

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

Manizales, veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

A.I. 175

**Radicado:** 17-001-33-33-003-2012-00278-04  
**Naturaleza:** Reparación Directa  
**Demandante:** Juan Carlos Sánchez Cañón  
**Demandado:** Departamento de Caldas

Encontrándose a despacho el proceso de la referencia para resolver el recurso de alzada formulado en contra del auto que resolvió el incidente de liquidación de condena en abstracto, se advierte que, el proceso de marras, fue asignado por primera vez en trámite de segunda instancia al Despacho del Magistrado Augusto Morales Valencia, quien de hecho suscribió como ponente la sentencia de segunda instancia del 03 de diciembre de 2021 que dispuso la condena en abstracto que, vía incidente se discute en la presente ocasión.

Por lo anterior, cabe traer a colación los contenidos del artículo 8° del Acuerdo PSAA06-501 de 2006 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura "Por el cual se reglamenta el reparto de los asuntos de conocimiento de los Juzgados Administrativos", que establece:

*"8.5. POR ADJUDICACIÓN: Cuando un asunto fuere repartido **por primera vez en segunda instancia**, en todas las demás ocasiones en que deba volver al superior funcional, **el negocio corresponderá quien (sic) se le repartió inicialmente**. En tales eventos la dependencia encargada del reparto tendrá a su cargo el envío del expediente al funcionario competente y tomará la información correspondiente para hacer las compensaciones del caso (...)"*.

Así las cosas, se ordena **devolver** el expediente a la Oficina Judicial, para que se efectúe el reparto correctamente toda vez que, el Despacho del Magistrado Augusto Morales Valencia, es el que debe continuar tramitando el proceso del proceso por haberle sido asignado la primera vez que este fue repartido en segunda instancia.

CÚMPLASE

DOHOR EDWIN VARÓN VÍVAS  
Magistrado

17-001-23-33-000-2015-00091-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 389

**RECONÓCESE** personería a la abogada ÁNGELA MARÍA RODRÍGUEZ CAICEDO (C.C. 36'953.346 y T.P. N° 144.857) como apoderada de la UGPP, en los términos del poder a ella conferido /fls. 377-379/.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado Ponente**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE DECISIÓN UNITARIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

A.I. 176

**Radicado:** 17-001-23-33-000-2022-00101-00  
**Naturaleza:** Protección de Derechos e Intereses Colectivos  
**Demandantes:** Martha Beatriz López  
Juan Carlos Castaño  
Rubén Darío Murillo  
**Demandados:** Municipio de Chinchiná  
Corpocaldas  
Departamento de Caldas  
**Vinculados:** Margarita López Velásquez y otros.

El Despacho, mediante audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 01 de agosto de 2023, decretó prueba de oficio a cargo del departamento de Caldas, para lo cual otorgó el término de 15 días, no obstante, según constancia secretarial<sup>1</sup>, no ha dado cumplimiento a lo ordenado. Por lo anterior se le requiere para que en el término improrrogable de **cinco (05) días** presente un “*informe en el que en compañía de un equipo técnico, realice una inspección al camino referido en el escrito de la demanda, a efectos de establecer si:*

- *El camino ubicado en la vía que conduce entre la vereda el Chuscal y el municipio de Chinchiná se encuentra en predios de particulares.*
- *Indicación exacta del inicio y fin del camino, que parte desde la terminación de la vía principal que conduce desde la vereda el Chuscal al municipio de Chinchiná.*
- *Indicar las condiciones del camino como lo son, las medidas principales y si se encuentra habilitado o no para el tránsito de vehículos livianos, así mismo informar la existencia de algún tipo de riesgo en relación a deslizamientos y las causas de ello”.*

Por Secretaría comunicar la decisión.

Notifíquese

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

<sup>1</sup> Expediente digital: “057ConstanciaSecretarial”.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

A.I. 177

Radicado: 17-001-23-33-000-2023-00066-00  
Naturaleza: Incidente de Desacato  
Accionantes: Carlos Enrique Gómez Ortiz  
Accionadas: Municipio de Palestina  
Ministerio de Defensa - Policía Nacional  
Empresa de Transporte Autolujo S.A

Mediante fallo del 19 de mayo de 2023, se ordenó a Autolujo S.A *“el cumplimiento efectivo del artículo primero de la Resolución 588 de 2022, por lo que debe dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ejecutoria del fallo, adoptar, ejecutar y controlar las acciones pertinentes para que, en el despacho de los colectivos de turno, solo permanezcan dos vehículos de transporte público en la bahía ubicada en la calle 9 entre Carreras 8 y 9 al frente del despacho de la parroquia Santa Bárbara”*, ante el fallo referido no hubo apelación por las partes.

Ahora bien, mediante escrito presentado por la parte actora el 02 de agosto de 2023 informó acerca del incumplimiento de lo ordenado en el fallo referido.

Este Despacho el 11 de agosto de 2023 requirió a Luis Eduardo Galvis Ocampo en su calidad de Gerente de la Empresa de Transporte Autolujo S.A, para que diera cumplimiento al fallo. El requerimiento fue notificado a los correos electrónicos de la gerencia de la empresa accionada.

Por medio de escrito presentado el 16 de agosto de 2023 la empresa Autolujo S.A. informó que, el 14 de junio de 2023 la empresa acudió ante la alcaldía del municipio de Palestina para el cumplimiento de la Resolución 288 de 2023 en su artículo tercero en el que se establece que *“la zona será señalizada por la administración municipal”*, ante lo cual el 11 de julio de 2023 el municipio rindió respuesta indicando que el 17 de mismo mes y anualidad sería demarcada, sin embargo señaló que, a la fecha no se ha demarcado la zona comprendida entre la calle 8 entre las carreras 14 y 15, razón por la cual la empresa hace uso de la bahía de cargue de pasajeros ubicada en la calle 9 entre las carreras 8 y 9 toda vez que la administración municipal de Palestina no ha entregado a la gerencia de Autolujo S.A. la zona comprendida en la Resolución 288 de 2023.

Igualmente fue requerido el municipio de Palestina para que presentara un informe sobre las gestiones adelantadas para el cumplimiento de la Resolución 588 del 14 de septiembre de 2022 y la Resolución 228 del 22 de abril de 2023, ante lo cual, por medio de escrito presentado el 24 de agosto de 2023<sup>1</sup> informó que, por medio de oficio No. MP-SG-462-2023 se reiteró a la empresa de transporte la obligación del parqueo de los vehículos en espera en la calle 8 entre las carreras 14 y 15 del sector barrio la pista, zona ya señalizada por la administración, así mismo informó que, requirió nuevamente al inspector de policía con el propósito de realizar un control permanente con el fin de dar cumplimiento a cabalidad de los actos administrativos referidos.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que la parte incidentada a pesar del requerimiento realizado no ha acreditado el cumplimiento de lo ordenado por este Tribunal en la sentencia del 19 de mayo de 2023, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 29 de la Ley 393 de 1997, se dará apertura al incidente de desacato en contra del Gerente de la Empresa de Transporte Autolujo S.A Luis Eduardo Galvis Ocampo o quien haga sus veces, por incumplimiento de la decisión judicial.

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

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: DAR APERTURA** al incidente por desacato contra del Gerente de la Empresa de Transporte Autolujo S.A Luis Eduardo Galvis Ocampo o quien haga sus veces, por su incumplimiento del fallo de la acción de cumplimiento proferido el 19 de mayo de 2023.

**SEGUNDO:** De conformidad con el inciso segundo y tercero del artículo 129 del Código General del Proceso córrase traslado a la parte incidentada a fin de que en el término de tres (3) días, aporten y soliciten las pruebas que pretendan hacer valer.

**Notificar**



**DOHOR EDWIN VARÓN VÍVAS**  
**Magistrado**

---

<sup>1</sup> Expediente digital: " 044RespuestaRequerimientoMunicipioPalestina".

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

***Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía***

Manizales, veintiocho (28) de Agosto de dos mil veintitrés (2023).

Medio de control: Popular (Protección de los derechos e intereses Colectivos)  
Radicado: 170012333002023-00088-00  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis  
Demandados: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia TIC – Servicio de Emisoras Comunitarias de Neira – Palestina y Chinchiná - Caldas  
Acto Judicial: Auto sustanciación 157

**Asunto**

Procede el despacho a fijar fecha de audiencia de pacto de cumplimiento, dado que se encuentra vencido el término de traslado.

Conforme a la constancia secretarial visible, se tiene que las accionadas se notificaron del auto admisorio de la demanda, y dentro del término legal contestó la demanda el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia TIC. Los demás demandados no contestaron la demanda.

De otro lado, se encuentra que la presente acción fue notificada en debida forma a todos los sujetos procesales y se encuentra vencido el término de traslado, se procederá a fijar fecha de audiencia de pacto de cumplimiento, en concordancia con lo estipulado en la Ley 472 de 1998 que establece lo siguiente:

*“Artículo 27º.- Pacto de Cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatorio. La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurra en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo. Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presentan prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento. En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible. El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observaré vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas (...).”*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

***Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía***

Para tal efecto, la audiencia se llevará a cabo el DÍA MARTES DIEZ (10) DE OCTUBRE DE 2023, A LAS NUEVE (9:00) A.M. La audiencia se realizará en la modalidad no presencial, a través de comunicación simultánea o sucesiva, utilizando como herramienta tecnológica TEAMS.

Se podrán vincular a la audiencia de pacto de cumplimiento en el siguiente link:  
<https://call.lifesizecloud.com/19116809>

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**Primero:** Se cita audiencia de pacto de cumplimiento DÍA MARTES DIEZ (10) DE OCTUBRE DE 2023, A LAS NUEVE (9:00) A.M.

**Segundo:** Se reconoce personería para actuar a la abogada NOHORA OFELIA OTALORA CIFUENTES, portadora de la tarjeta profesional número T.P. No. 84.102 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar los intereses del MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES.

**Tercero:** Notifíquese de la presente decisión a las partes del proceso, por estado, según lo establecido según lo establecido en el artículo 201 de la ley 1437 del 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, advirtiéndoles que la asistencia a la audiencia es obligatoria, so pena de sanciones disciplinarias o consecuencias procesales.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No. 149

FECHA: 29/08/2023

Secretario (a)



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

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I.: 257**

**Asunto:** Termina proceso por pago  
**Medio de control:** Ejecutivo  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2018-00502-00  
**Demandantes:** Sandra María Melo Delgado  
Luis Eduardo Gómez Bastos  
Yesica Natalia Gómez Melo  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Salud y Protección Social

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n°044 del 25 de agosto de 2023**

Manizales, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

### **ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por el artículo 461 del Código General del Proceso (CGP)<sup>1</sup>, aplicable por remisión expresa de los artículos 298 y 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>2</sup>, en concordancia con el literal g) del numeral 2 del artículo 125 y el numeral 2 del artículo 243 de este mismo código, esta Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas procede a resolver sobre la solicitud de terminación del proceso ejecutivo promovido por los señores Sandra María Melo Delgado, Luis Eduardo Gómez Bastos y Yesica Natalia Gómez Melo contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social.

### **ANTECEDENTES**

#### **La demanda**

En ejercicio de este medio de control interpuesto el 18 de mayo de 2018<sup>3</sup>, se

---

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

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

<sup>3</sup> Página 3 del archivo n° 01 del expediente digital.



solicitó lo siguiente<sup>4</sup>:

1. Que se libre mandamiento de pago a favor de la parte accionante y en contra de la demandada, por los valores que a continuación se indican:

CONCEPTO	DEMANDANTE		
	Yesica Natalia Gómez Melo	Sandra María Melo Delgado	Luis Eduardo Gómez Bastos
<b>Perjuicios morales</b>	\$56'670.000 (100 salarios mínimos a la fecha de ejecutoria de la sentencia, que lo fue el 17 de mayo de 2012)	\$28'335.000 (50 salarios mínimos a la fecha de ejecutoria de la sentencia, que lo fue el 17 de mayo de 2012)	\$28'335.000 (50 salarios mínimos a la fecha de ejecutoria de la sentencia, que lo fue el 17 de mayo de 2012)
<b>Intereses moratorios por el no pago de perjuicios morales, causados entre el 17 de mayo de 2012 y el 28 de febrero de 2018</b>	\$128'264.103	\$67'091.883	\$67'091.883
<b>Perjuicios materiales</b>	\$134'522.731	\$302'154.080	-
<b>Intereses moratorios por el no pago de perjuicios materiales, causados entre el 17 de mayo de 2012 y el 28 de febrero de 2018</b>	\$318'524.256	\$715'443.438	-
<b>Daño a la salud</b>	\$226'680.000 (400 salarios mínimos a la fecha de ejecutoria de la sentencia, que lo fue el 17 de mayo de 2012)	-	-
<b>Intereses</b>	\$536'735.170	-	-

<sup>4</sup> Páginas 7 a 15 del archivo n° 01 del expediente digital.

<b>moratorios por el no pago de daño a la salud, causados entre el 17 de mayo de 2012 y el 28 de febrero de 2018</b>			
--	--	--	--

2. Que se libre mandamiento de pago a favor de la parte accionante y en contra de la demandada, por los intereses moratorios causados a futuro sobre las sumas señaladas, liquidados desde el 1º de marzo de 2018 hasta cuando se haga efectivo el pago total de la obligación.
3. Que se condene a la accionada al pago de las costas procesales causadas con ocasión de este proceso.

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

1. Mediante sentencia del 9 de abril de 2012, el Consejo de Estado revocó el fallo del 25 de julio de 2010 del Tribunal Administrativo de Caldas y declaró al ISS Seccional Caldas patrimonialmente responsable por los perjuicios sufridos por la parte actora con ocasión de la falla médica en que incurrió y que generó la pérdida de la visión de la entonces menor de edad Yesica Natalia Gómez Melo.
2. El ISS fue condenado a pagar a los demandantes, las siguientes sumas de dinero:

CONCEPTO	DEMANDANTE		
	Yesica Natalia Gómez Melo	Sandra María Melo Delgado	Luis Eduardo Gómez Bastos
<b>Perjuicios morales</b>	100 s.m.l.m.v.	50 s.m.l.m.v.	50 s.m.l.m.v.
<b>Perjuicios materiales</b>	\$134'522.731	\$302'154.080	-
<b>Daño a la salud</b>	400 s.m.l.m.v.	-	-

3. El fallo referido dispuso que el ISS debía dar cumplimiento a la orden judicial en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo (CCA)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Páginas 15 a 17 del archivo nº 01 del expediente digital.

<sup>6</sup> En adelante, CCA.

4. Dicha providencia quedó ejecutoriada el 17 de mayo de 2012.
5. Mediante Decreto 2013 de 2012 se dispuso la supresión y liquidación del ISS.
6. Los aquí ejecutantes se presentaron al proceso de liquidación de la entidad y mediante Resolución n° 009535 del 20 de marzo de 2015, la FIDUPREVISORA S.A., actuando como agente liquidador, dispuso reconocer y admitir el crédito en la categoría de crédito quirografario, por el valor neto y sólo con intereses moratorios hasta la fecha de expedición y publicación del Decreto 2013 de 2012, desconociendo la orden judicial dada con anterioridad a dicho decreto.
7. El cierre de la liquidación se produjo el 31 de marzo de 2015 y, como consecuencia de ello, se extinguió jurídicamente el ISS, dejando de existir como sujeto de derechos y obligaciones a partir del 1º de abril de 2015.
8. A la fecha de presentación de la demanda ejecutiva, los ejecutantes no han recibido el pago de sus acreencias y el patrimonio autónomo de remanentes del ISS se ha limitado a responder que se trata de créditos de quinta categoría o quirografarios.
9. Con anterioridad al cierre del proceso liquidatorio, el ISS suscribió contrato de fiducia mercantil con FIDUAGRARIA S.A., a través del cual se constituyó el fideicomiso denominado PAR ISS en liquidación, respecto del cual la sociedad dice actuar única y exclusivamente como administradora y vocera y no como continuadora del proceso liquidatorio ni mucho menos como sucesora procesal o subrogataria de la extinta entidad.
10. Con sentencia del 15 de diciembre de 2015 en acción de cumplimiento, el Consejo de Estado ordenó al Gobierno Nacional la subrogación de las obligaciones del ISS en relación con las condenas de tipo contractual y extracontractual.
11. En cumplimiento de dicha sentencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1051 de 2016, con el cual estableció que la competencia para el pago de las sentencias derivadas de obligaciones contractuales y extracontractuales a cargo del ISS liquidado, sería del Ministerio de Salud y Protección Social.

12. Mediante oficio del 23 de marzo de 2018, la parte ejecutante presentó reclamación al Ministerio de Salud y Protección Social, tendiente al pago de los dineros adeudados.
13. Con oficio del 10 de abril de 2018, el Ministerio de Salud y Protección Social remitió la reclamación al PAR ISS liquidado.
14. Por oficio del 26 de abril de 2018, el PAR ISS liquidado respondió nuevamente que no era continuador del proceso liquidatorio ni sucesor procesal de la extinta entidad y que se encontraba conformando la carpeta para estudio del crédito, acusando recibido de los documentos allegados, lo cual demuestra que apenas se estaba realizando una actuación que debió hacerse desde el año 2012 cuando se radicó la documentación correspondiente.
15. El Ministerio de Salud y Protección Social es la entidad que por disposición legal es en la actualidad la entidad obligada a pagar la obligación clara, expresa y exigible ordenada en la sentencia que pretende ejecutarse.

La parte demandante invocó como fundamentos de derecho las siguientes disposiciones<sup>7</sup>: Decreto 1051 de 2016: artículo 1; CPACA: artículos 297 y 298; y CGP: artículos 26, 82, 305, 306, 422 y siguientes.

### **Trámite procesal inicial**

Para conocer del asunto, el expediente fue repartido al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales el 18 de mayo de 2018<sup>8</sup>; despacho que declaró su falta de competencia para conocer del asunto a través de auto del 1º de octubre de 2018<sup>9</sup>.

El 17 de octubre de 2018 se sometió a nuevo reparto el expediente, correspondiendo su conocimiento al suscrito Magistrado<sup>10</sup>, a cuyo Despacho fue allegado el 30 de noviembre del mismo año<sup>11</sup>.

Con auto del 15 de febrero de 2019<sup>12</sup>, en Sala de Decisión se negó el mandamiento de pago solicitado, por considerar que la sentencia no era exigible mediante proceso ejecutivo, en tanto el crédito ya había sido

---

<sup>7</sup> Página 18 del archivo nº 01 del expediente digital.

<sup>8</sup> Página 3 del archivo nº 01 del expediente digital.

<sup>9</sup> Páginas 157 a 159 del archivo nº 01 del expediente digital.

<sup>10</sup> Página 2 del archivo nº 01 del expediente digital.

<sup>11</sup> Página 165 del archivo nº 01 del expediente digital.

<sup>12</sup> Páginas 1 a 13 del archivo nº 02 del expediente digital.

reconocido dentro del proceso liquidatorio del ISS, por lo que librar mandamiento de pago implicaría la coexistencia de dos cobros por la misma obligación a cargo de la masa de liquidación del ISS, desconociendo así la prelación de créditos prevista para este tipo de asuntos.

Contra la anterior decisión, la parte actora interpuso oportunamente recurso de apelación<sup>13</sup>.

### **Mandamiento de pago**

Por auto del 3 de agosto de 2020<sup>14</sup>, el Consejo de Estado revocó la providencia proferida por este Tribunal y, en su lugar, libró mandamiento de pago contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y a favor de la parte ejecutante, por las siguientes sumas y conceptos:

1. A favor de Yesica Natalia Gómez Melo:
  - a) \$56'670.000, correspondientes a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 2012, por concepto de perjuicios morales.
  - b) \$134'522.731, por concepto de perjuicios materiales.
  - c) \$226'680.000, correspondientes a los 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 2012 por concepto de daño a la salud.
  - d) Por los intereses moratorios que se causen sobre las anteriores sumas desde la presentación de la demanda hasta cuando se haga efectivo el pago.
2. A favor de Sandra María Melo Delgado:
  - a) \$28'335.000, correspondientes a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 2012, por concepto de perjuicios morales.
  - b) \$302'154.080, por concepto de perjuicios materiales.
  - c) Por los intereses moratorios que se causen sobre las anteriores sumas desde la presentación de la demanda hasta cuando se haga efectivo el pago.

3. A favor de Luis Eduardo Gómez Bastos:

---

<sup>13</sup> Páginas 14 a 16 del archivo nº 02 del expediente digital.

<sup>14</sup> Páginas 119 a 128 del archivo nº 02 del expediente digital.

- a) \$28'335.000, correspondientes a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 2012, por concepto de perjuicios morales.
- b) Por los intereses moratorios que se causen sobre las anteriores sumas desde la presentación de la demanda hasta cuando se haga efectivo el pago.

Lo anterior, con fundamento en lo siguiente.

Explicó que tratándose del pago de obligaciones a cargo de entidades en liquidación, el artículo 32 del Decreto 254 de 2000 establece que aquél se hará con cargo a la masa de liquidación y de conformidad con las normas que regulan la prelación de créditos, por lo que no podría la parte interesada, en principio, ejecutar de forma individual su crédito por fuera del proceso de liquidación del ISS.

No obstante lo anterior, indicó que en el marco del proceso de liquidación del ISS y mediante Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 de 2016, el Gobierno Nacional acató sentencia proferida por el Consejo de Estado en acción de cumplimiento, y dispuso que sería el Ministerio de Salud y Protección Social la entidad encargada de asumir el pago de las sentencias condenatorias contra el ISS, derivadas de obligaciones contractuales y extracontractuales; y que el análisis de procedencia y/o exigibilidad y el trámite de pago podía hacerlo dicho ministerio o a través del PAR constituido por el liquidador del extinto ISS.

Sostuvo que el Decreto 1051 de 2016 le otorgó al acreedor la opción de pretender el pago directamente a través del Ministerio de Salud y Protección Social o mediante el PAR, por lo que no es obligación que los acreedores persigan el pago de su crédito dentro del proceso de liquidación.

Expuso entonces que conforme al Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 de 2016, existe una regla especial para el pago de sentencias condenatorias contra el ISS, con cargo al Ministerio de Salud y Protección Social y por fuera del proceso de liquidación.

Señaló que el término de caducidad no puede contabilizarse a partir de la fecha en que se hizo exigible la obligación contra el ISS, sino desde el día siguiente a la publicación del Decreto 541 de 2016 (6 de abril de 2016), que fue cuando el Ministerio de Salud y Protección Social asumió como deudor de dichas obligaciones, pues antes de ello, no era posible iniciar trámite ejecutivo alguno por encontrarse pendiente el proceso liquidatorio.

