; radicado 2013-00117-01 (3730-2014); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

	modificación)				archivo nº 08 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
6	196 de 2011	11 de julio de 2011	16 de diciembre de 2011	\$15'056.787	Páginas 6 a 10 y 133 a 136 del archivo nº 09 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
7	82 de 2012 (Incompleto)	27 de enero de 2012	30 de junio de 2012	\$13'346.667	Páginas 42 y 43 del archivo nº 10, página 67 del archivo nº 12, página 76 del archivo nº 13, página 80 del archivo nº 14, página 56 del archivo nº 15, obrantes en el CD visible en el cuaderno de la actuación administrativa
8	264 de 2012 (con modificación)	9 de julio de 2012	14 de diciembre de 2012	\$15'558.400	Páginas 12 a 15 y 110 y 149 a 151 del archivo nº 10 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
9	166 de 2013	21 de enero de 2013	16 de diciembre de 2013	\$33'488.459	Páginas 37 a 42, 57, 58 y 142 a 144 del archivo nº 11 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
10	020 de 2014 (con modificación)	14 de enero de 2014	13 de diciembre de 2014	\$35'022.011	Páginas 78 a 83, 97, 98, 148, 149 y 180 a 183 del archivo nº 12 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
11	0220 de 2015 (con	26 de enero de 2015	19 de diciembre de	\$35'655.915	Páginas 102 a 107, 119, 120, 271,



	modificación)		2015		272 y 291 a 293 del archivo n° 13 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
12	431 de 2016 (con modificación)	2 de febrero de 2016	17 de diciembre de 2016	\$35'358.855	Páginas 100 a 105, 119 a 121 y 259 a 263 del archivo n° 14 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
13	547 de 2017	1º de febrero de 2017	17 de diciembre de 2017	\$36'419.620	Páginas 103 a 109 y 259 a 261 del archivo n° 15 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa

El objeto principal de tales contratos fue el de prestar sus servicios personales como instructor en varias áreas del SENA y con una intensidad horaria y obligaciones determinadas, según se expone a continuación:

Nº	CONTRATO n°	OBJETO	OBLIGACIONES
1	24 de 2008	Prestar servicios personales como instructor contratista, impartiendo 700 horas de formación profesional titulada y complementaria (asesoría, formulación y acompañamientos en planes de negocios, atendiendo a los alumnos) de los programas de formación profesional integral del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA.	<p>Dentro de las obligaciones que la parte demandante debía cumplir en desarrollo del contrato, se encuentran, entre otras, las siguientes:</p> <p>a) Entregar en las fechas que el SENA estipule, los reportes estadísticos y registros inherentes al proceso de aprendizaje estipulados por el SENA de conformidad con los horarios de aprendizaje del Centro Pecuario y Agroempresarial.</p> <p>b) Adelantar todas las gestiones necesarias para la ejecución del contrato en condiciones de eficiencia y calidad, y de acuerdo con las especificaciones exigidas por el SENA.</p>

			<p>c) Cumplir el objeto y alcance del contrato, en los horarios necesarios para dictar la formación profesional y lugares que el SENA indique, prestando sus servicios con seriedad, responsabilidad, profesionalidad y eficiencia.</p> <p>d) Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, para los fines que les fueron entregados de conformidad con el objeto del contrato suscrito.</p> <p>e) Desarrollar las actividades adicionales que como instructor se requieran para la ejecución del contrato.</p> <p>f) Cumplir cabalmente los deberes que le impone la Constitución, la ley y los reglamentos internos, los cuales deberá conocer sin que por ello adquiera la calidad de empleado público o de trabajador oficial del SENA.</p> <p>g) Permanecer identificado con su carné dentro de las instalaciones del SENA y dictar las clases con el delantal u overol que le hayan sido asignados por la Subdirección de Centro, cuando así se requiera.</p> <p>h) Deberá promover entre sus aprendices y velar por el cumplimiento de las normas de seguridad industrial.</p> <p>i) Demostrar el oportuno registro de las evaluaciones y novedades de los aprendices bajo su responsabilidad. Esta obligación será requisito para el pago.</p> <p>j) Las demás contempladas en el artículo 5 de la Ley 80 de 1993.</p>
2	37 de 2008	Prestar servicios personales como instructor contratista, impartiendo 841 horas de	En desarrollo de este contrato debía cumplir las obligaciones reseñadas anteriormente para el

		formación profesional titulada y complementaria (asesoría, formulación y acompañamientos en planes de negocios, atendiendo a los alumnos) de los programas de formación profesional integral del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA.	contrato 24 de 2008.
3	6 de 2009	Prestar servicios personales como instructor contratista, impartiendo horas de aprendizaje profesional titulada y complementaria (asesoría, formulación y acompañamientos en planes de negocios, atendiendo a los aprendices) de los programas de formación profesional integral del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA.	En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para el contrato 24 de 2008 y, adicionalmente, tenía la siguiente: cumplir con las obligaciones derivadas del SIMCI, en su calidad de instructor contratista.
4	30 de 2010	Prestar servicios personales como instructor contratista, impartiendo formación profesional presencial o virtual (asesoría, formulación y acompañamientos en planes de negocios, atención a los aprendices) en los programas de formación profesional integral (titulada y complementaria) del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA.	En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para el contrato 24 de 2008 y, adicionalmente, tenía las siguientes:  a) Las demás contempladas en el artículo 5 de la Ley 80 de 1993 y aquellas adicionales relacionadas o derivadas del objeto contractual que se requieran para el desarrollo de la misión institucional del SENA.  b) Participar activamente en los procesos de formulación, elaboración, ejecución y seguimiento de proyectos de aprendizaje.
5	11 de 2011	Prestar servicios personales como instructor contratista, impartiendo formación profesional presencial o virtual, en los programas de formación profesional integral del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA.	En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 24 de 2008, 6 de 2009 y 30 de 2010 y, adicionalmente, tenía las siguientes:  a) Entregar en las fechas que el SENA estipule, los reportes

			<p>estadísticos y registros inherentes al proceso de formación estipulados por el SENA de conformidad con los horarios de formación del Centro Pecuario y Agroempresarial, así como la documentación requerida dentro de los lineamientos del SIMCI, como requisitos previos para cada pago.</p> <p>b) Ejecutar el contrato con autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico, sin perjuicio del cumplimiento que se debe dar al pensum y los contenidos mínimos de los programas de formación, el calendario académico, la programación de clases, las estrategias para evitar la deserción, el lugar, los fines y objetivos misionales, las normas y directrices del SENA. Para ello aplicará las herramientas pedagógicas, criterios de evaluación, adjudicación de calificaciones, entre otros aspectos que considere necesarios, conducentes y pertinentes para garantizar la transmisión de sus conocimientos y la adquisición de competencias por parte de los aprendices, coherentemente con la filosofía institucional.</p> <p>c) Desarrollar las actividades adicionales que como instructor se requieran para la ejecución del contrato: el contratista se compromete a ajustarse a las políticas de comunicación del SENA y aplicación de las TIC (manejar los sitios web oficiales, utilizar correctamente los correos electrónicos (revisarlos periódicamente y contestar requerimientos), velar por la correcta utilización de la</p>
--	--	--	---

			<p>imagen institucional, reportar al área de comunicaciones de la Regional los eventos o actividades a realizar que requieran divulgación, y participar activamente en las reuniones citadas por el Centro (procesos de inducción, grupos primarios, comités de evaluación y seguimiento, entre otros).</p> <p>d) Efectuar y demostrar el oportuno y correcto registro de las matrículas, evaluaciones y demás novedades de los aprendices y programas de formación bajo su responsabilidad, en los aplicativos con los que cuenta el SENA para tal fin, así como diligenciar y presentar oportuna y correctamente los formatos del Sistema de Mejora Continua Institucional, de acuerdo con las disposiciones normativas y directrices internas que regulen estos aspectos. Esta obligación será requisito para el pago.</p> <p>e) Participar activamente, impulsar, acompañar y estimular a los aprendices en los procesos de formulación, elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos de aprendizaje.</p>
6	196 de 2011	<p>Prestar servicios temporales como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y Agroempresarial, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje, en el área Gestión Empresarial.</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 24 de 2008, 30 de 2010 y 11 de 2011 y, adicionalmente, tenía las siguientes:</p> <p>a) Entregar en las fechas que el SENA estipule, los reportes estadísticos y registros inherentes al proceso de formación estipulados por el SENA de conformidad con la</p>

			<p>programación, el pensum y los contenidos de la formación que le suministre el Centro, así como la documentación requerida dentro de los lineamientos del SIMCI, como requisitos previa para cada pago.</p> <p>b) Podrán conformar los equipos de desarrollo curricular interdisciplinarios por programa o conjunto de programas por redes tecnológicas, para garantizar integralidad en la formulación de proyectos formativos, el diseño de actividades de aprendizaje, el diseño de talleres e ítems que alimentarán los bancos de pruebas para la selección de aprendices, entre otras.</p> <p>c) Participar en la programación y ejecución del proceso de inducción de aprendices de formación titulada y el reconocimiento de aprendizajes previos siempre y cuando cumpla con el objeto contractual de ejecutar acciones de formación diferentes a la inducción.</p> <p>d) Reportar en el sistema Sofia Plus con un plazo máximo de 3 días, todas las actividades que de acuerdo con los procesos que son de su responsabilidad, garantizando la calidad de la información y su coherencia con el proceso formativo, tales como: registro de los juicios evaluativos; creación de rutas y asociación de aprendices; registro de juicios evaluativos del reconocimiento de aprendizajes previos; comunicar al coordinador académico oportunamente anomalías, inconsistencias, novedades de aprendices y</p>
--	--	--	---

			<p>hallazgos en el registro de la información.</p> <p>e) El coordinador académico del centro podrá designarlo como gestor de proyectos para apoyar la programación y seguimiento de la formación por proyecto o conjunto de proyectos por redes tecnológicas que garanticen la integralidad en la ejecución del proceso de aprendizaje.</p>
7	82 de 2012 (Incompleto)	<p>Prestar servicios personales de carácter temporal, como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el marco del Programa de Articulación con la Educación Media en el Centro Pecuario y Agroempresarial, apoyando el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje, en el área administrativa y comercial, así como prestar asesoría técnica y pedagógica a las Instituciones Educativas Articuladas con el Centro.</p>	
8	264 de 2012	<p>Prestar servicios personales de carácter temporal, como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y Agroempresarial, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje, en el área Gestión Empresarial.</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 24 de 2008, 30 de 2010, 11 de 2011 y 196 de 2011 y, adicionalmente, tenía la siguiente: atender oportunamente los requerimientos que haga el supervisor del contrato y presentar informes mensuales de la ejecución del contrato.</p>
9	166 de 2013	<p>Prestar temporalmente servicios profesionales, como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 24 de 2008, 30 de 2010, 11 de 2011, 196 de 2011 y 264 de 2012.</p>

		Agroempresarial, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje, en el área de Gestión Empresarial.	
10	020 de 2014	Prestar temporalmente servicios profesionales, como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y Agroempresarial, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje, en el área de Gestión Empresarial.	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 24 de 2008, 30 de 2010, 11 de 2011 y 196 de 2011 y, adicionalmente, tenía las siguientes:</p> <p>a) El contratista debe cumplir con las normas del Sistema General de Riesgos Laborales que le atañen, en especial las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procurar el cuidado integral de su salud.</li> <li>▪ Contar con los elementos de protección personal necesarios para ejecutar la actividad contratada, para lo cual asumirá su costo.</li> <li>▪ Informar a los contratantes la ocurrencia de incidentes, accidentes de trabajo y enfermedades laborales.</li> <li>▪ Participar en las actividades de prevención y promoción organizadas por los contratantes, los Comités Paritarios de Seguridad y Salud en el Trabajo o Vigías Ocupacionales o la Administradora de Riesgos Laborales.</li> <li>▪ Cumplir las normas, reglamentos e instrucciones del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.</li> <li>▪ Informar oportunamente a los contratantes toda novedad derivada del contrato.</li> </ul> <p>b) Realizarse y presentar</p>



			oportunamente a la entidad los exámenes médicos pre ocupacionales y ocupacionales de conformidad a lo dispuesto en el Decreto 723 de 2013.
11	0220 de 2015	<p>Prestar temporalmente servicios profesionales, como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y Agroempresarial, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje, en el área de Gestión Empresarial.</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 24 de 2008, 30 de 2010, 11 de 2011, 196 de 2011 y 020 de 2014 y, adicionalmente, tenía las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El contratista se compromete durante la ejecución del contrato, a aplicar al proceso de certificación de competencias según normas de competencias que aplican a la actividad de instructor, así como a los procesos que el SENA adelanta para certificar habilidades pedagógicas.</li> <li>b) Capacitarse en el idioma inglés y aplicar a la certificación como mínimo nivel A2.</li> <li>c) Desarrollar el objeto contractual en condiciones de eficiencia, oportunidad y calidad de conformidad con los parámetros establecidos en el SENA.</li> <li>d) Cumplir cabalmente los deberes que le impone la Constitución, la ley y los reglamentos internos, los cuales deberá conocer sin que por ello adquiriera la calidad de trabajador oficial o servidor público.</li> </ul>
12	431 de 2016	<p>Prestar temporalmente servicios profesionales, como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y Agroempresarial, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 24 de 2008, 30 de 2010, 11 de 2011, 196 de 2011 y 0220 de 2015 y, adicionalmente, tenía las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Promover en los aprendices</li> </ul>

		proyectos y diseño de actividades de aprendizaje, en el área de Gestión Empresarial.	<p>ser libre pensadores, con capacidad crítica, solidarios, emprendedores y líderes.</p> <p>b) Las actividades que se plantean deben promover el aprendizaje significativo, la solución creativa de problemas, el desarrollo de estrategias para el aprendizaje autónomo, el uso de las TIC y el trabajo colaborativo.</p> <p>c) Generar, motivar y liderar procesos de retroalimentación colectiva e individual, que facilite el aprendizaje y evidencie logros asociados a cada una de las competencias adquiridas.</p> <p>d) Reforzar las actividades tendientes a desarrollar competencias.</p> <p>e) El contratista no podrá tener simultáneamente contratos en diferentes centros de formación o dependencias de la entidad.</p>
13	547 de 2017	Prestar temporalmente servicios profesionales, como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y Agroempresarial, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje, en el área de Gestión Empresarial.	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 24 de 2008, 30 de 2010, 11 de 2011, 196 de 2011, 020 de 2014, 0220 de 2015 y 431 de 2016 y, adicionalmente, tenía las siguientes:</p> <p>a) Hacer seguimiento a la etapa productiva que realizan los aprendices del Centro Pecuario y Agroempresarial bajo las diferentes modalidades contempladas en el Reglamento del Aprendiz.</p> <p>b) Suministrar orientación a los estudiantes sobre alternativas de carrera u oficio.</p>

De acuerdo con los contratos de prestación de servicios que tienen como característica ser *intuitio personae*, así como con los correspondientes informes

de interventoría que reposan en el expediente<sup>34</sup>, y atendiendo el testimonio recaudado en el trámite de este proceso<sup>35</sup>, se encuentra acreditado que la parte demandante prestó de manera personal y directa sus servicios como instructor para el SENA Regional Caldas en los períodos indicados anteriormente, sin que tuviera la facultad para delegar en terceros el cumplimiento de las actividades referidas.

### 3.2 Continuada subordinación o dependencia

En sentencia del 4 de febrero de 2016<sup>36</sup>, el Consejo de Estado precisó que la subordinación o dependencia es la situación entendida como “(...) *aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo*”.

En la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>37</sup>, el Consejo de Estado señaló una serie de situaciones indicativas de la existencia de subordinación o dependencia y que deben ser valoradas a la luz de cada caso particular, tales como: lugar de trabajo, horario de labores, dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, y actividades o tareas a desarrollar que correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral.

De conformidad con los medios probatorios allegados al expediente, esta Sala de Decisión considera que en el presente asunto el aludido elemento fue demostrado, según pasa a indicarse.

#### a) Permanencia de las funciones objeto del contrato

La Ley 119 de 1994, con la cual se reestructuró el SENA, estableció que éste es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuya misión consiste en “(...) *cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la*

---

<sup>34</sup> Archivos visibles en el cuaderno 2 de la actuación administrativa.

<sup>35</sup> Ver declaración de la señora Adriana Pabón Castro (minuto 7:20 a 41:30 del archivo nº 18 del cuaderno 1 del expediente digital).

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del 4 de febrero de 2016. Radicación número: 81001-23-33-000-2012-00020-01(0316-14).

<sup>37</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

*formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país”.*

De conformidad con el artículo 4 de la citada Ley 119 de 1994, el SENA tiene, entre otras, las siguientes funciones:

(...)

3. *Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo.*

4. *Velar porque en los contenidos de los programas de formación profesional se mantenga la unidad técnica.*

(...)

6. *Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas.*

7. *Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.*

8. *Dar capacitación en aspectos socioempresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano y rural.*

9. *Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas y programas de readaptación profesional para personas en situación de discapacidad.*

10. *Expedir títulos y certificados de los programas y cursos que imparta o valide, dentro de los campos propios de la formación profesional integral, en los niveles que las disposiciones legales le autoricen.*

El Decreto 1426 de 1998, con el cual se establece el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos del SENA, dispuso en su artículo 2, lo siguiente en relación con el cargo de instructor:

**ARTÍCULO 2. DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS.** *Según la naturaleza general de sus funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos para su desempeño, los empleos públicos del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos:*

(...)

**e) Instructor:**

*Comprende los empleos cuyas funciones principales consisten en impartir formación profesional, desempeñar actividades de coordinación académica de la formación e investigación aplicada.*

De lo anterior se desprende que el SENA tiene la función de impartir o validar programas de formación profesional integral, tecnológica y técnica profesional; actividad que se concreta, precisamente, a través de sus instructores.

Así pues, la labor desempeñada por los instructores es una función permanente y obligatoria de la entidad, lo que impide a su vez afirmar que las actividades prestadas con ocasión del mismo son temporales o transitorias.

Acudiendo al manual específico de funciones, requisitos mínimos y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del SENA, contenido en la Resolución 000986 de 2007<sup>38</sup>, vigente para la época en la cual la parte demandante prestó sus servicios a la entidad, se observa que las obligaciones que el actor debía cumplir en razón de cada contrato, según se dejó consignado anteriormente, guardan similitud con aquellas funciones previstas para el cargo de instructor que hace parte de la planta de personal de la entidad:

## **II. PROPOSITO (sic) PRINCIPAL**

*Desarrollar procesos de Formación Profesional de conformidad con las Políticas Institucionales, la Normatividad vigente y la Programación de la Oferta Educativa.*

## **III. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES**

### **INSTRUCTOR:**

- 1. Seleccionar estrategias de enseñanza – aprendizaje – evaluación según el programa de Formación Profesional y el enfoque metodológico adoptado.*
- 2. Seleccionar ambientes de aprendizaje con base en los resultados propuestos y en las características y requerimientos de los aprendices.*
- 3. Orientar los procesos de aprendizaje según las necesidades detectadas en los procesos de evaluación, metodologías de aprendizaje y programas curriculares vigentes.*
- 4. Programar las actividades de enseñanza – aprendizaje – evaluación de*

---

<sup>38</sup> <https://www.sena.edu.co/es-co/sena/Paginas/manua-funciones.aspx>

*conformidad con los módulos de formación y el calendario institucional y el Manual de Procedimientos para la ejecución de acciones de Formación Profesional.*

5. *Reportar información académica y administrativa según las responsabilidades institucionales asignadas.*
6. *Evaluar la formación de los aprendices durante el proceso educativo de acuerdo con le (sic) Manual de Evaluación vigente.*
7. *Las demás que le sean asignadas por la autoridad competente de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área del desempeño del empleo.*

En reciente providencia del 18 de marzo de 2021<sup>39</sup>, el Consejo de Estado precisó que *“(...) la misión especial encomendada a esa entidad consiste en formar y capacitar a los trabajadores, funciones de carácter permanente que cumple en desarrollo de su actividad, de lo que se colige que las labores desempeñadas por el accionante como instructor son inherentes a su materialización, en tanto que no fueron temporales y están directamente relacionadas con ella”.*

De otra parte, se recuerda que conforme al numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, uno de los requisitos esenciales del contrato de prestación de servicios es su temporalidad, pues la norma citada dispone que aquellos se celebran por el término estrictamente indispensable.

La circunstancia de celebrar contratos de prestación de servicios para realizar labores de carácter permanente, contraría la naturaleza propia de aquellos así como la razón para la cual fueron concebidos en la Ley 80 de 1993, y permitiría inferir que esta modalidad de contratación fue utilizada para disfrazar una relación laboral y eximirse del pago de las prestaciones sociales a los trabajadores.

Lo anterior, por cuanto, como lo prevé la parte final del artículo 2 del Decreto 2400 de 1968<sup>40</sup>, *“[p]ara el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y, en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.*

Esta prohibición fue replicada por el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 18 de marzo de 2021. Radicación número: 23001-23-33-000-2016-00147-01(2420-19).

<sup>40</sup> *“Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones”.*

<sup>41</sup> *“Artículo 7º.- Salvo lo que dispone la ley para los trabajadores oficiales, en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto Nacional. La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni*

y por el artículo 1º del Decreto 3074 de 2008<sup>42</sup> que modificó y adicionó el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968.

El inciso final del artículo 2 del Decreto 2400 de 1968, con la modificación introducida por el artículo 1º del Decreto 3074 de 2008, fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009, en la que precisó que la permanencia en un contrato de prestación de servicios es un elemento más que indica la existencia de una relación laboral<sup>43</sup>, y adicionalmente expuso los criterios que permiten diferenciar una relación laboral de una por prestación de servicios:

*La jurisprudencia colombiana permite establecer algunos criterios que definen el concepto de función permanente como elemento, que sumado a la prestación de servicios personales, subordinación y salario, resulta determinante para delimitar el campo de la relación laboral y el de la prestación de servicios. Son estos: i) Criterio funcional, esto es, **si la función contratada está referida a las que usualmente debe adelantar la entidad pública**, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución, **será de aquellas que debe ejecutarse mediante vínculo laboral**; ii) Criterio de igualdad: Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral, debe acudir a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública; iii) Criterio temporal o de la habitualidad: **si las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual, o sea que si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera***

---

*delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad”.*

<sup>42</sup> “ARTICULO 1. Modifícase y adiciónase el Decreto número 2400 de 1968, en los siguientes términos:

El artículo 2. quedará así:

(...)

*Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.*

<sup>43</sup> “La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos”.

*relación laboral; iv) Criterio de la excepcionalidad: si la tarea acordada corresponde a actividades nuevas y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta, puede acudirse a la contratación pública; pero si la gestión contratada equivale al giro normal de los negocios de una empresa debe corresponder a una relación laboral y no puramente contractual; v) Criterio de la continuidad: si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, esto es, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral. (Negrilla fuera de texto).*

Esta Sala de Decisión considera que los elementos probatorios recaudados en este proceso permiten afirmar que las funciones desempeñadas por la parte accionante acorde con los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes, aluden a una función inherente, permanente y obligatoria de la entidad demandada. Luego entonces, las actividades desarrolladas en tal sentido no fueron de carácter temporal, transitorio o esporádico, característica propia del contrato de prestación de servicios, sino que por lo contrario, tuvieron vocación de permanencia, pues no obstante que hubo algunas interrupciones entre los acuerdos de voluntades como se analizará más adelante, la vinculación se prolongó por más de nueve años.

Para este Tribunal es claro que lo que le correspondía hacer al SENA era crear para la planta de personal de la entidad, el cargo o los cargos de instructores requeridos que permitieran atender debidamente el objeto que presta, y no acudir a la figura ficticia de contratos de prestación de servicios.

b) Sede del objeto contractual

Se encuentra acreditado en el expediente que el señor José Isaac Olmos Rodríguez debía cumplir sus labores como instructor en la sede que la entidad demandada señalara y que correspondía al área de influencia del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA Regional Caldas, pues así quedó consignado en los contratos de prestación de servicios suscritos.

c) Obligatoriedad de portar uniforme distintivo del SENA y el respectivo carné

Está acreditado que dentro de las obligaciones especiales previstas en los contratos de prestación de servicios suscritos por el señor José Isaac



Olmos Rodríguez y el SENA, para el desarrollo del objeto contractual, aquel debía portar el carné institucional y el delantal con el logo de la entidad.

d) Uso de elementos institucionales

De igual forma se demostró en el trámite de este proceso que el señor José Isaac Olmos Rodríguez debía cumplir sus labores como instructor no sólo portando el carné institucional y el delantal distintivo, sino también haciendo uso de todos los materiales proporcionados por el SENA para tal efecto.

Así quedó consignado en cada contrato de prestación de servicios y además al prestar sus servicios en la sede o en el municipio dispuesto por la entidad demandada para ello, es apenas lógico que hiciera uso de los medios establecidos por aquella para la correcta ejecución del contrato.

e) Fijación y cumplimiento de horario

Tal como quedó establecido en los contratos, el demandante debía cumplir un horario, de acuerdo con el calendario académico y la programación de clases fijada por el SENA.

Sobre este tema, de la declaración rendida en este proceso<sup>44</sup> se extrae que existía un horario que abarcaba la semana y podía ser en varias jornadas al día (mañana, tarde o noche), dependiendo del curso al cual el actor impartiera formación profesional, para cumplir al mes 160 horas.

Informó además la testigo que las actividades las programaban desde coordinación académica y las remitían a cada instructor a través de correo electrónico.

Lo anterior se ve reflejado en los cuadros de horarios<sup>45</sup> que obran en el expediente administrativo, en los que se observa que efectivamente el señor José Isaac Olmos Rodríguez tenía una programación semanal que comprendía dos jornadas diarias dependiendo del curso de formación a impartir.

---

<sup>44</sup> Ver declaración de la señora Adriana Pabón Castro (minuto 7:20 a 41:30 del archivo nº 18 del cuaderno 1 del expediente digital).

<sup>45</sup> Páginas 55 a 57 del archivo nº 05 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa; páginas 58 a 61 y 66 a 85 del archivo nº 06 ibidem; y carpeta 2 visible en el cuaderno 3 de la actuación.

De lo expuesto considera esta Sala que el señor José Isaac Olmos Rodríguez sí debía cumplir sus labores como instructor dentro de un horario determinado, impuesto de manera unilateral por la contratante y sujeto a las necesidades propias de la institución. En ese sentido, no contaba con la autonomía propia para manejar su tiempo como profesional.

f) Sujeción a reglamentos, órdenes e instrucciones

Está demostrado en el proceso que las labores desarrolladas por el demandante en ejecución de los contratos de prestación de servicios suscritos con la entidad demandada estaban sujetas a constante supervisión y correspondían más que a una relación de coordinación entre los contratantes, a verdadera subordinación, como quiera que el desempeño de las funciones del accionante estaba sujeto a la imposición, además de horario, de presentar informes, de asistir a reuniones institucionales y de atender las disposiciones e instrucciones provenientes del supervisor del contrato, según se precisa a continuación.

- Tal como consta en las obligaciones específicas de los contratos de prestación de servicios, el demandante debía presentar informes mensuales de la ejecución del contrato, reportes estadísticos y registros inherentes al proceso de formación estipulados por el SENA.

Reposan en el expediente administrativo algunos informes mensuales de actividades<sup>46</sup>.

- Del testimonio de la señora Adriana Pabón Castro<sup>47</sup> se extrae que el SENA tenía un estándar de cómo debía impartirse la formación, lo que sugiere que la misma no podía ser orientada de manera autónoma por el demandante.
- Como requisito para el pago, el actor debía demostrar que había efectuado el oportuno y correcto registro de las matrículas, evaluaciones y demás novedades de los aprendices bajo su responsabilidad.

---

<sup>46</sup> Páginas 128 a 131, 138 a 144, 151 a 157, 164 a 170, 177 a 183, 190 a 196, 203 a 209, 215 a 220, 227 a 232, 239 a 244, 251 a 258, 279 a 286 del archivo n° 13 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa; páginas 132 a 138, 145 a 150, 157 a 162, 169 a 172, 179 a 184, 190 a 195, 201 a 206, 212 a 217, 225 a 231, 237 a 243, 249 a 255 del archivo n° 14 ibidem; y páginas 120 a 126, 131 a 134, 140 a 145, 147, 153 a 159, 165 a 171, 180 a 184, 193 a 199, 209 a 215, 232 a 235, 244 a 247, 251 a 257 del archivo n° 15 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa.

<sup>47</sup> Minuto 7:20 a 41:30 del archivo n° 18 del cuaderno 1 del expediente digital.