Aclaró que en la medida en que el ISS entró en proceso de liquidación con la expedición del Decreto 2013 de 2012, no es procedente reconocer intereses moratorios en los términos pretendidos por la parte actora, pues no es posible reconocer intereses respecto de obligaciones que entraron a conformar el inventario de pasivos de la entidad, toda vez que con la apertura del proceso de liquidación se suspendieron sus actividades y se hizo imposible que los demandantes pudieran iniciar un proceso ejecutivo por fuera de la liquidación para perseguir el pago de su acreencia.

En ese entendimiento, sostuvo que las obligaciones deben ser reconocidas en el mismo estado en que se encontraban dentro del proceso de liquidación, es decir, sin el reconocimiento de intereses, pues la subrogación del deudor de la obligación no tiene la virtualidad de modificar su contenido.

Afirmó que tampoco es procedente ordenar el pago de intereses moratorios desde el 1º de marzo de 2018 hasta cuando se haga efectivo el pago total de la obligación, teniendo en cuenta que si bien la parte actora manifestó que presentó solicitud de pago ante el Ministerio de Salud el 23 de marzo de 2018, lo cierto es que no acreditó dicha circunstancia en debida forma.

Por lo tanto, indicó que en atención a lo dispuesto por el artículo 1.608 del Código Civil, sólo se ordenaría el pago de intereses comerciales moratorios a la tasa establecida por el artículo 884 del Código de Comercio, desde la fecha de presentación de la demanda y hasta la fecha del pago total de la obligación.

Finalmente consideró necesario comunicar la decisión al agente liquidador del ISS, con el fin de que conociera que los créditos reconocidos mediante la Resolución nº 9535 del 20 de marzo de 2015, ya están siendo cobrados al Ministerio de Salud y Protección Social a través de este ejecutivo. Lo anterior, para evitar que el pago se reclamara por dos vías diferentes.

### **Trámite procesal subsiguiente**

El 16 de febrero de 2021, el Despacho dictó auto de estése a lo dispuesto por el Consejo de Estado<sup>15</sup>.

Con auto del 5 de agosto de 2021<sup>16</sup>, el suscrito Magistrado requirió a la Secretaría de la Sección Tercera – Subsección B del Consejo de Estado para que precisara la fecha en la cual realizó la notificación ordenada en el auto

---

<sup>15</sup> Página 138 del archivo nº 02 del expediente digital.

<sup>16</sup> Archivo nº 19 del expediente digital.

del 3 de agosto de 2020 proferido por dicha Corporación en este proceso, adjuntando los respectivos comprobantes del envío del mensaje de datos. Así mismo, para que informara si a la fecha había recibido algún memorial por parte de la entidad demandada y/o de los demás intervinientes y, en caso afirmativo, aportara tales archivos.

En la misma providencia, el Despacho ordenó a la Secretaría de este Tribunal realizar debidamente la notificación del auto del 16 de febrero de 2021 de estése a lo dispuesto por el Consejo de Estado, por advertir que el mismo había sido notificado sólo a la parte demandante, pese a que la parte accionada y los demás intervinientes habían sido notificados del auto que libró mandamiento de pago y, por lo tanto, también debían conocer la citada determinación.

El 9 de agosto de 2021, la Secretaría de la Sección Tercera – Subsección B del Consejo de Estado informó que la notificación del auto que libró mandamiento de pago se realizó el 26 de noviembre de 2020 a las cuentas destinadas para recibir notificaciones judiciales<sup>17</sup>. Adicionalmente indicó que revisada la plataforma de SAMAI, no observaba que las partes se hubiesen manifestado al respecto.

### **Contestación de la demanda**

La Nación – Ministerio de Salud y Protección Social no contestó la demanda, según se corroboró con respuesta de la Secretaría de la Sección Tercera – Subsección B del Consejo de Estado del 9 de agosto de 2021<sup>18</sup>.

### **Traslado de excepciones**

Al no haber contestación de la demanda ni excepciones propuestas, no se surtió traslado alguno.

### **Auto que ordena seguir adelante la ejecución**

Mediante auto del 1º de octubre de 2021<sup>19</sup>, en Sala de Decisión se dispuso seguir adelante con la ejecución contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, para el cumplimiento de la sentencia proferida el 9 de abril de 2012 por el Consejo de Estado, de la manera dispuesta por dicha Corporación en el auto que libró mandamiento de pago, esto es:

---

<sup>17</sup> Archivo nº 22 del expediente digital.

<sup>18</sup> Archivo nº 22 del expediente digital.

<sup>19</sup> Archivo nº 35 del expediente digital.



CONCEPTO	DEMANDANTE		
	Yesica Natalia Gómez Melo	Sandra María Melo Delgado	Luis Eduardo Gómez Bastos
<b>Perjuicios morales</b>	\$56'670.000, correspondientes a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 2012	\$28'335.000, correspondientes a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 2012	\$28'335.000, correspondientes a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 2012
<b>Perjuicios materiales</b>	\$134'522.731	\$302'154.080	-
<b>Daño a la salud</b>	\$226'680.000, correspondientes a los 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 2012	-	-
<b>Intereses moratorios</b>	Por los que se causen sobre las anteriores sumas desde la presentación de la demanda hasta cuando se haga efectivo el pago		

Adicionalmente, se ordenó liquidar el crédito, conforme lo dispone el artículo 446 del CGP; se negó la medida cautelar solicitada por la parte ejecutante; se condenó en costas a la parte ejecutada y se fijaron como agencias en derecho, el 3% del valor de la suma determinada a pagar.

### **Recurso de apelación contra el auto que ordenó seguir adelante la ejecución**

Inconforme con la decisión adoptada por este Tribunal, la parte demandada interpuso recurso de apelación<sup>20</sup>; cuya concesión fue negada con auto del 4 de noviembre de 2021<sup>21</sup>, luego de haberse surtido el traslado correspondiente a la parte actora<sup>22</sup>.

### **Presentación de la liquidación del crédito**

Atendiendo lo expuesto en el auto del 1º de octubre de 2021, la parte ejecutante presentó liquidación del crédito el 14 de octubre de 2021<sup>23</sup>, con corte a 30 de septiembre de 2021, en los siguientes términos:

<sup>20</sup> Archivo nº 39 del expediente digital.

<sup>21</sup> Archivo nº 50 del expediente digital.

<sup>22</sup> Archivos nº 42 y 43 del expediente digital.

<sup>23</sup> Archivos nº 40 y 41 del expediente digital.

CONCEPTO	DEMANDANTE		
	Yesica Natalia Gómez Melo	Sandra María Melo Delgado	Luis Eduardo Gómez Bastos
Perjuicios morales	\$56'670.000	\$28'335.000	\$28'335.000
Intereses moratorios por los perjuicios morales adeudados	\$39'251.153	\$19'625.565	\$19'625.565
Perjuicios materiales	\$134'522.731	\$302'154.080	-
Intereses moratorios por los perjuicios materiales adeudados	\$93'174.008	\$213'076.889	-
Daño a la salud	\$226'680.000	-	-
Intereses moratorios por el daño a la salud adeudado	\$164'411.004	-	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>\$714'708.896</b>	<b>\$563'191.534</b>	<b>\$47'960.565</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$1.325'860.995</b>		

### Traslado de la liquidación del crédito presentada

El 18 de noviembre de 2021, la Secretaría de esta Corporación corrió traslado a la parte ejecutada de la liquidación del crédito aportada por la parte demandante<sup>24</sup>.

### Objeciones a la liquidación del crédito presentada

Contra la liquidación del crédito presentada por la parte demandante, la entidad accionada presentó objeciones el 23 de noviembre de 2021<sup>25</sup>, allegando la siguiente liquidación alternativa:

CONCEPTO	DEMANDANTE		
	Yesica Natalia Gómez Melo	Sandra María Melo Delgado	Luis Eduardo Gómez Bastos
Perjuicios morales	\$56'670.000	\$28'335.000	\$28'335.000

<sup>24</sup> Archivos n° 52 y 53 del expediente digital.

<sup>25</sup> Archivos n° 54 y 55 del expediente digital.

<b>Intereses moratorios por los perjuicios morales adeudados, liquidados desde el 18 de mayo de 2012 hasta el 27 de septiembre de 2012</b>	\$5'641.982,05	\$2'820.991	\$2'820.991
<b>Perjuicios materiales</b>	\$134'522.731	\$302'154.080	-
<b>Intereses moratorios por los perjuicios materiales adeudados, liquidados desde el 18 de mayo de 2012 hasta el 27 de septiembre de 2012</b>	\$13'392.885,73	\$30'082.016	-
<b>Daño a la salud</b>	\$226'680.000	-	-
<b>Intereses moratorios por el daño a la salud adeudado, liquidados desde el 18 de mayo de 2012 hasta el 27 de septiembre de 2012</b>	\$22'567.928,22	-	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>\$459'475.527</b>	<b>\$363'392.087</b>	<b>\$31'155.991</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$854'023.605</b>		

Expuso que al realizar consulta con el Área de Sentencias del Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR ISS en Liquidación, representado por FIDUAGRARIA S.A., se remitió la liquidación de la sentencia conforme a la Resolución nº 009535 del 20 de marzo de 2015, que se encuentra en firme y goza de presunción de legalidad.

Indicó que los pagos de las sentencias a cargo del extinto ISS los ha realizado el PAR ISS, atendiendo la prelación de la obligación, la oportunidad en su reclamación y la disponibilidad de recursos.

Adujo que los intereses de mora son inaplicables a los trámites de

liquidación forzosa, como fue la del ISS, que en reiterada jurisprudencia se ha catalogado como fuerza mayor y, por lo tanto, no puede interpretarse como causal de incumplimiento en el pago de obligaciones que genere la acusación de intereses moratorios, pues la misma tiene un fundamento legal que emana del proceso liquidatorio.

### **Pronunciamiento frente a las objeciones a la liquidación del crédito presentada**

El 3 de diciembre de 2021, la parte ejecutante solicitó rechazar la objeción presentada por la entidad demandada<sup>26</sup>, aduciendo de un lado, que se trata de un proceso ejecutivo con fundamento en los Decretos 541 del 6 de abril de 2016 y 1051 del 27 de junio de 2016, y de otro, que los argumentos sustentados en la liquidación realizada por el PAR ISS mediante la Resolución nº 9535 del 20 de marzo de 2015, carecen de viabilidad frente a un proceso que es completamente diferente, tal como se desprende de la decisión adoptada por el Consejo de Estado al momento de resolver el recurso de apelación interpuesto contra el auto que negó el mandamiento de pago y en la que se dieron las pautas para la liquidación del crédito.

### **Trámite posterior a la liquidación del crédito**

El 9 de diciembre de 2021, el expediente pasó a Despacho para resolver sobre la liquidación del crédito y las objeciones presentadas contra ésta<sup>27</sup>.

El 10 de febrero de 2022, el abogado de los demandantes elevó petición con la cual solicitó le fuera concedida una cita con el suscrito Magistrado “(...) a la mayor brevedad posible; con el fin poner en su conocimiento, **HECHOS GRAVES** que pueden estar originando la injustificada demora en el trámite del presente proceso y que eventualmente pondrían en tela de juicio la transparencia y honestidad de ese Honorable Tribunal”<sup>28</sup>.

En relación con la citada solicitud, la Secretaría del Tribunal informó a este Despacho el 11 de febrero de 2022<sup>29</sup>.

Con auto del 14 de febrero de 2022<sup>30</sup>, el Despacho negó la solicitud de audiencia y, en su lugar, instó al señor apoderado de los actores para que en el evento que conociera alguna situación que eventualmente pudiera

---

<sup>26</sup> Archivo nº 56 del expediente digital.

<sup>27</sup> Archivo nº 57 del expediente digital.

<sup>28</sup> Archivos nº 58 a 61 del expediente digital.

<sup>29</sup> Archivo nº 62 del expediente digital.

<sup>30</sup> Archivo nº 63 del expediente digital.

constituir un delito o una falta disciplinaria originados en el marco de este trámite judicial, lo manifestara así por escrito, allegando las pruebas que estimara pertinentes, para que este Magistrado le diera el trámite correspondiente, fuera poniéndolo en conocimiento de las autoridades competentes o iniciando internamente el proceso disciplinario a que hubiera lugar.

### **Modificación liquidación del crédito**

Mediante auto del 22 de febrero de 2022<sup>31</sup>, el Despacho negó la objeción formulada por la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social frente a la liquidación del crédito presentada por la parte actora; modificó ésta y aprobó la siguiente realizada en asocio con el Contador del Tribunal Administrativo:

CONCEPTO	DEMANDANTE		
	Yesica Natalia Gómez Melo	Sandra María Melo Delgado	Luis Eduardo Gómez Bastos
<b>Perjuicios Morales</b>	\$56'670.000	\$28'335.000	\$28'335.000
<b>Intereses por Perjuicios Morales</b>	\$46'619.112,28	\$23'309.556,14	\$23'309.556,14
<b>Perjuicios Materiales</b>	\$134'522.731	\$302'154.080	-
<b>Intereses por Perjuicios Materiales</b>	\$110'664.025,07	\$248'564.584,11	-
<b>Daño a la Salud</b>	\$226'680.000	-	-
<b>Intereses por Daño a la Salud</b>	\$186'476.449,12	-	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>\$761'632.317,47</b>	<b>\$602'363.220,25</b>	<b>\$51'644.556,14</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$1.415'640.094</b>		

### **Recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto que modificó la liquidación del crédito**

Inconforme con la decisión adoptada por este Tribunal, la parte demandada interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación<sup>32</sup>. Luego de haberse surtido el traslado correspondiente a la parte actora<sup>33</sup>, la cual se

<sup>31</sup> Archivo nº 65 del expediente digital.

<sup>32</sup> Archivo nº 68 del expediente digital.

<sup>33</sup> Archivo nº 69 del expediente digital.

pronunció al respecto<sup>34</sup>, el Despacho negó la reposición de la providencia recurrida con auto del 22 de marzo de 2022<sup>35</sup>, en el cual además, concedió apelación.

### **Solicitud de terminación por pago**

Encontrándose pendiente de resolver el recurso de apelación presentado por la entidad demandada contra el auto que modificó la liquidación del crédito, la parte actora presentó solicitud de terminación por pago<sup>36</sup>, manifestando haber celebrado contrato de transacción con la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, en el cual ésta, a través del Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS liquidado, se obligó a cancelar la suma de \$1.250'000.000 a favor de los accionantes; valor que corresponde al pago total de la obligación, incluyendo las costas del proceso.

Adjuntó copia del extracto del Banco Caja Social, en el cual consta el giro a la cuenta de ahorros del apoderado de los demandantes, de la suma de \$1.222'846.126. Aclaró que la diferencia entre el valor acordado y el pagado corresponde a los descuentos de ley que realizan todas las entidades del Estado.

Afirmó finalmente que la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social había quedado a paz y salvo por todo concepto que le correspondiere a los demandantes en este proceso.

### **Devolución expediente a Tribunal**

Con auto del 26 de enero de 2023<sup>37</sup>, el Consejo de Estado ordenó devolver el expediente al Tribunal para resolver la solicitud de terminación del proceso ejecutivo por pago.

### **Paso a Despacho para resolver**

El 22 de febrero de 2023 el Consejo de Estado devolvió el expediente al Tribunal<sup>38</sup>, el cual pasó a Despacho para resolver el 23 de mayo de 2023<sup>39</sup>.

### **Requerimiento**

---

<sup>34</sup> Archivo nº 71 del expediente digital.

<sup>35</sup> Archivo nº 75 del expediente digital.

<sup>36</sup> Archivo nº 80 del expediente digital.

<sup>37</sup> Archivo nº 84 del expediente digital.

<sup>38</sup> Archivos nº 85 a 88 del expediente digital.

<sup>39</sup> Archivo nº 89 del expediente digital.

Por auto del 25 de mayo de 2023<sup>40</sup>, el despacho sustanciador requirió a la parte actora para que allegara el contrato de transacción suscrito con la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, así como los demás documentos relacionados con aquel y con el pago realizado.

### **Respuesta a requerimiento**

El 16 de junio de 2023<sup>41</sup>, el apoderado de la parte actora allegó nuevamente solicitud de terminación del proceso ejecutivo por pago<sup>42</sup>, para lo cual adjuntó contrato de transacción<sup>43</sup> así como extracto del Banco Caja Social en relación con el pago realizado<sup>44</sup>.

### **Nuevo paso a Despacho para resolver**

El 20 de junio de 2023, el expediente pasó nuevamente a Despacho para resolver<sup>45</sup>.

## **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

Como formas anormales de terminación de los procesos, el CGP contempla la transacción, el desistimiento y el pago total de la obligación. Respecto de este último, el artículo 461 señala lo siguiente:

**ARTÍCULO 461. TERMINACIÓN DEL PROCESO POR PAGO.** *Si antes de iniciada la audiencia de remate, se presentare escrito proveniente del ejecutante o de su apoderado con facultad para recibir, que acredite el pago de la obligación demandada y las costas, el juez declarará terminado el proceso y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros, si no estuviere embargado el remanente.*

*Si existieren liquidaciones en firme del crédito y de las costas, y el ejecutado presenta la liquidación adicional a que hubiere lugar, acompañada del título de consignación de dichos valores a órdenes del juzgado, el juez declarará terminado el proceso una vez sea aprobada aquella, y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros, si no estuviere embargado el remanente.*

---

<sup>40</sup> Archivo nº 90 del expediente digital.

<sup>41</sup> Archivo nº 94 del expediente digital.

<sup>42</sup> Archivo nº 95 del expediente digital.

<sup>43</sup> Páginas 1 a 9 del archivo nº 97 del expediente digital.

<sup>44</sup> Páginas 10 a 12 del archivo nº 97 del expediente digital.

<sup>45</sup> Archivo nº 98 del expediente digital.

*Cuando se trate de ejecuciones por sumas de dinero, y no existan liquidaciones del crédito y de las costas, podrá el ejecutado presentarlas con el objeto de pagar su importe, acompañadas del título de su consignación a órdenes del juzgado, con especificación de la tasa de interés o de cambio, según el caso. Sin que se suspenda el trámite del proceso, se dará traslado de ella al ejecutante por tres (3) días como dispone el artículo 110; objetada o no, el juez la aprobará cuando la encuentre ajustada a la ley.*

*Cuando haya lugar a aumentar el valor de las liquidaciones, si dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del auto que las apruebe no se hubiere presentado el título de consignación adicional a órdenes del juzgado, el juez dispondrá por auto que no tiene recursos, continuar la ejecución por el saldo y entregar al ejecutante las sumas depositadas como abono a su crédito y las costas. Si la consignación se hace oportunamente el juez declarará terminado el proceso y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros, si no estuviere embargado el remanente.*

*Con todo, continuará tramitándose la rendición de cuentas por el secuestre si estuviere pendiente, o se ordenará rendirlas si no hubieren sido presentadas.*

De conformidad con lo anterior, para terminar un proceso por el pago total de la obligación se deben cumplir dos presupuestos, a saber: **i)** que la parte ejecutante o su apoderado, siempre que tenga la facultad para recibir, pruebe el pago efectivo de la deuda que originó el proceso ejecutivo; y **ii)** que la solicitud de terminación se presente antes de iniciada la audiencia de remate.

Al revisar el expediente, la Sala advierte que se cumplen los presupuestos descritos en la norma anterior para terminar el proceso ejecutivo por pago total de la obligación.

En efecto, se observa que: **i)** dentro de las facultades conferidas al apoderado de los demandantes, señor Guillermo Jiménez Jaramillo, se encuentra la de recibir<sup>46</sup>; **ii)** con la solicitud de terminación del proceso, dicho abogado anexó no sólo el contrato de transacción<sup>47</sup> sino además el extracto de la cuenta de ahorros que tiene a su nombre en el Banco Caja Social<sup>48</sup>, en el cual se informa que el 9 de septiembre de 2022, se recibió transferencia por valor de \$1.222'846.126; **iii)** de conformidad con el contrato de transacción suscrito entre las partes, los demandantes renunciaron a cualquier otro valor reconocido en este proceso ejecutivo, por lo que se entenderá que la entidad accionada no adeuda suma por concepto de costas; y **iv)** el proceso ejecutivo

---

<sup>46</sup> Páginas 4 y 5 del archivo nº 01 del expediente digital.

<sup>47</sup> Páginas 1 a 9 del archivo nº 97 del expediente digital.

<sup>48</sup> Página 2 del archivo nº 80 del expediente digital y páginas 10 a 12 del archivo nº ibidem.



no había avanzado hasta la audiencia de remate, por lo que la radicación del memorial se realizó en término.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS,*

### RESUELVE

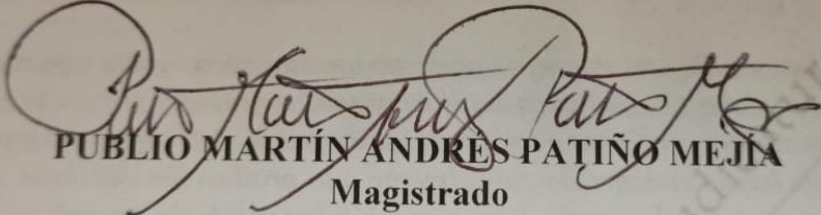
**Primero. DAR por terminado** el proceso ejecutivo promovido por los señores Sandra María Melo Delgado, Luis Eduardo Gómez Bastos y Yesica Natalia Gómez Melo contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, para el cumplimiento de la sentencia proferida el 9 de abril de 2012 por el Consejo de Estado, por cumplirse los supuestos contemplados en el artículo 461 del CGP para la terminación por pago de la obligación.

**Segundo. HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*”.

**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 149

FECHA: 29/08/2023



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



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I.: 256**

**Asunto:** Rechaza pretensión y remite por falta de competencia  
**Medio de control:** Protección de los derechos e intereses colectivos  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2023-00134-00  
**Accionante:** Carlos Andrés Quintero Orozco  
**Accionado:** Municipio de Marulanda, Caldas, Corporación Autónoma Regional de Caldas-Corpocaldas, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta nº044 del 25 de agosto de 2023**

Manizales, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

### **ASUNTO**

Se decide sobre la admisión de la acción popular interpuesta por el señor Carlos Andrés Quintero Orozco contra el Municipio de Marulanda, Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas-Corpocaldas, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

### **ANTECEDENTES**

En escrito que obra en el expediente electrónico, la parte actora radicó demanda de Protección de los derechos e intereses colectivos contra el Municipio de Marulanda, Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas-Corpocaldas, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al considerar que se encuentran vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el goce de un ambiente sano, el uso planificado del ambiente y preservación del equilibrio ecológico, por la ausencia de planes de restauración y reforestación de la totalidad de los predios adquiridos por el Municipio de Marulanda, Caldas, para protección hídrica y ambiental.

Como fundamento de la solicitud de protección de los derechos e intereses colectivos afirmó que en los predios adquiridos por el Municipio de

Marulanda, Caldas, con el propósito de salvaguardar y potenciar los afluentes del Rio Guarinó, no se han implementado los programas de reforestación que permitan recuperar estas zonas y fortalecer sus cuencas hidrográficas.

Refirió que por el contrario, se ha continuado con la práctica de la ganadería extensiva en dichos territorios, sin que exista una verdadera vigilancia y control por parte de la entidad territorial.

En las pretensiones de la demanda se solicita declarar la vulneración de los derechos colectivos y que se ordene al Municipio de Marulanda, Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible implementar los planes de restauración y reforestación de la totalidad de los predios adquiridos por el Municipio de Marulanda Caldas, para protección hídrica y ambiental.

Así mismo solicitó al MUNICIPIO DE MARULANDA, CALDAS, y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS, dar aplicación al artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en relación con la inversión anual del porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes, para que se continúe con la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos del ente territorial.

Finalmente pidió ordenar la conformación de una Veeduría Ambiental en el municipio de Marulanda, Caldas, en la que intervenga la autoridad ambiental, la Personería Municipal e integrantes de la propia comunidad, donde se realice una verdadera y efectiva vigilancia y control sobre las áreas de conservación del municipio y que se compulsen copias a los diferentes entes de control para que se determine el tipo de responsabilidad en que incurrieron los funcionarios competentes de las entidades demandadas.

Por auto del 28 de julio de 2023 el Magistrado ponente ordenó la corrección de la demanda, específicamente en relación con la demostración de envío de las solicitudes que debieron remitirse a las autoridades demandadas Municipio de Marulanda, Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como lo dispone el inciso tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

Así mismo, respecto de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan la demanda contra la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Caldas -Corpocaldas, toda vez que en el capítulo de hechos del escrito de demanda únicamente se hace referencia a denuncias radicadas por el actor popular en las mencionadas entidades en relación con las acciones y omisiones del Municipio de Marulanda, Caldas, y las obligaciones de reforestación en su jurisdicción, sin especificar las circunstancias por las cuales el Ministerio y la Corporación Autónoma

demandados vulneran derechos colectivos en el presente asunto.

La parte demandante radicó escrito de corrección de la demanda (archivo 21) en el que indicó que aunque no han transcurrido los 15 días para que Corpocaldas y el Municipio de Marulanda, Caldas, den respuesta a la petición, solicita que por excepción se dé aplicación al inciso final del artículo 144 del CPACA.

Agregó que si bien la petición impetrada a la administración municipal no contiene la pretensión de aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, esta es una obligación legal que compete a los municipios, por lo que solicitó que con fundamento en las facultades ultra y extra petita de las que goza el Juez Constitucional en las Acciones Populares, al momento de proferir sentencia sea considerada favorablemente esta pretensión.

Finalizó expresando que para demostrar las acciones u omisiones de las entidades demandadas se hizo una descripción detallada en los hechos décimo cuarto y décimo sexto de la demanda inicial.

## **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

### **1.- Sobre la admisión de la demanda**

En relación con este aspecto, el artículo 20 de la Ley 472 de 1998 dispone lo siguiente:

*“ARTICULO 20. ADMISIÓN DE LA DEMANDA. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión.*

*Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará”*  
*/Negrilla de la Sala/.*

Por su parte, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 dispone sobre el presente medio de control:

*“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las*

*cosas a su estado anterior cuando fuere posible (...)*

*Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.” (Resalta el Tribunal)*

Dicho requisito se reitera en el artículo 161 numeral 4 del mismo estatuto que prescribe que *“Cuando se pretenda la protección de los derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código”*.

En el caso concreto, la Sala de decisión advierte que en la orden de corrección se solicitó al demandante acreditar el mencionado requisito de procedibilidad respecto de Corpocaldas y el Municipio de Marulanda, Caldas, en relación con la pretensión de aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en punto a la inversión anual del porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes, para que se continúe con la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos del mencionado municipio.

Frente a lo anterior el actor popular informó lo siguiente:

*“Este accionante considera, que si bien la petición impetrada a la administración municipal no contine dicha pretensión, esta es una obligación legal que compete a los municipios, y más aún para el caso objeto de esta demanda, donde se ha comprobado sumariamente que todos los predios que posee el municipio de Marulanda, se han adquirido en virtud del artículo 111 de la Ley 99 de 1993; por lo que de manera respetuosa solicito al Honorable Magistrado, que con fundamento en las facultades ultra y extra petita de las que goza el Juez Constitucional en las Acciones Populares, al momento de proferir sentencia sea considerada favorablemente esta pretensión. Habida cuenta que con ello, se garantizará el cumplimiento de la prerrogativa Constitucional de proteger las riquezas naturales de la Nación”*

Con base en el mandato del artículo 144 del CPACA, la Sala no encuentra sustento alguno que avale la ausencia del requisito en mención, tal como lo exige la norma, y tampoco advierte la Sala del relato de los hechos o los documentos aportados la inminencia de un perjuicio irremediable que

legítima tal omisión, todo lo cual conlleva al rechazo de la demanda respecto de Corpocaldas y el Municipio de Marulanda, Caldas, en relación con la pretensión de aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en punto a la inversión anual del porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes.

De acuerdo con lo anterior, las pretensiones restantes sobre las cuales se tramitaría el presente asunto son las siguientes:

*PRIMERA: Se declare que el MUNICIPIO DE MARULANDA -CALDAS, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE CALDAS Y EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, son responsables de la violación de los derechos colectivos a LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, EL GOCE DE UN AMBIENTE SANO, USO PLANIFICADO DEL AMBIENTE Y PRESERVACION DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO; y los demás derechos que se consideren vulnerados por los demandados.*

*SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, se protejan los derechos vulnerados ordenándose al MUNICIPIO DE MARULANDA - CALDAS, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE CALDAS Y EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, implementar los planes de restauración y reforestación, de la totalidad de los predios adquiridos por el Municipio de Marulanda Caldas, para protección hídrica y ambiental.*

*CUARTA: Se ordene la conformación de una Veeduría Ambiental en el municipio de Marulanda Caldas, en la que intervenga la autoridad ambiental, la Personería Municipal e integrantes de la propia comunidad, donde se realice una verdadera y efectiva vigilancia y control sobre las áreas de conservación del municipio.*

*QUINTO: Se compulsen copias a los diferentes entes de control para que se determine el tipo de responsabilidad en que incurrieron los funcionarios competentes al tema, del MUNICIPIO DE MARULANDA - CALDAS, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE CALDAS Y EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE que debieron garantizar los derechos aquí invocados, y actuar en defensa de los bienes del Estado y los recursos naturales.*

En este sentido, pasa el Tribunal a verificar la competencia para conocer de las mencionadas pretensiones.

## **2.- Sobre la competencia de esta Corporación**

La Ley 472 de 1998, que desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política,

en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, asignó el conocimiento de las mismas, en primera instancia, a los Jueces Administrativos y a los Jueces Civiles de Circuito, y en segunda al Tribunal Contencioso Administrativo o Tribunal Superior – Sala Civil del distrito judicial al que pertenezca el juez (artículo 16).

Por su parte, el artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), modificado por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021, sobre la competencia de los Tribunales Administrativos para conocer de acciones populares dispuso:

*ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

(...)

*14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, **contra las autoridades del orden nacional** o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas. (Resalta la Sala).*

Ahora, en cuanto a la competencia de los jueces administrativos para conocer de este tipo de acciones, el CPACA en su artículo 155, modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021, previó:

*ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

(...)

*10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, **contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local** o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas. (Resalta la Sala).*

Analizado el escrito contentivo de la acción popular de la referencia, así como los anexos aportados con la misma, observa esta Sala de decisión que la vulneración de derechos colectivos se endilga al Municipio de Marulanda, Caldas, y es respecto de esa entidad que se solicita la intervención a través de la implementación de los planes de restauración y reforestación de la totalidad de los predios adquiridos por el Municipio de Marulanda, Caldas, para protección hídrica y ambiental, así como la conformación de una Veeduría Ambiental en el tal territorio donde se realice una verdadera y



efectiva vigilancia y control sobre las áreas de conservación del municipio.

En efecto, las pruebas allegadas con la demanda permiten inferir que la discusión respecto de las acciones descritas anteriormente se centra en las obligaciones funcionales del Municipio de Marulanda, Caldas; conclusión que se soporta en los contratos de compraventa aportados por el actor popular, pero también en los oficios emitidos por Corpocaldas y tal municipio en respuesta a las peticiones del señor Quintero Orozco.

En criterio de esta Sala de decisión, la realización de una visita técnica por parte de Corpocaldas a solicitud de los accionantes no se constituye por sí sola en una circunstancia que permita asumir que la demanda está dirigida contra la Corporación, en tanto de la lectura de las recomendaciones y pretensiones de esta acción, se infiere que dichas obligaciones se demandan de la entidad territorial municipal.

En el mismo sentido, el hecho de poner en conocimiento del Ministerio de Ambiente la ausencia de acciones de reforestación por parte del Municipio de Marulanda, Caldas, no implica que dicha entidad sea la llamada a implementar los planes de restauración y reforestación de la totalidad de los predios adquiridos por el Municipio de Marulanda como lo reclama el actor popular.

Adicionalmente, al revisar el texto de la demanda, así como los anexos de la misma, no se observa por parte de esta Sala que Corpocaldas o el Ministerio de Ambiente sean las entidades que deban acreditar las acciones tendientes a garantizar el uso del suelo en el mencionado municipio, función que corresponde por mandato constitucional y legal al Municipio de Marulanda, Caldas.

Este Tribunal recuerda que respecto de Corpocaldas se aportó copia del oficio 2022-IE-00030117 del 24 de noviembre de 2022 (página 1, archivo 03), en el cual se da respuesta a solicitud de la parte actora relacionada con los siguientes temas e interrogantes:

- Información sobre el Rio Guarinó.*
- Indicar qué importancia tiene el Rio Guarinó para el Departamento de Caldas y que municipios surten sus acueductos de estas aguas o de alguna forma se benefician del mismo.*
- Que estrategias de conservación se han realizado por esa entidad para proteger las cuencas hidrográficas del Río, especialmente en el municipio donde este nace, desde el año 2020 a la fecha.*
- Informar que características (a.s.n.m, vegetación o nacimientos de agua) deben tener los predios adquiridos por los municipios, en virtud de lo establecido en el art. 111 de la Ley 99 de 1993, y que autoridades*

*deben ejercer la vigilancia y control sobre los mismos.*

*- Una vez adquiridos dichos predios informar que connotación alcanzan estos inmuebles, es decir, son declarados zona de reserva, zona de interés ambiental, zona de protección hídrica, etc.*

*- ¿Es posible que, en dichas zonas, luego de haber alcanzado la connotación ambiental que corresponda, se haya realizado su respectivo cerramiento y reforestación, se autorice a los municipios propietarios aprovechamientos forestales de sus recursos?*

En criterio del Tribunal, la mencionada petición no contiene referencia a las pretensiones que se consignan en el escrito de la demanda.

Así mismo, en relación con el Municipio de Marulanda, Caldas, se tiene que la parte actora aportó petición en la que solicitó (pág. 40 y 41, archivo 04):

*“PRIMERO: Que se ordene a quien corresponda el cerramiento inmediato de dichos predios, los cuales reitero, fueron adquiridos para protección de cuencas y no para que se exploten con ganadería.*

*SEGUNDO: Que se ordene a quien corresponda la fijación de avisos en cada predio, donde se advierta que son zonas de especial protección, que son bienes del estado y se informe una línea telefónica o dirección electrónica para denunciar irregularidades.*

*TERCERO: Que se ordene a quien corresponda la conformación de una veeduría ambiental para que realice vigilancia y control de dichos predios, donde intervenga la corporación autónoma de Caldas y se haga un seguimiento constante al uso que se le viene dando a los mismos, en el que se informe de manera semestral sobre las visitas y actividades realizadas.*

*CUARTO: Que se ordene a quien corresponda, que de manera inmediata proceda a hacer la incautación de los semovientes que se encuentran pastando en los predios relacionados en el hecho 1, habida cuenta que la actividad ganadera desarrollada en los predios de protección ambiental es ilícita.*

*QUINTO: Que una vez realizado lo anterior, se implementen los programas de reforestación que debieron realizarse desde los años 2013 y 2015 respectivamente; y de esa forma se cumpla con el fin específico para el cual fueron adquiridos los predios (conservación).*

Al respecto considera esta Sala de decisión que la petición radicada en el Municipio de Marulanda tiene relación únicamente con las pretensiones de la demanda que se refieren a *“implementar los planes de restauración y reforestación*

*de la totalidad de los predios adquiridos por el Municipio de Marulanda Caldas, para protección hídrica y ambiental” y la “conformación de una veeduría ambiental”.*

En atención a lo expuesto, al margen que se mencione en la demanda como entidad demandada a Corpocaldas y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no le asiste competencia a este Tribunal para avocar el conocimiento del presente asunto en tanto la posible vulneración de derechos colectivos se predica de la entidad territorial Municipio de Marulanda, Caldas.

En armonía con lo expuesto, no sobra señalar, que al avocar la competencia le corresponde al juzgado de instancia determinar si mantiene vinculada a la referida corporación y al mencionado Ministerio.

No puede pasar por alto esta Sala de decisión que la parte actora no demostró el requisito de procedibilidad establecido para el presente medio de control respecto de la pretensión de aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en punto a la inversión anual del porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes, para que se continúe con la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos del Municipio de Marulanda, Caldas, lo que refuerza lo expuesto anteriormente en relación con el hecho consistente en que las pretensiones de la demanda se dirigen principalmente a las acciones y omisiones de la entidad territorial en materia de restauración y reforestación de la totalidad de los predios adquiridos por el Municipio de Marulanda, Caldas.

### **Conclusión**

En consecuencia, este Tribunal considera que respecto de Corpocaldas y el Municipio de Marulanda, Caldas, la parte actora no corrigió la demanda aportando la prueba necesaria para acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad en relación con la pretensión de aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en punto a la inversión anual del porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes, para que se continúe con la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos del mencionado municipio; lo que conlleva al rechazo de la demanda frente a dicha pretensión del actor popular.

Respecto de las demás pretensiones, se dispondrá que por la Secretaría de esta Corporación se remita el expediente a la Oficina Judicial de Manizales para que sea repartido entre los Juzgados Administrativos de este Circuito judicial por ser de su competencia.

Por lo expuesto es que el Tribunal Administrativo de Caldas, SALA DE

DECISIÓN,

### RESUELVE

**Primero. RECHAZAR la demanda de la referencia** respecto de Corpocaldas y el Municipio de Marulanda, Caldas, en relación con la pretensión de aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en punto a la inversión anual del porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes, en tanto sobre dicha solicitud no se acreditó el requisito de procedibilidad consagrado en el inciso tercero del artículo 144 y en el numeral 4 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

**Segundo. DECLÁRASE** la falta de competencia de esta Corporación para conocer de la demanda que en ejercicio del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos promovió el señor Carlos Andrés Quintero Orozco contra el Municipio de Marulanda, Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas-Corpocaldas, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respecto de las demás pretensiones de la demanda.

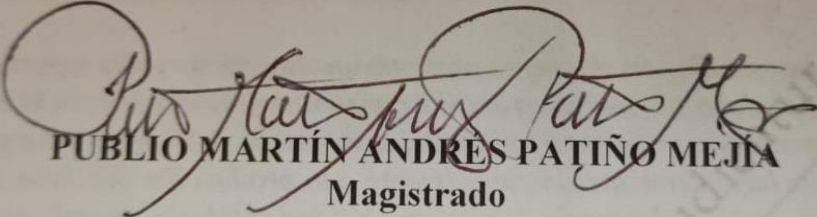
En consecuencia,

**Tercero.** Por la Secretaría de esta Corporación, **DEVUÉLVASE inmediatamente** la presente acción a la Oficina Judicial de la ciudad de Manizales para que sea repartido el expediente entre los Juzgados Administrativos de este Circuito judicial por ser un proceso de su competencia.

**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLICIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **149**

FECHA: **29/08/2023**



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



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

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S.: 141**

**Asunto:** Sentencia de segunda instancia  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-33-39-006-2018-00538-02  
**Demandante:** Leidy Johana Gallego Bedoya  
**Demandada:** Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas (INFICALDAS)

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n°044 del 25 de agosto de 2023**

Manizales, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, corresponde a esta Sala de Decisión desatar los recursos de apelación interpuestos por ambas partes contra la sentencia del dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Leidy Johana Gallego Bedoya contra el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas (INFICALDAS)<sup>2</sup>.

**LA DEMANDA**

**Pretensiones**

En ejercicio del medio de control interpuesto el 1º de noviembre de 2018<sup>3</sup>, se

---

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

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

<sup>3</sup>

<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=L3p4BmF5T4LQnjsxfD7LyYIqtsA%3d>

solicitó lo siguiente<sup>4</sup>:

1. Que se declare la nulidad del Oficio n° G.G 208-2018 del 17 de abril de 2018, con el cual la gerente general de INFICALDAS negó el reconocimiento de las peticiones hechas el 23 de marzo de 2018.
2. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se declare que entre INFICALDAS y la demandante existió una relación laboral de trabajo desde el 1º de diciembre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2015, sin solución de continuidad.
3. Que se condene a INFICALDAS al reconocimiento y pago de lo siguiente, por el período respecto del cual se reclama la relación laboral: cesantías definitivas, intereses a las cesantías, prima de servicios, prima de vacaciones, vacaciones, prima de navidad, dotación de calzado y vestido de labor y subsidio de transporte.
4. Que se condene a la entidad demandada a reajustar y pagar los aportes a la seguridad, conforme al 100% del salario y reajuste por cada año el ingreso base de cotización pensional (IBC) pensional (los honorarios pactados en los contratos de prestación de servicios) de la accionante, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se efectuaron, realizar la devolución a la accionante de tales aportes a pensión y salud en la proporción cancelada por esta y que debía cubrir el empleador.
5. Que se condene a la parte accionada al reconocimiento y pago de la sanción moratoria por falta de pago de las prestaciones debidas a la terminación del contrato.
6. Que se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el retardo en el pago de las cesantías.
7. Que se condene a la parte accionada al reconocimiento y pago de la indemnización por despido prevista en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004.
8. Que se condene a la entidad demandada a indexar los valores reconocidos.
9. Que se condene a la parte accionada a las costas y agencias en derecho.
10. Que atendiendo la facultad *extra y ultra petita*, se reconozcan los demás derechos que resulten demostrados en el proceso.

---

<sup>4</sup> Páginas 5 a 8 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

## 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. La señora Leidy Johana Gallego Bedoya prestó sus servicios personales a INFICALDAS, en calidad de controladora de puertas y entrega de equipajes, entre otros, durante el período comprendido entre el 1º de diciembre de 2008 y el 31 de diciembre de 2015, a través de los siguientes contratos de prestación de servicios:

CONTRATO N°	EXTREMOS TEMPORALES	
	INICIO	FINAL
172-2008	1º de diciembre de 2008	31 de diciembre de 2008
Sin contrato	1º de enero de 2009	30 de abril de 2009
46-2009	1º de mayo de 2009	31 de diciembre de 2009
AA12-2010	1º de enero de 2010	31 de diciembre de 2010
Prórroga	1º de enero de 2011	31 de enero de 2011
AA 08-2011	1º de febrero de 2011	31 de diciembre de 2011
Prórroga	1º de enero de 2012	31 de enero de 2012
AA 09-2012	1º de febrero de 2012	31 de julio de 2012
AA46-2012	1º de agosto de 2012	31 de diciembre de 2012
AA05-2013	3 de enero de 2013	31 de diciembre de 2013
AA 08-2014	3 de enero de 2014	30 de junio de 2014
AA43-2014	2 de julio de 2014	31 de diciembre de 2014
AA 03-2015	2 de enero de 2015	31 de diciembre de 2015

2. En ejecución del vínculo y tal como quedó consignado en uno de los contratos, la parte actora cumplió las siguientes funciones: contestar el teléfono y comunicar a cada una de las dependencias del aeropuerto La Nubia (administración, archivo, policía y sanidad aeroportuaria); prohibir el ingreso de toda persona no autorizada a zonas restringidas; registrar en el libro de control toda persona que ingresara y aquellas autorizadas por el profesional especializado del aeropuerto; y apoyar al archivo y a sistemas del aeropuerto, entre otras actividades.
3. La labor encomendada fue ejecutada de manera personal, atendiendo las instrucciones del empleador y cumpliendo el horario de trabajo señalado por éste.

<sup>5</sup> Páginas 8 a 10 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.



4. Para ausentarse de su sitio de trabajo, la parte demandante debía solicitar autorización.
5. Durante el vínculo laboral, la parte actora hizo los aportes a seguridad social en salud y pensión, conforme a la exigencia hecha por la entidad demandada.
6. Durante el tiempo de ejecución de la labor, la actora desempeñó sus actividades en los sitios previamente dispuestos por la entidad, acatando las instrucciones impartidas por el superior, cumpliendo las respectivas medidas de seguridad y utilizando los implementos de la entidad.
7. La demandante estuvo siempre subordinada atendiendo órdenes permanentes, directas, verbales y escritas de cada uno de los superiores de INFICALDAS.
8. La parte actora recibía una remuneración mensual constante por su trabajo.
9. La demandante no podía ausentarse en forma autónoma del sitio de trabajo, pues su labor se ejecuta en forma personal y para poder desarrollarla debía estar atenta a las instrucciones que se le impartieran, con total disponibilidad y sujeta al horario de trabajo.
10. La accionante no podía delegar o contratar a otra persona que le realizara su trabajo.
11. Durante el tiempo laborado no existieron vacaciones, y en el evento de presentarse algún tipo de novedad, tales como permiso, incapacidad u otro tipo de circunstancia que interrumpiera la actividad desarrollada, le sería descontado el valor diario correspondiente al tiempo en el cual no se prestara el servicio.
12. Por la naturaleza de la función asignada a la parte actora, ésta no podía realizar los trabajos desde su casa.
13. El 23 de marzo de 2018, la parte accionante solicitó el pago de las prestaciones sociales, indemnizaciones, sanciones, devolución de aportes a la seguridad social y demás emolumentos a cargo de la entidad empleadora; petición que fue negada mediante Oficio nº G.G 208-2018 del 17 de abril de 2018, notificado el 23 del mismo mes y año, en el cual no se establecieron los recursos que procedían contra dicha decisión.