- Otra de las obligaciones de los contratos suscritos y previo al pago, consistía en que el accionante debía diligenciar y presentar oportuna y correctamente los formatos del Sistema de Mejora Continua Institucional, de acuerdo con las disposiciones normativas y directrices internas que regularan estos aspectos.
- El demandante debía participar activamente en las reuniones citadas por el Centro de Procesos Industriales del SENA (procesos de inducción, grupos primarios, comités de evaluación y seguimiento, entre otros).

La anterior obligación no sólo consta en los contratos suscritos sino que también fue corroborada por la testigo Adriana Pabón Castro<sup>48</sup>, quien manifestó que eran reuniones de obligatorio cumplimiento, organizadas desde la subdirección del SENA, en las cuales estaban citados todos los instructores a través de correo electrónico y se comentaban aspectos institucionales o necesidades de cada centro de formación, o les comunicaban lineamientos desde la subdirección general o regional.

- Para efectos de solicitar o legalizar comisiones o gastos de viaje, el accionante debía utilizar el respectivo formato, según consta en algunos informes de gastos de viaje obrantes en el expediente administrativo<sup>49</sup>.

g) Prestación exclusiva de servicios con la entidad

Ninguno de los elementos materiales probatorios allegados al proceso permite afirmar que durante el término de vinculación con el SENA, el señor José Isaac Olmos Rodríguez suscribió contrato de prestación de servicios alguno con otra institución. Y de así haberlo hecho, tal circunstancia, en criterio de este Tribunal, no desdibuja la prestación exclusiva que tenía con la demandada, pues es evidente que hubiera sido en momentos para los cuales no estuviese laborando en el SENA.

De hecho, la circunstancia de tener que cumplir con la intensidad horaria mensual impuesta, sumada a las demás actividades relacionadas con la formación que impartían, permite inferir que no era posible vincularse laboralmente con otra entidad.

---

<sup>48</sup> Minuto 7:20 a 41:30 del archivo nº 18 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>49</sup> Páginas 259 y 260 del archivo nº 13 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa; páginas 264 y 265 del archivo nº 14 ibidem; y páginas 172 a 174 y 185 a 187 del archivo nº 15 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa.

#### h) Falta de autonomía e independencia

Para la Sala es claro que por su naturaleza, las atribuciones de quien se desempeñe como instructor del SENA no tienen el alcance de determinar las condiciones bajo las cuales dicha labor debe ser desempeñada, lo que desvirtúa desde todo punto de vista el factor autonomía e independencia que se predica de una relación de prestación de servicios como la que en apariencia se constituyó entre las partes en el *sub lite*.

Así pues, en el presente caso se demostró que la actividad contractual no era ejercida de manera autónoma e independiente, pues el demandante debía: **i)** cumplir el calendario académico y la programación de clases fijada por el SENA, lo cual implica de suyo, la sujeción a un horario de trabajo en los turnos previamente fijados por el SENA según las necesidades del servicio; **ii)** no hacía uso de elementos propios para la ejecución de sus labores sino a los suministrados por la entidad; **iii)** no podía ejecutar las actividades contratadas en las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su preferencia, pues como se vio, había un calendario y una programación definida por la entidad; y **iv)** sus actividades estaban sometidas a las directrices del coordinador del contrato.

De lo anterior se concluye que se encuentra acreditada la subordinación del señor José Isaac Olmos Rodríguez como segundo elemento de la relación laboral predicada respecto del SENA.

### **3.3 Retribución**

Sobre la existencia de remuneración por las actividades desarrolladas, el Consejo de Estado precisó lo siguiente en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>50</sup> ya citada: *“Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado”*.

Según consta en los contratos allegados y referidos anteriormente, las partes pactaron como contraprestación por los servicios prestados por el demandante, un pago en mensualidades de acuerdo con el número de horas

---

<sup>50</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

de formación impartidas, previa certificación expedida por el encargado de la supervisión del contrato sobre el cumplimiento a satisfacción del servicio, y siempre y cuando acreditara oportuna y debidamente encontrarse al día en el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Al expediente fueron aportados informes de interventoría correspondientes a los contratos suscritos<sup>51</sup>, los cuales dan cuenta de los valores autorizados a

<sup>51</sup> Se allegaron los siguientes informes de interventoría:

Nº	CONTRATO	PERÍODO	FOLIOS
1	24 de 2008	Del 6 de febrero al 8 de julio de 2008	Páginas 32 y 33 del archivo nº 05 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
2	37 de 2008 (con modificación)	Del 14 de julio al 15 de diciembre de 2008	Páginas 52 a 54 del archivo nº 05 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
3	6 de 2009	Del 27 de enero al 18 de diciembre de 2009	Páginas 62 a 64 del archivo nº 06 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
4	30 de 2010	Del 26 de enero al 10 de diciembre de 2010	Páginas 52 a 54, 59 a 61, 66 a 68, 73 a 75, 78 a 83, 88 a 90, 95 a 97, 104 a 106, 108 a 110, 115 a 117, 122 a 124 y 125 a 127 del archivo nº 07 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
5	11 de 2011 (con modificación)	Del 2 de febrero al 1º de julio de 2011	Páginas 69 a 71, 78 a 80, 86 a 88, 94 a 96, 102 a 104 y 106 a 108 del archivo nº 08 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
6	196 de 2011	Del 11 de julio al 16 de diciembre de 2011	Páginas 83 a 85, 93 a 95, 102 a 104, 111 a 113, 120 a 122, 129 a 131 y 133 a 136 del archivo nº 09 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
7	264 de 2012 (con modificación)	Del 9 de julio al 14 de diciembre de 2012	Páginas 99 a 101, 107 a 109, 126 a 128, 134 a 136, 143 a 145 y 149 a 151 del archivo nº 10 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
8	166 de 2013	Del 21 de enero al 16 de diciembre de 2013	Páginas 62 a 64, 70 a 72, 75 a 77, 83 a 85, 91 a 93, 96 a 98, 102 a 104, 109 a 111, 116 a 118, 128 a 130, 135 a 137 y 142 a 144 del archivo nº 11 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
9	020 de 2014 (con modificación)	Del 14 de enero al 13 de diciembre de 2014	Páginas 104 a 106, 111 a 113, 116 a 118, 121 a 123, 127 a 129, 132 a 134, 137 a 140, 156 a 159, 162 a 165, 168 a 171, 174 a 177 y 180 a 183 del archivo nº 12 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
10	0220 de 2015 (con modificación)	Del 26 de enero al 19 de diciembre de 2015	Páginas 132 a 135, 145 a 148, 158 a 161, 171 a 174, 184 a 187, 197 a 200, 210 a 213, 221 a 224, 233 a 236, 245 a 248, 261 a 263, 287 a 290 y 291 a 293 del archivo nº 13 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa

pagar con ocasión de las actividades efectuadas por la parte accionante, que además concuerdan con la demás documentación relacionada<sup>52</sup>. Todo lo

11	431 de 2016 (con modificación)	Del 2 de febrero al 17 de diciembre de 2016	Páginas 139 a 142, 151 a 154, 163 a 166, 173 a 176, 185 a 187, 196 a 198, 207 a 209, 218 a 220, 232 a 234, 244 a 246, 256 a 258 y 259 a 263 del archivo nº 14 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
12	547 de 2017	Del 1º de febrero al 17 de diciembre de 2017	Páginas 127 a 129, 135 a 137, 148 a 150, 160 a 162, 175 a 177, 188 a 190, 201 a 203, 217 a 219, 220 a 225, 226 a 228, 236 a 238 y 259 a 261 del archivo nº 15 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
13	24 de 2008	Del 6 de febrero al 8 de julio de 2008	Páginas 32 y 33 del archivo nº 05 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa

52

Nº	CONTRATO nº	FOLIOS
1	24 de 2008	Páginas 32 y 33 del archivo nº 05 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
2	37 de 2008 (con modificación)	Páginas 52 a 54 del archivo nº 05 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
3	6 de 2009	Páginas 51, 52, 56 del archivo nº 06 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
4	30 de 2010	Páginas 45, 48, 55, 69, 76, 77, 84, 91, 98, 102, 107, 111, 118 del archivo nº 07 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
5	11 de 2011 (con modificación)	Páginas 64, 73, 81, 93, 97 del archivo nº 08 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
6	196 de 2011	Páginas 87, 96, 105, 114, 123 del archivo nº 09 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
7	264 de 2012 (con modificación)	Páginas 89, 102, 121, 129, 138, 146 del archivo nº 10 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
8	166 de 2013	Páginas 59, 65, 73, 78, 94, 99, 105, 112, 123, 131, 138 del archivo nº 11 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
9	020 de 2014 (con modificación)	Páginas 99, 107, 114, 119, 124, 130, 135, 154, 160, 166, 172, 178 del archivo nº 12 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
10	0220 de 2015 (con modificación)	Páginas 121, 136, 149, 162, 175, 188, 201, 214, 225, 237, 249, 277 del archivo nº 13 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
11	431 de 2016 (con modificación)	Páginas 122, 143, 155, 167, 177, 188, 199, 210, 223, 235, 247 del archivo nº 14 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
12	547 de 2017	Páginas 118, 130, 138, 163, 178, 191, 208, 229, 239, 248 del archivo nº 15 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa
13	24 de 2008	Páginas 32 y 33 del archivo nº 05 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa

Adicionalmente obran relaciones de pagos visibles en la carpeta 6 del cuaderno 3 del expediente digital.

anterior acredita la realización de los pagos mensuales acordados.

#### **4. Existencia del contrato realidad en el presente asunto**

En el contexto referido y conforme con las reglas de la experiencia, esta Sala de Decisión considera que en el caso concreto se demostraron los elementos propios de una relación laboral entre la parte demandante y el SENA, pese a que su vinculación se efectuó bajo la figura del contrato de prestación de servicios.

Por dicha razón, debe entenderse que los contratos de prestación de servicios encubrieron una relación de carácter laboral entre demandante y demandado, por lo que, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, debe reconocerse la existencia de un contrato realidad respecto de dichos contratos.

#### **5. Extremos temporales por los cuales se reconocerá relación laboral**

Para el caso que convoca la atención de esta Sala y de conformidad con los medios probatorios allegados al expediente, se observa que el señor José Isaac Olmos Rodríguez se desempeñó como instructor del SENA en los períodos que se indican a continuación y por los cuales se reconocerá la existencia de la relación laboral:

- Del 6 de febrero de 2008 al 8 de julio de 2008
- Del 14 de julio de 2008 al 15 de diciembre de 2008
- Del 27 de enero de 2009 al 18 de diciembre de 2009
- Del 26 de enero de 2010 al 10 de diciembre de 2010
- Del 2 de febrero de 2011 al 1º de julio de 2011
- Del 11 de julio de 2011 al 16 de diciembre de 2011
- Del 27 de enero de 2012 al 30 de junio de 2012
- Del 9 de julio de 2012 al 14 de diciembre de 2012
- Del 21 de enero de 2013 al 16 de diciembre de 2013
- Del 14 de enero de 2014 al 13 de diciembre de 2014
- Del 26 de enero de 2015 al 19 de diciembre de 2015
- Del 2 de febrero de 2016 al 17 de diciembre de 2016
- Del 1º de febrero de 2017 al 17 de diciembre de 2017

#### **6. La prescripción en los eventos en que se debate la existencia de un contrato realidad**

En sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2 n° 5 del 25 de agosto de

2016<sup>53</sup>, la Sección Segunda del Consejo de Estado indicó 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”.

En la misma providencia referida, el Alto Tribunal precisó que “(...) en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio. Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios”.

En la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>54</sup> tantas veces aquí referida, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en el sentido de establecer un período de treinta (30) días hábiles entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término para que no se presente solución de continuidad, sin perjuicio de que se flexibilice en algunos casos en atención a las especiales circunstancias que el Juez encuentre probadas dentro del expediente.

Siguiendo las reglas jurisprudenciales expuestas para el caso objeto de estudio, pasa la Sala a determinar si en el presente asunto hubo prescripción, para lo cual se analizará previamente si la vinculación tuvo interrupciones en el tiempo superiores a 30 días hábiles, así:

PERÍODOS DE VINCULACIÓN			
Nº	CONTRATO nº	INICIO	FINAL
1	24 de 2008	6 de febrero de 2008	8 de julio de 2008
<b>INTERRUPCIÓN: 3 días hábiles</b>			

<sup>53</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16.

<sup>54</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).



<b>(del 9 de julio de 2008 al 13 de julio de 2008)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
2	37 de 2008 (con modificación)	14 de julio de 2008	15 de diciembre de 2008
<b>INTERRUPCIÓN: 26 días hábiles</b> <b>(del 16 de diciembre de 2008 al 26 de enero de 2009)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
3	6 de 2009	27 de enero de 2009	18 de diciembre de 2009
<b>INTERRUPCIÓN: 23 días hábiles</b> <b>(del 19 de diciembre de 2009 al 25 de enero de 2010)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
4	30 de 2010	26 de enero de 2010	10 de diciembre de 2010
<b>INTERRUPCIÓN: 36 días hábiles</b> <b>(del 11 de diciembre de 2010 al 1º de febrero de 2011)</b> <b>CON SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
5	11 de 2011 (con modificación)	2 de febrero de 2011	1º de julio de 2011
<b>INTERRUPCIÓN: 4 días hábiles</b> <b>(del 2 de julio de 2011 al 10 de julio de 2011)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
6	196 de 2011	11 de julio de 2011	16 de diciembre de 2011
<b>INTERRUPCIÓN: 28 días hábiles</b> <b>(del 17 de diciembre de 2011 al 26 de enero de 2012)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
7	82 de 2012 (Incompleto)	27 de enero de 2012	30 de junio de 2012
<b>INTERRUPCIÓN: 4 días hábiles</b> <b>(del 1º de julio de 2012 al 8 de julio de 2012)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
8	264 de 2012 (con modificación)	9 de julio de 2012	14 de diciembre de 2012
<b>INTERRUPCIÓN: 22 días hábiles</b> <b>(del 15 de diciembre de 2012 al 20 de enero de 2013)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
9	166 de 2013	21 de enero de 2013	16 de diciembre de 2013
<b>INTERRUPCIÓN: 17 días hábiles</b> <b>(del 17 de diciembre de 2013 al 13 de enero de 2014)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
10	020 de 2014 (con modificación)	14 de enero de 2014	13 de diciembre de 2014
<b>INTERRUPCIÓN: 27 días hábiles</b> <b>(del 14 de diciembre de 2014 al 25 de enero de 2015)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
11	0220 de 2015 (con modificación)	26 de enero de 2015	19 de diciembre de 2015
<b>INTERRUPCIÓN: 28 días hábiles</b> <b>(del 20 de diciembre de 2015 al 1º de febrero de 2016)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
12	431 de 2016 (con modificación)	2 de febrero de 2016	17 de diciembre de 2016
<b>INTERRUPCIÓN: 31 días hábiles</b>			

<b>(del 18 de diciembre de 2016 al 31 de enero de 2017)</b>			
<b>CON SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
13	547 de 2017	1º de febrero de 2017	17 de diciembre de 2017

Según el anterior cuadro, este Tribunal considera que para el presente caso y con ocasión de los 36 y 31 días hábiles que transcurrieron entre la suscripción de los contratos n° 30 de 2010 y 11 de 2011, y n° 431 de 2016 y 547 de 2017, respectivamente, se generaron dos interrupciones en la prestación del servicio que implican la existencia de una solución de continuidad por los períodos comprendidos entre el 11 de diciembre de 2010 y el 1º de febrero de 2011, y entre el 18 de diciembre de 2016 y el 31 de enero de 2017. Lo anterior, en tanto en esos eventos se excedieron los 30 días hábiles establecidos como límite para determinar que se presenta una solución de continuidad.

Al tratarse de una vinculación que tuvo una interrupción en el tiempo de servicio, el término para contabilizar la prescripción extintiva debe empezar a contarse a partir de la finalización de cada uno de los períodos laborados, que en este caso se toman en bloque por aquellos que se entienden prestados en continuidad, así:

<b>PERÍODO DE VINCULACIÓN</b>	<b>FECHA DE PRESCRIPCIÓN</b>
Del 6 de febrero de 2008 al 10 de diciembre de 2010	11 de diciembre de 2013
Del 2 de febrero de 2011 al 17 de diciembre de 2016	18 de diciembre de 2019
Del 1º de febrero de 2017 al 17 de diciembre de 2017	18 de diciembre de 2020

Dado que la petición de reconocimiento y pago de las acreencias laborales fue presentada ante la entidad demandada el 9 de abril de 2018<sup>55</sup>, la Sala observa que se configuró el fenómeno procesal de la prescripción extintiva respecto de los períodos laborados con anterioridad al 2 de febrero de 2011.

Lo anterior, en la medida en que, después de la finalización del contrato n° 30 de 2010, ocurrida el 10 de diciembre de 2010, la parte actora tenía hasta el 11 de diciembre de 2013 (3 años) para presentar la reclamación y sólo lo hizo el 9 de abril de 2018.

Ahora bien, según quedó consignado igualmente en el fallo de unificación, el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho no se aplica frente a los aportes para pensión,

<sup>55</sup> Archivo n° 03 del CD obrante en el cuaderno de la actuación administrativa.

*(...) en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales.*

*(...)*

*en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.*

## **7. Restablecimiento del derecho**

Tal como se indicó, para este Tribunal, según las reglas de la experiencia y de conformidad con el material probatorio allegado al expediente y la naturaleza propia de la actividad desempeñada por el demandante, existió una relación laboral entre el señor José Isaac Olmos Rodríguez y el SENA, aunque se hubiese presentado bajo la forma de contratos de prestación de servicios.

En ese entendimiento, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo atacado y, en consecuencia, declarar la existencia de un contrato realidad entre las partes por los períodos comprendidos entre el 6 de febrero de 2008 y el 8 de julio de 2008, el 14 de julio de 2008 y el 15 de diciembre de 2008, el 27 de enero de 2009 y el 18 de diciembre de 2009, el 26 de enero de 2010 y el 10 de diciembre de 2010, el 2 de febrero de 2011 y el 1º de julio de 2011, el 11 de julio de 2011 y el 16 de diciembre de 2011, el 27 de enero de 2012 y el 30 de junio de 2012, el 9 de julio de 2012 y el 14 de diciembre de 2012, el 21 de enero de 2013 y el 16 de diciembre de 2013, el 14 de enero de 2014 y el 13 de diciembre de 2014, el 26 de enero de 2015 y el 19 de diciembre de 2015, el 2 de febrero de 2016 y el 17 de diciembre de 2016 y el 1º de febrero de 2017 y el 17 de diciembre de 2017.

Lo anterior, sin perjuicio de que se declare probada parcialmente la excepción de prescripción extintiva de los derechos laborales y prestaciones sociales derivados de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el señor José Isaac Olmos Rodríguez y el SENA, causadas en relación con los períodos laborados con anterioridad al 2 de febrero de 2011, excepto en lo relacionado con los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, como se indicará más adelante.

En ese orden de ideas, como parte del restablecimiento del derecho se condenará a la entidad demandada a reconocer y pagar las mismas

prestaciones sociales que hubiera percibido un empleado de planta del SENA de igual o similar categoría, correspondientes al lapso por el cual se reconoce la relación laboral y que no incluye los períodos prescritos, esto es, entre el 2 de febrero de 2011 y el 17 de diciembre de 2016, y entre el 1º de febrero de 2017 y el 17 de diciembre de 2017. Para la liquidación de tales prestaciones se tomará como referencia el monto pactado como honorarios en cada contrato.

Ahora bien, como los aportes a pensiones son imprescriptibles, según los razonamientos expuestos anteriormente, se declarará que el tiempo laborado por el señor José Isaac Olmos Rodríguez como instructor al servicio del SENA, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en los períodos en los cuales se demostró la existencia de una relación laboral, se debe computar para efectos pensionales.

En ese sentido, la entidad accionada deberá tomar el Ingreso Base de Cotización o IBC pensional del demandante (los honorarios pactados) dentro de la totalidad de períodos reconocidos como laborados, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizará al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para lo anterior, el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duraron los referidos vínculos contractuales, y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.

En punto a la devolución de pagos por salud y riesgos laborales, en la providencia del 9 de septiembre de 2021<sup>56</sup>, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia al respecto, en el sentido de establecer que es ésta es improcedente, pues se trata de valores que se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal.

En efecto, sobre el particular, sostuvo el Consejo de Estado que:

***3.3.3. Improcedencia de la devolución de los aportes efectuados en exceso por el contratista al sistema de Seguridad Social en salud***

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

163. *En atención a la naturaleza parafiscal de los recursos de la Seguridad Social, el parágrafo del artículo 182 de la Ley 100 de 1993 ordena a las empresas promotoras de salud (EPS) manejar los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados «en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad». Esto, porque tales dineros únicamente pueden ser previstos y empleados para garantizar la prestación de los servicios sanitarios en los dos regímenes (subsidiado y contributivo), sin que quepa destinarlos para otros presupuestos. Asimismo, estos recursos ostentan la condición de ingresos no gravados fiscalmente, pues su naturaleza parafiscal (establecida en la Ley 100 de 1993, en desarrollo del artículo 48 constitucional) prohíbe su destinación y utilización para fines distintos a los consagrados en ella.*

164. *Las anteriores razones han conducido a esta Sección<sup>57</sup> a considerar improcedente la devolución de los aportes a salud realizados por el contratista, a pesar de que se haya declarado a su favor la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente. Como se ha indicado, en función de su naturaleza parafiscal,<sup>58</sup> estos recursos son de obligatorio pago y recaudo para un fin específico y, por tanto, independientemente de que se haya prestado o no el servicio de salud, no constituyen un crédito a favor del interesado, pues su finalidad era garantizar la prestación de los servicios sanitarios para los dos regímenes que integran el sistema, «lo que excluye la posibilidad de titularidad que sobre los mismos pretenda el actor ejercer».<sup>59</sup>*

165. *Por consiguiente, dado que corresponde al contratista sufragar dicha contribución, en tanto está obligado por la ley a efectuarla,<sup>60</sup> no es procedente ordenar su devolución, aunque se haya declarado la existencia de una relación laboral encubierta. Además, reembolsar estos aportes implicaría contradecir al legislador, cuya voluntad, como se expuso, buscaba que su recaudo fuera directamente a las administradoras de servicios de salud, por tratarse, se itera, de contribuciones de pago obligatorio con una destinación específica y con carácter parafiscal.*

166. *En ese orden de ideas, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de precisar que, **frente al hecho consumado de la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, es improcedente el reembolso de los aportes que el***

---

<sup>57</sup> Cita de cita: Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>58</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 28 de septiembre de 2016. Radicación 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>59</sup> Cita de cita: Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>60</sup> Cita de cita: Situación que también cambia y amerita mención especial con la entrada en vigor del **Decreto 1273 de 2018** « Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo»

*contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.*

#### **3.4. Síntesis de las reglas objeto de unificación**

(...)

*169. La tercera regla determina que frente a la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.*

(...)

#### **4.5. Tercer problema jurídico: ¿Resulta procedente la devolución de los aportes al sistema de la Seguridad Social en salud realizados por el demandante en exceso?**

*235. La tesis de la Sala será la siguiente: aunque se le haya reconocido una relación laboral a la contratista, no procede la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud que sufragó bajo el régimen contractual.*

*236. En efecto, como se explicó en la parte considerativa de esta sentencia, los recursos del sistema de la Seguridad Social en salud son rentas parafiscales. Por ello, en virtud de esa naturaleza parafiscal,<sup>61</sup> **estos aportes son de obligatorio pago y recaudo para un fin específico y no constituyen un crédito en favor del interesado**, por lo que, independientemente, de que se hayan prestado o no los servicios sanitarios, su finalidad no se altera y permanece para garantizar la sostenibilidad del sistema, «lo que excluye la posibilidad de titularidad que sobre los mismos pretenda el actor ejercer».<sup>62</sup> Puesto que corresponde al contratista sufragar dicha contribución, en tanto está obligado a hacerlo por la ley<sup>63</sup>, no es posible ordenar su devolución así se haya declarado la existencia de un vínculo laboral, ya que, de admitirse tal pretensión, se le estaría otorgando «un beneficio propiamente económico, que no influye en el derecho pensional como tal».<sup>64</sup>*

<sup>61</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 28 de septiembre de 2016. Radicación 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>62</sup> Cita de cita: Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>63</sup> Cita de cita: Situación que también cambia y amerita mención especial con la entrada en vigor del Decreto 1273 de 2018 « Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo».

<sup>64</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 25 de agosto de 2016, Radicado: 20130026001; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

237. *Así las cosas, de conformidad con lo expuesto y frente a lo requerido por el demandante, se tiene que no hay lineamientos jurídicos que permitan la posibilidad de la devolución de los aportes a salud que efectuó como contratista, comoquiera que estos fueron debidamente cotizados al sistema general de Seguridad Social en salud, al existir una obligación legal de realizar dicha contribución.*

238. *En definitiva, no resulta procedente reconocer la totalidad del derecho deprecado, pues debe quedar al margen la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud, que por tratarse de recursos de naturaleza parafiscal, no admiten otro tipo de destinación que no sea el sostenimiento mismo del sistema sanitario. (Negrilla es del texto).*

En ese sentido, no se condenará al SENA a pagar a favor del accionante los porcentajes de cotización a salud y riesgos laborales que como empleador debió trasladar a los fondos correspondientes dentro del período de contratación irregular por el cual se reconoce el restablecimiento del derecho.

Las sumas que deba cancelar la entidad accionada se actualizarán de acuerdo con la siguiente fórmula, en donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), por el número que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha de causación de la prestación:

$$R = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula se aplicará separadamente mes por mes, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

### **Costas**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión considera que en este caso hay lugar a disponer sobre la condena en costas en esta instancia.

Antes de resolver si en el caso particular se encuentran dados los supuestos de procedencia para la condena en costas, este Tribunal considera necesario, como lo ha hecho el Consejo de Estado<sup>65</sup>, indicar qué comprende dicho concepto, así:

*El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso<sup>66</sup> y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3º y 4º del artículo 366 del CGP<sup>67</sup>, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado<sup>68</sup> los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8.º de la ley 1123 de 2007<sup>69</sup>.*

En pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>70</sup> se señaló

---

<sup>65</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección 'A'. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicado: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

<sup>66</sup> Cita de cita: Artículo 171 No. 4 en conc. Art. 178 ib.

<sup>67</sup> Cita de cita: “[...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas. [...]”

<sup>68</sup> Cita de cita: Criterio aceptado por la Corte Constitucional en Sentencia C-043 de 2004 y C-539 de 1999

<sup>69</sup> Cita de cita: Regula la norma como deber de los abogados, el de “...fijar sus honorarios con criterio equitativo, justificado y proporcional frente al servicio prestado o de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto, y suscribirá recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto”

<sup>70</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 18 de enero de 2018. Radicación número: 44001-23-33-000-2014-90035-01(1575-16).



que la condena en costas “(...) implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. (...)”, y en virtud de lo cual el Juez debe revisar si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Como sustento de dicha conclusión, el Tribunal remite a providencia de la misma Alta Corporación<sup>71</sup>, en la que abordó en forma extensa el tema y concluyó lo siguiente:

- a) *El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a uno “objetivo valorativo” –CPACA-.*
- b) *Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*
- c) *Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*
- d) *La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*
- e) *Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.*
- f) *La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>72</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*
- g) *Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.*

De lo hasta aquí expuesto concluye este Tribunal que con el CPACA, la imposición de condena en costas no fue establecida de manera subjetiva en los términos previstos anteriormente por el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil, esto es, apelando a la

---

<sup>71</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

<sup>72</sup> Cita de cita: “**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)”

observancia de buena conducta por parte de la parte vencida, sino atendiendo un criterio denominado por la jurisprudencia “*objetivo valorativo*”, producto del cual las costas proceden siempre y cuando las mismas se hayan causado y la parte interesada haya aportado prueba de su existencia, de su utilidad y de su correspondencia con actuaciones autorizadas por la ley.

Descendiendo al caso concreto y siguiendo el criterio *objetivo valorativo*, se observa que la parte demandante incurrió en gastos o expensas con ocasión de este proceso, en tanto remitió a la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, según consta a folios 65 a 69 del cuaderno principal, copia de la demanda con sus anexos y del auto admisorio, a través de servicio postal autorizado. En ese sentido, es procedente emitir condena en costas por dicho concepto.

Adicionalmente y en relación con la fijación de agencias en derecho (concepto que también hace parte de las costas), en criterio de esta Sala de Decisión, su imposición también se encuentra justificada, como quiera que en el expediente se observa que la parte actora fue representada judicialmente por profesional del derecho que intervino activamente en todas las etapas del proceso, en virtud de lo cual no sólo presentó la demanda sino que también asistió a las audiencias inicial y de pruebas, y alegó de conclusión.