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

La parte demandante estimó violadas las siguientes disposiciones<sup>6</sup>: Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Convenios 87, 98, 100 y 111 de la OIT; Constitución Política: artículos 1, 2, 6, 11, 12, 13, 16, 20, 25, 29, 37, 38, 53, 90, 93, 95, 122 a 125, 365 y 366; Ley 80 de 1993: artículo 32; Decreto 1045 de 1978; Decreto 3135 de 1968: artículos 8, 9 y 10; Decreto 2127 de 1945: artículo 52, Ley 50 de 1990: artículo 99; Ley 344 de 1996; Decreto 1045 de 1975: artículo 5; Código Sustantivo del Trabajo: artículos 10, 27, 74, 127, 143 y siguientes; Decreto Reglamentario 1469 de 1978; Decreto 1950 de 1973: artículo 7; Decreto 2400 de 1968: artículo 29; Decreto Reglamentario 1848 de 1969; Ley 15 de 1959 reglamentada por el Decreto 1258 de 1959; Decreto 1250 de 2017; Decreto 797 de 1949; Decreto 2127 de 1945: artículo 52; y Ley 909 de 2004: artículo 44.

Sostuvo que los contratos de prestación de servicios no pueden ser un medio para desconocer derechos laborales, por lo cual debe darse prevalencia a la relación laboral sobre las formas que pretendan ocultarla, acudiendo en todo caso a los principios constitucionales.

Adujo que en el caso concreto se encuentran acreditados los tres elementos de la relación laboral, esto es, la realización personal de una actividad, sometida a subordinación de la entidad contratante, y la remuneración recibida por ello.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Actuando debidamente representado y dentro del término legal conferido, INFICALDAS contestó la demanda<sup>7</sup>, para oponerse a las súplicas de la misma, con fundamento en que no se configuran los elementos esenciales de una relación laboral.

Precisó que entre las partes se suscribieron contratos de prestación de servicios con varios objetos contractuales. Añadió que no se presentó continuidad, ya que hubo interrupciones de días entre cada contrato.

Aseguró que en los contratos suscritos no se establecieron funciones como tal sino actividades específicas que fueron desarrolladas bajo el principio de la coordinación.

Manifestó que el pago de la seguridad social en los contratos de prestación de servicios es una obligación del contratista, según lo estipulado en la ley.

---

<sup>6</sup> Páginas 10 a 15 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>7</sup> Páginas 1 a 16 del archivo n° 004 del cuaderno 1 del expediente digital.

Afirmó que en virtud de los contratos de prestación de servicios no se estableció una subordinación y sometimiento a horarios de trabajo, pues el hecho que se incluya un horario para cumplimiento de actividades, o recibir unas instrucciones de unos superiores no significa necesariamente la configuración de tal elemento de la relación laboral.

Indicó que el valor pagado por concepto de la ejecución de los contratos fue a título de honorarios mas no de salario, ya que los contratos de prestación de servicios no generan una vinculación laboral. Acotó que el pago no se hizo por nómina sino a través del rubro de pago a contratistas.

Expuso que no necesariamente se está frente a un contrato laboral cuando se desempeñan funciones similares a las de los empleados de planta, dado que una relación legal y reglamentaria tiene requisitos especiales; o cuando se labora en la sede de la entidad.

Refirió que el hecho de recibir instrucciones sobre la correcta prestación del servicio, cumplir determinados horarios, rendir informes sobre la prestación del mismo, no constituyen elementos de una relación de subordinación continuada, sino que se enmarcan en una relación de coordinación que debe existir entre los contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios y la administración para la correcta ejecución de los recursos públicos en aras de prestar un mejor servicio.

Propuso los medios exceptivos que denominó: *"INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION (sic)"*, en el entendimiento que en el presente asunto no se dan los elementos propios de una relación laboral, dado que se suscribieron contratos de prestación de servicios para desarrollar unas actividades que en una época no podían ser desempeñadas con la planta de personal de la entidad y que por tal razón se acudió a esa modalidad de contratación, por así permitirlo la ley; *"COBRO DE LO NO DEBIDO"*, pues al no existir obligación por parte de la entidad demandada a reconocer el pago de las prestaciones solicitadas, no hay lugar a que la demandante esté exigiendo el pago de prestaciones infundadas y sin asidero jurídico; y *"PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DEL DERECHO"*, ya que, de un lado, el contrato 172-2018 que tuvo como objeto contractual prestar el servicio de controladora de puertas de la sala de embarque y salida de pasajeros, terminó el 31 de diciembre de 2008, sin que se hiciera la reclamación respectiva, configurándose respecto del mismo la prescripción extintiva del derecho; y de otra parte, en relación con los demás contratos, también se presenta dicha fenómeno procesal, habida cuenta que no se demandó la supuesta relación laboral dentro de los tres años siguientes a la terminación del último contrato.

## LA SENTENCIA APELADA

El 18 de septiembre de 2020, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia en el asunto de la referencia<sup>8</sup>, con la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en la medida en que: **i)** declaró no probadas las excepciones de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido propuestas por INFICALDAS; **ii)** declaró parcialmente probado el medio exceptivo de prescripción extintiva del derecho; **iii)** declaró la nulidad del acto atacado; **iv)** ordenó a INFICALDAS reconocer y pagar a favor de la parte actora el valor correspondiente a las prestaciones sociales a que hubiera lugar, tomando como base para la liquidación respectiva, el valor de los honorarios pactados en los contratos de prestación de servicio, por el período comprendido entre el 1º de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015; **v)** ordenó a la parte accionada a que girara a favor de la entidad de previsión a la que estaba afiliada la demandante, la suma faltante por concepto de aportes en pensión únicamente en el porcentaje que como empleador debía efectuar y por el período referido anteriormente; **vi)** negó las demás pretensiones de la demanda, relativas al reconocimiento de subsidio de transporte, sanción moratoria, indemnización por despido injusto y dotación de calzado y vestido de labor; y **vii)** se abstuvo de condenar en costas a la entidad accionada.

Lo anterior, con fundamento en las consideraciones que se indican a continuación.

Inicialmente se refirió al marco normativo y jurisprudencial en torno al llamado contrato realidad, indicando que en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formas y atendiendo el carácter fundamental del derecho al trabajo, de llegar a acreditarse los elementos propios de toda relación laboral, en especial el de subordinación, surge el derecho a recibir todas las garantías de índole prestacional.

De conformidad con lo anterior y atendiendo el material probatorio obrante en el expediente, la Juez *a quo* sostuvo que en el presente asunto se configuró una verdadera relación laboral, por lo siguiente.

Indicó que la accionante siempre estuvo vinculada a INFICALDAS, concretamente en su unidad de negocios, denominada Aeropuerto La Nubia, con objetos contractuales similares, todos dirigidos a mantener y contribuir con las funciones adscritas a un aeropuerto, lo que indica que no hubo temporalidad en la labor desarrollada.

---

<sup>8</sup> Archivo n° 014 del cuaderno 1 del expediente digital.

Sostuvo que de los contratos de prestación de servicios suscritos se encuentra claramente demostrada la prestación personal continua y permanente de los servicios por parte de la actora, así como el pago de una remuneración por los servicios prestados, que en los términos de las cláusulas contractuales fue cancelado en pagos mensuales.

Consideró que la relación contractual entre las partes se vio rodeada de unas circunstancias que permiten sostener que no se trató del desarrollo de actividades coordinadas y con plena autonomía de la contratista, sino que se trató de una relación dependiente o subordinada entre empleador y trabajador, como se desprende de la prueba testimonial, en la que de forma consistente, coherente y reiterada, los declarantes afirmaron que la señora Leidy Johana Gallego Bedoya cumplía órdenes y que además estaba en la obligación de cumplir un horario de trabajo.

Refirió que las labores ejecutadas por la accionante correspondían a actividades inherentes a la misión y objetivo principal de la entidad demandada, tal como se desprende de la motivación y justificación expuesta en cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos y, por ello, no es admisible el argumento consistente en que la actora realizaba su labor de forma autónoma, temporal e independiente.

Aseguró que la demandante ejerció labores de forma permanente y continuada, sin cambio alguno en las mismas, por un tiempo comprendido entre el 1º de mayo de 2009 al 31 de diciembre de 2015, por lo que es evidente que al tratarse del ejercicio de funciones propias de la entidad, éstas no podían ser ejercidas de manera autónoma e independiente por la contratista, sino que debían cumplirse en los precisos términos indicados por la entidad accionada.

Señaló que del acervo probatorio se colige que durante la prestación de los servicios de la demandante como controladora de puerta y en otras ocasiones en servicio de archivo y sistemas: **i)** estuvo sometida al cumplimiento del horario de atención de la entidad; **ii)** no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas; **iii)** ejerció sus funciones en las instalaciones y con los instrumentos, materiales, insumos y equipos de la accionada; y **iv)** recibió llamado de atención por parte de su superior. Añadió que es entonces irrefutable que la ejecución del objeto contractual no se hizo de manera independiente y autónoma como corresponde a una relación de carácter contractual soportada en la autonomía de la voluntad, sino que se trató de una relación en la que la labor asignada se cumplió bajo los condicionamientos fijados por la misma entidad, de acuerdo con las necesidades del servicio, asimilando dicha relación a una de carácter laboral.

Adujo que al estar desvirtuadas tanto la autonomía e independencia en la prestación del servicio, como la temporalidad propia de un verdadero contrato de prestación de servicios, debe concluirse que la demandada utilizó equívocamente esta figura para encubrir la naturaleza real de la labor desempeñada, por lo que se configura en este caso el contrato realidad en aplicación de los principios consagrados en el artículo 13 y 53 de la Constitución Política.

En punto al restablecimiento del derecho, dispuso el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales a que hubiera lugar, tomando como base para la liquidación respectiva el valor de los honorarios pactados en los contratos de prestación de servicio, por el período comprendido entre el 1º de mayo de 2009 y el 31 de diciembre de 2015. Así mismo, ordenó el giro de aportes a la entidad de previsión a la que estuviera afiliada la demandante.

Respecto de las demás pretensiones de la demanda, la Juez *a quo* consideró que no era procedente acceder a las mismas, como quiera que: **i)** el reconocimiento y pago de las cesantías surge sólo con ocasión de la declaratoria de la relación laboral, lo que impide reclamar la sanción moratoria; **ii)** la dotación de calzado y vestido de labor sólo procede siempre que la remuneración mensual fuera inferior a dos veces el salario mínimo legal vigente; y **iii)** la indemnización por despido injusto y auxilio de transporte no hacen parte de las prestaciones sociales y salariales que perciben los empleados públicos vinculados mediante relación legal y reglamentaria.

Finalmente señaló que no se condenaría en costas ya que sólo se accedía parcialmente a las pretensiones de la demanda.

## RECURSO DE APELACIÓN

Inconformes con la decisión adoptada por la Juez *a quo*, actuando dentro del término legal, ambas partes interpusieron recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, de la manera que se indica a continuación.

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

Reprochó que la sentencia no accediera al reconocimiento del auxilio de transporte, ya que, contrario a lo sostenido por la Juez de primera instancia, dicho rubro también es percibido por servidores públicos, abarcando también a aquellos cuya relación es legal y reglamentaria y con clara connotación prestacional, tal como se extrae de los artículos 2 y 5 de la Ley 15 de 1959, del artículo 1º del Decreto 1250 de 2017, y del artículo 7 de la Ley 1 de 1963.

---

<sup>9</sup> Archivo nº 016 del cuaderno 1 del expediente digital.

De otra parte, consideró que no es procedente declarar la prescripción, ya que entre el 1º de enero de 2009 y el 30 de abril del mismo año, aún sin contrato de prestación de servicios, la accionante ejerció labores para la entidad, por las cuales recibió remuneración, tal como se observa en las certificaciones allegadas al expediente, según las cuales, durante los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2009, la demandante cumplió a satisfacción el servicio de controladora de puertas en el terminal aéreo, y por ende presentó las respectivas cuentas de cobro a la entidad demandada, que fueron debidamente canceladas.

Manifestó que aun cuando se llegara a aceptar que hubo un rompimiento de la unidad contractual por la ausencia de contrato, lo cierto es que el vínculo contractual fue continuo y permanente desde el 1º de mayo de 2009 y no desde el 1º de enero de 2010 como lo adujo la Juez *a quo*.

Finalmente expuso que la entidad accionada debía ser condenada en costas, si se tiene en cuenta que la condena por dicho concepto implica un criterio objetivo valorativo que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes.

## **INFICALDAS<sup>10</sup>**

Afirmó que los entes territoriales tienen facultades para suscribir contratos de prestación de servicios con el fin de dar cumplimiento a sus fines misionales, de manera que no necesariamente se está frente a un contrato laboral cuando se desempeñan funciones similares a las de los empleados de planta, dado que una relación legal y reglamentaria tiene requisitos especiales. Acotó que laborar en la sede de la entidad no da lugar por sí mismo a que se declare la existencia del contrato laboral.

Manifestó que las actividades desarrolladas por la accionante se ejecutaron dentro del marco de los contratos de prestación de servicios suscritos, siendo diferentes conforme a los diversos objetos contractuales, lo que impide presumir que se tratara de una sola relación laboral.

Cuestionó el valor probatorio otorgado a las declaraciones de personas que tienen un interés directo en el resultado del proceso, en la medida en que tienen demandas contra INFICALDAS por circunstancias fácticas similares, pese a lo cual la Juez las tuvo como prueba contundente y no aplicó la severidad en la valoración que se requiere en este tipo de casos.

---

<sup>10</sup> Archivo nº 018 del cuaderno 1 del expediente digital.

Por último, sostuvo que el Juzgado no analizó a profundidad los cambios de los objetos contractuales, que al generar una vinculación totalmente diferente, inciden en el cómputo de la prescripción.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

### Parte demandante<sup>11</sup>

Se refirió al contrato de prestación de servicios, a la diferencia de éste con el contrato de trabajo y a la necesidad de probar la relación laboral subordinada.

Afirmó que tener procesos contra la entidad no es óbice para descartar a los testigos, pues éstos fueron congruentes y coherentes en sus dichos y, además, en su condición de compañeros de trabajo, tuvieron conocimiento de primera mano de los hechos narrados.

Adujo que de las pruebas documentales se infiere igualmente de manera razonable la existencia de subordinación.

Precisó que la prestación del servicio fue ininterrumpida, y que incluso la demandante llegó a laborar sin contrato de prestación de servicios, pese a lo cual percibió una remuneración, tal como lo certificó la misma entidad accionada.

Expuso que la actora estaba sometida a exámenes médico ocupacionales.

Refirió que para cumplir sus funciones de dar información a la comunidad en general y de atender al público, la accionante debía estar en las instalaciones de la entidad en el horario de atención al público, sin poder delegar el ejercicio de esas actividades a terceras personas, y haciendo uso de los instrumentos, materiales, insumos y equipos de la entidad demandada. Añadió que las labores asignadas fueron similares a las desempeñadas por los empleados de planta.

Por lo expuesto, concluyó que no se trató de una relación de coordinación contractual, sino de una en la que imperó la subordinación.

Reiteró los planteamientos hechos en el recurso de apelación en relación con el reconocimiento del auxilio de transporte, la inexistencia de prescripción y la procedencia de la condena en costas.

---

<sup>11</sup> Archivo nº 09 del cuaderno 2 del expediente digital.



**Parte demandada<sup>12</sup>**

Se ratificó en los argumentos expuestos en la alzada.

**CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor Agente del Ministerio Público no rindió concepto en este asunto.

**TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

**Reparto.** Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 14 de abril de 2021<sup>13</sup>, y allegado el 4 de junio del mismo año al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>14</sup>.

**Admisión y alegatos.** Por auto del 8 de junio de 2021 se admitió el recurso de apelación y se ordenó correr traslado para alegatos en caso de no existir solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia<sup>15</sup>. Dentro del término otorgado, ambas partes alegaron de conclusión<sup>16</sup>. El Ministerio Público no rindió concepto en esta oportunidad.

**Paso a Despacho para sentencia.** El 16 de julio de 2021 el proceso ingresó a Despacho para sentencia<sup>17</sup>, la que se dicta en seguida en aplicación de lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA. Se precisa que por tratarse de un asunto que versa sobre un caso similar a los ya decididos por esta Corporación, y en procura de la celeridad y agilidad para dar solución a dichos temas, se profiere este fallo sin tener en cuenta el orden de ingreso del proceso a Despacho para ese efecto, tal como lo autoriza el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, en armonía con lo previsto por el artículo 115 de la Ley 1395 de 2010.

***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

Procede el Tribunal a resolver los recursos de apelación interpuestos por ambas partes contra la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, en los estrictos términos en que aquellos fueron formulados.

---

<sup>12</sup> Archivo nº 07 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>13</sup> Archivo nº 01 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>14</sup> Archivo nº 04 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>15</sup> Archivo nº 04 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>16</sup> Archivos nº 07 y 09 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>17</sup> Archivo nº 10 del cuaderno 2 del expediente digital.

## 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 la señora Leidy Johana Gallego Bedoya e INFICALDAS por los períodos comprendidos entre el 1º de diciembre de 2008 y el 31 de diciembre de 2008, y entre el 1º de mayo de 2009 y el 31 de diciembre de 2015?*
- *En caso afirmativo, ¿hay lugar a declarar la excepción de prescripción del derecho respecto de los períodos sobre los cuales se declararía la relación laboral encubierta entre la señora Leidy Johana Gallego Bedoya e INFICALDAS?*
- *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, específicamente el auxilio o subsidio de transporte?*
- *¿La señora Leidy Johana Gallego Bedoya ostentó la calidad de funcionaria de hecho de INFICALDAS por desempeñarse, presuntamente, como controladora de puertas del Aeropuerto La Nubia de Manizales durante el período comprendido entre el 1º de enero de 2009 y el 30 de abril de 2009?*
- *En caso afirmativo, ¿le asiste derecho al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales por el referido período?*
- *¿Procedía en el caso concreto condenar en costas en primera instancia a la entidad demandada?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos:

**i)** formas de vinculación al servicio público; **ii)** vinculación al servicio público como funcionario de hecho; **iii)** vinculación al servicio público por contrato de prestación de servicios; **iv)** desnaturalización del contrato de prestación de servicios: contrato realidad o relación laboral encubierta; **v)** elementos constitutivos de una relación laboral y acreditación en el caso concreto; **vi)** existencia del contrato realidad o relación laboral encubierta en el presente asunto; **vii)** extremos temporales de la relación laboral; **viii)** prescripción en los eventos en que se debate la existencia de un contrato realidad; **ix)** restablecimiento del derecho; **x)** acreditación de la vinculación como funcionario de hecho; y **xi)** condena en costas en primera instancia.

## 1. Formas de vinculación al servicio público

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.

Cada forma de vinculación tiene sus características o elementos que las tipifican, así como su régimen jurídico propio.

## 2. Vinculación al servicio público como funcionario de hecho

Además de las formas de vinculación a la administración señaladas anteriormente, existe otra excepcional que se configura “(...) *en virtud de una investidura irregular, esto es, cuando una persona, sin cumplir con los requisitos previstos por la ley, desempeña funciones públicas como si se tratara de un auténtico servidor público: el funcionario de hecho*”<sup>18</sup>.

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>19</sup> ha sostenido que los requisitos esenciales para que se configure una relación laboral con un funcionario de hecho son los siguientes: **i)** que exista *de iure* el cargo; **ii)** que la función sea ejercida irregularmente; y **iii)** que dicha función se realice de la misma forma y apariencia como la hubiera desempeñado una persona designada regularmente.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo de Estado<sup>20</sup> ha precisado que dicha figura puede darse también cuando una persona ejerce funciones públicas con la anuencia y permiso de las autoridades encargadas de controlar e impedir

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 3 de octubre de 2022. Radicación número: 23001-23-33-000-2015-00240-01(1932-2020).

<sup>19</sup> Al respecto, pueden consultarse las sentencias del 4 de mayo de 2023 (Consejero Ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández, radicación número: 17001-23-33-000-2012-00078-01(679-2014)) y del 3 de octubre de 2022 (Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas, radicación número: 23001-23-33-000-2015-00240-01(1932-2020)) de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

<sup>20</sup> Al respecto, pueden consultarse las sentencias del 4 de mayo de 2023 (Consejero Ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández, radicación número: 17001-23-33-000-2012-00078-01(679-2014)) y del 3 de octubre de 2022 (Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas, radicación número: 23001-23-33-000-2015-00240-01(1932-2020)) de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

esta clase de situaciones, pues la administración estaría permitiendo el ejercicio irregular de una investidura o cargo por circunstancias de facto no previstas en la ley. Y es en ese sentido que el trabajo desarrollado en esas condiciones debe ser objeto de protección a través del principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

Ha aclarado igualmente la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>21</sup> que si bien se exige la acreditación de la existencia del cargo a efectos de reconocer una situación de funcionario de hecho, lo cierto es que con el fin de darle vigencia al derecho al trabajo, una interpretación que le otorga esa garantía impone considerar que aquel no es un requisito rígido ni absoluto, de suerte que no sea indispensable su demostración cuando lo que se advierte es que la entidad ha tolerado que el trabajador desarrolle actividades propias de la administración sin la existencia del empleo en su planta de personal.

De otra parte y en relación con el ejercicio de las funciones de manera irregular, el Consejo de Estado<sup>22</sup> ha manifestado que el entendimiento que debe dársele es que la persona que las cumple no se vinculó al servicio público con el lleno de los requisitos que exige un vínculo legal y reglamentario, es decir, cuando no existe nombramiento ni elección (según el tipo de cargo), y tampoco posesión, o que tales requisitos, pese a que existieron, ya no están vigentes.

Así pues, “(...) quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral de hecho debe probar que su actividad en la entidad fue **personal y permanente**, que por su labor recibió una **remuneración** o pago y, además, que en la relación con el empleador existió **subordinación** o dependencia. Esta última 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, a lo largo de la duración del vínculo.”<sup>23</sup>/<sup>24</sup> (negrilla es del texto).

### 3. Vinculación al servicio público por contrato de prestación de servicios

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 3 de octubre de 2022. Radicación número: 23001-23-33-000-2015-00240-01(1932-2020).

<sup>22</sup> Al respecto, pueden consultarse las sentencias del 4 de mayo de 2023 (Consejero Ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández, radicación número: 17001-23-33-000-2012-00078-01(679-2014)) y del 3 de octubre de 2022 (Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas, radicación número: 23001-23-33-000-2015-00240-01(1932-2020)) de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

<sup>23</sup> Cita de cita: Sentencia del 24 de enero de 2019, expediente 1150-14, consejero Ponente: Cesar Palomino Cortes.

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 3 de octubre de 2022. Radicación número: 23001-23-33-000-2015-00240-01(1932-2020).

Esta 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 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>”.

#### **4. Desnaturalización del contrato de prestación de servicios: relación laboral encubierta**

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>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).

<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

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 o, mejor, relación laboral encubierta, 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>”.

## 5. 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 o relación laboral encubierta 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.

---

*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>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).

Siguiendo la línea de estudio trazada, este Tribunal analizará si en el presente asunto se configura el contrato realidad o la relación laboral encubierta reclamada, para lo cual abordará cada uno de los elementos constitutivos de la misma, atendiendo las pruebas allegadas al expediente.

Previo a lo anterior, este Tribunal debe indicar que aun cuando los testimonios recibidos fueron tachados por sospecha por el apoderado de INFICALDAS, 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>31</sup>.

Con base en lo anterior, la Sala precisa que no observa que las declaraciones de los señores Wilson Andrés Castaño Cano<sup>32</sup> y Elizabeth Arias López<sup>33</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 de la demandante en el Aeropuerto La Nubia, lo que les permitió conocer de manera directa las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que aquella prestó sus servicios.

A similares conclusiones ha llegado el Consejo de Estado en dos pronunciamientos relacionados con el reconocimiento de la relación laboral encubierta.

En efecto, en sentencia del 4 de mayo de 2023<sup>34</sup>, el Consejo de Estado indicó: *“En este punto, resulta pertinente señalar que si bien es cierto que algunos testigos se encuentran en situaciones similares a las del demandante, también lo es que ello no tiene la entidad suficiente de afectar la credibilidad de su declaración, toda vez que con lo manifestado evidencian que (i) aún la demandada les adeuda acreencias laborales y*

---

<sup>31</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>32</sup> Minuto 1:55 a 29:11 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>33</sup> Minuto 29:16 a 47:25 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia del 4 de mayo de 2023. Radicación número: 17001-23-33-000-2012-00078-01(679-2014).



(ii) *por ser compañeros del demandante, son idóneos para informar sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se desarrolló la prestación del servicio”.*

Así mismo, en providencia del 18 de agosto de 2022<sup>35</sup>, el Alto Tribunal en lo Contencioso Administrativo sostuvo:

*Ahora, aunque la entidad accionante en el curso de la apelación discrepó de lo manifestado por el señor Jairo de Jesús Arcila García en calidad de testigo al considerar que podrían (sic) tener interés en las resultas del proceso, ello, no implica que deba ser desestimado per se, sino que su declaración debe ser analizada de acuerdo con las reglas de la sana crítica y si es del caso, refutar lo dicho por este (sic), de conformidad con los demás medios probatorios.*

*En un asunto particular esta Subsección<sup>36</sup> sostuvo:*

*«En el recurso de apelación el demandado insiste en la tacha de los testigos, fundamentado en que los declarantes tuvieron la misma condición de contratistas que el demandante, promovieron demandas a fin de obtener los mismos reconocimientos prestacionales y en tal virtud, se vicia la imparcialidad de sus versiones.*

*De conformidad con lo previsto en el artículo 218 del C.P.C., el juez apreciará los testimonios sospechosos, de acuerdo con las circunstancias de cada caso y, en el caso bajo análisis, si bien es cierto, en principio, se podría considerar que los declarantes podrían tener interés en las resultas del proceso, por tener litigios similares al que nos ocupa, también lo es que dada su condición de compañeros en el Fondo de Pasivo Social de Puertos de Colombia, que conocieron de manera directa las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que el demandante prestó sus servicios se consideran testigos idóneos para rendir declaración al respecto.*

*[...]*

*Así las cosas, tratándose de circunstancias personalísimas relacionadas con la prestación del servicio del demandante, la Sala estima que no se evidencia que las versiones de los testigos hubieran estado parcializadas o encaminadas a favorecer sus propios intereses, razón por la cual les dará total valor probatorio.»*

*De lo anterior se colige la imposibilidad de desestimar un testigo porque interpuso una demanda a fin de obtener los mismos reconocimientos prestacionales, pues*

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia del 18 de agosto de 2022. Radicación número: 17001-23-33-000-2014-00187-01(4135-2015).

<sup>36</sup> Cita de cita: Sentencia proferida el 13 de febrero de 2014 por la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero; radicado: 25000-23-25-000-2000-01434-03(2397-07)

*aunque podría tener algún interés en las resultas del proceso, lo cierto es que dada la condición de compañeros de trabajo, el declarante pudo conocer de manera directa las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que el demandante desplegó sus funciones, ese orden, tal como lo dispuso la sentencia de la referencia resulta ser testigo idóneo para rendir las declaraciones, las mismas que serán valoradas de conformidad con las reglas de la sana crítica (sic). (Líneas y negrilla son del texto).*

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

### 5.1 La prestación personal del servicio

En reciente sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>37</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>38</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>39</sup>”*.

De la documentación obrante en el expediente, se observa que durante el período comprendido entre el 1º de diciembre de 2008 y el 31 de diciembre de 2015, la señora Leidy Johana Gallego Bedoya estuvo vinculada a INFICALDAS 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
		Inicio	Final	
1	172-2008 <sup>40</sup>	1º de diciembre de 2008	31 de diciembre de 2008	\$697.000
2	46-2009 <sup>41</sup>	1º de mayo de 2009	31 de diciembre de 2009	\$5'920.000

<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.

<sup>38</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>39</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.

<sup>40</sup> Páginas 49 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>41</sup> Páginas 49 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

3	A.A 12-2010 <sup>42</sup>	1º de enero de 2010	31 de diciembre de 2010	\$9'240.000
		1º de enero de 2011	31 de enero de 2011	\$770.000
4	A.A 08-2011 <sup>43</sup>	1º de febrero de 2011	31 de diciembre de 2011	\$8'746.100
		1º de enero de 2012	31 de enero de 2012	\$795.100
5	A.A 09-2012 <sup>44</sup>	1º de febrero de 2012	31 de julio de 2012	\$4'962.000
6	A.A 46-2012 <sup>45</sup>	1º de agosto de 2012	31 de diciembre de 2012	\$4'135.000
7	A.A 05-2013 <sup>46</sup>	3 de enero de 2013	31 de diciembre de 2013	\$10'263.000
8	A.A 08-2014 <sup>47</sup>	Si bien no está acreditado el período por el cual la actora laboró para la entidad en virtud del citado contrato, lo cierto es que está demostrado que el año de ejecución de éste fue el 2014, de manera que se deduce que los extremos abarcan desde el 1º de enero de 2014 hasta el 1º de julio del mismo año, acorde con la siguiente vinculación		\$5'340.000
9	A.A 43-2014 <sup>48</sup>	2 de julio de 2014	31 de diciembre de 2014	\$5'370.000
10	A.A 03-2015 <sup>49</sup>	2 de enero de 2015	3 de febrero de 2015	\$11'200.800
		15 de febrero de 2015	31 de diciembre de 2015	

El objeto principal de tales contratos fue el de prestar sus servicios personales en el Aeropuerto La Nubia de Manizales, en las actividades que se detallan a continuación:

Nº	CONTRATO nº	OBJETO
----	-------------	--------

<sup>42</sup> Páginas 49, 73, 75 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>43</sup> Páginas 49, 51, 77, 79, 81 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>44</sup> Páginas 51 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>45</sup> Páginas 51 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>46</sup> Páginas 51 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>47</sup> Páginas 53 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>48</sup> Páginas 53 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>49</sup> Páginas 53, 93, 95 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

1	172-2008 <sup>50</sup>	<i>“Prestar el servicio de controladora de puertas de la sala de embarque y de entrega de equipajes en los periodos convenidos con el interventor del contrato”</i>
2	46-2009 <sup>51</sup>	<i>“Desarrollar las funciones en el puesto de información del Aeropuerto La Nubia, cumpliendo las siguientes actividades 1- Contestar el teléfono y comunicar a cada una de las dependencias del Aeropuerto La Nubia (Administración, archivo, policía y sanidad Aeroportuaria) 2- Prohibir el ingreso de toda persona no autorizada a zonas restringidas. 3- Registrar toda persona que ingrese en el libro de control y autorizadas por el Profesional Especializado Aeropuerto. El servicio se prestada (sic) en los periodos convenidos con el interventor del contrato”</i>
3	A.A 12-2010 <sup>52</sup>	
4	A.A 08-2011 <sup>53</sup>	
5	A.A 09-2012 <sup>54</sup>	
6	A.A 46-2012 <sup>55</sup>	
7	A.A 05-2013 <sup>56</sup>	
8	A.A 08-2014 <sup>57</sup>	
9	A.A 43-2014 <sup>58</sup>	<i>“(…) desarrollar actividades de apoyo al archivo y a sistemas en el Aeropuerto La Nubia de la Ciudad (sic) de Manizales”</i>
10	A.A 03-2015 <sup>59</sup>	

De acuerdo con los contratos de prestación de servicios que tienen como característica ser *intuitio personae*, así como con la certificación expedida el 26 de septiembre de 2017 por técnico administrativo de INFICALDAS<sup>60</sup>, y atendiendo los testimonios recaudados en el trámite de este proceso<sup>61</sup>, se encuentra acreditado que la demandante prestó de manera personal y directa sus servicios para INFICALDAS en los períodos indicados anteriormente, sin que tuviera la facultad para delegar en terceros el cumplimiento de las actividades referidas.

## 5.2 Continuada subordinación o dependencia

En providencia del 4 de febrero de 2016<sup>62</sup>, el Consejo de Estado precisó que la subordinación o dependencia es la situación entendida como *“(…) aquella*

<sup>50</sup> Página 49 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>51</sup> Página 49 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>52</sup> Páginas 49, 73 y 75 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>53</sup> Páginas 49, 51, 77, 79 y 81 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>54</sup> Página 51 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>55</sup> Página 51 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>56</sup> Página 51 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>57</sup> Página 53 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>58</sup> Página 53 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>59</sup> Páginas 53, 93 y 95 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>60</sup> Páginas 49 a 53 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>61</sup> Ver declaración de los señores Wilson Andrés Castaño Cano (minuto 1:55 a 29:11 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital) y Elizabeth Arias López (minuto 29:16 a 47:25 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital).

<sup>62</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).

*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>63</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 elemento de la subordinación o dependencia también se encuentra demostrado, según pasa a indicarse.

a) Funciones relacionadas con el objeto social de INFICALDAS. Permanencia de dichas funciones

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>64</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”.

---

<sup>63</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>64</sup> “Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones”.

Esta prohibición fue replicada por el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973<sup>65</sup> y por el artículo 1º del Decreto 3074 de 2008<sup>66</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>67</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***

---

<sup>65</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>66</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>67</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”.

*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 acudir 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).*

El Aeropuerto La Nubia constituye una unidad de negocios de INFICALDAS, tal como consta en la página web de este establecimiento público del orden departamental<sup>68</sup>.

Conforme al Acuerdo 039 del 13 de febrero de 2009<sup>69</sup> expedido por el Consejo Directivo de INFICALDAS, y con el cual se modificó la planta de personal de dicha entidad, en el Aeropuerto La Nubia existen los siguientes cargos: un profesional especializado encargado de administrar el sistema operativo y funcional del aeropuerto; un capitán de bomberos; 15 bomberos; 2 ayudantes código 472 grado 02, para realizar la entrega de correspondencia y responder por la integridad de los documentos encomendados; 2 ayudantes código 472 grado 04, con el propósito de garantizar la correcta y oportuna prestación del servicio de parqueadero; y 2 auxiliares de servicios generales, para ejecutar labores de aseo y mantenimiento.

Consta en el citado acuerdo que los cargos de secretario, ayudante parqueadero y ayudante jardinero del Aeropuerto La Nubia fueron suprimidos de la planta de personal.

Como se indicó anteriormente, con ocasión de los contratos de prestación de servicios suscritos con INFICALDAS, la señora Leidy Johana Gallego Bedoya se desempeñó como: i) controladora de puertas de la sala de

---

<sup>68</sup> <https://infi.gov.co/>

<sup>69</sup>

<https://infi.gov.co/index.php/mision-y-vision/1-1-b-funciones-y-deberes/1-transparencia/4-estructura-organica-y-talento-humano/19-funciones-y-deberes/22-acuerdo-039-2009>

embarque y de entrega de equipajes; **ii)** encargada del puesto de información, cumpliendo actividades como contestar el teléfono y comunicar a cada una de las dependencias del aeropuerto (administración, archivo, policía y sanidad aeroportuaria), prohibir el ingreso de toda persona no autorizada a zonas restringidas, y registrar toda persona que ingresara en el libro de control y autorizada por el Profesional Especializado Aeropuerto; y **iii)** apoyo al archivo y a sistemas.

Analizadas dichas labores, este Tribunal considera que las mismas corresponden a funciones de empleos del nivel asistencial, los cuales implican la realización de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

Adicionalmente se advierte que tales labores guardan relación directa o aluden a una función inherente, permanente y obligatoria de la unidad de negocios de la entidad demandada, y se realizaron de manera continua, siendo primordiales para el funcionamiento del Aeropuerto La Nubia.

En ese sentido, se desdibuja uno de los requisitos esenciales del contrato de prestación de servicios, cual es, su temporalidad.

b) Sede del objeto contractual

De conformidad con lo manifestado por los testigos que rindieron declaración en este asunto<sup>70</sup>, que además se infiere por la naturaleza de las funciones asignadas, se encuentra acreditado que la señora Leidy Johana Gallego Bedoya debía cumplir sus labores directamente en el Aeropuerto La Nubia.

c) Uso de elementos institucionales

Entiende esta Corporación que si la señora Leidy Johana Gallego Bedoya debía prestar sus servicios en el Aeropuerto La Nubia, es apenas lógico que hiciera uso de los medios establecidos por INFICALDAS para el correcto desarrollo de cada objeto contractual pactado, tal como lo manifestaron los testigos en este proceso<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Ver declaración de los señores Wilson Andrés Castaño Cano (minuto 1:55 a 29:11 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital) y Elizabeth Arias López (minuto 29:16 a 47:25 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital).

<sup>71</sup> Ver declaración de los señores Wilson Andrés Castaño Cano (minuto 1:55 a 29:11 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital) y Elizabeth Arias López (minuto 29:16 a 47:25 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente



d) Fijación y cumplimiento de horario

En relación con este tema, la Sala observa que la única prueba que obra en el expediente es la testimonial<sup>72</sup>, de la cual se extrae que:

- Durante el tiempo que la señora Leidy Johana Gallego Bedoya realizó actividades como controladora de puertas y en el puesto de información, aquella tenía un horario de trabajo que se alternaba de esta manera: una semana debía laborar lunes, miércoles, viernes, sábado y domingo, de 6:00 a.m. a 6:00 p.m.; y a la semana siguiente lo hacía martes y jueves también de 6:00 a.m. a 6:00 p.m.
- Cuando la accionante pasó a desempeñarse en labores de apoyo al archivo y a sistemas o, en palabras de los testigos, como secretaria del aeropuerto, el horario de aquella pasó a ser de 7:00 a.m. a 4:00 p.m., por disposición de la gerencia de INFICALDAS, según circular expedida por el administrador del aeropuerto, señor Reinerio Cuartas Rodríguez, que les fue socializada.
- En ocasiones, la actora debía quedarse hasta tarde elaborando actas u oficios.
- La señora Leidy Johana Gallego Bedoya tenía que cumplir los horarios fijados, aún si el aeropuerto se encontraba cerrado.
- Del cumplimiento de los horarios estaba pendiente no sólo el administrador del aeropuerto sino también el jefe de seguridad aeroportuaria.
- En el evento de no poder cumplir el horario o tener que ausentarse de su puesto de trabajo, la accionante debía reponer el tiempo.
- Si se incumplía el horario había llamados de atención.

De lo expuesto considera esta Sala que la señora Leidy Johana Gallego Bedoya sí debía cumplir sus labores dentro de un horario determinado, impuesto de manera unilateral por la contratante y sujeto a las necesidades

---

digital).

<sup>72</sup> Ver declaración de los señores Wilson Andrés Castaño Cano (minuto 1:55 a 29:11 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital) y Elizabeth Arias López (minuto 29:16 a 47:25 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital).

propias del aeropuerto. En ese sentido, la actora no contaba con la autonomía propia para manejar su tiempo como profesional.

e) Sujeción a reglamentos, órdenes e instrucciones

Con el propósito de acreditar la dirección y control efectivo de las labores desarrolladas por la señora Leidy Johana Gallego Bedoya, obran en el expediente los testimonios de los señores Wilson Andrés Castaño Cano<sup>73</sup> y Elizabeth Arias López<sup>74</sup>, conforme a los cuales esta Sala de Decisión considera que el ejercicio de las actividades desarrolladas por la demandante en ejecución de los acuerdos de voluntades estaban sujetas al cumplimiento de órdenes e instrucciones, a constante supervisión y correspondían más que a una relación de coordinación entre los contratantes, a verdadera subordinación.

Lo anterior, como quiera que la accionante no sólo estaba sujeta a la imposición de un horario, sino que debía atender las disposiciones e instrucciones verbales impartidas por el administrador del aeropuerto, quien era su jefe inmediato y, en tal virtud, como lo señalaron los testigos, podía incluso discrecionalmente ordenarle cubrir puestos de trabajo según las necesidades del servicio, de manera que la actora bien podía ser designada a controlar puertas o a estar encargada de la información, independientemente del objeto contractual.

No puede perderse de vista que, como se dijo anteriormente, la accionante desempeñaba funciones que por su naturaleza corresponderían a un cargo del nivel asistencial, lo que conlleva necesariamente una ejecución en la que es connatural la subordinación por el acatamiento a un horario y/o turno, así como a ciertas directrices y políticas del aeropuerto de obligatorio cumplimiento.

f) 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 INFICALDAS, la señora Leidy Johana Gallego Bedoya suscribió contrato de prestación de servicios alguno con otra institución. De hecho, ambos testigos afirmaron que la actora no lo hizo<sup>75</sup>. Si en gracia de discusión de

---

<sup>73</sup> Minuto 1:55 a 29:11 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>74</sup> Minuto 29:16 a 47:25 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>75</sup> Ver declaración de los señores Wilson Andrés Castaño Cano (minuto 1:55 a 29:11 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital) y Elizabeth Arias López

aceptara que así sucedió, 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 aeropuerto.

g) Falta de autonomía e independencia

Para la Sala es claro que por su naturaleza, las funciones que tenía asignadas la demandante no tienen el alcance de determinar las condiciones bajo las cuales podía desempeñar dichas labores, 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*.

En efecto, en el presente caso se demostró que la actividad contractual no era ejercida de manera autónoma e independiente, pues la demandante debía: **i)** cumplir un horario de trabajo en los turnos previamente fijados por INFICALDAS para el aeropuerto; **ii)** no se encontraba en posibilidad de suscribir contrato de prestación de servicios con otra institución, pues al tener que cubrir turnos de doce horas durante casi todas las semanas, necesariamente hubiera tenido que pactar horarios en los días que se tenían como descanso; **iii)** no hacía uso de equipos propios para la ejecución de sus labores sino los suministrados por la entidad; **iv)** no podía ejecutar las actividades contratadas en las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su preferencia, pues como se vio, debía hacerlo en las instalaciones del aeropuerto y en los horarios fijados; **v)** sus actividades estaban sometidas a las directrices del administrador del aeropuerto; y **vi)** no podía ausentarse del lugar de trabajo a menos que solicitara el permiso correspondiente y repusiera posteriormente el tiempo no laborado.

De todo lo anterior se concluye que se encuentra acreditada la subordinación de la señora Leidy Johana Gallego Bedoya como segundo elemento de la relación laboral predicada respecto de INFICALDAS.

### 5.3 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>76</sup> ya citada: “Por los servicios prestados, el presunto contratista

---

(minuto 29:16 a 47:25 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital).

<sup>76</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:

*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 la certificación expedida el 26 de septiembre de 2017 por técnico administrativo de INFICALDAS<sup>77</sup>, las partes pactaron como contraprestación por los servicios prestados por la demandante, un pago mensual proporcional a los honorarios fijados, previa demostración de haber realizado los aportes al Sistema de Seguridad Social, tal como lo narraron los testigos que rindieron su declaración en este asunto<sup>78</sup>.

De conformidad con lo anterior, se encuentra entonces acreditado también el elemento de la retribución.

## **6. Existencia del contrato realidad o relación laboral encubierta en el presente asunto**

En el contexto referido y conforme con las reglas de la experiencia y de conformidad con el material probatorio allegado al expediente y la naturaleza propia de las actividades desempeñadas por la demandante, esta Sala de Decisión considera que en el caso concreto se demostraron los elementos propios de una relación laboral entre la señora Leidy Johana Gallego Bedoya e INFICALDAS, pese a que su vinculación se efectuó bajo la figura del contrato de prestación de servicios.

Al entenderse que los contratos de prestación de servicios encubrieron una relación de carácter laboral entre demandante y demandada, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, la Sala concuerda con la Juez de primera instancia en el sentido que debe reconocerse la existencia de un contrato realidad sobre dichos contratos.

## **7. Extremos temporales por los cuales se debe reconocer relación laboral encubierta**

Para el caso que convoca la atención de esta Sala y de conformidad con los medios probatorios allegados al expediente, se observa que los períodos por

---

05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

<sup>77</sup> Páginas 49 a 53 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>78</sup> Ver declaración de los señores Wilson Andrés Castaño Cano (minuto 1:55 a 29:11 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital) y Elizabeth Arias López (minuto 29:16 a 47:25 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital).

los cuales debe reconocerse la existencia de la relación laboral encubierta son los que se indican a continuación:

- Del 1º de enero de 2011 al 31 de enero de 2011
- Del 1º de febrero de 2011 al 31 de diciembre de 2011
- Del 1º de enero de 2012 al 31 de enero de 2012
- Del 1º de febrero de 2012 al 31 de julio de 2012
- Del 1º de agosto de 2012 al 31 de diciembre de 2012
- Del 3 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2013
- Del 1º de enero de 2014 al 1º de julio de 2014
- Del 2 de julio de 2014 al 31 de diciembre de 2014
- Del 2 de enero de 2015 al 3 de febrero de 2015
- Del 15 de febrero de 2015 al 31 de diciembre de 2015

Lo anterior es así en tanto, si bien se demostró que se suscribieron contratos de prestación de servicios por los períodos comprendidos entre el 1º de diciembre de 2008 y el 31 de diciembre de 2008, el 1º de mayo de 2009 y el 31 de diciembre de 2009, y el 1º de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2010, lo cierto es que no puede pasarse por alto que en relación con dicho lapso de vinculación contractual no se allegó prueba alguna al expediente que permitiera determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desarrollaron las labores.