En ese orden de ideas, concluye la Sala que en el *sub examine* hay lugar a imponer condena en costas a la parte accionada.

Atendiendo lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 5 del Acuerdo n° PSAA16-10554 de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fija como agencias en derecho a cargo del SENA, la suma de \$2'449.888, correspondiente al 4% de la cuantía estimada en este proceso<sup>73</sup>. Lo anterior, toda vez que se trata de un proceso declarativo de menor cuantía<sup>74</sup> proferido en primera instancia.

Según lo dispone el artículo 366 del Código General del Proceso (CGP)<sup>75</sup>, por la Secretaría de la Corporación, se liquidarán las costas.

---

<sup>73</sup> La cuantía del proceso fue estimada en la suma de \$61'247.197 (fl. 23, C.1). De manera que el 4% de dicha cuantía asciende al valor de \$2'449.888.

<sup>74</sup> En los términos del artículo 25 del Código General del Proceso (CGP).

<sup>75</sup> En adelante, CGP.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

### FALLA

**Primero.** DECLÁRANSE **no probadas** las excepciones propuestas por el SENA y que denominó: *“INEXISTENCIA LOS (sic) ELEMENTOS PROPIOS DEL CONTRATO REALIDAD, CONSECUENTEMENTE INEXISTENCIA DEL VÍNCULO O RELACIÓN LABORAL”, “INTERRUPCIÓN CONTRACTUAL”, y “COBRO DE LO NO DEBIDO”.*

**Segundo.** DECLÁRASE la **nulidad** del Oficio nº 2-2018-001628 del 30 de abril de 2018, expedido por el Director del SENA Regional Caldas y con el cual negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales solicitadas por la parte actora con ocasión de la existencia de una verdadera relación laboral entre las partes.

**Tercero.** DECLÁRASE la existencia de un contrato realidad entre el señor José Isaac Olmos Rodríguez y el SENA, por la duración de los contratos con ocasión de los cuales se desempeñó como instructor de dicha entidad, esto, es, por los períodos comprendidos entre el 6 de febrero de 2008 y el 8 de julio de 2008, el 14 de julio de 2008 y el 15 de diciembre de 2008, el 27 de enero de 2009 y el 18 de diciembre de 2009, el 26 de enero de 2010 y el 10 de diciembre de 2010, el 2 de febrero de 2011 y el 1º de julio de 2011, el 11 de julio de 2011 y el 16 de diciembre de 2011, el 27 de enero de 2012 y el 30 de junio de 2012, el 9 de julio de 2012 y el 14 de diciembre de 2012, el 21 de enero de 2013 y el 16 de diciembre de 2013, el 14 de enero de 2014 y el 13 de diciembre de 2014, el 26 de enero de 2015 y el 19 de diciembre de 2015, el 2 de febrero de 2016 y el 17 de diciembre de 2016 y el 1º de febrero de 2017 y el 17 de diciembre de 2017.

**Cuarto.** DECLÁRASE **probada parcialmente** la excepción de prescripción extintiva de los derechos laborales y prestaciones sociales derivadas de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el señor José Isaac Olmos Rodríguez y el SENA, causadas en relación con los períodos laborados con anterioridad al 2 de febrero de 2011, excepto en lo relacionado con los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

**Quinto.** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, CONDÉNASE al SENA a reconocer y pagar a favor del señor José

Isaac Olmos Rodríguez las mismas prestaciones sociales que hubiera percibido un empleado de planta del SENA de igual o similar categoría, correspondientes al lapso por el cual se reconoce la relación laboral y que no incluye los períodos prescritos, esto es, entre el 2 de febrero de 2011 y el 17 de diciembre de 2016, y entre el 1º de febrero de 2017 y el 17 de diciembre de 2017. Para la liquidación de tales prestaciones se tomará como referencia el monto pactado como honorarios en cada contrato.

**Sexto. DECLÁRASE** que el tiempo laborado por el señor José Isaac Olmos Rodríguez como instructor del SENA, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en los períodos en los cuales se demostró la existencia de una relación laboral, se debe computar para efectos pensionales.

**Séptimo. CONDÉNASE** al SENA a tomar el Ingreso Base de Cotización o IBC pensional de la parte actora (los honorarios pactados) dentro de la totalidad de períodos reconocidos como laborados, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para lo anterior, el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duraron los referidos vínculos contractuales, y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.

**Octavo. NIÉGANSE** las demás súplicas de la demanda.

**Noveno.** Las sumas que deba cancelar la entidad accionada de acuerdo con lo antes expresado, serán debidamente indexadas mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, se tendrá en cuenta la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer dichos ajustes.

**Décimo.** La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

**Decimoprimer.** **CONDÉNASE** en costas en esta instancia a la parte demandada, las cuales serán liquidadas por la Secretaría de esta

Corporación conforme lo determina el CGP, por lo brevemente expuesto. **FÍJASE** como agencias en derecho a cargo del SENA, la suma de \$2'449.888, correspondiente al 4% de la cuantía estimada en este proceso.

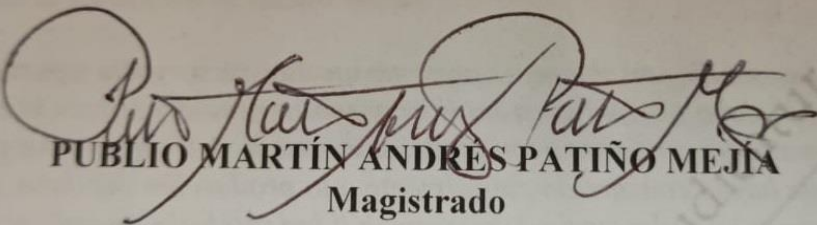
**Decimosegundo.** NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

**Decimotercero.** Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere, y **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 009

FECHA: 24/01/2023



**Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas**  
**Secretaria**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala Quinta de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S.: 004**

**Asunto:** Sentencia de primera instancia  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2018-00562-00  
**Demandante:** José Mauricio Herrera Castañeda  
**Demandado:** Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 002 del 20 de enero de 2023**

Manizales, veinte (20) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, corresponde a esta Sala de Decisión dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor José Mauricio Herrera Castañeda contra el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)<sup>2</sup>.

**LA DEMANDA**

En ejercicio del medio de control interpuesto el 1º de octubre de 2018<sup>3</sup>, se solicitó lo siguiente<sup>4</sup>:

**Pretensiones**

1. Que se declare la nulidad del Oficio n° 2-2018-00893 del 14 de marzo de 2018, expedido por el Director del SENA Regional Caldas y con el cual negó el reconocimiento de prestaciones sociales y otros emolumentos derivados de una supuesta relación laboral entre las partes desde el año 2009 hasta el año 2016.

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> En adelante, SENA.

<sup>3</sup> Según hoja de reparto.

<sup>4</sup> Fls. 2 vuelto a 3 vuelto, C.1.

2. Que se declare que entre las partes existió una relación laboral de derecho público desde el año 2009 hasta el año 2016.
3. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene al SENA a reconocer y pagar lo siguiente: **i)** primas de servicio; **ii)** vacaciones; **iii)** cesantías; **iv)** intereses a las cesantías; **v)** primas de vacaciones; **vi)** primas de navidad; **vii)** bonificación por servicios prestados; **viii)** subsidio familiar; **ix)** auxilio de transporte; **x)** auxilio de alimentación; **xi)** aumentos salariales legales; **xii)** horas extras; **xiii)** recargos nocturnos; **xiv)** aportes a salud y pensión; **xv)** devolución de pagos de retención en la fuente; **xvi)** indemnización por daños materiales por la pérdida de la oportunidad de recibir los beneficios económicos de la Ley 1636 de 2013; **xvii)** indemnización moratoria por no haber pagado y/o consignado oportunamente las cesantías; **xviii)** devolución de lo pagado por pólizas de cumplimiento; y **xix)** cualquier beneficio económico adicional que reconozca al SENA a sus empleados de planta.
4. Que se condene al SENA a indexar las sumas que correspondan a los anteriores conceptos.
5. Que se condene a la entidad enjuiciada a pagar la suma equivalente a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del fallo, por concepto de perjuicios morales.
6. Que se condene a la entidad demandada a pagar lo que corresponda a título de indemnización por daños materiales con ocasión de los beneficios económicos previstos en la Ley 1636 de 2013 a los cuales no pudo acceder el accionante.
7. Que se ordene al SENA dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA.
8. Que se condene en costas a la parte accionada.

### **Hechos de la demanda**

La parte accionante sustentó sus pretensiones bajo los siguientes supuestos de hecho<sup>5</sup>, que en resumen indica la Sala:

1. El señor José Mauricio Herrera Castañeda prestó sus servicios profesionales al SENA como instructor docente, por el período

---

<sup>5</sup> Fls. 3 vuelto a 6, C.1.



comprendido entre los años 2009 y 2016.

2. Los contratos suscritos con el SENA durante el lapso anterior son los siguientes:

CONTRATO N°	VALOR	EXTREMOS TEMPORALES	
		INICIO	FINAL
80	\$18'809.177	1º de abril de 2009	30 de octubre de 2009
36	\$19'700.000	26 de enero de 2010	25 de octubre de 2010
273	\$2'551.164	17 de noviembre de 2010	24 de noviembre de 2010
23	\$11'271.908	3 de febrero de 2011	2 de julio de 2011
198	\$12'765.867	3 de julio de 2011	15 de diciembre de 2011
029	\$13'000.000	19 de enero de 2012	18 de junio de 2012
645	\$33'418.350	25 de febrero de 2015	31 de diciembre de 2015
618	\$33'001.598	23 de febrero de 2016	17 de diciembre de 2016

3. Para la prestación de servicios, el accionante debió constituir varias pólizas de cumplimiento a favor del SENA.
4. Las funciones asignadas al señor José Mauricio Herrera Castañeda se desarrollaron en la ciudad de La Dorada y en municipios del oriente de Caldas que determinara la entidad demandada.
5. En la reclamación administrativa presentada ante la entidad, la parte actora solicitó el reconocimiento y pago de créditos laborales, tanto legales como extralegales.
6. En el ejercicio del cargo de instructor docente, el señor José Mauricio Herrera Castañeda realizó las siguientes actuaciones: **i)** portar el delantal distintivo del personal de planta del SENA; **ii)** cumplir los horarios entregados por la coordinación académica y el interventor en el municipio dispuesto por la entidad demandada; **iii)** cargar en el aplicativo del SENA las notas de cada aprendiz al finalizar cada trimestre; así como realizar y entregar la planeación de actividades del siguiente trimestre; **iv)** soportar las visitas que la coordinación académica, el interventor y la instructor de planta realizaban a los ambientes de

- aprendizaje para evaluar la labor desempeñada; y v) soportar la verificación del cumplimiento de los horarios y el porte de delantal y carné.
7. La parte actora recibió varios correos electrónicos del SENA, en los cuales le daba instrucciones que como docente instructor debía cumplir, incluyendo la asistencia cada comienzo de semana a las convocatorias de grupos primarios de trabajo.
  8. Cada uno de los contratos de prestación de servicios disponía que la parte actora debía cumplir con una carga laboral de 160 horas mensuales, pese a que los empleados de planta sólo laboraban 120 horas al mes.
  9. Al señor José Mauricio Herrera Castañeda le correspondió pagar del 40% de cada contrato que suscribió con el SENA, los aportes a seguridad social, para poder suscribir los contratos de prestación de servicios.
  10. El SENA no pagó al demandante suma alguna de dinero por concepto de prestaciones sociales y/o créditos laborales derivados de la relación contractual existente entre las partes entre los años 2009 y 2016.
  11. Al no haber efectuado el SENA aportes a una caja de compensación familiar, el accionante no pudo acceder al subsidio de desempleo una vez quedó cesante, generando con ello un perjuicio material.
  12. Al desconocerse la verdadera relación laboral que el señor José Mauricio Herrera Castañeda tuvo con el SENA, con las implicaciones prestacionales que ello conlleva, se causó un daño moral estimado en la suma de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
  13. Cuando el señor José Mauricio Herrera Castañeda tuvo que desplazarse a municipios vecinos a orientar las materias asignadas, el SENA le reconoció prestaciones económicas propias de empleados de planta, tales como subsidio de alimentación, subsidio de hospedaje y auxilio de transporte.
  14. En el acto administrativo demandado el SENA reconoce que la vinculación del señor José Mauricio Herrera Castañeda con dicha entidad obedeció a la falta de personal.
  15. Mediante el Oficio nº 2-2018-00893 del 14 de marzo de 2018, el SENA negó el reconocimiento de las prestaciones sociales reclamadas así como la indemnización por los daños ocasionados.

## **Normas violadas y concepto de la violación**

La parte demandante estimó violadas las siguientes disposiciones<sup>6</sup>: Constitución Política: artículos 1, 2, 11, 13, 16, 25, 29, 53, 122, 125 y 209; y CPACA: artículos 137 y 138.

Aseguró que la decisión administrativa del SENA de negar el reconocimiento de los derechos prestacionales invocados por el señor José Mauricio Herrera Castañeda, es a todas luces violatoria de los derechos fundamentales de éste y desconocedora de la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado en relación con la figura de *contrato realidad*.

Adujo que el acto demandado se encuentra falsamente motivado, pues se basan en la aparente legalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos, desconociendo que se desdibujó la naturaleza de aquellos, burlando con ello las prestaciones sociales y demás créditos laborales a los que tenía derecho la parte actora.

Manifestó que el acto atacado fue expedido con desviación de poder, pues teniendo la facultad-deber de proteger los derechos del demandante dada la realidad de su vinculación con el SENA, éste negó la reclamación elevada.

Reprochó que el SENA no diera cumplimiento a lo previsto por el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968, en punto a la restricción de atender funciones de empleos permanentes mediante contratos de prestación de servicios.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Actuando debidamente representado y dentro del término oportuno, el SENA respondió la demanda<sup>7</sup> de la siguiente manera.

Respecto de los hechos, la demandada tuvo como ciertos unos, se abstuvo de pronunciarse frente a otros por no considerarlos supuestos fácticos, y en relación con los demás, aclaró lo siguiente:

1. El señor José Mauricio Herrera Castañeda estuvo vinculado al SENA mediante diversos contratos de prestación de servicios en varios períodos interrumpidos para prestar servicios profesionales de instructor no docente.
2. Si el accionante contrató con el SENA para prestar servicios de

---

<sup>6</sup> Fls. 7 a 14, C.1.

<sup>7</sup> Fls. 101 a 130, C.1.

capacitación es apenas lógico que debiera actuar y desarrollar su labor dentro de los marcos y objetivos que tuviera trazados la entidad, esto es, en virtud de la coordinación que debe existir en estos casos; sin que por tal circunstancia se configure una relación laboral.

3. Portar delantal y carné no es demostrativo de subordinación, pues se acude a tal práctica para identificar a quienes tengan algún vínculo con la entidad.
4. La programación de horarios por parte del SENA se dio para facilitar el manejo de tiempo del contratista, en tanto es más fácil imponer horario a cierta cantidad de alumnos que permitir que el instructor coordine con cada uno la hora en que le imparte formación.
5. Es lógico que el contratista consignara las notas en un sistema especialmente diseñado para la organización de dicho trámite y la consulta de las mismas por parte de los estudiantes.
6. El SENA supervisa el cumplimiento del desarrollo contractual y en ningún momento puede decirse que realiza evaluación de la labor desempeñada.
7. Si bien el SENA enviaba correos electrónicos al accionante, lo hacía para facilitar las comunicaciones con el contratista y de éste con los demás contratistas, aprendices y funcionarios.
8. En virtud de la naturaleza del contrato, el SENA no estaba obligado al pago de seguridad social, sino que éste corría por cuenta del contratista independiente, conforme al artículo 3 de la Ley 797 de 2003.
9. De conformidad con los contratos suscritos, el SENA no debía pagar parafiscales, y si el demandante pretendía acceder a los beneficios prestados por las cajas de compensación familiar, era aquel quien debía asumir el pago correspondiente.
10. El SENA nunca causó perjuicio moral o daño alguno.
11. El costo por desplazamiento es una estipulación contractual que no implica subordinación.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones, con fundamento en que la parte demandante estuvo vinculada al SENA única y exclusivamente como contratista de prestación de servicios profesionales, a través de diferentes

contratos interrumpidos, de carácter temporal, cuya duración fue siempre por tiempo limitado e indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido, de conformidad con el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Acotó que en virtud de lo anterior nunca se generó una relación de carácter laboral, de la cual tuviere que cancelar prestaciones sociales u otro tipo de indemnización, como lo pretende la parte actora.

Propuso los medios exceptivos que denominó: **1) “PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA TRIENAL Y BIENAL”**, atendiendo lo previsto por los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969; **2) “INEXISTENCIA DE MANIFESTACIÓN POR EL ACCIONANTE DE DESEQUILIBRIO CONTRACTUAL”**, conforme lo exigen los artículos 27 y 28 de la Ley 80 de 1993, y 1.498 del Código Civil; **3) “INEXISTENCIA LOS (sic) ELEMENTOS PROPIOS DEL CONTRATO REALIDAD, CONSECUENTEMENTE INEXISTENCIA DEL VÍNCULO O RELACIÓN LABORAL”**, en razón a que no se configuran los elementos constitutivos de una relación laboral entre las partes y, por tanto, es improcedente generar las consecuencias salariales y prestacionales que se pretenden en la demanda; **4) “RENUNCIA CONSIENTE A LAS PRETENSIONES”**, teniendo en cuenta que estimó la cuantía en una cifra muy inferior a las pretensiones de la demanda y, por lo tanto, en el evento que se acceda a las súplicas de la parte actora, habrá de reconocerse el valor estimado como cuantía; **5) “INTERRUPCIÓN CONTRACTUAL”**, dado que la vigencia de los contratos suscritos fue temporal y su duración siempre fue por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido; **6) “COBRO DE LO NO DEBIDO”**, habida cuenta que se está exigiendo de la entidad algo que no se debe, pues al no existir vínculo laboral alguno, no era posible generar obligación de realizar pagos por concepto de salarios o prestaciones; **7) “CADUCIDAD DE LA ACCIÓN”**, por el tiempo transcurrido entre la notificación del auto atacado y la presentación de la demanda; **8) “COMPENSACIÓN”** de todas las sumas pagadas con ocasión de cada contrato de prestación de servicios, en el evento de que se acceda a las pretensiones; y **9) “(...) GENERICA (sic)”**, en la medida que se declare probado todo hecho a favor de la entidad que constituya una excepción a las pretensiones de la demanda.

### TRASLADO DE EXCEPCIONES

La parte actora se pronunció en relación con los medios exceptivos propuestos por el SENA, insistiendo en que la modalidad de contrato por prestación de servicios profesionales fue usada en este caso para disfrazar una vinculación laboral entre las partes<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Fls. 279 a 281, C.1.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### **Parte demandante<sup>9</sup>**

Explicó que la forma correcta de aplicar el contenido normativo del Decreto 3135 de 1968 y de los artículos 489 del Código Sustantivo Laboral y 151 del Código de Procedimiento Laboral, es contar la prescripción a partir del día en que quede en firme la sentencia de primera y/o de segunda instancia, esto es, hacia adelante, una vez se ha consolidado el derecho.

Reiteró que entre las partes se configuró una verdadera relación laboral, pues se acreditaron los requisitos exigidos para ello.

Estimó que la existencia misma del expediente es sin duda una demostración inequívoca de los perjuicios causados por el SENA, pues ésta ha llevado al demandante a acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en busca de que se reconozca su derecho.

Sostuvo que existen al menos, los siguientes perjuicios que sí están demostrados: **i)** la negativa de CONFA de otorgar el subsidio de desempleo por no haber cotizado a esa caja de compensación familiar; **ii)** no poder disfrutar de cesantías e intereses desde el cese de actividades o la terminación del vínculo laboral; **iii)** tener que formular una acción declarativa que no ha finalizado; **iv)** cubrir los costos y gastos de honorarios de un abogado; y **v)** ver que el mismo Estado es quien le está mutilando el derecho a la parte actora al desconocer sus derechos, violándole el derecho a la igualdad y obligándolo a soportar unas cargas administrativas y judiciales que no le corresponden.

Finalmente cuestionó que el SENA actúe dolosamente, pues no obstante saber tiene un alto margen de pérdida de sus procesos, opta por no conciliar y, en su lugar, genera desgaste tanto para la entidad, como para la Procuraduría, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y el mismo demandante.

### **Parte demandada<sup>10</sup>**

Se ratificó en los argumentos presentados en la contestación de la demanda, por lo que solicitó absolver a la entidad de las pretensiones de la parte actora.

---

<sup>9</sup> Archivo nº 20 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>10</sup> Archivo nº 33 del cuaderno 1 del expediente digital.

Expuso que de las pruebas decretadas y practicadas en el proceso no se establece la existencia de los elementos que configuran un contrato realidad, toda vez que no queda evidenciado que el demandante en la prestación de sus servicios a la entidad se encontrara en situación de subordinación.

En efecto, indicó que los testimonios recibidos provinieron de personas que no tienen conocimiento del vínculo del demandante con la entidad ni la forma y desarrollo del contrato, siendo entonces imposible extraer de ellos la existencia de una relación laboral entre las partes.

Manifestó que en el hipotético caso que se considere que hubo una continuada subordinación y dependencia, debe declararse la prescripción de las prestaciones sociales solicitadas entre el período del 1º de abril de 2009 y el 23 de noviembre de 2015, de acuerdo con la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, por no haberlas reclamado dentro de los tres años siguientes a la finalización de los diferentes períodos contractuales, con la salvedad de los aportes a pensión.

### CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto en el asunto de la referencia.

### TRÁMITE PROCESAL

**Reparto.** Para conocer del asunto, el expediente fue repartido inicialmente al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales el 1º de octubre de 2018<sup>11</sup>; despacho que declaró su falta de competencia por cuantía<sup>12</sup>.

**Nuevo reparto.** El proceso fue nuevamente repartido a este Tribunal el 14 de noviembre de 2018<sup>13</sup>, y allegado el 17 de enero de 2019 al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>14</sup>.

**Admisión, contestación y traslado de excepciones.** Por auto del 3 de julio de 2019 se admitió la demanda<sup>15</sup>. Una vez notificado el libelo, éste se contestó oportunamente por parte del SENA<sup>16</sup>. De las excepciones propuestas por la parte demandada se corrió traslado a la parte accionante<sup>17</sup>,

---

<sup>11</sup> Según hoja de reparto.

<sup>12</sup> Fl. 93, C.1.

<sup>13</sup> Según hoja de reparto.

<sup>14</sup> Fl. 96, C.1.

<sup>15</sup> Fls. 99 y 100, C.1.

<sup>16</sup> Fls. 101 a 130, C.1.

<sup>17</sup> Fls. 136 y 137, C.1.

la cual se pronunció frente a aquellas<sup>18</sup>.

**Paso a Despacho.** El 25 de noviembre de 2019, el proceso ingresó a Despacho para convocar a audiencia inicial<sup>19</sup>.

**Decisión de excepciones previas.** Atendiendo lo previsto por el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020, a través de auto del 23 de octubre de 2020<sup>20</sup>, el Magistrado Ponente de esta providencia difirió para el momento de la sentencia la decisión de las excepciones propuestas por el SENA, salvo la de caducidad, que fue resuelta desfavorablemente.

**Audiencia inicial.** El 19 de enero de 2021 se llevó a cabo audiencia inicial<sup>21</sup>, que finalizó con decreto de pruebas.

**Audiencia de pruebas.** El 27 de enero de 2021 tuvo lugar la audiencia prevista por el CPACA para el recaudo de las pruebas solicitadas y decretadas<sup>22</sup>.

**Alegatos y concepto del Ministerio Público.** Considerando innecesario citar a audiencia de alegaciones y juzgamiento, a través de auto del 14 de abril de 2021<sup>23</sup>, el Magistrado Ponente del proceso ordenó la presentación de alegatos por escrito, para dictar sentencia posteriormente. Durante el término conferido, ambas partes alegaron de conclusión<sup>24</sup>. El Ministerio Público guardó silencio.

**Paso a Despacho para sentencia.** El 11 de mayo de 2021 el proceso ingresó a Despacho para sentencia<sup>25</sup>, la que se dicta en seguida atendiendo el orden de ingreso del respectivo proceso para tales efectos.

## ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

Pretende el demandante que por parte de esta Corporación se declare la nulidad del acto administrativo expedido por el SENA con el cual negó el reconocimiento de prestaciones sociales y otros emolumentos derivados de una supuesta relación laboral entre las partes.

---

<sup>18</sup> Fls. 138 a 142, C.1.

<sup>19</sup> Fl. 143, C.1.

<sup>20</sup> Archivo nº 04 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>21</sup> Archivos nº 10 y 11 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>22</sup> Archivos nº 23 a 26 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>23</sup> Archivo nº 30 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>24</sup> Archivos nº 33 y 35 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>25</sup> Archivo nº 36 del cuaderno 1 del expediente digital.



Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se condene a la entidad demandada a que se declare la existencia de una relación laboral de derecho público entre las partes desde el año 2009 hasta el año 2016, con el consecuente reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y demás indemnizaciones a que hubiere lugar, así como de la seguridad social durante el tiempo que se prestaron los servicios.

### **Problema jurídico**

El problema jurídico que se debe resolver en el *sub examine* se centra en resolver los siguientes interrogantes:

- *¿Se encuentran demostrados los elementos constitutivos de la existencia de una auténtica relación laboral –prestación personal del servicio, subordinación o dependencia y remuneración– entre el señor José Mauricio Herrera Castañeda y el SENA?*
- *En caso afirmativo, ¿hay lugar a declarar la excepción de prescripción del derecho respecto de los períodos sobre los cuales se declaró la relación laboral entre el señor José Mauricio Herrera Castañeda y el SENA?*
- *De no darse lo anterior, o darse de forma parcial, ¿le asiste derecho a la parte accionante a obtener el pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos solicitados en la demanda?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** vinculación al servicio público por contrato de prestación de servicios; **ii)** desnaturalización del contrato de prestación de servicios: contrato realidad; **iii)** elementos constitutivos de una relación laboral y acreditación en el caso concreto; **iv)** existencia del contrato realidad en el presente asunto; **v)** extremos temporales de la relación laboral; **vi)** prescripción en los eventos en que se debate la existencia de un contrato realidad; y **vii)** restablecimiento del derecho.

#### **1. Vinculación al servicio público por contrato de prestación de servicios**

De conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, existen tres clases de vinculación al servicio público: **i)** legal y reglamentaria, como la forma predominante de acceso a cargos públicos y dirigida al ingreso de empleados públicos; **ii)** laboral contractual, respecto de los trabajadores oficiales a través de contratos de trabajo regulados por el Código Sustantivo del Trabajo; y **iii)** contractual o de prestación de servicios, regida por el

numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Esta última forma de vinculación, de acuerdo con la norma que la regula, tiene como propósito el de desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, cuando aquellas no puedan ser asumidas por el personal de planta de éstas o requieran conocimientos especializados para ello. La disposición que consagró dicha figura es clara en establecer que en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y que deben celebrarse por el término estrictamente indispensable.

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>26</sup> ha precisado que dentro de las características principales del contrato de prestación de servicios, se encuentra “(...) *la prohibición del elemento de subordinación continuada del contratista, en tanto que este (sic) debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual*<sup>27</sup>, y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes<sup>28</sup>”.

## **2. Desnaturalización del contrato de prestación de servicios: contrato realidad**

El contrato de prestación de servicios consagrado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, en la cual señaló sus características y diferencias con el contrato de trabajo, y con ello explicó que dicha figura se ajusta a la Carta Política siempre y cuando no se utilice para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente, pues en esa medida se desnaturaliza el contrato estatal y hace procedente el reconocimiento de las prestaciones sociales, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades en las relaciones de trabajo (artículo 53 Superior)<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

<sup>27</sup> Cita de cita: Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia del 25 de agosto de 2016. Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001233300020130026001(0088-15) CE-SUJ2-005-16. Lucinda María Cordero Causil contra el Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba)

<sup>28</sup> Cita de cita: Ver sentencia C-614 de 2009.

<sup>29</sup> “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. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

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.

(...)

No es cierto, entonces, como lo indican los accionantes que cada vez que una entidad presente una insuficiencia de personal en su planta, pueda acudir como remedio expedito de la misma al contrato de

En sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016<sup>30</sup>, el Consejo de Estado señaló que la figura conocida como contrato realidad se aplica cuando “(...) se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales<sup>31</sup>”.

### **3. Elementos constitutivos de una relación laboral. Acreditación en el caso concreto**

Como se indicó anteriormente, el contrato de prestación de servicios se desfigura y da paso al llamado contrato realidad cuando se demuestra la concurrencia de los tres elementos constitutivos de la relación laboral, es decir, cuando: **i)** la prestación de servicio es personal; **ii)** subordinada de manera continuada; y **iii)** remunerada.