En efecto, según lo manifestaron expresamente los testigos Elizabeth Arias López<sup>79</sup> y Wilson Andrés Castaño Cano<sup>80</sup>, éstos ingresaron a laborar al Aeropuerto La Nubia para los años 2011 y 2012, respectivamente, de manera que no les consta cómo fue la vinculación que tuvo la accionante en años anteriores.

Es así entonces como las afirmaciones que dichos declarantes hicieron en relación con elementos propios de una relación laboral, particularmente de la subordinación, no se pueden predicar de vinculaciones contractuales de las que no tuvieron conocimiento.

Así pues, la sentencia de primera instancia habrá de ser modificada en este sentido.

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

---

<sup>79</sup> Minuto 29:16 a 47:25 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>80</sup> Minuto 1:55 a 29:11 del archivo obrante en la carpeta de audiencias del cuaderno 1 del expediente digital.

En sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2 n° 5 del 25 de agosto de 2016<sup>81</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”*.

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”*.

En la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>82</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

---

<sup>81</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>82</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).

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.

Como complemento a dicha regla, el Consejo de Estado precisó que debe atenderse, entre otras, la siguiente recomendación: *“152. Primera: cuando las entidades estatales a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurren todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades”* (resalta la Sala).

Para el caso concreto y de acuerdo con los períodos en los cuales se reconoce que hubo relación laboral encubierta, la demandante desarrolló labores correspondientes a los siguientes objetos contractuales:

- En virtud de los contratos A.A 08-2011, A.A 09-2012, A.A 46-2012, A.A 05-2013 y A.A 08-2014, la accionante debía *“Desarrollar las funciones en el puesto de información del Aeropuerto La Nubia, cumpliendo las siguientes actividades 1- Contestar el teléfono y comunicar a cada una de las dependencias del Aeropuerto La Nubia (Administración, archivo, policía y sanidad Aeroportuaria) 2- Prohibir el ingreso de toda persona no autorizada a zonas restringidas. 3- Registrar toda persona que ingrese en el libro de control y autorizadas por el Profesional Especializado Aeropuerto. El servicio se prestada (sic) en los periodos convenidos con el interventor del contrato”*.
- Con ocasión de los contratos A.A 43-2014 y A.A 03-2015, la parte actora debía *“(…) desarrollar actividades de apoyo al archivo y a sistemas en el Aeropuerto La Nubia de la Ciudad (sic) de Manizales”*.

Aun cuando se advierte que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son literalmente diferentes, lo cierto es que el Tribunal considera que en este caso, en esencia, pueden entenderse como similares o que apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades del aeropuerto. Lo anterior, en la medida en que se trata de actividades de nivel asistencial, esto es, que implican la realización de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución, requeridas por la unidad de negocios de INFICALDAS para cumplir el servicio que brinda.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que, como lo manifestaron los testigos, el administrador del Aeropuerto La Nubia no se ceñía estrictamente al objeto de cada contrato sino que podía ubicar a discreción a los contratistas, entre ellos a la accionante, en labores distintas para las que fue contratada.

Con esa precisión y 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. Se advierte que el análisis se realiza en relación con los períodos en los cuales se reconoce que hubo relación laboral encubierta, esto es, a partir del 1º de enero de 2011 y hasta el 31 de diciembre de 2015, así:

<b>PERÍODOS DE VINCULACIÓN</b>			
<b>Nº</b>	<b>CONTRATO nº</b>	<b>INICIO</b>	<b>FINAL</b>
1	A.A 12-2010	1º de enero de 2011	31 de enero de 2011
<b>INTERRUPCIÓN: 0 días hábiles SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
2	A.A 08-2011	1º de febrero de 2011	31 de diciembre de 2011
<b>INTERRUPCIÓN: 0 días hábiles SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
3	A.A 08-2011	1º de enero de 2012	31 de enero de 2012
<b>INTERRUPCIÓN: 0 días hábiles SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
4	A.A 09-2012	1º de febrero de 2012	31 de julio de 2012
<b>INTERRUPCIÓN: 0 días hábiles SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
5	A.A 46-2012	1º de agosto de 2012	31 de diciembre de 2012
<b>INTERRUPCIÓN: 1 día hábil (del 1º al 2 de enero de 2013) SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
6	A.A 05-2013	3 de enero de 2013	31 de diciembre de 2013
<b>INTERRUPCIÓN: 0 días hábiles SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
7	A.A 08-2014	1º de enero de 2014	1º de julio de 2014
<b>INTERRUPCIÓN: 0 días hábiles SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
8	A.A 43-2014	2 de julio de 2014	31 de diciembre de 2014
<b>INTERRUPCIÓN: 0 días hábiles (1º de enero de 2015) SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
9	A.A 03-2015	2 de enero de 2015	3 de febrero de 2015
<b>INTERRUPCIÓN: 8 días hábiles (del 4 al 14 de febrero de 2015)</b>			



SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD			
10	A.A 03-2015	15 de febrero de 2015	31 de diciembre de 2015

De conformidad con el anterior cuadro, este Tribunal advierte que al tratarse de una vinculación que no tuvo interrupciones en el tiempo de servicio, el término para contabilizar la prescripción extintiva debe empezar a contarse a partir de la finalización del último contrato.

Así, después de que finalizó el contrato A.A 03-2015 el 31 de diciembre de 2015, la parte actora tenía hasta el 1º de enero de 2019 (3 años) para presentar la reclamación.

Al haber sido presentada la petición de reconocimiento y pago de las acreencias laborales ante la entidad demandada el 23 de marzo de 2018<sup>83</sup>, se observa que no se configuró el fenómeno procesal de la prescripción extintiva, se reitera, teniendo en cuenta los períodos por los cuales se reconoce relación laboral.

## 9. Restablecimiento del derecho

Tal como se indicó, para este Tribunal existió una relación laboral encubierta entre la señora Leidy Johana Gallego Bedoya e INFICALDAS.

En ese entendimiento, la Sala considera que es procedente declarar la nulidad parcial del acto administrativo atacado y, en consecuencia, declarar la existencia de un contrato realidad o relación laboral encubierta entre las partes por los períodos comprendidos entre el 1º de enero de 2011 y el 31 de enero de 2011, el 1º de febrero de 2011 y el 31 de diciembre de 2011, el 1º de enero de 2012 y el 31 de enero de 2012, el 1º de febrero de 2012 y el 31 de julio de 2012, el 1º de agosto de 2012 y el 31 de diciembre de 2012, el 3 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2013, el 1º de enero de 2014 y el 1º de julio de 2014, el 2 de julio de 2014 y el 31 de diciembre de 2014, el 2 de enero de 2015 y el 3 de febrero de 2015, y el 15 de febrero de 2015 y el 31 de diciembre de 2015.

En ese orden de ideas, la sentencia recurrida habrá de ser modificada en ese aspecto, el que a su vez influye en el restablecimiento del derecho ordenado.

En efecto, como parte del restablecimiento del derecho, el Tribunal considera que debe condenarse a la entidad demandada a reconocer y pagar las mismas prestaciones sociales que hubiera percibido un empleado de planta de INFICALDAS adscrito al Aeropuerto La Nubia, de igual o similar categoría, correspondientes al lapso por el cual se reconoce la relación laboral. Para la

<sup>83</sup> Páginas 31 a 37 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

liquidación de tales prestaciones debe tomarse como referencia el monto pactado como honorarios en cada contrato.

En este punto, la Sala precisa que no es procedente acceder a la pretensión de ordenar el reconocimiento y pago del auxilio o subsidio de transporte, teniendo en cuenta que en estos asuntos las prestaciones sociales que deben reconocerse son aquellas de carácter legal, tales como vacaciones, primas, cesantías e intereses a las cesantías, así como las reconocidas por el Sistema de Seguridad Social Integral, pero no las que se consideran extralegales, en la medida en que corresponden a un beneficio para los empleados públicos, condición que no puede otorgársele a la actora. Así lo expuso el Consejo de Estado en sentencias del 8 de octubre de 2020<sup>84</sup> y del 17 de febrero de 2022<sup>85</sup>:

*Frente al reconocimiento de las primas de servicios, vacaciones, navidad y riesgo; las cesantías, los intereses a las cesantías, los auxilios de transporte y alimentación, cabe destacar que esta Sala, en sentencia de 4 de febrero de 2016<sup>86</sup>, precisó que «con el fin de determinar cuáles son las prestaciones sociales que se deberán reconocer a título de reparación integral del daño al declararse una relación de carácter laboral, [...] acude a la clasificación que se ha hecho de estas prestaciones sobre la base de quien debe asumirlas. En ese orden de ideas, se encuentran las que son asumidas por el empleador directamente y las que se prestan o se reconocen de forma dineraria por el Sistema de Seguridad Social Integral. Dentro de las prestaciones sociales que están a cargo directamente del empleador se encuentran las ordinarias o comunes como son entre otras las primas, las cesantías; y las prestaciones sociales que se encuentran a cargo del Sistema Integral de Seguridad Social son la salud, la seguridad social, los riesgos profesionales y el subsidio familiar, que para ser asumidas o reconocidas por cada sistema debe mediar una cotización». Asimismo, en providencia de 6 de octubre siguiente<sup>87</sup> aclaró que «el reconocimiento de la primacía de la realidad sobre la formalidades que conlleva a la declaración de existencia de una relación laboral subyacente de un contrato de prestación de servicio, no puede otorgar al accionante la calidad de empleado público, por lo que no es posible reconocer prestaciones sociales de carácter extralegal que devenguen otros funcionarios de la planta de personal del ente territorial demandado, máxime cuando el accionante no acreditó dentro del proceso cuales (sic) son las prestaciones a las que considera tener derecho ni el origen de las mismas».*

*En virtud del derrotero jurisprudencial expuesto, al actor le asiste el derecho al*

---

<sup>84</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 8 de octubre de 2020. Radicación número: 08001-23-33-000-2014-90305-01(2143-19).

<sup>85</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 17 de febrero de 2022. Radicación número: 81001-23-39-000-2017-00036-01 (1138-2019).

<sup>86</sup> Cita de cita: Expediente 810012333000201200020-01 (316-2014).

<sup>87</sup> Cita de cita: Expediente 660012333000201300091 01(0237-2014)..

*reconocimiento de las prestaciones sociales de carácter legal que devenga, en este caso, un escolta del DAS, tales como vacaciones, primas, cesantías, intereses a las cesantías y las reconocidas por el sistema integral de seguridad social, mas no podrán reconocérsele aquellas extralegales, por cuanto comportan un beneficio para los empleados públicos, condición de la que él carece.*

De otra parte, como los aportes a pensiones son imprescriptibles, según los razonamientos expuestos anteriormente, debe declararse que el tiempo laborado por la señora Leidy Johana Gallego Bedoya al servicio de INFICALDAS, 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 debe tomar el Ingreso Base de Cotización o IBC pensional de la 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, la demandante debe 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 trabajadora.

En providencia del 9 de septiembre de 2021<sup>88</sup>, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en relación con la devolución de pagos en salud, en el sentido de establecer que 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.*

---

<sup>88</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).

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>89</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>90</sup> Puesto que corresponde al contratista sufragar dicha contribución, en tanto está obligado a hacerlo por la ley<sup>91</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>92</sup>

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 es procedente condenar a INFICALDAS a pagar a favor de la accionante los porcentajes de cotización a salud 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 debe cancelar la entidad accionada se deben actualizar 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

---

<sup>89</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>90</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>91</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>92</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 25 de agosto de 2016, Radicado: 20130026001; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

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 debe dar 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.

## **10. Acreditación de la vinculación como funcionaria de hecho**

Dado que en este asunto la parte actora reclamó la existencia de relación laboral por un período en el cual supuestamente desarrolló actividades al servicio de INFICALDAS sin contar con contrato de prestación de servicios, el Tribunal estudiará a continuación si se acreditó la configuración de la vinculación como funcionario de hecho; análisis que debe realizarse de manera independiente a la relación laboral encubierta, habida cuenta que se trata de situaciones jurídicas sustancialmente diferentes con un restablecimiento del derecho también distinto.

Como se indicó en su momento, la referida figura exige que se acrediten los siguientes requisitos: **i)** existencia del cargo en la planta de personal de la entidad; **ii)** ejercicio de funciones de manera irregular; y **iii)** realización de dichas funciones de la misma forma y apariencia como las hubiera desempeñado una persona designada regularmente. Tales elementos pasan a analizarse a continuación.

### **10.1 Existencia del cargo en la planta de personal de la entidad**

Según se indicó en esta providencia, en la planta de personal del Aeropuerto La Nubia, perteneciente a INFICALDAS como una unidad de negocio, existen los siguientes cargos: un profesional especializado, un capitán de bomberos, 15 bomberos, 2 ayudantes código 472 grado 02, 2 ayudantes código 472 grado 04, y 2 auxiliares de servicios generales.

Conforme a lo expuesto en la demanda, en el período comprendido entre el 1º de enero de 2009 y el 30 de abril de 2009, la parte actora efectuó labores como

controladora de puertas de la sala de embarque y de entrega de equipajes en el Aeropuerto La Nubia, sin que mediara contrato de prestación de servicios.

Para demostrar lo anterior se allegaron al expediente varias constancias expedidas por el señor Reinerio Cuartas Rodríguez, en su condición de profesional especializado del Aeropuerto La Nubia, en las cuales certifica que la señora Leidy Johana Gallego Bedoya cumplió a satisfacción el servicio de controladora de puertas en el terminal aéreo durante los meses de enero a abril de 2009<sup>93</sup>.

Atendiendo la planta de personal del aeropuerto, es evidente que no existía cargo de controladora de puertas de la sala de embarque y de entrega de equipaje.

No obstante lo anterior, como se indicó en la parte motiva de esta providencia, el requisito de acreditar la existencia del cargo a efectos de reconocer una situación de funcionario de hecho no puede ser rígido ni absoluto, y su demostración no es indispensable cuando la misma entidad ha tolerado que el trabajador desarrolle actividades propias de la administración sin la existencia del empleo en su planta de personal, como sucedió en este caso, según dan cuenta las referidas constancias.

## **10.2 Ejercicio de funciones de manera irregular**

Se encuentra claro en el proceso que para la actividad de controlar puertas, desempeñada por la señora Leidy Johana Gallego Bedoya entre el 1º de enero de 2009 y el 30 de abril de 2009, no medió nombramiento ni posesión.

En principio, la consecuencia lógica de que no exista cargo en la planta de personal de la entidad consiste en que tampoco puede hablarse de ejercicio de funciones de manera irregular, ya que justamente no hay labores debidamente reglamentadas que la accionante pudiera efectuar y tampoco rubro fijado en el presupuesto para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales.

No obstante lo anterior, y dado que, como se indicó en el acápite anterior, la existencia del cargo no es condición *sine qua non* para reconocer el derecho reclamado, pues en este asunto la demandante asumió funciones públicas con la anuencia de los encargados de evitar ese tipo de situaciones, la Sala considera que para el caso concreto sí puede hablarse de que hubo ejercicio de funciones que se entienden como irregulares, en la medida en que la persona que las cumplió no estaba vinculada al servicio público con el lleno

---

<sup>93</sup> Páginas 59, 63, 65, 71 del archivo nº 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

de los requisitos legales.

### **10.3 Realización de las funciones de la misma forma y apariencia como las hubiera desempeñado una persona designada regularmente**

En punto a este requisito, la Sala observa que si bien a través de las certificaciones expedidas por quien fungía como administrador del Aeropuerto La Nubia se dejó constancia de que la accionante realizó a satisfacción labores como controladora de puertas, lo cierto es que el Tribunal carece de elementos materiales probatorios que le permitan determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que tal actividad se desarrolló.

En efecto, se desconoce si la accionante debía cumplir la función en un determinado horario de trabajo, si éste era impuesto o no por la entidad, o si durante el lapso en el cual laboró recibió órdenes o estuvo sujeta a las directrices del aeropuerto.

No puede perderse de vista que los testigos que rindieron declaración en el presente asunto manifestaron expresamente que ingresaron a laborar al aeropuerto para 2011 y 2012, de manera que no les consta la vinculación que tuvo la accionante entre el 1º de enero de 2009 y el 30 de abril de 2009.

Si bien podría pensarse que las circunstancias de prestación del servicio fueron similares a las realizadas con ocasión del contrato de prestación de servicios 172-2008 que tenía el mismo objeto, esta Sala de Decisión estima que tal afirmación equivaldría simplemente a una hipótesis o premisa que no encuentra sustento probatorio alguno en el expediente.

En ese orden de ideas, el Tribunal no encuentra estructurados en su totalidad los elementos que comprenden la figura del funcionario de hecho.

## **11. Sobre la condena en costas en primera instancia**

Antes de resolver si en el caso particular se encuentran dados los supuestos de procedencia para la condena en costas impuesta, este Tribunal considera necesario precisar que este problema jurídico debe ser resuelto con fundamento en la norma procesal que se encontraba vigente para el momento en el cual se dictó la providencia, esto es, con base en el artículo 188 del CPACA, sin la adición introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

Señalado lo anterior, pasa la Sala a indicar qué comprende el concepto de costas, para lo cual se acude a pronunciamiento del Consejo de Estado<sup>94</sup>, así:

---

<sup>94</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección 'A'.

*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>95</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>96</sup>, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado<sup>97</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>98</sup>.*

La condena en costas quedó regulada en el CPACA en el artículo 188, el cual, para la época de la sentencia apelada, tenía el siguiente tenor:

**ARTÍCULO 188. CONDENAS EN COSTAS.** *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.*

La remisión contemplada por el CPACA debe entenderse hecha, en la

---

Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicado: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

<sup>95</sup> Cita de cita: Artículo 171 No. 4 en conc. Art. 178 ib.

<sup>96</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>97</sup> Cita de cita: Criterio aceptado por la Corte Constitucional en Sentencia C-043 de 2004 y C-539 de 1999

<sup>98</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”



actualidad, al artículo 366 del Código General del Proceso (CGP)<sup>99</sup>.

La Sección Primera del Consejo de Estado ha aclarado que si bien “(...) *una lectura rápida de la disposición que antecede, podría llevar a la errónea interpretación de que la condena en costas debe imponerse en forma objetiva, es decir, de manera forzosa, automática e ineluctable en todos aquellos procesos contencioso administrativos en los cuales se ventile un interés de carácter individual o particular, lo cierto es que cuando la norma utiliza la expresión “dispondrá”, lo que en realidad está señalando es que el operador jurídico está llamado a pronunciarse en todos los casos sobre si es o no procedente proferir una condena en costas en contra de la parte que ha visto frustradas sus pretensiones procesales*”<sup>100</sup>.

En pronunciamiento<sup>101</sup> del Consejo de Estado se ha señalado 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>102</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*

---

<sup>99</sup> En adelante, CGP.

<sup>100</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Sentencia del 16 de abril de 2015. Radicado: 25000-23-24-000-2012-00446-01.

<sup>101</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).

<sup>102</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).

*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>103</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 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.

Ahora bien, independientemente de que se acredite o no la causación de las costas a través del citado criterio objetivo valorativo, el numeral 5 del CGP autoriza al Juez de conocimiento a abstenerse de imponer condena o a hacerlo de manera parcial, en el evento que las pretensiones de la demanda prosperen parcialmente.

Fue justamente con fundamento en dicha disposición que la Juez *a quo* resolvió abstenerse de condenar en costas a la entidad accionada, toda vez que no accedió a la totalidad de las pretensiones invocadas.

En ese sentido, este Tribunal considera que la decisión de primera instancia sobre esta materia se encuentra ajustada a derecho.

## **Costas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión se abstendrá igualmente de condenar en costas en esta instancia, como quiera que con ocasión del recurso de apelación promovido por INFICALDAS, la sentencia

---

<sup>103</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:(...)”

recurrida habrá de modificarse, manteniéndose la prosperidad parcial de las pretensiones de la demanda.

*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. MODIFÍCANSE los ordinales primero a sexto** de la sentencia del dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Leidy Johana Gallego Bedoya contra INFICALDAS, los cual quedarán así:

**Primero. DECLÁRANSE probadas parcialmente** las excepciones de *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION (sic)”* y *“COBRO DE LO NO DEBIDO”*, propuestas por INFICALDAS, en lo que respecta a la relación laboral encubierta reclamada por los períodos comprendidos entre el 1º de diciembre de 2008 y el 31 de diciembre de 2008, el 1º de enero de 2009 y el 30 de abril de 2009, el 1º de mayo de 2009 y el 31 de diciembre de 2009, y el 1º de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2010.

**Segundo. DECLÁRASE no probado** el medio exceptivo de *“PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DEL DERECHO”*, formulado por INFICALDAS, teniendo en cuenta la inexistencia de relación laboral encubierta por los períodos comprendidos entre el 1º de diciembre de 2008 y el 31 de diciembre de 2008, el 1º de enero de 2009 y el 30 de abril de 2009, el 1º de mayo de 2009 y el 31 de diciembre de 2009, y el 1º de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2010.

**Tercero. DECLÁRASE la nulidad parcial** del Oficio nº G.G 208-2018 del 17 de abril de 2018, expedido por la gerente general de INFICALDAS 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.

**Cuarto. DECLÁRASE** la existencia de un contrato realidad o relación laboral encubierta entre la señora Leidy Johana Gallego

Bedoya e INFICALDAS, por la duración de los contratos con ocasión de los cuales se desempeñó en el puesto de información del Aeropuerto La Nubia, y como apoyo al archivo y a sistemas del mismo terminal aéreo perteneciente a la entidad accionada, esto es, por los períodos comprendidos entre el 1º de enero de 2011 y el 31 de enero de 2011, el 1º de febrero de 2011 y el 31 de diciembre de 2011, el 1º de enero de 2012 y el 31 de enero de 2012, el 1º de febrero de 2012 y el 31 de julio de 2012, el 1º de agosto de 2012 y el 31 de diciembre de 2012, el 3 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2013, el 1º de enero de 2014 y el 1º de julio de 2014, el 2 de julio de 2014 y el 31 de diciembre de 2014, el 2 de enero de 2015 y el 3 de febrero de 2015, y el 15 de febrero de 2015 y el 31 de diciembre de 2015.

**Quinto.** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, **CONDÉNASE** a INFICALDAS a reconocer y pagar a favor de la señora Leidy Johana Gallego Bedoya las mismas prestaciones sociales que hubiera percibido un empleado de planta de dicha entidad, adscrito al Aeropuerto La Nubia, de igual o similar categoría, correspondientes al lapso por el cual se reconoce la relación laboral. 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 la señora Leidy Johana Gallego Bedoya en el puesto de información del Aeropuerto La Nubia, y como apoyo al archivo y a sistemas del mismo terminal aéreo perteneciente a INFICALDAS, 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** a INFICALDAS 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, la 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 trabajadora.

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

**Segundo.** En lo demás, **CONFÍRMASE** la providencia objeto de apelación.

**Tercero. ABSTIÉNESE** de condenar en costas en esta instancia, por lo brevemente expuesto.

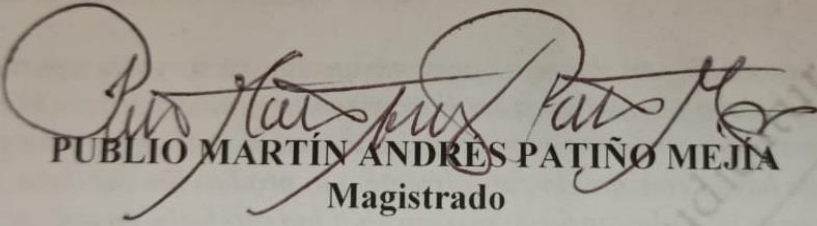
**Cuarto. NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

**Quinto.** 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. 149

FECHA: 29/08/2023



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



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

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I.: 258**

**Asunto:** Resuelve apelación contra auto – Confirma  
**Medio de control:** Nulidad  
**Radicación:** 17001-33-39-008-2022-00282-02  
**Demandante:** José Isley Guzmán Ospina  
**Demandado:** Departamento de Caldas

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n°044 del 25 de agosto de 2023**

Manizales, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

### **ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por el literal g) 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 1 del artículo 243 *ibidem*, corresponde a esta Sala de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023), proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, a través del cual rechazó la demanda por corrección extemporánea.

### **ANTECEDENTES**

El 24 de octubre de 2022<sup>2</sup>, obrando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de la referencia, el señor José Isley Guzmán Ospina presentó demanda contra el Departamento de Caldas, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución n° 02995 del 2 de octubre de 2022, expedida por el secretario jurídico del Departamento de Caldas y con la cual se reconoció al señor Luis Eduardo Castañeda Cano como representante legal del hogar de protección de la niñez de Salamina. Lo anterior, por considerar que el reconocimiento de la personería jurídica debió haberlo dado la Secretaría de Educación de la misma entidad territorial.

---

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

<sup>2</sup> Archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

El conocimiento del asunto correspondió por reparto al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales<sup>3</sup>, el cual inadmitió la demanda a través de auto del 23 de febrero de 2023<sup>4</sup>, ordenando corregirla en los siguientes aspectos: **i)** adecuar los hechos en que se sustentan las pretensiones, por cuanto en el acápite respectivo se hizo una reseña normativa; **ii)** remitir copia del acto acusado con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso; **iii)** individualizar el acto administrativo demandado; y **iv)** acreditar el envío de la demanda y de sus anexos por medio electrónico a la entidad demandada e intervinientes.

La citada providencia se notificó por estado el 24 de febrero de 2023<sup>5</sup>.

El 13 de marzo de 2023, la parte demandante allegó escrito de subsanación de la demanda<sup>6</sup>.

El 15 de febrero (sic) de 2023, la Secretaría del Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales dejó constancia en el expediente de que transcurrido el término para subsanación de la demanda, la parte actora había presentado escrito de corrección de manera extemporánea<sup>7</sup>.

### **LA PROVIDENCIA RECURRIDA**

Con auto del 20 de abril de 2023<sup>8</sup>, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales rechazó la demanda interpuesta por corrección extemporánea, de conformidad con lo previsto por el artículo 170 del CPACA.

### **RECURSO DE APELACION**

Inconforme con la decisión adoptada por la Juez *a quo*, la parte demandante interpuso recurso de apelación<sup>9</sup>, alegando que el término de 10 días para subsanar la demanda es y será siempre insuficiente, ya que la solicitud vía derecho de petición de las constancias de notificación del acto atacado, demora por lo menos 15 días. Por eso, sostuvo que en el escrito de subsanación se le pidió a la Juez de primera instancia que ordenara al Departamento de Caldas allegar dicha documentación por encontrarse en su poder.

---

<sup>3</sup> Archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>4</sup> Archivo n° 04 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>5</sup> Página 2 del archivo n° 04 del cuaderno 1 del expediente digital y archivo n° 05 ibidem.

<sup>6</sup> Archivo n° 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>7</sup> Archivo n° 08 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>8</sup> Archivo n° 09 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>9</sup> Archivo n° 11 del cuaderno 1 del expediente digital.



Manifestó que de conformidad con el inciso 3º del artículo 8 de la Ley 2213 de 2022, la notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a contarse cuando el iniciador recepcione acuse de recibido o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje.

En ese sentido, consideró que el término de 10 días para corregir la demanda vencía el 14 de marzo de 2023 y no en la fecha señalada en el auto recurrido.

### **TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 6 de junio de 2023<sup>10</sup>, y allegado el 7 del mismo mes y año al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>11</sup>.

## ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

### **Procedibilidad y oportunidad del recurso de apelación interpuesto**

Atendiendo lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 243 del CPACA, el auto que rechaza la demanda es susceptible del recurso de apelación y, en tal sentido, es procedente la impugnación aquí formulada contra la providencia del 20 de abril de 2023.

Adicionalmente, la alzada fue presentada en término oportuno, de 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 lo siguiente:

*¿Se acreditó por la parte interesada, la corrección en término de la demanda promovida en ejercicio del medio de control de la referencia?*

### **Examen del caso concreto**

De conformidad con los elementos probatorios que obran en el expediente,

---

<sup>10</sup> Archivo nº 001 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>11</sup> Archivo nº 002 del cuaderno 2 del expediente digital.

para esta Sala de Decisión es evidente que la parte actora presentó escrito de subsanación de la demanda por fuera del término previsto en la ley.

En efecto, como se indicó en los antecedentes de esta providencia, el auto inadmisorio se notificó por estado el 24 de febrero de 2023<sup>12</sup>, fecha en la cual fue enviado el mensaje de datos al correo informado en la demanda para tales efectos<sup>13</sup>.

De conformidad con el artículo 118 del Código General del Proceso (CGP), aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, *“El término que se conceda fuera de audiencia correrá a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concedió”*.

En ese sentido, los diez días con los que contaba la parte actora para corregir el libelo transcurrieron así: 27 y 28 de febrero y 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 y 10 de marzo de 2023.

Superado el término legal conferido para los efectos anotados, la parte actora allegó memorial de corrección.

Así las cosas, en tanto la parte accionante omitió corregir en término el escrito de demanda conforme le fue ordenado en el auto del 20 de abril de 2023, la Sala considera que es procedente adoptar la consecuencia jurídica prevista en el artículo 170 del CPACA y, en tal sentido, le asiste razón a la Juez de primera instancia al rechazar la demanda.

Debe precisarse que, contrario a lo manifestado por la parte recurrente, el término para subsanar la demanda no vencía el 14 de marzo de 2023, pues los dos días hábiles siguientes al envío del mensaje para iniciar el cómputo del término concedido, aplica para notificaciones personales como expresamente se prevé en el inciso 4º del artículo 199 del CPACA y en el inciso 3º del artículo 8 de la Ley 2213 de 2022, y no para notificaciones por estado, como ocurrió en este caso.

En efecto, recuérdese que de conformidad con el artículo 198 del CPACA, la notificación personal procede en relación con las siguientes providencias: el auto que admita la demanda para el demandado y para el Ministerio Público, la primera providencia que se dicte respecto de terceros, y las demás que expresamente señale el código. Por su parte, la notificación por estado se realiza frente a los autos no sujetos al requisito de la notificación personal (artículo 201), como sucede con el auto que inadmite la demanda.

---

<sup>12</sup> Página 2 del archivo nº 04 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>13</sup> Archivo nº 05 del cuaderno 1 del expediente digital.

Ahora bien, la notificación por medios electrónicos de que trata el artículo 205 del CPACA, y en la cual también se contemplan dos días hábiles siguientes al envío del mensaje para iniciar el cómputo de los términos, sólo se aplica a la notificación personal y no a la notificación por estado, tal como lo señaló expresamente el Consejo de Estado en auto de unificación del 29 de noviembre de 2022<sup>14</sup>:

*(...) la notificación por estado no puede asimilarse a una notificación electrónica, pues si bien el precitado artículo 201 dispone que se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales, tal actuación se limita a comunicar a las partes sobre la existencia de la notificación por estado, pues la providencia se encuentra inserta en el estado fijado virtualmente en la página web de la autoridad judicial.*

*Lo anterior incide en la contabilización de los respectivos términos procesales, pues los mismos empezarán a correr al día hábil siguiente a la desfijación del estado<sup>15</sup>.*

Por lo demás, este Tribunal considera que el término legal otorgado para subsanar las demandas no puede ser modificado o alterado a discreción del Juez o de la misma parte interesada, como lo pretende el recurrente. En criterio de esta Sala, si el demandante no podía allegar en término la documentación solicitada debió haberlo informado dentro del término de 10 días y no con posterioridad a éste; lapso en el cual bien pudo haber corregido los demás aspectos que originaron la inadmisión.

## **Conclusión**

De conformidad con lo expuesto, esto es, al encontrarse acreditado que el señor José Isley Guzmán Ospina presentó subsanación con posterioridad al término legal de 10 días para corregir la demanda, la Sala comparte la decisión de rechazo adoptada por la Juez de primera instancia, tal como lo autoriza el artículo 169 del CPACA. En ese sentido, confirmará la providencia recurrida.

***En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS,***

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Auto de unificación jurisprudencial del 29 de noviembre de 2022. Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00735-02 (68177).

<sup>15</sup> Cita de cita: Artículos 118 y 318 del Código General del Proceso y 244 del CPACA.

## RESUELVE

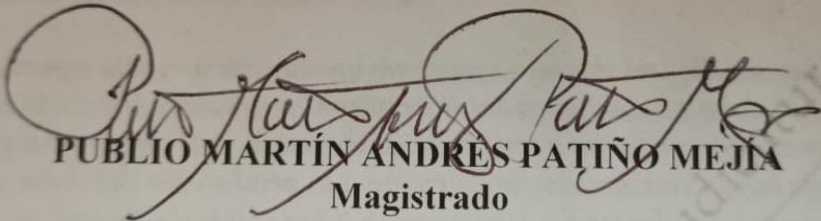
**Primero.** CONFÍRMASE el auto del veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023), con el cual el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales rechazó por corrección extemporánea la demanda promovida por el señor José Isley Guzmán Ospina contra el Departamento de Caldas.

**Segundo.** 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



PUBLICIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 149

FECHA: 29/08/2023



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

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
-Sala de Conjueces-

Manizales, veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Mediante auto 335 de 14 de agosto de 2023, se admitió el recurso de apelación que la parte demandada interpuso en contra del fallo primario. Esta providencia se notificó por estado y mensaje de datos a los demás sujetos procesales el 15 de agosto de 2023. El 22 de agosto de 2023, la parte demandante allegó al correo electrónico de esta Secretaría, escrito de apelación e invocó la figura de la apelación adhesiva contenida en el párrafo del artículo 322 del C.G.P.

Ahora bien, a la luz del párrafo del artículo 322 de la Ley 1564 de 2012 por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, el Despacho procede a realizar el estudio correspondiente a la legalidad del recurso de apelación que por vía de adhesión realizó la parte demandante frente al recurso de apelación que la parte demandada interpuso en contra de la sentencia de 4 de noviembre de 2021, que puso fin a la primera instancia.

Así las cosas, dice el artículo 322 del CGP;

*“PARÁGRAFO. La parte que no apeló podrá adherir al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión podrá presentarse ante el juez que lo profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite apelación de la sentencia. El escrito de adhesión deberá sujetarse a lo previsto en el numeral 3 de este artículo.*


*La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.” (subrayas propias)*

Lo anterior aplicado al caso en concreto, se tiene que el escrito de apelación adhesiva fue allegado por la parte demandante el 17 de agosto de 2023, dentro del término de ejecutoria del auto que admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demanda, el cual se cumplía el 22 de agosto de 2023, por lo tanto, el recurso de apelación adhesiva cumple con los requisitos contemplados en la norma citada.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación adhesiva interpuesto por la parte demandante **Gustavo Marulanda Sánchez** respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada **Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial** contra la **Sentencia de 4 de noviembre de 2021**, emitida por el **Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales**, dentro de este medio de control.

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**



**LILIANA EUGENIA GARCIA MAYA**

Conjuez

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
-Sala de Conjueces-

Manizales, veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Mediante auto 338 de 14 de agosto de 2023, se admitió el recurso de apelación que la parte demandada interpuso en contra del fallo primario. Esta providencia se notificó por estado y mensaje de datos a los demás sujetos procesales el 15 de agosto de 2023. El 17 de agosto de 2023, la parte demandante allegó al correo electrónico de esta Secretaría, escrito de apelación e invocó la figura de la apelación adhesiva contenida en el párrafo del artículo 322 del C.G.P.

Ahora bien, a la luz del párrafo del artículo 322 de la Ley 1564 de 2012 por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, el Despacho procede a realizar el estudio correspondiente a la legalidad del recurso de apelación que por vía de adhesión realizó la parte demandante frente al recurso de apelación que la parte demandada interpuso en contra de la sentencia de 17 de junio de 2021, que puso fin a la primera instancia.

Así las cosas, dice el artículo 322 del CGP;

*“PARÁGRAFO. La parte que no apeló podrá adherir al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión podrá presentarse ante el juez que lo profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite apelación de la sentencia. El escrito de adhesión deberá sujetarse a lo previsto en el numeral 3 de este artículo.*

*La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.” (subrayas propias)*

Lo anterior aplicado al caso en concreto, se tiene que el escrito de apelación adhesiva fue allegado por la parte demandante el 17 de agosto de 2023, dentro del término de ejecutoria del auto que admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demanda, el cual se cumplía el 22 de agosto de 2023, por lo tanto, el recurso de apelación adhesiva cumple con los requisitos contemplados en la norma citada.



En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación adhesiva interpuesto por la parte demandante **Jennifer Zuluaga Zuluaga** respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada **Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial** contra la **Sentencia de 17 de junio de 2021**, emitida por el **Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales**, dentro de este medio de control.

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**

  
LILIANA EUGENIA GARCIA MAYA  
Conjuez

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjuces-

Manizales, veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Mediante auto 337 de 14 de agosto de 2023, se admitió el recurso de apelación que la parte demandada interpuso en contra del fallo primario. Esta providencia se notificó por estado y mensaje de datos a los demás sujetos procesales el 15 de agosto de 2023. El 17 de agosto de 2023, la parte demandante allegó al correo electrónico de esta Secretaría, escrito de apelación e invocó la figura de la apelación adhesiva contenida en el párrafo del artículo 322 del C.G.P.

Ahora bien, a la luz del párrafo del artículo 322 de la Ley 1564 de 2012 por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, el Despacho procede a realizar el estudio correspondiente a la legalidad del recurso de apelación que por vía de adhesión realizó la parte demandante frente al recurso de apelación que la parte demandada interpuso en contra de la sentencia de 20 de agosto de 2021, que puso fin a la primera instancia.

Así las cosas, dice el artículo 322 del CGP;

*“PARÁGRAFO. La parte que no apeló podrá adherir al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión podrá presentarse ante el juez que lo profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite apelación de la sentencia. El escrito de adhesión deberá sujetarse a lo previsto en el numeral 3 de este artículo.*

*La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.” (subrayas propias)*

Lo anterior aplicado al caso en concreto, se tiene que el escrito de apelación adhesiva fue allegado por la parte demandante el 17 de agosto de 2023, dentro del término de ejecutoria del auto que admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demanda, el cual se cumplía el 22 de agosto de 2023, por lo tanto, el recurso de apelación adhesiva cumple con los requisitos contemplados en la norma citada.

17001333300220180021903

*Nulidad y restablecimiento del derecho*

*Darío Alonso Aguirre Palomino Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

*Admite apelación adhesiva*

*Auto interlocutorio n° 368*

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación adhesiva interpuesto por la parte demandante **Darío Alonso Aguirre Palomino** respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada **Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial** contra la **Sentencia de 20 de agosto de 2021**, emitida por el **Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales**, dentro de este medio de control.

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**

  
**LILIANA EUGENIA GARCIA MAYA**  
Conjuez

17001-23-33-000-2018-00593-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de AGOSTO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 390

La Sala Unitaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, procede a decidir el incidente de desacato abierto formalmente supuesto incumplimiento del fallo proferido por esta Corporación el 31 de mayo de 2019, dentro del proceso de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** (acción popular), a solicitud de la señora **ALBA MARINA BATENCOUR**, en calidad de Presidenta de la Junta de Acción Comunal y representante de la vereda ‘Argelia Baja’.

#### ANTECEDENTES

Con la sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento datada el 31 de mayo de 2019, esta Corporación resolvió:

**“IMPARTIR APROBACIÓN** al pacto de cumplimiento al que arribaron las partes, dentro del proceso promovido en acción **POPULAR** por la señora **ALBA MARINA BETANCUR CASTAÑO** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS**, así:

1. Corpocaldas se compromete con el Municipio de Manizales a realizar el diseño de las obras que se requieren según la demanda, los cuales se entregarán en un plazo máximo de dos (2) meses y los realizaría a costa de la misma entidad. El delegado de Corpocaldas

indica estar de acuerdo con este punto de conformidad con lo aprobado por el Comité de Conciliación de la entidad.

2. El Municipio de Manizales se compromete a realizar las siguientes labores:
  - a) Al mantenimiento y rocería de la vía.
  - b) Que una vez obtenga los diseños de parte de Corpocaldas procederá a realizar el procedimiento de contratación y construcción de los muros, en un plazo que no exceda del treinta y uno (31) de diciembre de 2019 y al mismo tiempo, realizará el descole en concreto hasta el sitio estable aguas abajo del sector denominado La Argelia 1.
  - c) Igualmente, en la medida que se realice el mantenimiento y rocería, procederá a la señalización de los respectivos tramos y que también realizará las obras requeridas para la canalización de las aguas.”

**DESÍGNASE** como Auditora que vigile y asegure el cumplimiento del pacto, a la Señora Personera del Municipio de Manizales o su delegado, a quien se le comunicará la designación, entregándole copia de esta sentencia, y quien se servirá remitir informes trimestrales con destino a este proceso, y a partir del inicio de ejecución del pacto, sobre el desarrollo de las gestiones encomendadas a las diferentes entidades”.”

Con el memorial que milita a folio 111 del cuaderno principal, la señora **ALBA MARINA BATENCOUR** solicitó adelantar las diligencias tendientes al cumplimiento del fallo, pues considera que si bien se han desarrollado obras

en el sector, las mismas no cumplen a cabalidad los compromisos adquiridos en la sentencia aprobatoria de pacto de cumplimiento.

Como sustento de ello, mencionó que las labores de rocería las hace una sola persona durante todo el año “y *no la hace muy alta*”; la rayada de la vía es realizada cada año; y con las lluvias de deteriora paulatinamente el trabajo; no ha sido realizado el descole en concreto hasta la ‘Argelia 1’, tramo en el cual no hay alumbrado público ni señalización.

### EL TRÁMITE INCIDENTAL

Con auto de 4 de febrero de 2022, este Despacho requirió al Alcalde del MUNICIPIO DE MANIZALES, y al Director General de CORPOCALDAS, para que informaran sobre el cumplimiento del fallo en mención /fls. 114 y 115 C.2/. El mencionado requerimiento fue atendido oportunamente por ambas autoridades, así:

- ❖ Con memorial visible a folios 157-159 del cuaderno del trámite incidental, la Secretaría de Obras Públicas de la Alcaldía de Manizales manifestó que conforme a los compromisos adquiridos en la audiencia de Pacto de Cumplimiento, realizó:
  - ✓ Mantenimiento de la vía y actividades de rocería. Sobre el particular explicó que en el año 2021 el Municipio de Manizales suscribió convenio de asociación con el Comité Departamental de Cafeteros para realizar labores de mantenimiento mecanizado sobre la vía, el cual se realizó entre el 28 de octubre de y el 4 de noviembre de 2021; y la contratación de un ‘camionero vial’ para la realización de mantenimiento manual (limpieza de cunetas, alcantarillas, rocería y remoción de pequeños derrumbes).
  - ✓ Sobre la construcción de estructuras de contención, informó que una vez fueron presentados por CORPOCALDAS los diseños para la realización de las obras requeridas, procedió a celebrar el contrato de obra y la asignación de los recursos para su ejecución, quedando

pendiente la construcción de un descole de aguas lluvias, para lo cual se suscribió con COPORCALDAS el convenio N° 2011250556, el cual se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2022.

- ✓ Finalmente, respecto de la señalización y obras para la canalización de aguas, el municipio aseguró que el mismo caminero vial (encargado de la limpieza manual), ha realizado la limpieza de cuencas y alcantarillas, al paso que la vía ‘Morrogacho - Quebra del Billar’, ya se encuentra señalizada.
  
- ❖ A su turno, CORPOCALDAS, con escrito visible a folios 162 y 163 del mismo cuaderno, manifestó que en cumplimiento de los términos previstos en la sentencia aprobatoria de pacto de cumplimiento, realizó los diseños de las obras sugeridas para dar solución a la problemática, consistentes en un muro de concreto reforzado y un muro pantalla, para dar mayor amplitud a la banca de la vía, y para servir como soporte lateral en los tramos intervenidos. Finalmente, frente al descole requerido, manifestó que la obra se encuentra priorizada a través del convenio interadministrativo suscrito con el Municipio de Manizales, vigente hasta el 31 de diciembre de 2022.

De conformidad con la información obtenida, y teniendo en cuenta que las obras y las labores de mantenimiento han excedido los plazos concedidos en la sentencia aprobatoria de pacto de cumplimiento, se dio apertura formal trámite incidental contra los citados funcionarios, mediante proveído visible a folios 165 a 168 del cuaderno del trámite incidental.

**EL MUNICIPIO DE MANIZALES** /fls. 172 a 175 C. Incidente/, manifestó que en cumplimiento de la decisión judicial, se suscribieron sendos contratos y convenios para realizar el mantenimiento y rocería de la vía, la construcción de estructuras de contención, señalización y obras de canalización de aguas.

Por su parte, **CORPOCALDAS** /fls. 223 y 224, ídem/, mencionó que las obligaciones contenidas en la decisión judicial frente a la entidad, se limitaban a la realización de los diseños de las obras requeridas en la zona, situación que fue acatada oportunamente por la Corporación. Por lo anterior,

solicitó declarar que la entidad no incurrió en desacato de la sentencia aprobatoria de pacto de cumplimiento.