En el evento de demostrarse lo anterior, surge a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades contenido en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, el derecho a que le sean reconocidas las prestaciones sociales del caso.

---

*prestación de servicios a fin de solventar la crisis que se pueda generar; la contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden. Desde luego que si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contencioso administrativa, con respecto al empleado público.*

(...)

*Preferentemente, el principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto sub lite, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal, con lo cual "agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo." (Sentencia C-555/94, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)"*

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16.

<sup>31</sup> Cita de cita: En similares términos, se pronunció el Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, en sentencia de 27 de enero de 2011, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01(0202-10).

Siguiendo la línea de estudio trazada, este Tribunal analizará si en el presente asunto se configura el contrato realidad reclamado, para lo cual abordará cada uno de los elementos constitutivos del mismo, atendiendo las pruebas allegadas al expediente.

En este punto debe indicar este Tribunal que aun cuando los testimonios recibidos fueron tachados por sospecha por el apoderado del SENA, tal circunstancia no impide la valoración de los mismos sino que exige que ésta sea más rigurosa por parte del Juez de conocimiento, confrontándolos con las demás pruebas obrantes en el proceso y atendiendo las reglas de la sana crítica<sup>32</sup>.

Con base en lo anterior, la Sala precisa que no observa que las declaraciones de los señores Gustavo Adolfo Gallego Quintero<sup>33</sup>, Álvaro Ernesto Díaz Buitrago<sup>34</sup> y Juan Camilo Montoya Ospina<sup>35</sup> fueran parcializadas o que incurrieran en vacilaciones o expresiones que denotaran ánimo revanchista o sesgado frente a la demandada; y aunque eventualmente pudiera pensarse que tienen algún interés indirecto en razón de las demandas que presentaron contra la entidad también por la configuración de un contrato realidad, lo cierto es que se observa que ello no se dejó traslucir en sus declaraciones, que además fueron coherentes, congruentes y concordantes con los otros medios de prueba allegados. Adicionalmente, se trata de testigos relevantes, dadas sus condiciones de cuasi compañeros de trabajo del demandante en el área de influencia del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA Regional Caldas en la que se impartía formación, lo que les permitió conocer de manera directa las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que aquel prestó sus servicios.

Precisado lo anterior, ahora sí prosigue el Tribunal con el análisis de los elementos que constituyen el contrato realidad reclamado.

### **3.1 La prestación personal del servicio**

En reciente sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>36</sup>, el Consejo de Estado precisó lo siguiente en relación con la prestación personal del

---

<sup>32</sup> Así lo ha manifestado el Consejo de Estado en providencia del 14 de julio de 2016 (Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: Dr. Hernán Andrade Rincón, radicación número: 41001-23-31-000-1999-00987-01 (36932)).

<sup>33</sup> Minuto 11:09 a 43:48 del archivo nº 24 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>34</sup> Minuto 45:49 a 1:21:00 del archivo nº 24 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>35</sup> Minuto 1:42 a 31:38 del archivo nº 25 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

servicio: “Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este;<sup>37</sup> pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.<sup>38</sup>”.

De la documentación obrante en el expediente, se observa que durante el período comprendido entre el 2 de abril de 2009 y el 17 de diciembre de 2016, el señor José Mauricio Herrera Castañeda estuvo vinculado al SENA de forma casi que continua e ininterrumpida –salvo por unos lapsos, como se verá más adelante–, a través de contratos de prestación de servicios, de la manera que se describe a continuación:

Nº	CONTRATO nº	EXTREMOS TEMPORALES		VALOR TOTAL	FOLIOS
		Inicio	Final		
1	80 de 2009 (con modificación)	2 de abril de 2009	16 de diciembre de 2009	\$22'839.715	Fls. 73 a 80, C.1.  Páginas 30 a 33, 37 y 40 del archivo nº 06 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
2	36 de 2010	26 de enero de 2010	25 de octubre de 2010	\$19'698.480	Fls. 73 a 80, C.1.  Páginas 35 a 38 del archivo nº 01 del CD obrante a folio 3 del cuaderno de la actuación administrativa
3	273 de 2010	26 de noviembre de 2010	17 de diciembre de 2010	\$2'551.164	Fls. 73 a 80, C.1.  Páginas 22 a 25 del archivo nº 02 del CD obrante a folio 3 del cuaderno de la

<sup>37</sup> Cita de cita: Código Sustantivo del Trabajo, literal b) del artículo 23: [Es uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo] «La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo».

<sup>38</sup> Cita de cita: Al respeto, véase, entre otras sentencias, la del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 1 de marzo de 2018; radicado 2013-00117-01 (3730-2014); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

					actuación administrativa
4	23 de 2011	3 de febrero de 2011	2 de julio de 2011	\$11'271.908	Fls. 73 a 80, C.1.  Páginas 12 a 16 del archivo nº 07 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
5	198 de 2011	11 de julio de 2011	16 de diciembre de 2011	\$11'722.784	Fls. 73 a 80, C.1.  Páginas 12 a 16 del archivo nº 08 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
6	029 de 2012	19 de enero de 2012	18 de junio de 2012	\$13'000.000	Fls. 73 a 80, C.1.  Páginas 7 a 12 del archivo nº 09 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
7	248 de 2012	16 de julio de 2012	22 de noviembre de 2012	\$12'765.867	Fls. 73 a 80, C.1.  Páginas 31 a 35 del archivo nº 10 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
8	645 de 2015	25 de febrero de 2015	26 de diciembre de 2015	\$33'418.350	Fls. 73 a 80, 81 y 82, C.1.  Páginas 136 a 140, 150 y 151 del archivo nº 05 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
9	618 de 2016 (con	24 de febrero de	17 de diciembre de	\$32'889.348	Fls. 73 a 80, C.1.

	modificación)	2016	2016		Páginas 74 a 79 y 80 a 82 del archivo nº 11 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
--	---------------	------	------	--	--

El objeto principal de tales contratos fue el de prestar sus servicios personales como instructor en varias áreas del SENA y con una intensidad horaria y obligaciones determinadas, según se expone a continuación:

Nº	CONTRATO nº	OBJETO	OBLIGACIONES
1	80 de 2009	<p>Prestar servicios personales como instructor contratista, impartiendo aprendizaje complementario presencial o virtual (asesoría, formulación y acompañamientos en planes de negocios, atendiendo a los aprendices) en el área de Producción Agrícola, en la zona de influencia del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA Regional Caldas, para garantizar el Programa de Atención a la Población Desplazada.</p>	<p>Dentro de las obligaciones que la parte demandante debía cumplir en desarrollo del contrato, se encuentran, entre otras, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Entregar en las fechas que el SENA estipule, los reportes estadísticos y registros inherentes al proceso de aprendizaje estipulados por el SENA de conformidad con los horarios de aprendizaje del Centro Pecuario y Agroempresarial.</li> <li>b) Adelantar todas las gestiones necesarias para la ejecución del contrato en condiciones de eficiencia y calidad, y de acuerdo con las especificaciones exigidas por el SENA.</li> <li>c) Cumplir el objeto y alcance del contrato, en los horarios necesarios para dictar la formación profesional y lugares que el SENA indique, prestando sus servicios con seriedad, responsabilidad, profesionalidad y eficiencia.</li> <li>d) Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, para los fines</li> </ul>



			<p>que les fueron entregados de conformidad con el objeto del contrato suscrito.</p> <p>e) Desarrollar las actividades adicionales que como instructor se requieran para la ejecución del contrato.</p> <p>f) Cumplir cabalmente los deberes que le impone la Constitución, la ley y los reglamentos internos, los cuales deberá conocer sin que por ello adquiriera la calidad de empleado público o de trabajador oficial del SENA.</p> <p>g) Permanecer identificado con su carné dentro de las instalaciones del SENA y dictar las clases con el delantal u overol que le hayan sido asignados por la Subdirección de Centro, cuando así se requiera.</p> <p>h) Deberá promover entre sus aprendices y velar por el cumplimiento de las normas de seguridad industrial.</p> <p>i) Demostrar el oportuno registro de las evaluaciones y novedades de los aprendices bajo su responsabilidad. Esta obligación será requisito para el pago.</p> <p>j) Cumplir con las obligaciones derivadas del Sistema Integrado de Mejora Continua Institucional (SIMCI), en su calidad de instructor contratista.</p> <p>k) Las demás asignadas por la Subdirección del Centro Pecuario y Agroempresarial.</p> <p>l) Las demás contempladas en el artículo 5 de la Ley 80 de 1993.</p>
2	36 de 2010	<p>Prestar servicios personales como instructor contratista, impartiendo formación profesional presencial o virtual (asesoría, formulación y acompañamientos en planes de negocios, atención a los</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para el contrato 80 de 2009 y, adicionalmente, tenía la siguiente: participar activamente en los procesos de formulación,</p>

		aprendices) en los programas de formación profesional integral (Atención a la Población Desplazada- Complementaria) del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA.	elaboración, ejecución y seguimiento de proyectos de aprendizaje.
3	273 de 2010	Prestar servicios personales como instructor contratista, impartiendo horas de formación profesional presencial o virtual en los programas de formación profesional integral (complementaria) del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA.	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para el contrato 80 de 2009 y, adicionalmente, tenía las siguientes:</p> <p>a) Entregar en las fechas que el SENA estipule, los reportes estadísticos y registros inherentes al proceso de formación estipulados por el SENA de conformidad con los horarios de formación del Centro Pecuario y Agroempresarial, así como la documentación requerida dentro de los lineamientos del SIMCI, como requisitos previos para cada pago.</p> <p>b) Ejecutar el contrato con autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico, sin perjuicio del cumplimiento que se debe dar al pensum y los contenidos mínimos de los programas de formación, el calendario académico, la programación de clases, las estrategias para evitar la deserción, el lugar, los fines y objetivos misionales, las normas y directrices del SENA. Para ello aplicará las herramientas pedagógicas, criterios de evaluación, adjudicación de calificaciones, entre otros aspectos que considere necesarios, conducentes y pertinentes para garantizar la transmisión de sus conocimientos y la adquisición de competencias por parte de los aprendices, coherentemente con la filosofía</p>

			<p>institucional.</p> <p>c) Desarrollar las actividades adicionales que como instructor se requieran para la ejecución del contrato: el contratista se compromete a ajustarse a las políticas de comunicación del SENA y aplicación de las TIC (manejar los sitios web oficiales, utilizar correctamente los correos electrónicos (revisarlos periódicamente y contestar requerimientos), velar por la correcta utilización de la imagen institucional, reportar al área de comunicaciones de la Regional los eventos o actividades a realizar que requieran divulgación, y participar activamente en las reuniones citadas por el Centro (procesos de inducción, grupos primarios, comités de evaluación y seguimiento, entre otros).</p> <p>d) Efectuar y demostrar el oportuno y correcto registro de las matrículas, evaluaciones y demás novedades de los aprendices y programas de formación bajo su responsabilidad, en los aplicativos con los que cuenta el SENA para tal fin, así como diligenciar y presentar oportuna y correctamente los formatos del Sistema de Mejora Continua Institucional, de acuerdo con las disposiciones normativas y directrices internas que regulen estos aspectos. Esta obligación será requisito para el pago.</p> <p>e) Participar activamente, impulsar, acompañar y estimular a los aprendices en los procesos de formulación, elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos</p>
--	--	--	---

			de aprendizaje.
4	23 de 2011	<p>Prestar servicios personales como instructor contratista, impartiendo formación profesional presencial o virtual, en el programa de atención a la población en situación de desplazamiento del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA.</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 80 de 2009 y 273 de 2010.</p>
5	198 de 2011	<p>Prestar servicios temporales como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y Agroempresarial, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje, en las áreas y especialidades definidas en el contrato, dentro del programa de atención a la población en situación de desplazamiento, en el área de agricultura.</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 80 de 2009 y 23 de 2011 y, adicionalmente, tenía las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Podrán conformar los equipos de desarrollo curricular interdisciplinarios por programa o conjunto de programas por redes tecnológicas, para garantizar integralidad en la formulación de proyectos formativos, el diseño de actividades de aprendizaje, el diseño de talleres e ítems que alimentarán los bancos de pruebas para la selección de aprendices, entre otras.</li> <li>b) Participar en la programación y ejecución del proceso de inducción de aprendices de formación titulada y el reconocimiento de aprendizajes previos siempre y cuando cumpla con el objeto contractual de ejecutar acciones de formación diferentes a la inducción.</li> <li>c) Reportar en el sistema Sofia Plus con un plazo máximo de 3 días, todas las actividades que de acuerdo con los procesos que son de su responsabilidad, garantizando la calidad de la información y su coherencia con el proceso formativo, tales como: registro</li> </ul>

			<p>de los juicios evaluativos; creación de rutas y asociación de aprendices; registro de juicios evaluativos del reconocimiento de aprendizajes previos; comunicar al coordinador académico oportunamente anomalías, inconsistencias, novedades de aprendices y hallazgos en el registro de la información.</p> <p>d) El coordinador académico del centro podrá designarlo como gestor de proyectos para apoyar la programación y seguimiento de la formación por proyecto o conjunto de proyectos por redes tecnológicas que garanticen la integralidad en la ejecución del proceso de aprendizaje.</p>
6	029 de 2012	<p>Prestar servicios personales de carácter temporal, como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y Agroempresarial, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje en el Programa de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento, en el área Agrícola.</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 80 de 2009, 23 de 2011 y 198 de 2011 y, adicionalmente, tenía la siguiente: atender oportunamente los requerimientos que haga el supervisor del contrato y presentar informes mensuales de la ejecución del contrato.</p>
7	248 de 2012	<p>Prestar servicios personales de carácter temporal, como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y Agroempresarial, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje en el Programa de Atención a la</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 80 de 2009, 23 de 2011, 198 de 2011 y 029 de 2012.</p>

		Población en Situación de Desplazamiento, en el área Agrícola.	
8	645 de 2015	<p>Prestar servicios profesionales de carácter temporal como Gestor de Fortalecimiento Rural de Unidades Productivas del Programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA, para asesorar, acompañar y fortalecer su desarrollo empresarial, promover la formalización, y consolidar estos emprendimientos como unidades productivas y empresas rurales sostenibles de acuerdo con las disposiciones del procedimiento de calidad del programa.</p>	<p>Dentro de las obligaciones que la parte demandante debía cumplir en desarrollo del contrato, se encuentran, entre otras, las siguientes:</p> <p>a) Desarrollar el objeto contractual en condiciones de eficiencia, oportunidad y calidad de conformidad con los parámetros establecidos en el SENA.</p> <p>b) Cumplir cabalmente los deberes que le impone la Constitución, la ley y los reglamentos internos, los cuales deberá conocer sin que por ello adquiera la calidad de trabajador oficial o servidor público.</p> <p>c) Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, para los fines que les fueron entregados de conformidad con el objeto del contrato suscrito.</p> <p>d) Las demás contempladas en el artículo 5 de la Ley 80 de 1993 y aquellas que se deriven del objeto contractual.</p>
9	618 de 2016	<p>Prestar temporalmente servicios profesionales, como instructor, por período fijo, para la ejecución de acciones de formación profesional, presenciales o virtuales, en el Centro Pecuario y Agroempresarial en el Programa de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento, apoyar el desarrollo de las actividades de formación, formulación de proyectos y diseño de actividades de aprendizaje, en el área Agrícola.</p>	<p>En desarrollo de este contrato debía cumplir algunas de las obligaciones reseñadas anteriormente para los contratos 80 de 2009, 23 de 2011, 198 de 2011 y 645 de 2015 y, adicionalmente, tenía las siguientes:</p> <p>a) El contratista debe cumplir con las normas del Sistema General de Riesgos Laborales que le atañen, en especial las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procurar el cuidado integral de su salud.</li> <li>▪ Contar con los elementos</li> </ul>

			<p>de protección personal necesarios para ejecutar la actividad contratada, para lo cual asumirá su costo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informar a los contratantes la ocurrencia de incidentes, accidentes de trabajo y enfermedades laborales.</li> <li>▪ Participar en las actividades de prevención y promoción organizadas por los contratantes, los Comités Paritarios de Seguridad y Salud en el Trabajo o Vigías Ocupacionales o la Administradora de Riesgos Laborales.</li> <li>▪ Cumplir las normas, reglamentos e instrucciones del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.</li> <li>▪ Informar oportunamente a los contratantes toda novedad derivada del contrato.</li> </ul> <p>b) Promover en los aprendices ser libre pensadores, con capacidad crítica, solidarios, emprendedores y líderes.</p> <p>c) Las actividades que se plantean deben promover el aprendizaje significativo, la solución creativa de problemas, el desarrollo de estrategias para el aprendizaje autónomo, el uso de las TIC y el trabajo colaborativo.</p> <p>d) Generar, motivar y liderar procesos de retroalimentación colectiva e individual, que facilite el aprendizaje y evidencie logros asociados a cada una de las competencias adquiridas.</p> <p>e) Reforzar las actividades tendientes a desarrollar competencias.</p> <p>f) El contratista no podrá tener</p>
--	--	--	--

			<p>simultáneamente contratos en diferentes centros de formación o dependencias de la entidad.</p> <p>g) El contratista se compromete durante la ejecución del contrato, a aplicar al proceso de certificación de competencias según normas de competencias que aplican a la actividad de instructor, así como a los procesos que el SENA adelanta para certificar habilidades pedagógicas de los instructores, como evidencia del cumplimiento de esta obligación deberá entregar la certificación correspondiente.</p>
--	--	--	---

De acuerdo con los contratos de prestación de servicios que tienen como característica ser *intuitio personae*, así como con los correspondientes informes de interventoría que reposan en el expediente<sup>39</sup>, y atendiendo los testimonios recaudados en el trámite de este proceso<sup>40</sup>, se encuentra acreditado que la parte demandante prestó de manera personal y directa sus servicios como instructor para el SENA Regional Caldas en los períodos indicados anteriormente, sin que tuviera la facultad para delegar en terceros el cumplimiento de las actividades referidas.

### 3.2 Continuada subordinación o dependencia

En sentencia del 4 de febrero de 2016<sup>41</sup>, el Consejo de Estado precisó que la subordinación o dependencia es la situación entendida como “(...) *aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo*”.

En la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>42</sup>, el Consejo de

<sup>39</sup> Archivos visibles en los CD's obrantes a folios 1 y 3 del cuaderno 2 de la actuación administrativa.

<sup>40</sup> Ver declaración de los señores Gustavo Adolfo Gallego Quintero (minuto 11:09 a 43:48 del archivo n° 24 del cuaderno 1 del expediente digital), Álvaro Ernesto Díaz Buitrago (minuto 45:49 a 1:21:00 del archivo n° 24 del cuaderno 1 del expediente digital) y Juan Camilo Montoya Ospina (minuto 1:42 a 31:38 del archivo n° 25 del cuaderno 1 del expediente digital).

<sup>41</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del 4 de febrero de 2016. Radicación número: 81001-23-33-000-2012-00020-01(0316-14).

<sup>42</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.



Estado señaló una serie de situaciones indicativas de la existencia de subordinación o dependencia y que deben ser valoradas a la luz de cada caso particular, tales como: lugar de trabajo, horario de labores, dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, y actividades o tareas a desarrollar que correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral.

De conformidad con los medios probatorios allegados al expediente, esta Sala de Decisión considera que en el presente asunto el aludido elemento fue demostrado, según pasa a indicarse.

a) Permanencia de las funciones objeto del contrato

La Ley 119 de 1994, con la cual se reestructuró el SENA, estableció que éste es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuya misión consiste en “(...) *cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país*”.

De conformidad con el artículo 4 de la citada Ley 119 de 1994, el SENA tiene, entre otras, las siguientes funciones:

(...)

3. *Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo.*

4. *Velar porque en los contenidos de los programas de formación profesional se mantenga la unidad técnica.*

(...)

6. *Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas.*

7. *Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.*

8. *Dar capacitación en aspectos socioempresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano y rural.*

9. Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas y programas de readaptación profesional para personas en situación de discapacidad.

10. Expedir títulos y certificados de los programas y cursos que imparta o valide, dentro de los campos propios de la formación profesional integral, en los niveles que las disposiciones legales le autoricen.

El Decreto 1426 de 1998, con el cual se establece el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos del SENA, dispuso en su artículo 2, lo siguiente en relación con el cargo de instructor:

**ARTÍCULO 2. DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS.** Según la naturaleza general de sus funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos para su desempeño, los empleos públicos del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos:

(...)

**e) Instructor:**

*Comprende los empleos cuyas funciones principales consisten en impartir formación profesional, desempeñar actividades de coordinación académica de la formación e investigación aplicada.*

De lo anterior se desprende que el SENA tiene la función de impartir o validar programas de formación profesional integral, tecnológica y técnica profesional; actividad que se concreta, precisamente, a través de sus instructores.

Así pues, la labor desempeñada por los instructores es una función permanente y obligatoria de la entidad, lo que impide a su vez afirmar que las actividades prestadas con ocasión del mismo son temporales o transitorias.

Acudiendo al manual específico de funciones, requisitos mínimos y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del SENA, contenido en la Resolución 000986 de 2007<sup>43</sup>, vigente para la época en la cual la parte demandante prestó sus servicios a la entidad, se observa que las obligaciones que el actor debía cumplir en razón de cada contrato, según se dejó consignado anteriormente, guardan similitud con

---

<sup>43</sup> <https://www.sena.edu.co/es-co/sena/Paginas/manua-funciones.aspx>

aquellas funciones previstas para el cargo de instructor que hace parte de la planta de personal de la entidad:

## **II. PROPOSITO (sic) PRINCIPAL**

*Desarrollar procesos de Formación Profesional de conformidad con las Políticas Institucionales, la Normatividad vigente y la Programación de la Oferta Educativa.*

## **III. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES**

### **INSTRUCTOR:**

- 1. Seleccionar estrategias de enseñanza – aprendizaje – evaluación según el programa de Formación Profesional y el enfoque metodológico adoptado.*
- 2. Seleccionar ambientes de aprendizaje con base en los resultados propuestos y en las características y requerimientos de los aprendices.*
- 3. Orientar los procesos de aprendizaje según las necesidades detectadas en los procesos de evaluación, metodologías de aprendizaje y programas curriculares vigentes.*
- 4. Programar las actividades de enseñanza – aprendizaje – evaluación de conformidad con los módulos de formación y el calendario institucional y el Manual de Procedimientos para la ejecución de acciones de Formación Profesional.*
- 5. Reportar información académica y administrativa según las responsabilidades institucionales asignadas.*
- 6. Evaluar la formación de los aprendices durante el proceso educativo de acuerdo con le (sic) Manual de Evaluación vigente.*
- 7. Las demás que le sean asignadas por la autoridad competente de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área del desempeño del empleo.*

En reciente providencia del 18 de marzo de 2021<sup>44</sup>, el Consejo de Estado precisó que “(...) la misión especial encomendada a esa entidad consiste en formar y capacitar a los trabajadores, funciones de carácter permanente que cumple en desarrollo de su actividad, de lo que se colige que las labores desempeñadas por el accionante como instructor son inherentes a su materialización, en tanto que no fueron temporales y están directamente relacionadas con ella”.

De otra parte, se recuerda que conforme al numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, uno de los requisitos esenciales del contrato de prestación

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 18 de marzo de 2021. Radicación número: 23001-23-33-000-2016-00147-01(2420-19).

de servicios es su temporalidad, pues la norma citada dispone que aquellos se celebran por el término estrictamente indispensable.

La circunstancia de celebrar contratos de prestación de servicios para realizar labores de carácter permanente, contraría la naturaleza propia de aquellos así como la razón para la cual fueron concebidos en la Ley 80 de 1993, y permitiría inferir que esta modalidad de contratación fue utilizada para disfrazar una relación laboral y eximirse del pago de las prestaciones sociales a los trabajadores.

Lo anterior, por cuanto, como lo prevé la parte final del artículo 2 del Decreto 2400 de 1968<sup>45</sup>, “[p]ara el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y, en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.

Esta prohibición fue replicada por el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973<sup>46</sup> y por el artículo 1º del Decreto 3074 de 2008<sup>47</sup> que modificó y adicionó el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968.

El inciso final del artículo 2 del Decreto 2400 de 1968, con la modificación introducida por el artículo 1º del Decreto 3074 de 2008, fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009, en la que precisó que la permanencia en un contrato de prestación de servicios es un elemento más que indica la existencia de una relación laboral<sup>48</sup>, y adicionalmente expuso los criterios que permiten diferenciar una relación laboral de una por prestación de servicios:

---

<sup>45</sup> “Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones”.

<sup>46</sup> “Artículo 7º.- Salvo lo que dispone la ley para los trabajadores oficiales, en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto Nacional. La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad”.

<sup>47</sup> “ARTICULO 1. Modifícase y adiciónase el Decreto número 2400 de 1968, en los siguientes términos:

El artículo 2. quedará así:

(...)

Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.

<sup>48</sup> “La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe

*La jurisprudencia colombiana permite establecer algunos criterios que definen el concepto de función permanente como elemento, que sumado a la prestación de servicios personales, subordinación y salario, resulta determinante para delimitar el campo de la relación laboral y el de la prestación de servicios. Son estos: i) Criterio funcional, esto es, **si la función contratada está referida a las que usualmente debe adelantar la entidad pública**, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución, **será de aquellas que debe ejecutarse mediante vínculo laboral**; ii) Criterio de igualdad: Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral, debe acudirse a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública; iii) Criterio temporal o de la habitualidad: **si las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual, o sea que si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral**; iv) Criterio de la excepcionalidad: si la tarea acordada corresponde a actividades nuevas y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta, puede acudirse a la contratación pública; pero si la gestión contratada equivale al giro normal de los negocios de una empresa debe corresponder a una relación laboral y no puramente contractual; v) Criterio de la continuidad: si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, esto es, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral. (Negrilla fuera de texto).*

Esta Sala de Decisión considera que los elementos probatorios recaudados en este proceso permiten afirmar que las funciones desempeñadas por la parte accionante acorde con los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes, aluden a una función inherente, permanente y obligatoria de la entidad demandada. Luego entonces, las actividades desarrolladas en tal sentido no fueron de carácter temporal, transitorio o esporádico, característica propia del contrato de prestación de servicios, sino que por lo contrario, tuvieron vocación de permanencia, pues no obstante que hubo algunas

---

realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos”.

interrupciones entre los acuerdos de voluntades como se analizará más adelante, la vinculación se prolongó por más de siete años.

Para este Tribunal es claro que lo que le correspondía hacer al SENA era crear para la planta de personal de la entidad, el cargo o los cargos de instructores requeridos que permitieran atender debidamente el objeto que presta, y no acudir a la figura ficticia de contratos de prestación de servicios.

b) Sede del objeto contractual

Se encuentra acreditado en el expediente que el señor José Mauricio Herrera Castañeda debía cumplir sus labores como instructor en la sede que la entidad demandada señalara y que correspondía al área de influencia del Centro Pecuario y Agroempresarial del SENA Regional Caldas, pues así quedó consignado en los contratos de prestación de servicios suscritos.

c) Obligatoriedad de portar uniforme distintivo del SENA y el respectivo carné

Está acreditado que dentro de las obligaciones especiales previstas en los contratos de prestación de servicios suscritos por el señor José Mauricio Herrera Castañeda y el SENA, para el desarrollo del objeto contractual, aquel debía portar el carné institucional y el delantal con el logo de la entidad.

d) Uso de elementos institucionales

De igual forma se demostró en el trámite de este proceso que el señor José Mauricio Herrera Castañeda debía cumplir sus labores como instructor no sólo portando el carné institucional y el delantal distintivo, sino también haciendo uso de todos los materiales proporcionados por el SENA para tal efecto.

Así quedó consignado en cada contrato de prestación de servicios y además al prestar sus servicios en el municipio dispuesto por la entidad demandada para ello, es apenas lógico que hiciera uso de los medios establecidos por aquella para la correcta ejecución del contrato.

e) Fijación y cumplimiento de horario

Tal como quedó establecido en los contratos, el demandante debía

cumplir un horario, de acuerdo con el calendario académico y la programación de clases fijada por el SENA.

Sobre este tema, de las declaraciones rendidas en este proceso<sup>49</sup> se extrae que existía un horario que abarcaba la semana y podía ser en varias jornadas al día (mañana, tarde o noche), dependiendo del curso al cual el actor impartiera formación profesional.

Informaron además los testigos que cualquier cambio en el horario así como los permisos que llegaren a requerir los instructores, debían ser autorizados por los líderes del programa.

De lo expuesto considera esta Sala que el señor José Mauricio Herrera Castañeda sí debía cumplir sus labores como instructor dentro de un horario determinado, impuesto de manera unilateral por la contratante y sujeto a las necesidades propias de la institución. En ese sentido, no contaba con la autonomía propia para manejar su tiempo como profesional.

f) Sujeción a reglamentos, órdenes e instrucciones

Está demostrado en el proceso que las labores desarrolladas por el demandante en ejecución de los contratos de prestación de servicios suscritos con la entidad demandada estaban sujetas a constante supervisión y correspondían más que a una relación de coordinación entre los contratantes, a verdadera subordinación, como quiera que el desempeño de las funciones del accionante estaba sujeto a la imposición, además de horario, de presentar informes, de asistir a reuniones institucionales y de atender las disposiciones e instrucciones provenientes del supervisor del contrato, según se precisa a continuación.

- Tal como consta en las obligaciones específicas de los contratos de prestación de servicios, el demandante debía presentar informes mensuales de la ejecución del contrato, reportes estadísticos y registros inherentes al proceso de formación estipulados por el SENA.

Reposan en el expediente administrativo algunos informes

---

<sup>49</sup> Ver declaración de los señores Gustavo Adolfo Gallego Quintero (minuto 11:09 a 43:48 del archivo n° 24 del cuaderno 1 del expediente digital), Álvaro Ernesto Díaz Buitrago (minuto 45:49 a 1:21:00 del archivo n° 24 del cuaderno 1 del expediente digital) y Juan Camilo Montoya Ospina (minuto 1:42 a 31:38 del archivo n° 25 del cuaderno 1 del expediente digital).

mensuales de actividades<sup>50</sup>.

- Los testigos recaudados en este proceso<sup>51</sup> aseguraron que en varias ocasiones, personal del SENA realizaba visitas a fin de corroborar que el actor sí estuviera dando clases y cumpliendo horarios y programación.
- Como requisito para el pago, el actor debía demostrar que había efectuado el oportuno y correcto registro de las matrículas, evaluaciones y demás novedades de los aprendices bajo su responsabilidad.
- Otra de las obligaciones de los contratos suscritos y previo al pago, consistía en que el accionante debía diligenciar y presentar oportuna y correctamente los formatos del Sistema de Mejora Continua Institucional, de acuerdo con las disposiciones normativas y directrices internas que regularan estos aspectos.
- El demandante debía participar activamente en las reuniones citadas por el Centro de Procesos Industriales del SENA (procesos de inducción, grupos primarios, comités de evaluación y seguimiento, entre otros).

La anterior obligación no sólo consta en los contratos suscritos sino que también fue corroborada por el testigo Álvaro Ernesto Díaz Buitrago<sup>52</sup>, quien manifestó que eran reuniones obligatorias.

- Para efectos de solicitar o legalizar comisiones o gastos de viaje, el accionante debía utilizar el respectivo formato, según consta en algunos informes de gastos de viaje obrantes en el expediente administrativo<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Páginas 173 a 176, 183 a 186, 193 a 200, 206 a 212, 219 a 225, 231 a 237, 244 a 250, 256 a 261, 270 a 276, 285 a 291 del archivo nº 05 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa; y páginas 102 a 110, 116 a 123, 130 a 135, 141 a 146, 153 a 160, 166 a 170, 176 a 181, 187 a 195, 202 a 207, 213 a 217, 223 a 227 del archivo nº 11 ibidem.

<sup>51</sup> Ver declaración de los señores Gustavo Adolfo Gallego Quintero (minuto 11:09 a 43:48 del archivo nº 24 del cuaderno 1 del expediente digital), Álvaro Ernesto Díaz Buitrago (minuto 45:49 a 1:21:00 del archivo nº 24 del cuaderno 1 del expediente digital) y Juan Camilo Montoya Ospina (minuto 1:42 a 31:38 del archivo nº 25 del cuaderno 1 del expediente digital).

<sup>52</sup> Minuto 45:49 a 1:21:00 del archivo nº 24 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>53</sup> Páginas 262 a 264, 277, 292 del archivo nº 05 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa.



g) Prestación exclusiva de servicios con la entidad

Ninguno de los elementos materiales probatorios allegados al proceso permite afirmar que durante el término de vinculación con el SENA, el señor José Mauricio Herrera Castañeda suscribió contrato de prestación de servicios alguno con otra institución. Y de así haberlo hecho, tal circunstancia, en criterio de este Tribunal, no desdibuja la prestación exclusiva que tenía con la demandada, pues es evidente que hubiera sido en momentos para los cuales no estuviese laborando en el SENA.

De hecho, como lo manifestaron todos los declarantes<sup>54</sup>, el hecho de tener que cumplir con la intensidad horaria mensual impuesta, sumada a las demás actividades relacionadas con la formación que impartían, impedía vincularse laboralmente con otra entidad.

h) Falta de autonomía e independencia

Para la Sala es claro que por su naturaleza, las atribuciones de quien se desempeñe como instructor del SENA no tienen el alcance de determinar las condiciones bajo las cuales dicha labor debe ser desempeñada, lo que desvirtúa desde todo punto de vista el factor autonomía e independencia que se predica de una relación de prestación de servicios como la que en apariencia se constituyó entre las partes en el *sub lite*.

Así pues, en el presente caso se demostró que la actividad contractual no era ejercida de manera autónoma e independiente, pues el demandante debía: **i)** cumplir el calendario académico y la programación de clases fijada por el SENA, lo cual implica de suyo, la sujeción a un horario de trabajo en los turnos previamente fijados por el SENA según las necesidades del servicio; **ii)** no hacía uso de elementos propios para la ejecución de sus labores sino a los suministrados por la entidad; **iii)** no podía ejecutar las actividades contratadas en las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su preferencia, pues como se vio, había un calendario y una programación definida por la entidad; y **iv)** sus actividades estaban sometidas a las directrices del coordinador del contrato.

De lo anterior se concluye que se encuentra acreditada la subordinación del señor José Mauricio Herrera Castañeda como segundo elemento de la relación laboral predicada respecto del SENA.

---

<sup>54</sup> Ver declaración de los señores Gustavo Adolfo Gallego Quintero (minuto 11:09 a 43:48 del archivo nº 24 del cuaderno 1 del expediente digital), Álvaro Ernesto Díaz Buitrago (minuto 45:49 a 1:21:00 del archivo nº 24 del cuaderno 1 del expediente digital) y Juan Camilo Montoya Ospina (minuto 1:42 a 31:38 del archivo nº 25 del cuaderno 1 del expediente digital).

### 3.3 Retribución

Sobre la existencia de remuneración por las actividades desarrolladas, el Consejo de Estado precisó lo siguiente en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>55</sup> ya citada: *“Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado”*.

Según consta en los contratos allegados y referidos anteriormente, las partes pactaron como contraprestación por los servicios prestados por el demandante, un pago en mensualidades de acuerdo con el número de horas de formación impartidas, previa certificación expedida por el encargado de la supervisión del contrato sobre el cumplimiento a satisfacción del servicio, y siempre y cuando acreditara oportuna y debidamente encontrarse al día en el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Al expediente fueron aportados informes de interventoría correspondientes a los contratos suscritos<sup>56</sup>, los cuales dan cuenta de los valores autorizados a

<sup>55</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

<sup>56</sup> Se allegaron los siguientes informes de interventoría:

Nº	CONTRATO	PERÍODO	FOLIOS
1	80 de 2009 (con modificación)	Del 2 de abril al 30 de octubre de 2009	Páginas 49 a 53 del archivo nº 06 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
2	36 de 2010	Del 26 de enero al 25 de octubre de 2010	Páginas 46 a 48, 51 a 53, 58 a 60, 65 a 67, 69 a 71, 76 a 78, 86 a 88, 89 a 91 y 96 a 99 del archivo nº 01 del CD obrante a folio 3 del cuaderno de la actuación administrativa
3	273 de 2010	Del 26 de noviembre al 17 de diciembre de 2010	Páginas 31 a 34 del archivo nº 02 del CD obrante a folio 3 del cuaderno de la actuación administrativa
4	23 de 2011	Del 3 de febrero al 2 de julio de 2011	Páginas 74 a 76, 81 a 83, 86 a 88, 92 a 94 y 104 a 107 del archivo nº 07 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
5	198 de 2011	Del 11 de julio al 16 de diciembre de 2011	Páginas 92 a 94, 100 a 102, 109 a 111, 117 a 119, 125 a 127 y 133 a 140 del archivo nº 08 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa

pagar con ocasión de las actividades efectuadas por la parte accionante, que además concuerdan con la demás documentación relacionada<sup>57</sup>. Todo lo anterior acredita la realización de los pagos mensuales acordados.

#### 4. Existencia del contrato realidad en el presente asunto

En el contexto referido y conforme con las reglas de la experiencia, esta Sala de Decisión considera que en el caso concreto se demostraron los elementos

6	029 de 2012	Del 19 de enero al 18 de junio de 2012	Páginas 61 a 63, 70 a 72, 79 a 81, 86 a 88, 95 a 97 y 103 a 105 del archivo n° 09 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
7	248 de 2012	Del 16 de julio al 22 de noviembre de 2012	Páginas 154 a 156, 159 a 161, 168 a 170 y 171 a 174 del archivo n° 10 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
8	645 de 2015	Del 25 de febrero al 26 de diciembre de 2015	Páginas 167 a 169, 177 a 179, 187 a 189, 201 a 203, 213 a 216, 226 a 228, 238 a 241, 251 a 253, 265 a 267, 278 a 280, 293 a 295 y 296 a 298 del archivo n° 05 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
9	618 de 2016 (con modificación)	Del 24 de febrero al 17 de diciembre de 2016	Páginas 111 a 113, 124 a 126, 136 a 138, 147 a 149, 161 a 163, 171 a 173, 182 a 184, 197 a 199, 208 a 210, 218 a 220 y 228 a 230 del archivo n° 11 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa

57

Nº	CONTRATO n°	FOLIOS
1	80 de 2009 (con modificación)	Páginas 38, 43 y 46 del archivo n° 06 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
2	36 de 2010	Páginas 42, 44, 49, 54, 61, 68, 72, 79 y 92 del archivo n° 01 del CD obrante a folio 3 del cuaderno de la actuación administrativa
3	273 de 2010	Página 27 del archivo n° 02 del CD obrante a folio 3 del cuaderno de la actuación administrativa
4	23 de 2011	Páginas 71, 79, 84, 89 y 96 del archivo n° 07 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
5	198 de 2011	Páginas 88, 95, 105, 112, 120 y 128 del archivo n° 08 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
6	029 de 2012	Páginas 53, 65, 73, 82, 90 y 98 del archivo n° 09 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
7	248 de 2012	Páginas 142, 157 y 166 del archivo n° 10 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
8	645 de 2015	Páginas 152, 170, 180, 190, 204, 217, 229, 242, 254, 268 y 281 del archivo n° 05 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa
9	618 de 2016 (con modificación)	Páginas 95, 114, 128, 139, 151, 164, 174, 185, 200, 211 y 221 del archivo n° 11 del CD obrante a folio 1 del cuaderno de la actuación administrativa

Adicionalmente obran relaciones de pagos visibles en el cuaderno 3 del expediente digital.

propios de una relación laboral entre la parte demandante y el SENA, pese a que su vinculación se efectuó bajo la figura del contrato de prestación de servicios.

Por dicha razón, debe entenderse que los contratos de prestación de servicios encubrieron una relación de carácter laboral entre demandante y demandado, por lo que, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, debe reconocerse la existencia de un contrato realidad sobre dichos contratos.

## **5. Extremos temporales por los cuales se reconocerá relación laboral**

Para el caso que convoca la atención de esta Sala y de conformidad con los medios probatorios allegados al expediente, se observa que el señor José Mauricio Herrera Castañeda se desempeñó como instructor del SENA en los períodos que se indican a continuación y por los cuales se reconocerá la existencia de la relación laboral:

- Del 2 de abril de 2009 al 16 de diciembre de 2009
- Del 26 de enero de 2010 al 25 de octubre de 2010
- Del 26 de noviembre de 2010 al 17 de diciembre de 2010
- Del 3 de febrero de 2011 al 2 de julio de 2011
- Del 11 de julio de 2011 al 16 de diciembre de 2011
- Del 19 de enero de 2012 al 18 de junio de 2012
- Del 16 de julio de 2012 al 22 de noviembre de 2012
- Del 25 de febrero de 2015 al 26 de diciembre de 2015
- Del 24 de febrero de 2016 al 17 de diciembre de 2016

## **6. La prescripción en los eventos en que se debate la existencia de un contrato realidad**

En sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2 n° 5 del 25 de agosto de 2016<sup>58</sup>, la Sección Segunda del Consejo de Estado indicó 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*”.

---

<sup>58</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16.

En la misma providencia referida, el Alto Tribunal precisó que “(...) *en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio. Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios*”.

En la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>59</sup> tantas veces aquí referida, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en el sentido de establecer un período de treinta (30) días hábiles entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término para que no se presente solución de continuidad, sin perjuicio de que se flexibilice en algunos casos en atención a las especiales circunstancias que el Juez encuentre probadas dentro del expediente.

Siguiendo las reglas jurisprudenciales expuestas para el caso objeto de estudio, pasa la Sala a determinar si en el presente asunto hubo prescripción, para lo cual se analizará previamente si la vinculación tuvo interrupciones en el tiempo superiores a 30 días hábiles, así:

PERÍODOS DE VINCULACIÓN			
Nº	CONTRATO nº	INICIO	FINAL
1	80 de 2009 (con modificación)	2 de abril de 2009	16 de diciembre de 2009
<b>INTERRUPCIÓN: 25 días hábiles (del 17 de diciembre de 2009 al 25 de enero de 2010) SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
2	36 de 2010	26 de enero de 2010	25 de octubre de 2010
<b>INTERRUPCIÓN: 21 días hábiles (del 26 de octubre al 25 de noviembre de 2010) SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
3	273 de 2010	26 de noviembre de 2010	17 de diciembre de 2010
<b>INTERRUPCIÓN: 32 días hábiles (del 18 de diciembre de 2010 al 2 de febrero de 2011) CON SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
4	23 de 2011	3 de febrero de 2011	2 de julio de 2011
<b>INTERRUPCIÓN: 4 días hábiles</b>			

<sup>59</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

<b>(del 3 de julio al 10 de julio de 2011)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
5	198 de 2011	11 de julio de 2011	16 de diciembre de 2011
<b>INTERRUPCIÓN: 22 días hábiles</b> <b>(del 17 de diciembre de 2011 al 18 de enero de 2012)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
6	029 de 2012	19 de enero de 2012	18 de junio de 2012
<b>INTERRUPCIÓN: 18 días hábiles</b> <b>(del 19 de junio al 15 de julio de 2012)</b> <b>SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
7	248 de 2012	16 de julio de 2012	22 de noviembre de 2012
<b>INTERRUPCIÓN: 2 años y 3 meses</b> <b>(del 23 de noviembre de 2012 al 24 de febrero de 2015)</b> <b>CON SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
8	645 de 2015	25 de febrero de 2015	26 de diciembre de 2015
<b>INTERRUPCIÓN: 40 días hábiles</b> <b>(del 27 de diciembre de 2015 al 23 de febrero de 2016)</b> <b>CON SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
9	618 de 2016 (con modificación)	24 de febrero de 2016	17 de diciembre de 2016

Según el anterior cuadro, este Tribunal considera que para el presente caso y con ocasión de los 32 días hábiles, los 2 años y 3 meses, y los 40 días hábiles que transcurrieron entre la suscripción de los contratos n° 273 de 2010 y 23 de 2011, n° 248 de 2012 y 645 de 2015, y n° 645 de 2015 y 618 de 2016, respectivamente, se generaron tres interrupciones en la prestación del servicio que implican la existencia de una solución de continuidad por los períodos comprendidos entre el 18 de diciembre de 2010 y el 2 de febrero de 2011, entre el 23 de noviembre de 2012 y el 24 de febrero de 2015, y entre el 27 de diciembre de 2015 y el 23 de febrero de 2016. Lo anterior, en tanto en esos eventos se excedieron los 30 días hábiles establecidos como límite para determinar que se presenta una solución de continuidad.

Al tratarse de una vinculación que tuvo una interrupción en el tiempo de servicio, el término para contabilizar la prescripción extintiva debe empezar a contarse a partir de la finalización de cada uno de los períodos laborados, que en este caso se toman en bloque por aquellos que se entienden prestados en continuidad, así:

PERÍODO DE VINCULACIÓN	FECHA DE PRESCRIPCIÓN
Del 2 de abril de 2009 al 17 de diciembre de 2010	18 de diciembre de 2013
Del 3 de febrero de 2011 al 22 de noviembre de 2012	23 de noviembre de 2015
Del 25 de febrero de 2015 al 26 de diciembre de 2015	27 de diciembre de 2018

Del 24 de febrero de 2016 al 17 de diciembre de 2016	18 de diciembre de 2019
--	-------------------------

Dado que la petición de reconocimiento y pago de las acreencias laborales fue presentada ante la entidad demandada el 20 de febrero de 2018<sup>60</sup>, la Sala observa que se configuró el fenómeno procesal de la prescripción extintiva respecto de los períodos laborados con anterioridad al 25 de febrero de 2015.

Lo anterior, en la medida en que, después de la finalización del contrato n° 248 de 2012, ocurrida el 22 de noviembre de 2012, la parte actora tenía hasta el 23 de noviembre de 2015 (3 años) para presentar la reclamación y sólo lo hizo el 20 de febrero de 2018.

Ahora bien, según quedó consignado igualmente en el fallo de unificación, el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho no se aplica frente a los aportes para pensión,

*(...) en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales.*

*(...)*

*en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.*

## **7. Restablecimiento del derecho**

Tal como se indicó, para este Tribunal, según las reglas de la experiencia y de conformidad con el material probatorio allegado al expediente y la naturaleza propia de la actividad desempeñada por el demandante, existió una relación laboral entre el señor José Mauricio Herrera Castañeda y el SENA, aunque se hubiese presentado bajo la forma de contratos de prestación de servicios.

En ese entendimiento, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo atacado y, en consecuencia, declarar la existencia de un contrato realidad entre las partes por los períodos comprendidos entre el 2 de abril de 2009 y el 16 de diciembre de 2009, el 26 de enero de 2010 y el 25 de octubre de 2010, el 26 de noviembre de 2010 y el 17 de diciembre de 2010, el 3

---

<sup>60</sup> Fls. 25 a 30, C.1

de febrero de 2011 y el 2 de julio de 2011, el 11 de julio de 2011 y el 16 de diciembre de 2011, el 19 de enero de 2012 y el 18 de junio de 2012, el 16 de julio de 2012 y el 22 de noviembre de 2012, el 25 de febrero de 2015 y el 26 de diciembre de 2015, y el 24 de febrero de 2016 y el 17 de diciembre de 2016.

Lo anterior, sin perjuicio de que se declare probada parcialmente la excepción de prescripción extintiva de los derechos laborales y prestaciones sociales derivados de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el señor José Mauricio Herrera Castañeda y el SENA, causadas en relación con los períodos laborados con anterioridad al 25 de febrero de 2015, excepto en lo relacionado con los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, como se indicará más adelante.

En ese orden de ideas, como parte del restablecimiento del derecho se condenará a la entidad demandada a reconocer y pagar las mismas prestaciones sociales que hubiera percibido un empleado de planta del SENA de igual o similar categoría, correspondientes al lapso por el cual se reconoce la relación laboral y que no incluye los períodos prescritos, esto es, entre el 25 de febrero de 2015 y el 26 de diciembre de 2015, y entre el 24 de febrero de 2016 y el 17 de diciembre de 2016. Para la liquidación de tales prestaciones se tomará como referencia el monto pactado como honorarios en cada contrato.

Ahora bien, como los aportes a pensiones son imprescriptibles, según los razonamientos expuestos anteriormente, se declarará que el tiempo laborado por el señor José Mauricio Herrera Castañeda como instructor al servicio del SENA, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en los períodos en los cuales se demostró la existencia de una relación laboral, se debe computar para efectos pensionales.

En ese sentido, la entidad accionada deberá tomar el Ingreso Base de Cotización o IBC pensional del demandante (los honorarios pactados) dentro de la totalidad de períodos reconocidos como laborados, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizará al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para lo anterior, el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duraron los referidos vínculos contractuales, y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como



trabajador.

En punto a la devolución de pagos en salud, en la providencia del 9 de septiembre de 2021<sup>61</sup>, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en relación con la devolución de pagos en salud, en el sentido de establecer que es ésta es improcedente, pues se trata de valores que se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal.

En efecto, sobre el particular, sostuvo el Consejo de Estado que:

***4.5. Tercer problema jurídico: ¿Resulta procedente la devolución de los aportes al sistema de la Seguridad Social en salud realizados por el demandante en exceso?***

*235. La tesis de la Sala será la siguiente: aunque se le haya reconocido una relación laboral a la contratista, no procede la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud que sufragó bajo el régimen contractual.*

*236. En efecto, como se explicó en la parte considerativa de esta sentencia, los recursos del sistema de la Seguridad Social en salud son rentas parafiscales. Por ello, en virtud de esa naturaleza parafiscal,<sup>62</sup> **estos aportes son de obligatorio pago y recaudo para un fin específico y no constituyen un crédito en favor del interesado**, por lo que, independientemente, de que se hayan prestado o no los servicios sanitarios, su finalidad no se altera y permanece para garantizar la sostenibilidad del sistema, «lo que excluye la posibilidad de titularidad que sobre los mismos pretenda el actor ejercer».<sup>63</sup> Puesto que corresponde al contratista sufragar dicha contribución, en tanto está obligado a hacerlo por la ley<sup>64</sup>, no es posible ordenar su devolución así se haya declarado la existencia de un vínculo laboral, ya que, de admitirse tal pretensión, se le estaría otorgando «un beneficio propiamente económico, que no influye en el derecho pensional como tal».<sup>65</sup>*

*237. Así las cosas, de conformidad con lo expuesto y frente a lo requerido por el*

---

<sup>61</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

<sup>62</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 28 de septiembre de 2016. Radicación 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>63</sup> Cita de cita: Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>64</sup> Cita de cita: Situación que también cambia y amerita mención especial con la entrada en vigor del Decreto 1273 de 2018 « Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo».

<sup>65</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 25 de agosto de 2016, Radicado: 20130026001; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

*demandante, se tiene que no hay lineamientos jurídicos que permitan la posibilidad de la devolución de los aportes a salud que efectuó como contratista, comoquiera que estos fueron debidamente cotizados al sistema general de Seguridad Social en salud, al existir una obligación legal de realizar dicha contribución.*

*238. En definitiva, no resulta procedente reconocer la totalidad del derecho deprecado, pues debe quedar al margen la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud, que por tratarse de recursos de naturaleza parafiscal, no admiten otro tipo de destinación que no sea el sostenimiento mismo del sistema sanitario. (Negrilla es del texto).*

En ese sentido, no se condenará al SENA a pagar a favor del accionante los porcentajes de cotización a salud como empleador, que debió trasladar a los fondos correspondientes dentro del período de contratación irregular por el cual se reconoce el restablecimiento del derecho.

Las sumas que deba cancelar la entidad accionada se actualizarán de acuerdo con la siguiente fórmula, en donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), por el número que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha de causación de la prestación:

$$R = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula se aplicará separadamente mes por mes, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

## **8. Pronunciamiento sobre otras pretensiones de restablecimiento del derecho solicitadas en la demanda**

Conforme se observa en la demanda, la parte actora incluyó dentro de las pretensiones de restablecimiento del derecho, las siguientes:

### **8.1 Devolución de sumas objeto de retención en la fuente**

Reclamó el demandante la devolución de las sumas que fueron retenidas en

la fuente a título de impuesto de renta.

Sobre este tema, la Sala debe señalar que la declaratoria de existencia de una relación laboral no otorga al accionante ningún tipo de naturaleza tributaria especial, pues la retención en la fuente debe ser practicada tanto a contratistas como a empleados, aunado a que dichas sumas se tornan como un pago anticipado del impuesto de renta –conforme al artículo 367 del Estatuto Tributario–, razón por la cual la discusión sobre la aplicación de estos valores, bien como pagos sobre el impuesto a cargo o como saldos a favor del actor, son temas que debieron ser planteados ante la administración tributaria en la correspondiente declaración del impuesto de renta.

## 8.2 Reconocimiento y pago de perjuicios morales

Solicitó la parte actora el reconocimiento y pago de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de daño moral, a raíz del desconocimiento de la verdadera relación laboral que el señor José Mauricio Herrera Castañeda tuvo con el SENA, con las implicaciones prestacionales que ello tuvo.

En un asunto también relacionado con contrato realidad<sup>66</sup>, el Consejo de Estado precisó sobre los perjuicios morales que *“Quien pretende el reconocimiento de esta clase de perjuicios debe acreditar la ocurrencia de los mismos, salvo en aquellos casos en que se presumen<sup>67</sup>. Al respecto, se ha indicado que para que proceda el reconocimiento de la indemnización por concepto de perjuicios morales, es necesario convencer plenamente al juez de la existencia de un padecimiento causado con ocasión de la expedición del acto que se demanda, de tal manera que este, dentro de su discrecionalidad judicial, determine la magnitud del dolor padecido y con fundamento en él, la indemnización a reconocer”*.

Analizado el expediente, el Tribunal considera que no existe prueba que acredite la afectación moral que supuestamente padeció el señor José Mauricio Herrera Castañeda, por lo que no es procedente acceder a su reconocimiento.

En efecto, debe señalarse que las consecuencias propias de adelantar el proceso judicial que finalmente da lugar al reconocimiento de la relación

---

<sup>66</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 18 de julio de 2018. Radicación número: 52001-23-31-000-2011-00207-01(0501-17).

<sup>67</sup> Cita de cita: Por cuestiones de parentesco se presumen cuando se produjo la muerte de un ser querido, cuando alguien fue privado de su libertad o cuando existen daños en la salud. Sentencia de unificación proferida el 28 de agosto de 2014, Sección Tercera. Expediente: 31172.

laboral administrativa pretendida, no pueden ser equiparadas a perjuicios morales, pues recuérdese que éstos equivalen a la aflicción, dolor, angustia y otros padecimientos que sufre una persona con ocasión de un evento dañoso.

En este caso no puede pretenderse que por el simple hecho de haber tenido que promover el proceso de la referencia, y cubrir los gastos propios del mismo, se presuma de alguna manera la existencia de un daño moral, pues, como se indicó, debe ser acreditado, ya que los hechos que lo generarían no están previstos en la jurisprudencia como susceptibles de presunción alguna.

### **8.3 Reconocimiento y pago de perjuicios materiales (lucro cesante)**

Pretende la parte demandante que por este Tribunal se reconozca indemnización por daños materiales (lucro cesante) por la pérdida de la oportunidad de recibir los beneficios económicos de la Ley 1636 de 2013

Al respecto, en criterio de esta Sala, el hecho de no haber podido percibir el auxilio de protección al cesante que establece la Ley 1636 de 2013 no puede ser objeto de reconocimiento en un proceso de esta naturaleza, habida cuenta que: **i)** según unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado, el restablecimiento del derecho en estos casos corresponde al reconocimiento económico derivado de la declaratoria de existencia de la relación laboral, constituido por el valor de las prestaciones sociales que por la misma época hubiera tenido derecho quien estuviera vinculado de planta en la respectiva entidad; **ii)** la sentencia declarativa del contrato realidad es constitutiva del derecho y, por lo tanto, no pueden derivarse consecuencias jurídicas anteriores; y **iii)** la Ley 1636 de 2013 aplicaba para todos los trabajadores sin importar la forma de su vinculación laboral, por lo que el accionante bien pudo haber realizado las cotizaciones que correspondieran si su finalidad era obtener la protección al cesante que ahora reclama.

### **8.4 Sanción moratoria por la no consignación de cesantías oportunamente**

Pidió la parte accionante en la demanda que se condene al SENA al pago de la sanción moratoria de que trata la Ley 50 de 1990, por no haber cancelado y/o consignado oportunamente las cesantías debidas al momento de la terminación de la relación laboral en cada uno de los contratos celebrados.

En relación con este tema, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente<sup>68</sup>:

---

<sup>68</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del 6 de octubre de 2016. Radicación

*Ha sido pacífica la postura<sup>69</sup> que por parte de esta Corporación ha definido frente al reconocimiento de la sanción moratoria cuando se declara la existencia de una relación laboral que subyace de la relación contractual estatal bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, en cuanto que, el reconocimiento y pago de las cesantías, surge sólo con ocasión de la declaratoria de la relación laboral, por lo que, no podría reclamarse la sanción moratoria como quiera que apenas con ocasión de la sentencia que declara la primacía de la realidad sobre las formalidades surge la obligación a cargo de la administración de reconocer y pagar el aludido auxilio.*

*En otras palabras, la pretensión de reconocimiento y pago de la sanción moratoria, sólo es viable en tanto las cesantías hayan sido reconocidas, y no cuando está en litigio la declaración del derecho a percibirlas, es decir, cuando está en discusión el derecho al reconocimiento y pago del aludido auxilio de cesantías no podría configurarse la sanción por mora en el pago de aquellas.*

En ese sentido, no hay lugar al reconocimiento solicitado.

## **8.5 Devolución de lo pagado por concepto de pólizas de cumplimiento**

Finalmente, la parte demandante reclamó la devolución del valor de las pólizas únicas de cumplimiento de los contratos de prestación de servicios.

Sobre el particular, el Tribunal estima que tal pretensión no está llamada a prosperar, toda vez que las pólizas fueron generadas por el vínculo contractual y no por la relación laboral, buscando garantizar el cubrimiento de daños que pudieran ocasionarse a terceras personas; y la declaración de la relación laboral administrativa no implica la devolución de sumas de dinero que se hubieran producido en virtud del vínculo contractual, pues la finalidad del pago a título de indemnización es el reconocimiento de los emolumentos salariales y prestacionales dejados de percibir.

### **Costas**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión considera que en este caso hay lugar a disponer sobre la condena en costas en esta instancia.

---

número: 41001-23-33-000-2012-00041-00(3308-13).

<sup>69</sup> Cita de cita: Ver sentencia del 4 de marzo de 2010, radicado 85001-23-31-000-2003-00015-01(1413-08); sentencia del 23 de febrero de 2011, radicado 25000-23-25-000-2007-00041-01 (0260-09), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; sentencia del 19 de enero de 2015, radicado 47001-23-33-000-2012-00016-01(3160-13), Actor: Esteban Paternostro Andrade, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren entre otras.

Antes de resolver si en el caso particular se encuentran dados los supuestos de procedencia para la condena en costas, este Tribunal considera necesario, como lo ha hecho el Consejo de Estado<sup>70</sup>, indicar qué comprende dicho concepto, así:

*El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso<sup>71</sup> y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3º y 4º del artículo 366 del CGP<sup>72</sup>, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado<sup>73</sup> los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8.º de la ley 1123 de 2007<sup>74</sup>.*

En pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>75</sup> se señaló

<sup>70</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección 'A'. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicado: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

<sup>71</sup> Cita de cita: Artículo 171 No. 4 en conc. Art. 178 ib.

<sup>72</sup> Cita de cita: “[...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas. [...]”

<sup>73</sup> Cita de cita: Criterio aceptado por la Corte Constitucional en Sentencia C-043 de 2004 y C-539 de 1999

<sup>74</sup> Cita de cita: Regula la norma como deber de los abogados, el de “...fijar sus honorarios con criterio equitativo, justificado y proporcional frente al servicio prestado o de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto, y suscribirá recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto”

<sup>75</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 18 de enero de 2018. Radicación número: 44001-23-33-000-2014-90035-01(1575-16).

que la condena en costas “(...) implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. (...)”, y en virtud de lo cual el Juez debe revisar si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Como sustento de dicha conclusión, el Tribunal remite a providencia de la misma Alta Corporación<sup>76</sup>, en la que abordó en forma extensa el tema y concluyó lo siguiente:

- a) *El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a uno “objetivo valorativo” –CPACA-.*
- b) *Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*
- c) *Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*
- d) *La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*
- e) *Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.*
- f) *La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>77</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*
- g) *Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.*

De lo hasta aquí expuesto concluye este Tribunal que con el CPACA, la imposición de condena en costas no fue establecida de manera subjetiva en los términos previstos anteriormente por el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil, esto es, apelando a la

---

<sup>76</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

<sup>77</sup> Cita de cita: “**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)”

observancia de buena conducta por parte de la parte vencida, sino atendiendo un criterio denominado por la jurisprudencia "*objetivo valorativo*", producto del cual las costas proceden siempre y cuando las mismas se hayan causado y la parte interesada haya aportado prueba de su existencia, de su utilidad y de su correspondencia con actuaciones autorizadas por la ley.

Descendiendo al caso concreto y siguiendo el criterio *objetivo valorativo*, se observa que la parte demandante incurrió en gastos o expensas con ocasión de este proceso, en tanto remitió a la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, según consta a folios 95 a 100 del cuaderno principal, copia de la demanda con sus anexos y del auto admisorio, a través de servicio postal autorizado. En ese sentido, es procedente emitir condena en costas por dicho concepto.

Adicionalmente y en relación con la fijación de agencias en derecho (concepto que también hace parte de las costas), en criterio de esta Sala de Decisión, su imposición también se encuentra justificada, como quiera que en el expediente se observa que la parte actora fue representada judicialmente por profesionales del derecho que intervinieron activamente en todas las etapas del proceso, en virtud de lo cual no sólo presentaron la demanda sino que también se pronunciaron frente a las excepciones, asistieron a las audiencias inicial y de pruebas, y alegaron de conclusión.

En ese orden de ideas, concluye la Sala que en el *sub examine* hay lugar a imponer condena en costas a la parte accionada.

Atendiendo lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 5 del Acuerdo n° PSAA16-10554 de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fija como agencias en derecho a cargo del SENA, la suma de \$1'938.665, correspondiente al 4% de la cuantía estimada en este proceso<sup>78</sup>. Lo anterior, toda vez que se trata de un proceso declarativo de menor cuantía<sup>79</sup> proferido en primera instancia.

Según lo dispone el artículo 366 del Código General del Proceso (CGP)<sup>80</sup>, por la Secretaría de la Corporación, se liquidarán las costas.

---

<sup>78</sup> La cuantía del proceso fue estimada en la suma de \$48'466.634 (fl. 15 vuelto, C.1). De manera que el 4% de dicha cuantía asciende al valor de \$1'938.665.

<sup>79</sup> En los términos del artículo 25 del Código General del Proceso (CGP).

<sup>80</sup> En adelante, CGP.



*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

### FALLA

**Primero.** DECLÁRANSE **no probadas** las excepciones propuestas por el SENA y que denominó: “**INEXISTENCIA LOS (sic) ELEMENTOS PROPIOS DEL CONTRATO REALIDAD, CONSECUENTEMENTE INEXISTENCIA DEL VÍNCULO O RELACIÓN LABORAL**”, “**INTERRUPCIÓN CONTRACTUAL**”, y “**COBRO DE LO NO DEBIDO**”.

**Segundo.** DECLÁRASE la **nulidad** del Oficio nº 2-2018-00893 del 14 de marzo de 2018, expedido por el Director del SENA Regional Caldas y con el cual negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales solicitadas por la parte actora con ocasión de la existencia de una verdadera relación laboral entre las partes.

**Tercero.** DECLÁRASE la existencia de un contrato realidad entre el señor José Mauricio Herrera Castañeda y el SENA, por la duración de los contratos con ocasión de los cuales se desempeñó como instructor de dicha entidad, esto, es, por los períodos comprendidos entre el 2 de abril de 2009 y el 16 de diciembre de 2009, el 26 de enero de 2010 y el 25 de octubre de 2010, el 26 de noviembre de 2010 y el 17 de diciembre de 2010, el 3 de febrero de 2011 y el 2 de julio de 2011, el 11 de julio de 2011 y el 16 de diciembre de 2011, el 19 de enero de 2012 y el 18 de junio de 2012, el 16 de julio de 2012 y el 22 de noviembre de 2012, el 25 de febrero de 2015 y el 26 de diciembre de 2015, y el 24 de febrero de 2016 y el 17 de diciembre de 2016.

**Cuarto.** DECLÁRASE **probada parcialmente** la excepción de prescripción extintiva de los derechos laborales y prestaciones sociales derivadas de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el señor José Mauricio Herrera Castañeda y el SENA, causadas en relación con los períodos laborados con anterioridad al 25 de febrero de 2015, excepto en lo relacionado con los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

**Quinto.** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, **CONDÉNASE** al SENA a reconocer y pagar a favor del señor José Mauricio Herrera Castañeda las mismas prestaciones sociales que hubiera percibido un empleado de planta del SENA de igual o similar categoría,

correspondientes al lapso por el cual se reconoce la relación laboral y que no incluye los períodos prescritos, esto es, entre el 25 de febrero de 2015 y el 26 de diciembre de 2015, y entre el 24 de febrero de 2016 y el 17 de diciembre de 2016. Para la liquidación de tales prestaciones se tomará como referencia el monto pactado como honorarios en cada contrato.

**Sexto. DECLÁRASE** que el tiempo laborado por el señor José Mauricio Herrera Castañeda como instructor del SENA, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en los períodos en los cuales se demostró la existencia de una relación laboral, se debe computar para efectos pensionales.

**Séptimo. CONDÉNASE** al SENA a tomar el Ingreso Base de Cotización o IBC pensional de la parte actora (los honorarios pactados) dentro de la totalidad de períodos reconocidos como laborados, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para lo anterior, el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duraron los referidos vínculos contractuales, y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.

**Octavo. NIÉGANSE** las demás súplicas de la demanda.

**Noveno.** Las sumas que deba cancelar la entidad accionada de acuerdo con lo antes expresado, serán debidamente indexadas mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, se tendrá en cuenta la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer dichos ajustes.

**Décimo.** La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

**Decimoprimer.** **CONDÉNASE** en costas en esta instancia a la parte demandada, las cuales serán liquidadas por la Secretaría de esta Corporación conforme lo determina el CGP, por lo brevemente expuesto. **FÍJASE** como agencias en derecho a cargo del SENA, la suma de \$1'938.665,

correspondiente al 4% de la cuantía estimada en este proceso.

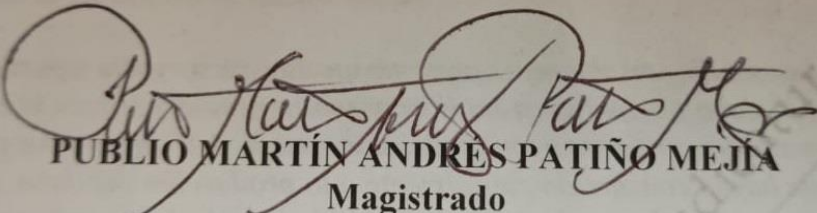
**Decimosegundo.** NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

**Decimotercero.** Ejecutoriada esta providencia, LIQUÍDENSE los gastos del proceso, DEVUÉLVANSE los remanentes si los hubiere, y ARCHÍVESE el expediente, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 009

FECHA: 24/01/2023



**Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas**  
**Secretaria**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala Quinta de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S. 002**

**Asunto:** Sentencia de segunda instancia  
**Acción:** Popular  
**Radicación:** 17001-33-39-006-2019-00344-02  
**Demandante:** Daniel Prada Calderón y Oscar Fabio Pineda Ruiz  
**Demandado:** Municipio de Manizales

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta nº 002 del 20 de enero de 2023**

Manizales, veinte (20) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Esta Sala de Decisión, en sede de segunda instancia, decide el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Manizales, contra la sentencia del nueve (09) de marzo de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

Los señores Daniel Prada Calderón y Oscar Fabio Pineda Ruiz a través de escrito radicado el 25 de junio de 2019, instauraron acción popular contra el Municipio de Manizales (archivo 01 expediente digital).

**Pretensiones**

El actor popular solicitó declarar responsable al Municipio Manizales de vulnerar los derechos colectivos a: **(i)** La seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, **(ii)** El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y **(iii)** la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de

los habitantes, y como consecuencia de ello solicitó que se ordene:  
Instalar señales de tránsito en el barrio Comuneros del Municipio de Manizales, específicamente en los siguientes sectores:

- Carrera 8 (trayecto entre comuneros y solferino)
- Calle 51 F Nro. '19
- Calle 51 F Nro. 8b 07
- Calle 51F Nro. 8d 10

Realizar la correspondiente adecuación de la malla vial evitando con esto la aparente perturbación de que habla la secretaría de tránsito en su respuesta al requerimiento previo y como consecuencia la instalación de reductores de velocidad que se requieren en el Barrio Comuneros, específicamente en los siguientes sectores:

- Carrera 8 (trayecto entre comuneros y solferino)
- Calle 51 F Nro. 19
- Calle 51 F Nro. 8b 07
- Calle 5TF Nro. 8d 10

Construir de forma inmediata el paradero de la Calle No. 8D -10.

Realizar el mantenimiento y reparación del tramo en donde se encuentra el reductor de velocidad en la calle 51 F No. 9-22 (rapitienda el gallo).

Señalizar sobre el pavimento las cebras peatonales de los siguientes sectores:

- Trayecto barrio Comuneros al Solferino
- Avenida del Guamo y hacia Villa Hermosa

Instalar puente peatonal en la Calle 49 vía al Guamo entre el trayecto de Comuneros y San Cayetano y mantenimiento al puente.

Promover guardas de tránsito en las horas pico de la calle 49 vía al Guamo entre el trayecto de comuneros y San Cayetano, adicionalmente mayor presencia policial en el puente.

Las demás acciones que sean necesarias y prioritarias para garantizar la protección y garantía de sus derechos.

### **Hechos de la demanda**

Describió que se requirió por parte de la comunidad del barrio Comuneros al

Municipio de Manizales, con el fin de solicitar el arreglo urgente de vías, señalización y reductores de velocidad en los sectores carrera 8 (trayecto entre comuneros y solferino), calle 51 F Nro. 19, calle 51 F Nro. 8b 07 y calle 51F Nro. 8d 10, frente a lo que se obtuvo como respuesta por parte del ente territorial que las situaciones mencionadas serían incluidas en el inventario de necesidades de la Secretaría de Tránsito, sin que a la fecha se haya solucionado la problemática; por lo que los derechos colectivos de la comunidad que circula por los sectores mencionados están siendo vulnerados.

### **Derechos colectivos invocados como vulnerados**

El actor popular consideró vulnerados los derechos colectivos contemplados en los literales l), m) y d) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que se refieren al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **Municipio de Manizales**

La entidad territorial se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso como medios exceptivos los siguientes: "*inexistencia de violación de derechos colectivos*", explicando que no hubo violación alguna a derechos colectivos puesto que el Municipio está cumpliendo con las obligaciones de señalización, guardas de tránsito y demás; "*principio de anualidad del gasto y de planeación*", por cuanto el municipio ya tiene aprobado todo el presupuesto de la anualidad y debe someterse a él en virtud del principio de legalidad; y la "*genérica*".

## **TRÁMITE DE LA ACCIÓN**

### **Reparto y admisión**

Al encontrarse satisfechos los presupuestos contenidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y el numeral 4 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, el Juez de instancia admitió la acción popular mediante providencia del 26 de junio de 2019. En igual sentido ordenó comunicar sobre el trámite adelantado al Alcalde del Municipio de Manizales, al Defensor del Pueblo, al Procurador Judicial

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

Administrativo y a los miembros de la comunidad en general.

### **Audiencia de pacto de cumplimiento**

El 11 de octubre de 2019, comparecieron las partes procesales y el Ministerio Público a la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida, dado que no se logró acuerdo entre las partes. (archivo 007 expediente digital).

### **LA PROVIDENCIA APELADA**

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, mediante sentencia del 9 de marzo de 2020, accedió parcialmente a las pretensiones del actor popular (archivo 16 expediente digital).

Encontró que respecto de la solicitud de *"instalación de señales de tránsito en el Barrio Comuneros en los sectores carrera S y calle 51F Nros. 8 '7 19, 8b 07, 8d 10; mantenimiento y reparación del tran10 en donde se encuentra el reductor de velocidad en la calle 51 F Nro. 9-22 y señalización sobre el pavimento de cebras peatonales en el trayecto del barrio comuneros a solferino y avenida el Guamo hacia villa hermosa"*, a la fecha de la sentencia dicha pretensión se encontraba solucionada.

En cuanto a las peticiones referidas a la *"adecuación de la malla vial, instalación de reductores en el barrio comuneros, construcción de un paradero en la calle 51F Nro. 8 D 1()"* el Despacho de primera instancia logró acreditar las falencias advertidas en la demanda.

En consecuencia ordenó al Municipio de Manizales que dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia, realice los estudios necesarios que determinen la viabilidad técnica, administrativa, presupuestal y financiera para realizar la adecuación de la malla vial, instalación de reductores en el barrio comuneros y la construcción de un paradero en la calle 51F Nro. 8 D 101; con el fin de garantizar unas adecuadas condiciones para quienes por allí se movilizan. Dispuso que realizado el estudio técnico en el que se incluya la propuesta de intervención, el Municipio de Manizales deberá ejecutar las obras allí determinadas en un término máximo de seis (6) meses.

Finalmente, declaró parcialmente el hecho superado por carencia actual de objeto respecto de las pretensiones primera, cuarta y quinta de la demanda, negó las demás pretensiones y condenó en costas a cargo de la parte demandada.



## **EL RECURSO DE ALZADA**

### **Municipio de Manizales**

Inconforme con la decisión, el 13 de marzo de 2020 la apoderada judicial del Municipio de Manizales interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el fallador de primer grado (archivo 17 expediente digital).

Fundamentó el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia en dos razones, la primera, expresando su desacuerdo en relación con el término de 4 meses concedido por la Juez de primera instancia para realizar los estudios necesarios que determinen la viabilidad técnica, administrativa, presupuestal y financiera de las obras ordenadas; y la segunda, argumentando que la condena en costas contra la entidad demandada no es procedente en este caso.

### **ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

El Despacho sustanciador, mediante auto del 30 de septiembre de 2020 admitió el recurso de apelación presentado por el Municipio de Manizales, Caldas, contra la sentencia proferida el 9 de marzo de 2020 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales.

### **INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA**

El señor agente del Ministerio Público no se pronunció en esta etapa procesal.

### **PARTE DEMANDADA**

En archivo 27 del expediente digital el Municipio de Manizales reiteró a manera de alegatos de conclusión, los argumentos planteados en el recurso de apelación.

### **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

#### **Competencia**

De conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, reglamentaria de la acción popular, esta Corporación es competente para conocer de la misma en segunda instancia.

## **Presupuestos procesales**

En el presente caso los presupuestos procesales se hallan satisfechos, esto es, la demanda en forma, la legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva, el derecho de postulación ejercido por las partes y, además, no existen causales de nulidad que vicien lo actuado, por lo que es procedente dictar la sentencia de rigor.

## **Generalidades**

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia está instituida como un mecanismo procesal elevado a rango constitucional con trámite preferencial, por medio de la cual las personas naturales o jurídicas, pueden demandar del Estado en cualquier tiempo, aún durante los estados de excepción, la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, con el objeto de evitar un daño contingente, hacer cesar algún peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los mismos o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.

## **Elementos para la procedencia de la acción popular**

En el mismo sentido y dado la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2 y 9 de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de la acción popular son las siguientes:

- a) Su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos e intereses.
- c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
- e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las

autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

### **Problema jurídico**

En consideración a lo expuesto en el recurso de alzada se resolverán los siguientes problemas jurídicos:

- *¿Es razonable el plazo otorgado al Municipio de Manizales para dar cumplimiento a la orden proferida por el juez de primera instancia?*
- *¿procede la condena en costas a cargo de la parte demandada en el presente asunto?*

### **1.- Sobre la disponibilidad presupuestal y el plazo para el cumplimiento de la orden judicial**

En reiterada jurisprudencia, el Consejo de Estado ha indicado que la ejecución de obras públicas para la satisfacción de necesidades locales está supeditada al agotamiento de los pasos previos de formulación e inscripción de proyectos en los Bancos de Proyectos de Inversión, inclusión en los Planes de desarrollo departamentales y municipales y en el presupuesto; sin embargo este punto no es razón suficiente para negar la protección de los derechos colectivos cuando está probado el supuesto fáctico que sirvió de fundamento a la acción popular.

En este caso, el juez debe ordenar a las autoridades adelantar las gestiones técnicas, de planeación, contractuales y presupuestales encaminadas a que los respectivos proyectos se incluyan -si es que no lo están- en el Plan de Desarrollo, cuenten con disponibilidad presupuestal y, luego de cumplirse las exigencias legales, puedan ejecutarse<sup>2</sup>.

Se debe resaltar que la falta de disponibilidad presupuestal no puede eximir a las entidades públicas de las órdenes impartidas por el juez o Tribunal que haya encontrado demostrada la vulneración de los derechos colectivos. Sin dejar de lado que lo procedente ante la falta de disponibilidad presupuestal sea ordenar a las autoridades municipales que realicen las gestiones administrativas y financieras necesarias para la obtención de los fondos necesarios.

Al respecto el Consejo de Estado ha dicho:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Salda de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 10 de abril de 2008, Radicación: 15001-23-31-000-2001-01961-01(AP), Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

*La falta de disponibilidad presupuestal y de existencia real de recursos no es, en manera alguna, argumento válido para destruir el acervo probatorio que sustenta el fallo del inferior y que se puntualiza en la indudable demostración de los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular.<sup>3</sup>*

*En tal virtud, le corresponde al Alcalde y a su equipo de gobierno proseguir el adelantamiento de esta gestión y emprender las que sean necesarias para conseguir mediante el mecanismo de cofinanciación los recursos presupuestales que permitan financiar el proyecto de alcantarillado con el porcentaje de los recursos ordinarios que la Nación a esos efectos les transfiere en la denominada Participación de Beneficio General y si estos resultaren insuficientes, con recursos de cofinanciación que deben gestionar ante el Departamento o la Nación, explorando la disponibilidad de recursos de inversión que para ese tipo de proyectos se prevean en los programas y subprogramas de los presupuestos de inversión del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Desarrollo.<sup>4</sup>*

De acuerdo con lo anterior, no le asiste razón a la entidad territorial demandada en alegar la falta de recursos del Municipio para ejecutar las obras que se desprenden de la sentencia de primera instancia, pues anualmente le corresponden participaciones de propósito general. Sin embargo, de ser insuficiente las partidas presupuestales, el Alcalde del Municipio de Manizales tiene el deber legal de gestionar los recursos de cofinanciación, así como prever en el presupuesto ordinario la disponibilidad de recursos para obras generales de esta naturaleza.

En todo caso, en relación con el término de cuatro meses otorgado por la juez de primera instancia, encuentra la Sala que dicho plazo fue concedido para realizar estudios necesarios que determinen la viabilidad técnica, administrativa, presupuestal y financiera para realizar la adecuación de la malla vial, instalación de reductores en el barrio comuneros y la construcción de un paradero en la calle 51F Nro. 8 D 101; y que se advierte razonable en tanto para la ejecución de las obras que resulten del estudio técnico el Juzgador concedió un término adicional de seis meses.

En esta línea de pensamiento, considera este Tribunal que en este punto la sentencia debe ser confirmada en tanto el plazo total de 10 meses contado a partir de la ejecutoria de la sentencia y que fue dispuesto en el fallo apelado es razonable para que el Municipio de Manizales realice estudios técnicos, asigne la partida presupuestal correspondiente y ejecute las obras ordenadas.

---

<sup>3</sup>Cita de cita: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 25 de octubre de 2001, Radicado: 70001-23-31-000-2000-0512-01(AP), Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>4</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 6 de junio de 2003, Radicado: 15001-23-31-000-2000-02097-01(AP), Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

### 3.- Sobre la condena en costas en la acción popular

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998, dispone lo siguiente:

**ARTICULO 38. COSTAS.** *El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.*

El H. Consejo de Estado, a través de Sala de Decisión especial, en sentencia de unificación de fecha 6 de agosto de 2019, estableció las siguientes reglas de unificación respecto de las costas y agencias en derecho en la acción popular:

63. *El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.*

164. *También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya actuado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.*

165. *Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.*

166. *Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y*

*agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.*

*167. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.*

*169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el tallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.*

*170. Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.*

(Negrilla de la Sala)

En relación con la solicitud de reconocimiento de costas y agencias en derecho a favor del actor popular, en criterio de este Tribunal dicho concepto no se encuentra acreditado en el presente asunto y en ese sentido se modificará en este punto por la Sala de decisión la sentencia recurrida.

En efecto, en el presente asunto no se demostró temeridad o mala fe de las partes y a las pretensiones de la demanda se accedió de manera parcial.

## **Conclusión**

De acuerdo con lo analizado en esta instancia, considera este Tribunal que, de una parte, se acreditó que el término total de diez meses otorgado por el juez de primera instancia para realizar estudios técnicos, asignar la partida

presupuestal correspondiente para realizar las obras dispuestas en el fallo apelado y la ejecución de las misma es insuficiente, razón por la cual la sentencia apelada en este punto será confirmada.

Finalmente, en materia de costas procesales la sentencia recurrida será revocada en el sentido que en el presente asunto no se condenará en costas al Municipio de Manizales por no acreditarse temeridad o mala fe y atendiendo a la prosperidad parcial de las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto en la parte motiva, este Tribunal modificará la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

#### RESUELVE

**Primero.** REVÓCASE el ordinal noveno de la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos promovido por los señores Daniel Prada Calderón y Oscar Fabio Pineda Ruiz contra el Municipio de Manizales.

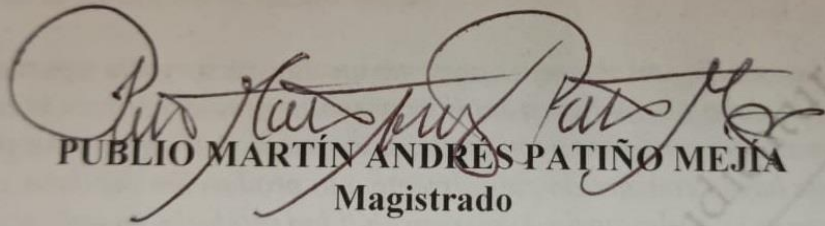
**Segundo.** CONFÍRMASE en lo demás la providencia apelada.

**Tercero.** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

  
**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

  
**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **009**

FECHA: **24/01/2023**



**Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas**  
Secretaria





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala Quinta de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I.: 014**

**Asunto:** Resuelve apelación contra auto – Revoca  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Lesividad)  
**Radicación:** 17001-33-39-007-2016-00189-02  
**Demandante:** Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES)  
**Demandado:** Estercilia Manrique Martínez

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta nº 002 del 20 de enero de 2023**

Manizales, veinte (20) de enero de dos mil veintitrés (2023).

### ASUNTO

De conformidad con lo previsto por el literal h) del numeral 2 del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, en concordancia con el numeral 5 del artículo 243 *ibidem*, corresponde a esta Sala de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto del nueve (9) de marzo de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, a través del cual decretó medida cautelar en el proceso de la referencia.

### ANTECEDENTES

#### **Demanda**

El 17 de junio de 2016<sup>2</sup>, obrando a través de apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES)<sup>3</sup> instauró

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> Página 1 del archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>3</sup> En adelante, COLPENSIONES.

demanda contra la señora Estercilia Manrique Martínez<sup>4</sup>, con el fin de obtener la nulidad de la Resolución n° 90150 del 10 de mayo de 2013, con la cual la entidad demandante reconoció y ordenó el pago de pensión de invalidez a favor de la accionada.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, la parte demandante solicitó que se ordene a la señora Estercilia Manrique Martínez devolver a COLPENSIONES los valores pagados por concepto de pensión de invalidez desde la fecha de inclusión en nómina y hasta cuando se ordene la suspensión provisional del acto o se declare su nulidad.

Pidió además la entidad accionante que se ordene a la EPS Servicio Occidental de Salud (SOS), reintegrar el valor girado por concepto de salud a favor de la señora Estercilia Manrique Martínez desde la fecha de inclusión en nómina y hasta cuando se ordene la suspensión provisional del acto o se declare su nulidad.

Finalmente reclamó el pago de la indexación o intereses a que hubiera lugar.

Como fundamento fáctico de la demanda, se expuso lo siguiente:

1. De conformidad con certificado expedido por el ISS el 1º de agosto de 2011, la señora Estercilia Manrique Martínez se vinculó inicialmente con la AFP PORVENIR el 10 de mayo de 1997, y luego se trasladó al ISS el 1º de noviembre de 2007.
2. Según dictamen proferido por el ISS el 22 de septiembre de 2011, la señora Estercilia Manrique Martínez tiene una pérdida de capacidad laboral del 52.45%, con fecha de estructuración del 1º de septiembre de 2003.
3. El 21 de septiembre de 2011, la señora Estercilia Manrique Martínez solicitó al ISS el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez.
4. Con Resolución n° 4985 del 15 de noviembre de 2012, el ISS negó la pensión de invalidez solicitada, aduciendo que la reclamante no cumplía los requisitos de ley.
5. Contra la anterior decisión la interesada interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.
6. Por Resolución n° GNR 090150 del 10 de mayo de 2013,

---

<sup>4</sup> Páginas 3 a 26 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

COLPENSIONES revocó la Resolución n° 4985 del 15 de noviembre de 2012 y ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a partir del 1° de mayo de 2013, en cuantía de \$687.078, de conformidad con los artículos 38 a 40 de la Ley 100 de 1993.

7. Frente a dicho acto, la señora Estercilia Manrique Martínez interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, solicitando adicionarlo en cuanto al reconocimiento y pago de las mesadas pensionales a partir de la fecha de estructuración de la invalidez (1° de septiembre de 2003).
8. Con Resolución n° 199681 del 2 de agosto de 2013, COLPENSIONES negó la reposición del acto recurrido, manifestando que no observaba certificación actualizada de la EPS en la que se manifestara hasta qué fecha se cancelaron incapacidades.
9. El 20 de diciembre de 2013, la señora Estercilia Manrique Martínez allegó certificado expedido por la EPS Salud Total, en el que se informa que se pagaron incapacidades hasta el 7 de julio de 2003.
10. Mediante Resolución n° VPB 24636 del 16 de diciembre de 2014, COLPENSIONES confirmó la Resolución n° GNR 090150 del 10 de mayo de 2013, al tiempo que solicitó a la señora Estercilia Manrique Martínez su consentimiento para revocar dicho acto de reconocimiento pensional, en tanto la administradora responsable de las prestaciones a que hubiera lugar es aquella en la cual estuvo afiliado el trabajador para la fecha de estructuración de la invalidez, que en este caso fue la AFP PORVERNIR.

### **Reparto y admisión de la demanda**

El conocimiento del citado proceso correspondió por reparto al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales<sup>5</sup>, el cual admitió la demanda con auto del 10 de marzo de 2017<sup>6</sup>, luego de que ésta fuera corregida atendiendo lo señalado por dicho despacho judicial en auto del 15 de noviembre de 2016<sup>7</sup>.

### **Solicitud de medida cautelar**

---

<sup>5</sup> Página 1 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>6</sup> Páginas 340 a 342 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>7</sup> Página 336 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

En el mismo escrito de demanda<sup>8</sup>, la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto atacado, en la medida en que éste fue expedido en contravía de lo ordenado por los artículos 11 y 14 del Decreto 962 (sic)<sup>9</sup> de 1994 y por el artículo 42 del Decreto 1406 de 1999, que regulan la competencia para el reconocimiento de prestaciones cuando un afiliado se traslada de régimen pensional.

En efecto, indicó que el responsable del pago de la prestación es la administradora que hubiera recibido o le corresponda recibir el monto de la cotización en el momento en el que ocurre el siniestro; y como la señora Estercilia Manrique Martínez estaba afiliada a PORVENIR al momento de la estructuración de la invalidez, es a ese fondo al que le corresponde el reconocimiento y pago de la pensión por invalidez a la que pueda tener derecho aquella.

Manifestó que de no decretarse la medida cautelar, pese a que es evidente que COLPENSIONES no era la entidad competente para reconocer la pensión de invalidez, prolonga el detrimento generado con el acto demandado, atentando contra los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad que sustentan el Sistema General de Pensiones y los recursos de naturaleza parafiscal que lo integran.

### **Trámite procesal de la medida cautelar**

De la solicitud de medida cautelar formulada por la parte accionante se corrió traslado a la parte accionada mediante auto del 10 de marzo de 2017.

La señora Estercilia Manrique Martínez se pronunció frente a la medida cautelar<sup>10</sup>, asegurando que ésta desconoce los derechos fundamentales de la accionada y de su núcleo familiar, ya que se trata de una persona que por sus patologías (epilepsia y síndromes epilépticos sintomáticos relacionados con localizaciones focales parciales y con ataques parciales complejos) no se encuentra en la capacidad física y mental para ejercer actividades tendientes a prestar un servicio de carácter laboral para recibir una remuneración como contraprestación que le permita brindarle a su familia una vida digna.

Sostuvo que se trata de una mujer cabeza de hogar, que requiere atención en salud constante, que su pérdida de capacidad laboral no le permite valerse con autonomía e independencia, y que su pensión de invalidez es su único sustento y el de su familia (hija de 19 años de edad).

---

<sup>8</sup> Páginas 22 a 25 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>9</sup> Entiéndase Decreto 692 de 1994.

<sup>10</sup> Páginas 2 a 12 del archivo n° 02 del cuaderno 1 del expediente digital.

Afirmó que de decretarse la medida, quedaría en una situación de desprotección total, llevándola a incumplir sus obligaciones del hogar, tales como el pago del canon de arrendamiento, los aportes a salud para ella y su hija, y afectándose sus derechos fundamentales y los de su hija al mínimo vital, a la vida digna, a la salud y a la seguridad social.

### **LA PROVIDENCIA RECURRIDA**

Por auto del 9 de marzo de 2022<sup>11</sup>, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales decretó la suspensión provisional del acto administrativo demandado, precisando que la medida cautelar no afectaría los pagos de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud a favor de la accionada. Lo anterior, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Explicó que la pensión de invalidez hace parte de las prestaciones económicas del Sistema General de Seguridad Social; y que de conformidad con la Ley 860 de 2003, el derecho a dicha pensión se causa siempre que el afiliado cuente con 50 semanas cotizadas en los tres años previos a la fecha de estructuración de la invalidez.

Indicó que el Decreto 1507 de 2014 señaló que la fecha de estructuración de la invalidez debe ser establecida por las autoridades médicas competentes, entendiéndose que la capacidad laboral disminuye en un 50% o más (artículo 3).

Sostuvo que aun cuando el momento en el cual nace el derecho a la pensión de invalidez está definido por la fecha de estructuración, las normas que regulan esta prestación no prohíben que el afiliado pueda continuar trabajando con la capacidad laboral restante y, por ende, cotizar al Sistema de Seguridad Social. Acotó que, incluso, quien cuenta con derecho a la pensión de invalidez y sigue laborando, eventualmente puede trasladarse del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual y viceversa.

Refirió que ese traslado puede presentarse entre la fecha de estructuración y el momento de calificación de invalidez, caso en el cual puede presentarse un conflicto de competencias entre administradoras de fondos pensionales; evento para el cual el artículo 3.2.1.12 del Decreto 780 de 2016 estableció que la administradora de pensiones de la que se retira el trabajador tiene a su cargo la prestación de los servicios y el reconocimiento de prestaciones hasta el día anterior a aquel en que surjan las obligaciones para la nueva entidad.

---

<sup>11</sup> Archivo nº 06 del cuaderno 1 del expediente digital.

Expuso que en sentencia SU-313 de 2020, la Corte Constitucional acogió la postura según la cual el fondo antiguo debe reconocer todas aquellas prestaciones causadas hasta el momento en que el traslado se hizo efectivo. En ese sentido, si la pensión de invalidez se causó cuando la persona estaba afiliada al fondo antiguo, debe ser éste el encargado de reconocerla y pagarla.

Descendiendo al caso concreto, afirmó que como la fecha de estructuración de la invalidez se configuró en PORVENIR, perteneciente al régimen de ahorro individual, el reconocimiento de la pensión debió ser efectuado por dicho fondo de pensiones y no por COLPENSIONES.

Indicó que se ha configurado un detrimento patrimonial injustificado, ya que PORVENIR no trasladó el 16% que corresponde a la cotización obligatoria, pues según el artículo 70 de la Ley 100 de 1993, la pensión de invalidez en el régimen de ahorro individual se paga sólo con el 11.5% de las cotizaciones obligatorias y es este valor el que se traslada; el porcentaje restante PORVENIR lo destinó en 1.5 al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y el 3% al financiamiento de los gastos de administración y las primas que se pagaron a la aseguradora.

Consideró entonces que le asiste razón a COLPENSIONES en la necesidad de decretar la suspensión provisional, por cuanto el reconocimiento efectuado mediante la Resolución nº GNR 090150 del 10 de mayo de 2013 no era de su competencia y, adicionalmente, se está causando un perjuicio irremediable por el detrimento patrimonial injustificado para la entidad demandante.

Estimó que los derechos invocados por la demandada tienen origen en un acto administrativo que viola las disposiciones invocadas por COLPENSIONES y, en ese sentido, la fuente de las obligaciones que surgían para la citada administradora de pensiones transgrede el marco normativo aplicable al caso y por ello la entidad ya no tiene el deber de pagar la prestación inicialmente reconocida.

Precisó que no es procedente decretar las pruebas solicitadas en el pronunciamiento hecho frente a la medida cautelar, en la medida en que ese evento no está previsto por el artículo 212 del CPACA que establece las oportunidades probatorias.

Finalmente expuso que en atención a que la demandada es una persona de la tercera edad, lo cual la hace una persona de especial protección

constitucional, y en aras de proteger y salvaguardar su derecho fundamental a la salud, la suspensión de los efectos jurídicos del acto administrativo demandado no afectaría los pagos de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud a favor de la beneficiaria.

### RECURSO DE APELACION

Inconforme con la decisión adoptada por la Juez *a quo*, la parte accionada interpuso recurso de apelación<sup>12</sup>, con fundamento en lo siguiente.

Sostuvo que el auto recurrido desconoce lo manifestado por la Corte Suprema de Justicia en sentencia SL 183 de 2021, en la cual indicó que imponer el reconocimiento pensional al fondo antiguo o al fondo en el que estaba vinculado el afiliado cuando la invalidez se estructuró y se causó la pensión que ampara el riesgo, y no al fondo nuevo o en el que la situación de invalidez se declaró formalmente, implica la anulación de la decisión libre y voluntaria de la persona en torno a permanecer en un régimen de pensiones determinado, lo que no puede ser desconocido por circunstancias no previstas en la ley y que tampoco les son atribuibles a los afiliados.

Adujo que la Juez de primera instancia está dejando de lado que la demandada durante su vida laboral continuó aportando al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones; dineros que fueron depositados en COLPENSIONES, por haber sido la administradora elegida por la accionada de forma voluntaria.

Expuso que con la decisión que aquí se cuestiona la Juez *a quo* vulnera los derechos fundamentales de la demandada al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social, toda vez que: **i)** no tuvo en cuenta que la accionada no trabaja desde hace más de 10 años; **ii)** la accionada depende 100% de la mesada pensional cancelada desde hace más de 10 años, careciendo de otros ingresos para proporcionarse y proporcionar unas condiciones dignas a su núcleo familiar; **iii)** la medida cautelar impone una carga desproporcionada a la demandada, pues llegándose a determinar que COLPENSIONES no es la entidad responsable del pago de la prestación, en dicho error no incidió aquella, pues los recursos son manejados directamente por las entidades del sistema; **iv)** al decretar dicha medida agrava más la situación de la beneficiaria, toda vez que es una persona inválida, pues no está en duda la pérdida de capacidad laboral que presenta y su imposibilidad de reintegrarse a la vida laboral y generar sus propios ingresos; **v)** la providencia deja a la afectada desprovista de cualquier sustento económico que le permita sobrevivir; y **vi)** los aportes al Sistema General de Salud, que

---

<sup>12</sup> Archivo nº 08 del cuaderno 1 del expediente digital.

según la medida no se afectarían, no permiten comprar comida, pagar cánones de arrendamiento, pagar transporte, ni tener una vida digna.

Manifestó que cumple los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 para acceder a la pensión de invalidez (semanas cotizadas y porcentaje de pérdida de capacidad laboral), lo cual constituye un derecho adquirido que no puede ser vulnerado por un conflicto administrativo, teniendo que soportar la accionada no sólo sus enfermedades sino también los actos de las administradoras y en este caso del Juzgado.

Reiteró que la medida cautelar decretada deja a la demandada en una situación de desprotección total, pues no sólo la llevan a incumplir sus obligaciones de hogar, tales como pagar el canon de arrendamiento, mantenimiento y sostenimiento personal y de su hija, sino que también se le afectan sus derechos fundamentales y los de su hija, al mínimo vital, a la vida digna, y a la seguridad social.

Solicitó entonces revocar la decisión adoptada y, en su lugar, ordenar a COLPENSIONES que continúe efectuando el pago de la pensión de invalidez hasta el momento en que se determine cuál es el fondo pensional encargado de asumir el reconocimiento y pago de dicha prestación económica.

## **TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 3 de noviembre de 2022<sup>13</sup>, y allegado el 9 del mismo mes y año al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>14</sup>.

## ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

### **Procedibilidad y oportunidad del recurso de apelación interpuesto**

Atendiendo lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 243 del CPACA, el auto que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación y, en tal sentido, es procedente la impugnación aquí formulada contra la providencia del 9 de marzo de 2022.

Adicionalmente, la alzada fue presentada en término oportuno, de

---

<sup>13</sup> Archivo nº 001 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>14</sup> Archivo nº 002 del cuaderno 2 del expediente digital.



conformidad con lo dispuesto por el artículo 244 del CPACA.

### **Problema jurídico**

El problema jurídico que se debe resolver en el *sub examine* se centra en dilucidar la siguiente cuestión:

*¿Se cumplen en el caso concreto los requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado?*

### **De las medidas cautelares en el CPACA**

El artículo 229 del CPACA, en lo que concierne a la procedencia de medidas cautelares en los procesos contenciosos administrativos, dispone:

*En todos los proceso (sic) declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

Instituye igualmente el inciso 2º de la mencionada norma, que la decisión que allí se adopte no implica prejuzgamiento, en tanto que en el parágrafo único determina que las medidas cautelares, en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

De lo anterior se pueden extraer los siguientes elementos configurativos de las medidas cautelares:

- i) Regla general: proceden en todos los procesos declarativos.
- ii) Finalidad: garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- iii) Sistema: “dispositivo” (a instancia de parte), “mixto” (en acciones populares y de tutela, a instancia de parte u oficiosamente).
- iv) Requisito especial: sustentarla debidamente.
- v) Oportunidad para decretarla: en cualquier estado del proceso, incluso antes de notificar el auto admisorio de la demanda.
- vi) Providencia que la decreta: auto motivado separado.
- vii) Naturaleza de la decisión: no significa prejuzgamiento.

## La suspensión provisional de un acto administrativo

La fuente constitucional de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es el artículo 238 de la Carta que faculta a esta jurisdicción especializada para “(...) *suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial*”.

El artículo 230 de CPACA, una vez prevé que las medidas cautelares pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión, en su numeral 3 establece como uno de los mecanismos para materializarlas, el de “*suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo*”, disposición que constituye tanto una medida de suspensión como preventiva.

Por su parte, el artículo 231 de la norma en cita, establece cuáles son los requisitos para decretar las medidas cautelares, así:

*Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.*

En tal sentido, para que proceda la suspensión de un acto administrativo por vulneración de las disposiciones invocadas en la respectiva solicitud, se requiere: **i)** que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores indicadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas; y **ii)** si se solicita restablecimiento del derecho y/o indemnización de perjuicios, debe aportarse prueba siquiera sumaria de los mismos.

El Consejo de Estado ha sostenido que en lo que se refiere a la suspensión provisional de los actos administrativos, el CPACA introdujo una modificación sustancial, en tanto prescindió de la expresión “*manifiesta infracción*” a la cual hacía alusión el Código Contencioso Administrativo (CCA), y en su lugar dispuso que dicha medida cautelar procedía cuando la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud respectiva, surgiera del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. En otras palabras, con el CPACA se habilitó al Juez para realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino uno en el que puede apreciar las pruebas aportadas con tal fin.

En ese sentido, “(...) *la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.*”<sup>15</sup>.

Ahora bien, la Alta Corporación también ha precisado que lo anterior es así “(...) *lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento*”<sup>16</sup>. Acotó el Consejo de Estado que la transgresión de las normas superiores invocadas debe surgir “(...) *de manera ostensible, es decir, de la simple comparación entre estas y los actos acusados o del estudio de las pruebas allegadas con el libelo, sin necesidad de profundos razonamientos.*”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Auto del 3 de diciembre de 2012. Radicado número: 11001-03-24-000-2012-00290-00.

<sup>16</sup> Al respecto, pueden consultarse las providencias del 30 de junio de 2016 (Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00369-00) y del 29 de agosto de 2013 (Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12)), de las Secciones Primera y Segunda respectivamente, con ponencia de los Consejeros Guillermo Vargas Ayala y Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>17</sup> Al respecto, pueden consultarse las providencias del 7 de diciembre de 2016 (Radicación número: 11001-03-27-000-2014-00042-00(21171)) y del 29 de agosto de 2013 (Radicación número: 11001-03-25-

## Examen del caso concreto

De acuerdo con lo expuesto hasta este momento, la medida cautelar que convoca la atención de esta Sala se sustenta en la supuesta vulneración de los artículos 11 y 14 del Decreto 692 de 1994 y 42 del Decreto 1406 de 1999, que regulan la competencia para el reconocimiento de prestaciones cuando un afiliado se traslada de régimen pensional, con base en los cuales sería PORVENIR y no COLPENSIONES el fondo responsable del reconocimiento y pago de la pensión de invalidez solicitada por la señora Estercilia Manrique Martínez, en la medida en que estaba afiliada a dicha AFP para cuando se estructuró la invalidez.

Los artículos 11 y 14 del Decreto 692 de 1994, con el cual se reglamentó parcialmente la Ley 100 de 1993, disponen lo siguiente:

*Artículo 11. Diligenciamiento de la selección y vinculación. La selección del régimen implica la aceptación de las condiciones propias de éste, para acceder a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y demás prestaciones económicas a que haya lugar.*

*La selección de uno cualquiera de los regímenes previstos en los artículos anteriores es libre y voluntaria por parte del afiliado. Tratándose de trabajadores con vinculación contractual, legal o reglamentaria, la selección efectuada deberá ser informada por escrito al empleador al momento de la vinculación o cuando se traslade de régimen o de administradora, con el objeto de que éste efectúe las cotizaciones a que haya lugar.*

*Quienes decidan afiliarse voluntariamente al sistema, manifestarán su decisión al momento de vincularse a una determinada administradora.*

*Efectuada la selección el empleador deberá adelantar el proceso de vinculación con la respectiva administradora, mediante el diligenciamiento de un formulario previsto para el efecto por la Superintendencia Bancaria, que deberá contener por lo menos los siguientes datos:*

*a) Lugar y fecha;*

*b) Nombre o razón social y NIT del empleador;*

*c) Nombre y apellidos del afiliado;*

*d) Número de cédula o NIT del afiliado;*

*e) Entidad administradora del régimen de pensiones a la cual desea afiliarse, la cual podrá estar preimpresa;*

*f) Datos del cónyuge, compañero o compañera permanente, hijos o beneficiarios del afiliado.*

*El formulario deberá diligenciarse en original y dos copias, cuya distribución será la siguiente: el original para la administradora, una copia para el empleador y otra para el afiliado.*

*No se considerará válida la vinculación a la administradora cuando el formulario respectivo no contenga los anteriores datos, en cuyo caso la administradora deberá notificar al afiliado y a su respectivo empleador la información que deba subsanarse.*

*Cuando el afiliado se traslade por primera vez del régimen solidario de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad, en el formulario deberá consignarse que la decisión de trasladarse al régimen seleccionado se ha tomado de manera libre, espontánea y sin presiones. El formulario puede contener la leyenda preimpresa en este sentido.*

*Quienes al 31 de marzo de 1994 se encuentren vinculados al ISS, pueden continuar en dicho instituto, sin que sea necesario el diligenciamiento del formulario o comunicación en la cual conste su vinculación. Igual tratamiento se aplicará a los servidores públicos que se encuentren afiliados a una caja, fondo o entidad del sector público mientras no se ordene su liquidación. En estos casos, no es aplicable la prohibición de traslado de régimen antes de 3 años a que se refiere el artículo 15 del presente Decreto, y en consecuencia podrán ejercer en cualquier momento la opción de traslado.*

*(...)*

**Artículo 14. Efectos de la afiliación.** *La afiliación surtirá efectos a partir del primer día del mes siguiente a aquel en el cual se efectuó el diligenciamiento del respectivo formulario.*

*Será responsable del pago de las pensiones o prestaciones económicas a que haya lugar, la administradora que haya recibido o le corresponda recibir el monto de las cotizaciones del período en el cual ocurre el siniestro o hecho que da lugar al pago de la pensión o prestación correspondiente.*

Por su parte, el artículo 42 del Decreto 1406 de 1999, con el cual se adoptaron unas disposiciones reglamentarias de la Ley 100 de 1993, se reglamentó

parcialmente el artículo 91 de la Ley 488 de 1998, se dictaron disposiciones para la puesta en operación del Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral, se estableció el régimen de recaudación de aportes que financian dicho Sistema y se dictaron otras disposiciones, establece que:

**ARTÍCULO 42. Traslado entre entidades administradoras.** *El traslado entre entidades administradoras estará sujeto al cumplimiento de los requisitos sobre permanencia en los regímenes y entidades administradoras que establecen las normas que reglamentan el Sistema.*

*En todo caso, el traslado de entidad administradora producirá efectos sólo a partir del primer día calendario del segundo mes siguiente a la fecha de presentación de la solicitud del traslado efectuada por el afiliado ante la nueva entidad administradora. La entidad administradora de la cual se retira el trabajador tendrá a su cargo la prestación de los servicios y el reconocimiento de prestaciones hasta el día anterior a aquél en que surjan las obligaciones para la nueva entidad.*

*En el Sistema de Seguridad Social en Salud, el primer pago de cotizaciones que se deba efectuar a partir del traslado efectivo de un afiliado, se deberá realizar a la nueva Entidad Promotora de Salud.*

*En el Sistema de Seguridad Social en Pensiones, el primer pago de cotizaciones que se deba efectuar a partir del traslado efectivo de un afiliado, se deberá realizar a la antigua administradora de la cual éste se trasladó, con excepción de los trabajadores independientes, que deberán aportar a la nueva administradora de pensiones.*

*Para los efectos del presente artículo, se entenderá por traslado efectivo el momento a partir del cual el afiliado queda cubierto por la nueva entidad en los términos definidos en el inciso anterior.*

Del análisis de las pruebas allegadas con la demanda, se extrae lo siguiente:

1. Según certificado expedido por el ISS el 21 de diciembre de 2011<sup>18</sup>, la señora Estercilia Manrique Martínez se afilió inicialmente al fondo de pensiones privado PORVENIR el 10 de mayo de 1997, trasladándose luego al ISS el 1º de noviembre de 2007.
2. De conformidad con el Informe Actualizado sobre el Estado de Salud de la señora Estercilia Manrique Martínez<sup>19</sup>, diligenciado en formato de la Vicepresidencia de Pensiones – Medicina Laboral Caldas por médico especialista en ortopedia, se indicó que la paciente presentaba desde el

---

<sup>18</sup> Página 27 del archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>19</sup> Página 28 del archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

2003, según se puede leer de dicho documento, una secuela de fractura.

3. El 22 de septiembre de 2011, el ISS profirió dictamen SNML n° 6862 sobre la determinación de pérdida de capacidad laboral de la señora Estercilia Manrique Martínez<sup>20</sup>, por remisión que le hiciera la EPS SOS.

Se indicó que los diagnósticos que motivaban la calificación eran los siguientes: *“ANQUIÍLOSIS DE TOBILLO DERECHO POR ARTRODESIS”* y *“SÍNDROME CEREBRAL ORGÁNICO POSTEC”*.

Como fundamento para la calificación, se señaló que la señora Estercilia Manrique Martínez había sufrido politraumatismo el 1º de septiembre de 2003, con traumatismo craneoencefálico severo, artrodesis de tobillo derecho por fractura y que desde el 2006 hasta el 2009, presentó crisis convulsivas generalizadas.

Analizada la historia clínica de la paciente, se le asignó a ésta un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 52.45%, con fecha de estructuración del 1º de septiembre de 2003, fecha en la cual ocurrió el accidente de origen común que produjo el TEC severo.

4. El 14 de septiembre de 2012, la señora Estercilia Manrique Martínez solicitó al ISS el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez<sup>21</sup>.
5. Mediante Resolución n° GNR 004985 del 15 de noviembre de 2012<sup>22</sup>, COLPENSIONES negó el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez solicitada, aduciendo que la reclamante no cumplía las semanas de cotización requeridas para ello conforme al Decreto 758 de 1990.
6. Contra la anterior decisión, la señora Estercilia Manrique Martínez interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación<sup>23</sup>.
7. A través de Resolución n° GNR 090150 del 10 de mayo de 2013<sup>24</sup>, COLPENSIONES revocó la Resolución n° GNR 004985 del 15 de noviembre de 2012 y, en su lugar, reconoció y ordenó el pago de la pensión de invalidez a partir del 1º de mayo de 2013, en cuantía de \$687.078, de conformidad con los artículos 38 a 40 de la Ley 100 de 1993.

---

<sup>20</sup> Páginas 101 y 102 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>21</sup> Página 148 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>22</sup> Páginas 148 y 150 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>23</sup> Páginas 152 y 154 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>24</sup> Páginas 188 a 193 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

Se precisó que la prestación se haría efectiva a partir del corte de nómina, ya que en el expediente no obraba certificación expedida por la EPS en la que se manifestara hasta qué fecha se cancelaron incapacidades.

8. Frente a dicho acto, la señora Estercilia Manrique Martínez interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación<sup>25</sup>, solicitando adicionarlo en cuanto al reconocimiento y pago de las mesadas pensionales a partir de la fecha de estructuración de la invalidez (1º de septiembre de 2003).
9. Con Resolución n° GNR 199681 del 2 de agosto de 2013<sup>26</sup>, COLPENSIONES negó la reposición de la Resolución n° GNR 090150 del 10 de mayo de 2013 en lo que se refería a reconocer, liquidar y pagar las mesadas pensionales a partir de la fecha de estructuración de la invalidez, indicando que la interesada no había allegado certificación actualizada expedida por la EPS en la que se manifestara hasta qué fecha se cancelaron incapacidades y, por lo tanto, no era posible realizar la respectiva liquidación, atendiendo lo señalado por el artículo 10 del Decreto 475 de 1990.
10. El 1º de diciembre de 2014, la señora Estercilia Manrique Martínez remitió a COLPENSIONES certificado expedido por la EPS Salud Total, en el que se informa sobre el pago de incapacidades hasta el 7 de julio de 2003<sup>27</sup>.
11. Mediante Resolución n° VPB 24636 del 16 de diciembre de 2014<sup>28</sup>, COLPENSIONES confirmó la Resolución n° GNR 090150 del 10 de mayo de 2013, al tiempo que solicitó a la señora Estercilia Manrique Martínez su consentimiento para revocar dicho acto de reconocimiento pensional, en tanto consideró que la administradora responsable de las prestaciones a que hubiera lugar es aquella en la cual estuvo afiliado el trabajador para la fecha de estructuración de la invalidez, que en este caso fue la AFP PORVERNIR.

Al confrontar el acto demandado con las normas invocadas como transgredidas, en concordancia con las pruebas allegadas con la demanda y de conformidad con la sentencia SU-313 de 2020, citada por el Juzgado de

---

<sup>25</sup> Páginas 204 y 205 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>26</sup> Páginas 36, 35 y 34 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>27</sup> Página 224 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>28</sup> Páginas 302 a 308 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.



primera instancia como sustento de la decisión recurrida, este Tribunal advierte que efectivamente se evidencia una violación de aquellas que amerita, en principio, la suspensión provisional de tal acto.

En efecto, con la expedición de la sentencia SU-313 de 2020, la Corte Constitucional unificó su posición en punto al conflicto de competencias suscitado en aquellos casos en los cuales una persona que adelantó previamente el traslado del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) o viceversa, es luego dictaminada con pérdida de capacidad laboral pero con fecha de estructuración de invalidez de la época en la cual se encontraba afiliada a un régimen de pensiones distinto al que, para el instante en que eleva la solicitud pensional, se encuentra cotizando.

Antes de la referida unificación, tal como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia T-045 de 2022, las diferentes salas de revisión de dicha Corporación manejaban dos posturas al respecto: la primera, según la cual, al fondo antiguo no le correspondía ninguna responsabilidad en el pago de la pensión de invalidez, aun cuando el siniestro se hubiera estructurado mientras la persona estaba afiliada allí, dado que todas sus obligaciones cesaban con el traslado que se hacía efectivo con posterioridad; y por lo contrario, la segunda sostenía que el fondo antiguo era el obligado a responder por todas aquellas prestaciones que se hubieran causado, en favor de sus afiliados, hasta el momento en que el traslado se hizo efectivo, caso en el cual, si la pensión de invalidez se hubiera causado bajo su vigía, debía reconocerla y pagarla.

Debido a la disparidad de interpretaciones, en la sentencia SU-313 de 2020 la Corte Constitucional analizó nuevamente el tema, indicando que la postura acertada sería aquella que mantiene en cabeza del fondo antiguo la competencia por el pago de las pensiones de invalidez, siempre que ellas se hubieran causado antes del traslado de régimen pensional. Lo anterior, teniendo en cuenta las implicaciones financieras que se generarían si se considera que debe ser el fondo nuevo el competente para el reconocimiento y pago de la prestación, ya que ésta se financia de forma distinta en el RPM y en el RAIS.

Sin perjuicio de que desde este momento procesal y conforme a lo anterior se advierta la existencia de falta de competencia en la expedición del acto acusado, este Tribunal estima que, dadas las condiciones de salud en las que se encuentra la señora Estercilia Manrique Martínez, que le impiden procurarse su sustento propio y el de su núcleo familiar, no debe decretarse la medida cautelar.

En efecto, según lo analizado en esta providencia, no se debate en ningún momento la procedencia del reconocimiento de la pensión de invalidez a la señora Estercilia Manrique Martínez, pues es claro que ésta cumple los requisitos legales establecidos para ello. Es decir, a la demandada le asiste el derecho de acceder a la prestación que con la medida cautelar dejaría de percibir debido a una interpretación errada proveniente de la misma entidad demandante que generó a la postre la falta de competencia alegada como causal de nulidad.

Es justamente ese error de la administración el que generaría que una persona que se encuentra actualmente calificada con un 52.45% de pérdida de capacidad laboral, producto de lo cual está en imposibilidad física y mental de laborar en procura de obtener los ingresos necesarios para su sustento económico y el de su familia, le sea arrebatado su derecho a percibir una pensión de invalidez hasta tanto se realice el trámite correspondiente por parte del fondo privado PORVENIR al que se encontraba afiliada para cuando se estructuró la invalidez, y que puede, como es usual, tardarse en definirse, alargando injustificadamente la vulneración al derecho al mínimo vital de la demandada.

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al mínimo vital como *“(...) la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”*<sup>29</sup>. En ese sentido, como lo expresó la Corte Constitucional en sentencia T-045 de 2022, el mínimo vital constituye un presupuesto esencial *“para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona”*<sup>30</sup> y *“(...) una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia, puesto que sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales”*<sup>31</sup> de subsistencia del individuo<sup>32</sup>.

La protección del derecho al mínimo vital debe reforzarse tratándose de personas que, como en este caso, han sido dictaminadas con pérdida de capacidad laboral y, por lo tanto, son sujetos de especial protección constitucional, pues su único sustento económico puede, según se asevera en

---

<sup>29</sup> Sentencia T-678 de 2017.

<sup>30</sup> Cita de cita: Sentencia T-772 de 2003.

<sup>31</sup> Cita de cita: Sentencias T-818 de 2000, T- 651 de 2008 y T-738 de 2011.

<sup>32</sup> Cita de cita: Sentencias T-651 de 2008 y T-678 de 2017.

el pronunciamiento efectuado frente a la medida cautelar, provenir de las mesadas por pensión de invalidez.

No existiendo en esta etapa temprana del proceso las pruebas que evidencien que la señora Estercilia Manrique Martínez percibe otro tipo de ingreso adicional a la mesada pensional, que le permitiría mantener su mínimo vital, es deber de este Juez Colegiado procurar la protección reforzada de tal derecho, a fin de que se garanticen las condiciones materiales mínimas necesarias para la subsistencia de la demandada, como una materialización del principio de dignidad humana y de otros derechos fundamentales como la vida, la salud, la integridad personal, la seguridad social y la igualdad.

Aunque podría afirmarse que denegar la medida cautelar propiciaría la continuación del detrimento al erario público, lo cierto es que, como lo decidió la Corte Constitucional en la sentencia T-045 de 2022, COLPENSIONES sería eventualmente autorizada en la sentencia que ponga fin al proceso, a deducir el monto de las mesadas pensionales pagadas a la accionada del valor que obligatoriamente habría de devolver a PORVENIR por concepto de todos los aportes que recibió no sólo de este fondo privado sino también de la afiliada en favor del RPM con posterioridad a la fecha de estructuración de la invalidez, conforme se decidió en la SU-313 de 2020 como una manera de que tales recursos sirvan para el pago de una pensión de vejez en el fondo privado si se llegan a dar las condiciones para ello.

Es entonces en virtud de la protección constitucional al derecho al mínimo vital de la señora Estercilia Manrique Martínez que en criterio de este Tribunal no debe decretarse en este momento del proceso, la suspensión provisional de los efectos del acto de reconocimiento pensional, pues ello traería como consecuencia dejar sin sustento económico a quien se encuentra legalmente dictaminada con pérdida de capacidad laboral y que ha demostrado tener derecho a percibir pensión de invalidez debido a su condición de salud.

La Sala estima que debido al alcance de los efectos que podría tener la sentencia que se dicte en este asunto, es necesario que la Juez de primera instancia analice la viabilidad de disponer la vinculación de PORVENIR al proceso, pues es evidente que le asiste interés directo en el resultado del mismo.

Por lo anterior, este Tribunal considera que no hay lugar a decretar la medida cautelar y, por lo tanto, revocará la decisión de primera instancia.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS,*

### RESUELVE

**Primero.** REVÓCASE el auto del nueve (9) de marzo de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, con el cual decretó la medida cautelar solicitada por COLPENSIONES dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido contra la señora Estercilia Manrique Martínez.

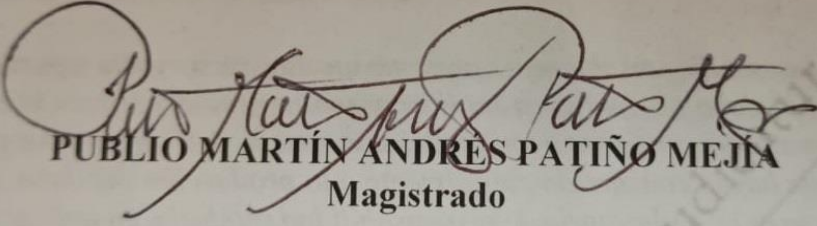
**Segundo.** ÍNSTASE a la Juez de primera instancia a que evalúe la procedencia de vincular al fondo privado PORVENIR al presente proceso, como quiera que se advierte que le asistiría interés directo en el resultado del mismo.

**Tercero.** Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **009**

FECHA: **24/01/2023**



**Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas**  
**Secretaria**

17001333900720160025502

*Nulidad y restablecimiento del derecho*

*Angela María Valencia Restrepo Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Admite recurso contra fallo primario*

*Auto interlocutorio n° 005*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Sala de Conjueces-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 28 de septiembre de 2022 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y trámite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 4 de octubre de 2019, por la Conjuez Dra. Beatriz Elena Henao Giraldo en cabeza del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem. Así las cosas, la sentencia fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), por mensaje de datos el 24 de octubre de 2019 después de haber emitido sentido de fallo en la audiencia inicial. Los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 6 de septiembre de 2019. La parte demandada allegó recurso en contra de la sentencia, el 23 de octubre de 2019. El recurso se encuentra dentro del término de los 10 días de su ejecutoria, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2020.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de* 4 de octubre de 2019 y emitida por la Conjuez Dra. Beatriz Elena Henao Giraldo en cabeza del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *Angela María Valencia Restrepo*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 29 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

**Notifíquese y cúmplase**

  
JOSE MAURICIO BALDION ALZATE  
Conjuez

17001333900720170016701

*Nulidad y restablecimiento del derecho*

*John Harold Hernández Ceballos Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Admite recurso contra fallo primario*

*Auto interlocutorio n° 004*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Sala de Conjueces-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 28 de septiembre de 2022 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y tramite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 24 de mayo de 2021 y su aclaración el 3 de junio de 2021, por el Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia y su aclaración fueron notificadas a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), a través de mensaje de datos enviado el 4 de junio de 2021, los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 24 de junio de 2021. La parte demandada allegó recurso en contra de la sentencia, el 4 de junio de 2021. El recurso se encuentra dentro del término de los 10 días de su ejecutoria, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2020.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de* 24 de mayo de 2021 y su aclaración el 3 de junio de 2021 y emitidas por el *Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales*, dentro del medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *John Harold Hernández Ceballos*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

**Notifíquese y cúmplase**

  
JOSE MAURICIO BALDION ALZATE  
Conjuez

**CONSTANCIA SECRETARIAL**

Informando al señor Conjuez **Dr. TOMAS FELIPE MORA GOMEZ** que el proceso identificado en la referencia, fue allegado procedente del H. Consejo de Estado, con decisión que resolvió la apelación de la sentencia de 1º instancia, proferida por la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas el 16 de julio de 2019.

Manizales, veinte (20) de enero de dos mil veintitrés (2023)

**VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS**  
Secretaria



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-SALA DE CONJUCES-**

Manizales, veintitrés (23) noviembre de dos mil veintitrés (2023).

De conformidad con la providencia emitida por el H. Consejo de Estado que resolvió los recursos de alzada que contra la decisión primaria emitida por la Sala de Conjuces de esta Corporación el pasado 16 de julio de 2019, que accedió a las pretensiones, dentro de este medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, radicado n° 17001233300020170018802, impetrada por **JOSÉ EUGENIO GOMEZ CALVO** contra la **NACION-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**, Estese a lo resuelto por el Consejo de Estado en Sentencia de 5 de julio de 2022 (fl. 284-289 C.1), que modificó el fallo primario y en consecuencia, ordénese el archivo del expediente.

**Notifíquese y Cúmplase**

**TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**  
Conjuez



17001333300120180051303

*Nulidad y restablecimiento del derecho*

*Angelica María Ávila Torres Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Admite recurso contra fallo primario*

*Auto interlocutorio n° 006*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Sala de Conjuces-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 28 de septiembre de 2022 se celebró sorteo de conjuces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y tramite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar los recursos de apelación, presentado por las partes demandante y demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 4 de agosto de 2021, por Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), en estrados el mismo día de la audiencia inicial -4 de agosto de 2021-, los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 19 de agosto de 2021. La parte demandante y demandada allegaron los respectivos recursos en contra de la sentencia, el 8 de agosto de 2021 la demandada y el 19 de agosto de 2021 la demandante. Los recursos se encuentran dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2020.

En consecuencia, se **ADMITEN** los recursos de apelación interpuestos por las partes demandante *Angelica María Ávila Torres* y la demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de 4 de agosto de 2021* y emitida por el *Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales*, dentro del medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho* ya identificado.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

**Notifíquese y cúmplase**

  
JOSE MAURICIO BALDIÓN ALZATE

Conjuez

17001333300420190022202

*Nulidad y restablecimiento del derecho*

*Bertha Diva López García Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Admite recurso contra fallo primario*

*Auto interlocutorio n° 007*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Sala de Conjuces-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 28 de septiembre de 2022 se celebró sorteo de conjuces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y tramite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 30 de julio de 2021, por Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), a través de mensaje de datos, el 2 de agosto de 2021, los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 19 de agosto de 2021. La parte demandante allegó el recurso en contra de la sentencia, el 3 de agosto de 2021. El recurso se encuentra dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2020.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de 30 de julio de 2021* y emitida por el *Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales*, dentro del medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *Bertha Diva López García*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

**Notifíquese y cúmplase**

  
JOSE MAURICIO BALDION ALZATE  
Conjuez

17001233300020190023900

*Beatriz Arias de Pinzón Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial  
Nulidad y restablecimiento del derecho*

*Auto fija litigio, decreta pruebas y  
corre traslado para alegar de conclusión  
Auto interlocutorio n° 011*

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala De Conjuces-

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

De acuerdo con el artículo 1° de la Ley 53 de 15 de agosto de 1887 y dado que la ley 2080 de 2021 entro a reemplazar la ley 1437 de 2011, se aplicará lo contemplado en el artículo 182A del nuevo CPACA.

En consecuencia;

**RECONOCIMIENTO DE PERSONERIA.**

Se reconoce personería para actuar en nombre y representación de la demandada **NACIÓN-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL** al abogado **JULIAN AUGUSTO GONZALEZ JARAMILLO** identificado con la **CC 75.090.072 y T.P. 116.301 del C.S.J.**, en los mismos términos del poder allegado con la contestación de la demanda (*12ContestacionDemanda*).

Por otro lado, el Despacho pasa al estudio de las piezas procesales, aportadas por las partes, en la demandada y en su respuesta. Encuentra este Conjuez, que fueron propuestas las excepciones de **(i). Prescripción e, (ii). Innominada**, las cuales son mixtas y las cuales, en principio y conforme lo ordena el n° 6 del artículo 180 del CPACA, habría que resolverlas, antes de la realización de la audiencia inicial, sin embargo; será resuelta en sentencia anticipada, toda vez que este proceso, cumple con los requisitos contemplados en los literales a) y d) del artículo 182A del CPACA;

**“Art. 182A.-Adicionado Ley 2080 de 2021, art. 42. Se podrá dictar sentencia anticipada:**

- a). Cuando se trate de asuntos de puro derecho.**
- b). (...).**
- c). (...).**
- d). Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.**

**El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.**

**Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el' inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito. (...).”**

A su turno el inciso final del artículo 181 reza:

**Pruebas de la parte demandada.**

Hasta donde la Ley lo permita, téngase como prueba, el material documental acompañado con la respuesta de la demanda (*12ContestacionDemanda*), siempre que tengan relación directa con los puntos controversiales fijados en el litigio;

**a. Antecedentes administrativos (*12ContestacionDemanda*).**

La parte demandada solicitó "...decretar las pruebas de oficio que considere pertinentes y útiles en el proceso y tener en cuenta los antecedentes administrativos adjuntos con el escrito demandatorio...".

**Pruebas que se niegan.**

La prueba solicitada por la parte demandante, se encuentra acopiada en el expediente, aportados en la demanda por la demandante y en la respuesta, se encuentran los documentos que hicieron parte de la reclamación administrativa como también los actos administrativos que liquidaron, reconocieron y ordenaron el pago, del auxilio parcial de cesantías y de una cesantía definitiva, además en la misma respuesta de la demanda, la cual no se opuso frente a la afirmación del cargo que ocupó la demandante durante los años que se reclaman y sobre el reconocimiento, liquidación y pago de unas cesantías, parcial y definitiva a la demandante. En consecuencia, resuelto innecesario, perseguir nuevamente su acopio.

Con respecto de la prueba solicitada por la parte demandante, el Despacho no encuentra, pruebas de oficio que solicitar, en consecuencia, también se niega esta prueba.

Contra esta decisión procede el recurso de apelación conforme lo reglado en el artículo 243 n° 7 del CPACA. No habiendo más pruebas que decretar y/o practicar, se declara cerrada la etapa probatoria.

**FIJACIÓN DEL LITIGIO.**

De conformidad con lo dispuesto por el n° 7 del artículo 180 del CPACA, el Despacho procede a fijar el litigio;

**"Art. 180.- Vencido el termino de traslado de la demanda o de la reconvencción según el caso, el juez o magistrado ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: 1). 2). 3). 4). 5). 6). 7). Fijación del litigio. Una vez resueltos todos los puntos relativos a las excepciones, el juez indagará a las partes sobre los hechos en los que están de acuerdo, y los demás extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvencción, si a ello hubiere lugar, y con fundamento en la respuesta procederá a la fijación del litigio. 8). 9). 10)."**

1. La nulidad de los siguientes actos administrativos:

- **Declarar** la nulidad de la **resolución DESAJMAR17-1056 de 10 de octubre de 2017**.
- **Declarar** la nulidad de la **resolución n° 6246 de 3 de octubre de 2018**.

**Condenas:**

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se **condene** a la demandada Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial a:

2. **Reconocer y pagar** “...a la Doctora **BEATRIZ ARIAS DE PINZON**, la suma que resulte como diferencia de todos los conceptos salariales y prestacionales desde que se hicieron exigibles”.
3. Que las sumas a que se condene a la entidad demandada por medio de la **SENTENCIA**, deben ser reajustadas o actualizadas al momento de la ejecutoria del fallo de primera o segunda instancia, conforme a la siguiente formula:

$$R=RH \text{ Índice final}$$

*Incidencia inicial*

4. **Condenar** a la demandada en costas y agencias en derecho como lo dispone el artículo 188 del CPACA.

**NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION.**

Según el escrito de la demanda;

**Normas violadas:**

- **Constitucionales:** artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 29, 48, 53, 93, 122, 123, 128 y 150, n° 19, literal e).
- **Legales:** artículos 1, 2 Literal j, 8, 12 inciso 3 y 14 de la Ley 4ª de 1992 y sus Decretos reglamentarios 2699 de 1991 artículos 54 y 64 (Ley 938 de 2004), 717 de 1978 artículo 12, artículos 1, 4, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 19, 21 del Código Sustantivo del Trabajo, Decretos 1042 y 1045 de 1978, decretos 174 y 230 de 1975, OIT, artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011.
- **Jurisprudenciales:**

17001233300020190023900

*Beatriz Arias de Pinzón Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial  
Nulidad y restablecimiento del derecho*

*Auto fija litigio, decreta pruebas y  
corre traslado para alegar de conclusión  
Auto interlocutorio n° 011*

En los anteriores términos se entiende *fijado el litigio* y contra esta decisión procede el recurso de reposición conforme se dispone en el artículo 242 del CPACA en concordancia con el artículo 243 ibídem.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **Traslado.**

El Despacho considera innecesario citar a las partes a participar en la audiencia contemplada en el artículo 181 del CPACA –alegaciones y juzgamiento-, por los traumatismos que causa en las agendas no solo del Despacho, sino también de las partes, hacer un espacio para celebrar una audiencia, por lo que le resulta más práctico, correr traslado de alegatos por escrito.

Conforme lo anterior, a la luz del inciso 3° del artículo 182A del CPACA en concordancia con el inciso 2° del artículo 181 Ibídem, se corre traslado común de diez (10) días, a las partes y al Ministerio Público, para que presenten sus alegatos de conclusión, término que empezará a correr al día siguiente hábil, a la ejecutoria de esta providencia. Los alegatos deben ser enviados al correo institucional de Conjuces [dtibaqua@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:dtibaqua@cendoj.ramajudicial.gov.co), o al de la Secretaría de esta Corporación [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co).

**Notifíquese y cúmplase**

  
JOSE MAURICIO BALDION ALZATE  
Conjuez

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e2463ce22b5e0dd0a47deb3f4d597f1a0c2e973c58ace1ed579f213090bdce84**

Documento generado en 23/01/2023 10:01:43 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



17001233300020190024000

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Gloria Eugenia Hincapié Bonnet Vrs Fiscalía General de la Nación*

*Auto de Sustanciación n° 009*

*Fija fecha sorteo de Conjueces*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:

Augusto Ramon Chavez Marin

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Oral 5

Tribunal Administrativo De Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c150c024fc9e8ae2313d7362e0829574d21db84037c793a2f5db2b0fd23313ae**

Documento generado en 23/01/2023 10:02:08 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **34f8ef7c55d8683f38330e22dbafda21814e2b3d9ff88b09f324c0e537528b26**

Documento generado en 23/01/2023 10:02:33 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **603e360506363d44d75000fa2233cf695588b5c6a19b29826307f1956791880d**

Documento generado en 23/01/2023 10:03:02 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2ad9099cf80db76f8e86359cc69f799ae4f3fb6aa80d19066dfd4af6f7e852c6**

Documento generado en 23/01/2023 10:03:29 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



17001333300220160027903

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*María del Pilar Montoya Arias y otros Vrs Fiscalía General de la Nación*

*Auto de Sustanciación n° 008*

*Fija fecha sorteo de Conjueces*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:

Augusto Ramon Chavez Marin

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Oral 5

Tribunal Administrativo De Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **7c12540027661aa2fd894ff6f4dc425beae5a0f9ef32c860e0c88aa42f292cea**

Documento generado en 23/01/2023 10:03:54 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

17001333300320180018903  
Nulidad y restablecimiento del derecho.  
Martha Inés Hernández Lasso Vrs DESAJ

*Auto de Sustanciación n° 010*  
*Fija fecha sorteo de Conjueces*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f37ea7cbb5a49c91dea8050268ab7caa0d8856e0a43e9afd4c96ac93e8a7d8d9**

Documento generado en 23/01/2023 10:04:24 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b0bfa7eef5d06ebec4ef30d4b88411eaa8e03fe0d109fc7d08320eed1891c1dc**

Documento generado en 23/01/2023 10:04:52 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

17001333300420160027802

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Estefanía Potes Muñoz Vrs Fiscalía General de la Nación*

*Auto de Sustanciación n° 005*

*Fija fecha sorteo de Conjueces*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

**Presidente**

Firmado Por:

Augusto Ramon Chavez Marin

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Oral 5

Tribunal Administrativo De Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **0a47f0cf958a2fdd5d6073302443ef851de929d0a5e8b3b6d02eb528d6b9583d**

Documento generado en 23/01/2023 10:05:21 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



17001333300420170050702

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*José Ancizar Corredor Menjura Vrs Fiscalía General de la Nación*

*Auto de Sustanciación n° 004*

*Fija fecha sorteo de Conjueces*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

**Presidente**

Firmado Por:

Augusto Ramon Chavez Marin

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Oral 5

Tribunal Administrativo De Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **54e9471386fa4d7751cf487815b104f97f5e2027b528a6015410722284a506c6**

Documento generado en 23/01/2023 10:18:26 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a9b95347622b2d7656b6ef1ddb6c35512a9d43a9325a302d40e8a74596659c3c**

Documento generado en 23/01/2023 10:23:40 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f835b3ab0a2e669375aeb90c934613bbef1adefd7eff3012af05a550580f5e1a**

Documento generado en 23/01/2023 10:27:41 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **fa47203bd05bb92b08b7bc525c870942aac94317d443f7241430b9034798f247**

Documento generado en 23/01/2023 10:28:09 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



17001333900620180030602

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Irina del Carmen Hernández Luna y otros Vrs Fiscalía General de la Nación*

*Auto de Sustanciación n° 017*

*Fija fecha sorteo de Conjueces*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

**Presidente**

Firmado Por:

Augusto Ramon Chavez Marin

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Oral 5

Tribunal Administrativo De Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d646e82db99a86c46ae08a0026655030d2e2fd04877393e454a01deb463d8c56**

Documento generado en 23/01/2023 10:30:23 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

17001333900720160028703

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Gledy Marcela Vargas López Vrs Fiscalía General de la Nación*

*Auto de Sustanciación n° 020*

*Fija fecha sorteo de Conjueces*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

**Presidente**

Firmado Por:

Augusto Ramon Chavez Marin

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Oral 5

Tribunal Administrativo De Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c68e70463ba8c4053fa2f2573565af50ff3fcfe1c9dde9964d9d0a6af74d600a**

Documento generado en 23/01/2023 10:31:00 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **81d94458b2dd312fd25cc8e487f166ad415ff3628803f32dcb112fc6f1667f83**

Documento generado en 23/01/2023 10:31:35 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **60d4c6577967b3fce6b1b65e423603544ce48a82b13e22f496b7ac6b7c161861**

Documento generado en 23/01/2023 10:33:03 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



17001333900820170019603

*Nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Yordeyli García Botero Vrs Fiscalía General de la Nación*

*Auto de Sustanciación n° 024*

*Fija fecha sorteo de Conjueces*

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

**Presidente**

Firmado Por:

Augusto Ramon Chavez Marin

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Oral 5

Tribunal Administrativo De Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **df309e5de11095e8d2f42d25086f0ab788217b4b46927a09f98aa00f70d275e0**

Documento generado en 23/01/2023 10:33:31 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **989957481287dc1300fa3db60152673c4abf99ad24a2b749f939d538af4c2af**

Documento generado en 23/01/2023 10:22:59 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

Enero 23 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Radicación: 17001-33-33-006-2012-00106-02  
Demandante: RUBEN DARIO CARDONA MEJÍA Y OTROS  
Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 006

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales el 28 de noviembre de 2022 (Archivo PDF 18 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el memorial se recibió vía correo electrónico el 06 de diciembre de 2022 (Archivo 21 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (29-11-2022). se deja constancia que la parte demandante interpuso recurso el 02 de diciembre de 2022, el cual fue declarado desierto por el Juez de primera instancia (Archivo 20 ED).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **09**

FECHA: 24/01/2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

Enero 23 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 17001-33-33-001-2016-00194-03

Demandante: ANA LUCIA HERNANDEZ

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FPSM



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 005

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales el 25 de octubre de 2022 (Archivo PDF 18 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el memorial se recibió vía correo electrónico el 10 de noviembre de 2022 (Archivo 20 y 21 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (26-10-2022).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **09**

FECHA: 24/01/2023



**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

Enero 23 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 17001-33-33-006-2020-00202-02

Demandante: HUBENLY ALZATE DUQUE

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FPSM



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 007

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el 30 de junio de 2022 (Archivo PDF 57 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el memorial se recibió vía correo electrónico el 15 de julio de 2022 (Archivo 59 y 60 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (30-06-2022).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **09**

FECHA: 24/01/2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

Enero 23 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 17001-33-33-001-2021-00075-02

Demandante: LUZ ALBA MONTOYA

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FPSM



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 008

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales el 26 de octubre de 2022 (Archivo PDF 19 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el memorial se recibió vía correo electrónico el 09 de noviembre de 2022 (Archivo 21 y 22 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (27-10-2022).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **09**

FECHA: 24/01/2023

República de Colombia



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

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Medicol IPS SAS  
Demandado: Departamento de Caldas – Dirección Territorial de Salud de Caldas  
Llamado en garantía: Universidad de Caldas – Universidad Nacional de Colombia – Hospital Departamental Universitario Santa Sofía  
Radicado: 170012333-000-2018-287-00  
Acto judicial: Auto interlocutorio 15

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**Antecedentes**

El 18 de enero del año avante se fijó por auto la programación de la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, para el día 28 de febrero de 2023 a las 9:00 am.

Una vez revisada el sistema de audiencias digital se observa que para dicha fecha y hora se encuentra la programación de diligencia dentro del proceso de radicación 170012333000202000160-00. Por lo anterior se hace necesario reprogramar la audiencia inicial dentro del proceso de la referencia.

Por lo anterior, se convoca a las partes a la realización de la Audiencia Inicial, la cual se reprogramará para el día **MIÉRCOLES PRIMERO (01) DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023) A LAS NUEVE DE LA MAÑANA (9:00AM)**.

Se le advierte a los apoderados de las partes que su asistencia es obligatoria, so pena de hacerse acreedores a las consecuencias pecuniarias adversas consagradas en el numeral 3° de la norma en cita.

De igual manera en caso de que se aporten dictámenes periciales; de conformidad con el artículo 228 en concordancia con el 110 del C.G.P se le dá traslado a las partes.

La audiencia se llevará a cabo de manera virtual, por el aplicativo TEAMS, sin embargo, si algunas de las partes lo requieren se hará de manera presencial, y debe justificar su necesidad.

De la misma manera se les requiere a los a apoderados de las entidades allegar correos electrónicos previamente a la celebración de la audiencia, para efectos de enviarles la invitación y las instrucciones para conectarse y participar.

**Notifíquese y cúmplase**



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

**Magistrado**

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS NOTIFICACIÓN POR ESTADO No.</p> <p>FECHA: 24/01/2023</p> <p>SECRETARIO</p>
---

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
Sala Sexta

**Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía**

Manizales, veintitrés (23) de noviembre dos mil veintitrés (2023).

**Medio de Control:** Popular  
**Radicación:** 17 001 33 33 004 2019-00494-02  
**Accionante (s):** Urías García Salazar y Otros  
**Accionado:** Municipio de Salamina - Caldas  
**Auto Sustanciación:** 009

**Asunto**

Una vez revisado el proceso de la referencia, y encontrándose para proferir sentencia de segunda instancia, conforme a la constancia secretarial que antecede. Antes de decidir sobre el medio de control, se hace necesario verificar la información señalada en la sustentación del recurso de apelación formulado por la entidad Empocaldas S.A. ESP; y el Municipio de Salamina- Caldas. Por tanto, se requerirá a dichas entidades para que remitan la siguiente información en el término de cinco (5) al recibido:

1. Deberán certificar sobre el estado del proceso contractual adelantado por las entidades, respecto a su competencia; a efecto de determinar la ejecución de las obras de infraestructura de la malla vial y reposición, optimización de acueducto y alcantarillado del sector de la Calle 3 entre Carrera 4 y 5 del barrio Alto en el municipio de Salamina, Caldas. A su vez, deberá allegar prueba de ello.

Es por ello que,

**Resuelve**

**PRIMERO:** Requiérase, al municipio de Salamina y la entidad Empocaldas S.A., ESP, para que dentro del término de cinco (5) días remitan la información solicitada en precedencia.

**SEGUNDO:** Una vez allegada la documentación requerida, continúese con el trámite procesal.

**Notifíquese y Cúmplase**

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS <u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u> No. FECHA: 24/01/2023 Secretario
--