**CONSIDERACIONES  
DE LA  
SALA UNITARIA**

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 establece que,

“La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo”.

Según lo ha señalado la H. Corte Constitucional<sup>1</sup>, el incidente de desacato es un ejercicio del poder disciplinario, y por lo mismo, la responsabilidad de quien incurra en tal situación constituye responsabilidad subjetiva; es decir, la negligencia o desatención de la persona que genera incumplimiento del fallo debe ser verificada, sin que esta pueda presumirse. En cuanto a las facultades sancionatorias del juez, ese mismo órgano judicial ha expresado<sup>2</sup>:

“(…)La facultad reconocida por el sistema normativo al funcionario judicial para imponer sanciones por desacato a sus decisiones, deriva del acuerdo

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia T-763 de 1998. Aunque en esta providencia la Corte se refiere al desacato en la acción de tutela, establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, sus consideraciones son plenamente aplicables en materia de acciones populares, pues la naturaleza de dicha institución es la misma.

<sup>2</sup> Sentencia C-542/10. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.



consignado en la Constitución Política, según el cual la Ley, por su carácter general y abstracto, es la misma para todos y las decisiones adoptadas con fundamento en ella deben ser cumplidas, pues de otra manera, además de desatender los principios y las reglas del Estado de derecho, se generaría un ambiente de anarquía en el que todo destinatario de los preceptos legales y de las órdenes judiciales podría actuar según su propio interés en desmedro del interés general y de instituciones jurídicas que corresponden a conquistas logradas por las sociedades modernas al cabo de siglos de evolución política.

5.2. La autoridad reconocida a los jueces para dirigir los procesos y las diligencias que en estos se presentan, tiene carácter disciplinario; ella corresponde al desarrollo de lo establecido en el artículo 95-7 de la Constitución Política, según el cual son deberes de la persona y del ciudadano: “7. *Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia*”. En concordancia con esta norma, el artículo 4º, inciso segundo de la Carta, establece que “*Es deber de los nacionales y de los extranjeros acatar la Constitución y las Leyes, y respetar y obedecer a las autoridades...*” /Negrillas originales/.

De otro lado, el H. Consejo de Estado<sup>3</sup> ha señalado sobre la finalidad del incidente de desacato, lo siguiente:

“(...) Ahora bien, es menester precisar que la finalidad del desacato en las acciones constitucionales no es otra que la de garantizar la efectividad de los derechos objeto de protección, persuadiendo al responsable de

---

<sup>3</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González. Providencia de veintisiete (27) de septiembre de 2012. Radicación número: 8501-23-31-000-2011-00047-02(AP).

que cumpla con la respectiva orden judicial. Es decir, que se trata de una de las herramientas con las que cuenta el juez para lograr dicho cometido. De ahí que, además de imponer una multa conmutable en arresto, con ocasión de la desatención de la orden de amparo, el fallador tiene la obligación de velar por el cabal cumplimiento del mismo, asegurándose de que cese la vulneración o amenaza de los derechos (...).”

## **EL CASO CONCRETO**

Solicita la parte actora, llevar a cabo el trámite incidental en la presente actuación, por considerar que las autoridades obligadas no han dado cumplimiento total a los compromisos adquiridos el pacto de cumplimiento, el cual fue aprobado por esta Corporación mediante sentencia dictada el 31 de mayo de 2019.

Pues bien; a efectos de verificar si los acuerdos contenidos en el pacto de cumplimiento fueron acatados a cabalidad por las entidades accionadas, ha de referirse este Despacho a las pruebas que obran en el expediente.

### **- PRUEBA TESTIMONIAL:**

**JHON MISAEL TORRES RAMÍREZ:** Ingeniero Civil de la Secretaría de Obras Públicas de Manizales.

Sobre la realización de las obras, mencionó que cuando recibió el cargo ya se había construido un muro en el barrio la Argelia, y fue supervisor del proceso de levantamiento de un segundo muro en dicho sector. Agregó que quedó pendiente hacer un descole, el cual fue realizado durante el año 2022.

En cuanto al mantenimiento y rocería de la vía, mencionó que el Municipio de Manizales suscribe un convenio anualmente con el Comité de Cafeteros para el mantenimiento de vías rurales, en el cual está incluido el mantenimiento en las vías de la ‘Argelia’, y que los camineros viales de

mantenimiento manual realizan la limpieza de la vía desde el mes de marzo hasta diciembre de cada año. También manifestó que al año se hace una ronda de mantenimiento mecanizado, y que, para ese tramo vial, corresponde el mes de noviembre. De conformidad con ello, aduce que según su criterio profesional, se ha cumplido a cabalidad el pacto de cumplimiento.

Frente a la manifestación de la señora ALBA MARINA BETANCUR sobre la forma cómo se realiza la rocería de la vía, explicó que a través del programa del caminero vial, en el cual se da empleo a las personas de las mismas veredas, se realiza la rocería y la limpieza de cunetas para garantizar las condiciones de visibilidad y de operatividad de la vía. Agregó que cada caminero vial tiene a cargo 5 km, y para el caso de la Argelia hay 2 camineros viales y un supervisor que hace rondas para verificar el cumplimiento de los trabajos y toma las quejas de la comunidad. Por lo anterior considera que las obras de rocería se están haciendo de manera adecuada y se cuenta con el personal suficiente para el desarrollo de la labor. Frente a ello agregó que estas labores no se dan solo en la Argelia, sino también en otras veredas, sin que hasta el momento se haya presentado ninguna situación de queja en otro sector.

Frente al mantenimiento de la vía, mencionó que se ha realizado un mantenimiento mecanizado con tres equipos distintos (el que se hace en el mes de noviembre), *“una motoniveladora que perfila la vía y las cunetas, se aplica un afirmado, y pasa luego una aplanadora para dar compactación”*, así mismo se pasa un cargador que recoge todo el material que sobra y hace limpieza de las cunetas. Estos procesos, en algunas ocasiones se ven retrasados por las temporadas de lluvias, sin embargo en el sector de la ‘Argelia’ se ha realizado anualmente.

Frente a la rayada de la vía, mencionó que la capacidad económica del Municipio es para realizar el mantenimiento mecanizado una vez al año, y que por esa misma razón se mantiene durante el resto del año con mantenimiento manual.

Frente al estado de la vía, explicó que si bien hay puntos críticos, en términos generales es transitable, y el carreteable tiene cunetas excavadas. Sobre el descole para la recolección de las aguas que recogen los dos muros y de un buen tramo de la vía, manifestó que las aguas llegan hacia la fuente natural y que las obras se encuentran en buen estado de funcionamiento. Preciso que si bien hay temporadas de lluvias, las obras tuvieron un diseño de CORPOCALDAS conforme a las necesidades del lugar, y han sido suficientes, por lo que considera que no están en riesgo las personas que transitan por el lugar.

Indicó, además, que si bien ha habido deslizamientos por la temporada invernal, a través del programa del mantenimiento de vías las situaciones han sido atendidas oportunamente. Así mismo adujo que como Ingeniero de la Secretaría de Obras Públicas debe hacer visita constante, no solo a la Argelia, sino a los demás corredores viales de Manizales para verificar el estado de las vías.

Una vez le fueron puestas de presente las fotografías que obran en el expediente, en el cual se observan unas fisuras, y se le indagó si ello puede afectar la vía, el testigo manifestó que ello puede ser producto de temporadas de lluvia, pero recalco que cuando son detectados, se realiza el taponamiento con cemento o con 'reafirmado'. Así mismo, si reconoció que como el agua puede afectar las obras, cuando son detectadas anomalías debe realizarse intervención.

También, fue enfático al afirmar que los deslizamientos que han ocurrido sobre la vía no han sido ocasionados ni tienen relación con las obras realizadas con ocasión de la presente acción popular.

**TESTIGO ÁLVARO VÁSQUEZ VÁSQUEZ:** Profesional Universitario de la Unidad de Gestión del Riesgo del Municipio de Manizales.

Manifestó el testigo que CORPOCALDAS, en cumplimiento de la sentencia, aportó los diseños para la realización de obras de construcción de vías rurales, y puntualmente la intervención de la zona que dio origen a la acción popular.

Previo a la construcción de los muros, refirió, se hizo un proceso de rocería y se identificó que el terreno estaba completamente vertical, por lo que debió realizarse una modificación a los diseños aportados por CORPOCALDAS, situación que generó un retraso en el cronograma.

Sobre la canalización de aguas mencionó que se hizo un descole para recoger las aguas y llevarlas lejos del punto donde se presentaba la inestabilidad, y desde la construcción de dicha obra, se ha notado un proceso de revegetación que es indicativo de que no hay procesos de erosión causados por la filtración de aguas. Sobre las labores de rocería, mencionó que existe un convenio con el Comité de Cafeteros para realizar la rocería de las vías rurales, y que una vez al año se hace un mantenimiento mecanizado.

Sobre la seguridad de la vía en temporada invernal, manifestó que desde la Unidad de Gestión del Riesgo se tuvieron reportes de lluvias muy fuertes a inicios del año 2022, situación que originó algunos deslizamientos en puntos de la vía, los cuales fueron atendidos por el Municipio en su momento.

**TESTIGO: JHON JAIRO CHISCO LEGUIZAMÓN** - Subdirector de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS

Refirió que las obras se encuentran completamente terminadas, y que CORPOCALDAS brindó la asesoría correspondiente para los diseños y durante la ejecución de las obras. Así mismo mencionó que también se realizaron las obras correspondientes al descole transversal en la 'Argelia Baja' para evitar problemas de inestabilidad sobre la ladera.

Seguidamente, y luego de referirse a cada uno de los contratos suscritos entre la Corporación y el Municipio de Manizales, indicó que el estado actual de las obras es muy bueno, y que están cumplimiento con la función para la que fueron diseñadas, y precisó que sobre ellas, debe realizarse mantenimiento consistente en el retiro de material y escombros, actividad que está a cargo del Municipio de Manizales.

Sobre la rocería indicó que son labores previas a la construcción del muro - pantalla y el descole, y que después de entregar las obras terminadas, la rocería debe realizarse si alguna capa vegetal está obstruyendo las obras de drenaje, pero explica que si no hay taponamiento no se justifica su realización.

Finalmente, una vez le fueron puestas de presente las fotografías aportadas por la parte actora, en las cuales se evidencian algunas fisuras, refirió que la CORPORACIÓN no ha sido informada por parte del Municipio sobre daños o colapso con ocasión de esos agrietamientos en la vía. No obstante, mencionó que durante el primer semestre de 2022 visitó el sector, y no encontró anomalía alguna en las obras.

- **PRUEBAS DOCUMENTALES:**

De las pruebas recaudadas con ocasión de la apertura del trámite incidental, el Despacho destaca:

- ✓ Informe rendido por **CORPOCALDAS** el 9 de enero de 2023, así:

**“1. Determinar si existe señalización en la vía**

En el tramo de vía correspondiente al área de influencia de las obras construídas (sic) por parte del Municipio de Manizales, no se observaron señales de tránsito de tipo informativo, preventivo o reglamentaria. Unos metros abajo por la vía, en un punto en donde se presenta pérdida parcial de la banca de la vía, se observó una señal de precaución a base de 3 hilos de cinta amarilla fijadas a postes de guadua para advertir a usuarios de la vía, del potencial peligro que presenta este punto, por la presencia de un proceso de inestabilidad que compromete la estabilidad de la vía.

**2. Determinar si existen agrietamientos en la vía, si esos agrietamientos tienen incidencia o afectan las obras construídas (sic) en cumplimiento de la sentencia**

Durante la visita, NO SE OBSERVARON agrietamientos a nivel de la banca de la vía La Aurora - Baja Argelia - San Peregrino, sector obras de la acción popular que afecten las obras construídas (sic) en cumplimiento de la sentencia.

Tampoco las obras construídas (sic) como muro - pantalla, estructura de disipación de energía del agua, y descole a base de canal de rápidas con tapa y columpio, presentan agrietamientos en su estructura que comprometan su estabilidad y funcionamiento

### **3. Determinar si es necesario hacer rocería en algún sector de las obras.**

Si bien en los alrededores del canal de descole de la transversal, a la salida de la estructura de disipación de energía, se observó la presencia de rastrojos de diferente porte, este tipo de cobertura vegetal NO COMPROMETE la funcionalidad, desde el punto de vista hidráulico, permitiendo en la actualidad, el flujo normal de las aguas, descargándolas en el punto final, en el cauce. No se observaron procesos erosivos a lo largo del descole, ni en el punto de entrega. En relación a la vía, al momento de la visita de campo, ésta ya tenía una reciente rocería en la porción inferior del talud superior, por lo que en la actualidad, no se requiere realizar una nueva rocería ya que no existe una reducción del ancho de la banca de la vía.

### **4. Cómo están funcionando las obras al día de hoy?**

A nivel de la vía, el muro pantalla se encuentra en buen estado, como se indicó en punto anterior, no presenta agrietamientos que comprometan su estabilidad desde el punto de vista estructural, el muro no se encuentra desplomado, razón por la cual, cumple con la función para el cual fue diseñado y construido. Lo anterior, se traduce en un adecuado confinamiento de la vía, brindando el soporte adecuado a ésta, lo cual se traduce en la ausencia de agrietamientos a nivel de la banca, tal como se indicó anteriormente.

En relación a la estructura de disipación de energía, adosada al muro pantalla, y el descole (canal de rápidas con tapa y columpio), se encuentran en buen estado de funcionamiento, no presentan obstrucciones que impidan el normal flujo de las aguas a través de dichas estructuras”.

Adjunto a dicho informe fue aportado un video, en el cual se enseña que la parte de la vía del sector de ‘La Argelia Baja’, específicamente en el punto donde se realizaron las obras, no se evidencia señalización de tránsito alguna /PDF N° 008/.

- ✓ Informe rendido por el **MUNICIPIO DE MANIZALES - SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS** el 27 de enero de 2023:

Indicó que una vez que vez conoció el informe rendido por CORPOCALDAS, acudió personal técnico de la dependencia, para establecer la señalización existente en el sector de ‘La Argelia’, encontrando: “Señal preventiva SP46 ZONA DE PEATONES”, “Señal preventiva SP-25 proximidad de resalto y señal reglamentaria SR-30 velocidad permitida de 30km por hora”, “Señal preventiva SP-25 A ubicación de resalto” y “Señal de pare por proximidad con vía arteria principal”.

- ✓ Según **ACTA DEL COMITÉ DE VERIFICACIÓN** suscrita por la Personera Delegada Grado 03, Doctora **MARCHIE ALEJANDRA GÓMEZ RAMÍREZ**, los compromisos asumidos por las autoridades en el pacto de cumplimiento han sido cumplidos a cabalidad, de conformidad con las siguientes situaciones:

- Se ha garantizado el mantenimiento y rocería de la vía a través del convenio existente entre el Municipio de Manizales y el Comité de Cafeteros; y en el mes de noviembre de cada año, se realiza aplicación de afirmado para garantizar el buen estado de la misma;
- Las obras realizadas fueron realizadas en su totalidad, y las aguas recolectadas llegan actualmente a un drenaje natural, apropiado para la disposición de las mismas;



- La zona se encuentra señalizada y no se han presentado inconvenientes en la movilidad, pues además de las señales, se realizó demarcación en colores amarillo y negro para que los vehículos que transitan identifiquen la zona intervenida.

Así pues; de conformidad con las pruebas recién relacionadas, observa este Despacho que se ha dado cumplimiento a los compromisos asumidos por las entidades accionadas dentro del trámite constitucional, habiéndose protegido los derechos e intereses colectivos cuya vulneración se buscaba conjurar con la demanda popular. Corolario de lo expuesto, se dará terminación al trámite incidental propuesto sin sanción alguna, pues actualmente se hallan las expectativas comunitarias en la forma como ha quedado explicado a lo largo de este proveído.

Es por lo discurrido que,

#### **RESUELVE**

**DAR POR TERMINADO, sin sanción, el trámite incidental, abierto formalmente a solicitud de la señora la señora ALBA MARINA BATENCOUR, con ocasión del fallo proferido por esta Corporación dentro del proceso de PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (acción popular), contra el MUNICIPIO DE MANIZALES, el DEPARTAMENTO DE CALDAS, y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS -CORPOCALDAS-.**

**HÁGANSE** las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

#### **NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado Ponente**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control fue devuelta del H Consejo de Estado Confirmando la providencia emitida por esta corporación el 28 de marzo de 2022.

Expediente Digital

Agosto 28 de 2023.

**VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS**  
**Secretario.**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2016-00666-00 Acumulado 2017-00228-00  
Demandante: MARIA NELLY VÁSQUEZ MORENO Y OTROS  
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - U.G.P.P.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

Sala Unitaria

Manizales, agosto veintiocho (28) de dos mil veintitrés (2023).

**A.S.158**

Estese a lo dispuesto por la Honorable Consejo de Estado, en providencia del 27 de abril de 2023, visible a archivo (Carpeta) Segunda Instancia Consejo Estado

**FALLA:** 1°. *“Confirmase la sentencia proferida el de 28 de marzo de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas (sala sexta de decisión), que accedió de manera parcial a las súplicas de las demandas en los procesos instaurados por las señoras María Nelly Vásquez de Moreno y Luz María Luna Monsalve contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y las señoras Luz María Luna Monsalve y María Nelly Vásquez de Moreno, respectivamente, conforme a lo expuesto en la parte motiva. 2°. Sin condena en costas en esta instancia”.*

Ejecutoriado el presente auto, archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa Siglo XXI.

**Notifíquese y cúmplase**

**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **149**

FECHA: 29/08/2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control fue devuelta del H Consejo de Estado Confirmando la providencia emitida por esta corporación el 05 de agosto de 2020.

Expediente Digital

Agosto 28 de 2023.

**VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS**  
**Secretario.**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2017-00563-00  
Demandante: SANDRA MILENA HERRERA CASTAÑO  
Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
Sala Unitaria

Manizales, agosto veintiocho (28) de dos mil veintitrés (2023).

**A.S.159**

Estese a lo dispuesto por la Honorable Consejo de Estado, en providencia del 25 de mayo de 2023, visible a archivo (Carpeta) Segunda Instancia Consejo Estado

**FALLA:** “1°. *Confirmase la sentencia de 5 de agosto de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda en el proceso instaurado por la señora Sandra Milena Herrera Castaño contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y la señora Yazmín Triviño Ávila, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. 2°. Sin condena en costas en esta instancia”.*

Ejecutoriado el presente auto, archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa Siglo XXI.

**Notifíquese y cúmplase**

**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **149**

FECHA: 29/08/2023

**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.

AGOSTO 28 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 17001-33-39-007-2018-00008-02

Demandante: JAIRO ANTONIO DUQUE Y OTRA

Demandado: FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 160

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 junio de 2023 (Archivo PDF 17 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el recurso se recibió vía correo electrónico el 10 de julio de 2023 (Archivo 19 y 20 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (29-06-2023).

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. 149**

**FECHA: 29/08/2023**



*Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía*

Manizales, veintiocho (28) de Agosto de dos mil veintitrés (2023).

### **Auto Sustanciación. 156**

Radicado: 170012333002022-00202-00  
Medio de control: Popular (Protección de los derechos e intereses Colectivos)  
Demandante: Olga Piedad Cárdenas Patiño  
Demandados: Eps Salud Total, Sanitas, Clínica Ospedale Manizales, Superintendencia Nacional de Salud, Dirección Territorial de Salud de Caldas, Secretaría de Salud de Manizales.

### **Antecedentes**

Mediante auto del 25 de julio de 2022, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, declaró la falta de competencia para conocer de la demanda y ordenó remitir el expediente para ser reparto entre los Magistrados del Tribunal Administrativo de Caldas.

El proceso fue repartido al Despacho Tercero de esta Corporación, quien decide por auto del 30 de septiembre de 2022, devolver el expediente a la oficina judicial para efectuar el reparto a este Despacho Judicial, dado que fue decidido un recurso de queja.

El 11 de octubre de 2022, este Despacho declaró la falta de jurisdicción y competencia para conocer del medio de control de la referencia, y procede a ordenar la remisión a la oficina judicial de esta ciudad, para el respectivo reparto entre los Juzgado Civiles del Circuito de Manizales.

El 01 de junio de 2023, la Honorable Corte Constitucional dirime el conflicto de jurisdicción entre esta Corporación y el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Manizales, en el cual decide declarar que el Tribunal Administrativo de Caldas, es la autoridad competente para conocer del presente medio de control.

En obediencia a lo ordenado por la Máxima Corporación Constitucional, y de acuerdo con las actuaciones adelantadas por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, el proceso se encontraba para fijar fecha de audiencia de pacto de cumplimiento.

Por ello, atendiendo que las actuaciones han sido notificadas en debida forma a todos los sujetos procesales y se encuentra vencido el término de traslado, se procederá a fijar fecha de audiencia de pacto de cumplimiento, en concordancia con lo estipulado en la Ley 472 de 1998 que establece lo siguiente:

*“Artículo 27º.- Pacto de Cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatorio. La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurra en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo. Si antes de la hora señalada para la*



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

**Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía**

*audiencia, algunas de las partes presentan prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento. En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible. El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observaré vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas (...).”*

Para tal efecto, la audiencia se llevará a cabo el día martes veintiséis (26) de septiembre de 2023, a las nueve (9:00) a.m. La audiencia se realizará en la modalidad no presencial, a través de comunicación simultánea o sucesiva, utilizando como herramienta tecnológica TEAMS.

Se podrán vincular a la audiencia de pacto de cumplimiento en el siguiente link:

<https://call.lifesecloud.com/19116073>

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**Primero:** Requerir a la parte actora para que arribe aviso al Municipio de Manizales y al Municipio de Neira, para que se realice la publicación a través de un medio eficaz sobre la existencia del proceso. Para lo cual se deberá allegar prueba de ello, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la providencia.

**Segundo:** Se cita audiencia de pacto de cumplimiento el día martes día martes VEINTISÉIS (26) DE SEPTIEMBRE DE 2023, A LAS NUEVE (9:00) A.M.

**Tercero:** Se reconoce personería para actuar a los apoderados judiciales:

- Doctor IVÁN MAURICIO PÁEZ SIERRA, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, abogado identificado con cédula de ciudadanía No. 1.054.092.690 expedida en Villa de Leyva y titular de la T.P. No. 260.596 del Consejo Superior de la Judicatura quien representa los intereses de Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A.S.
- Doctora CAROLINA GALLO CABRERA, mayor de edad, domiciliada en la ciudad de Cali, abogada en ejercicio, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.087.126.387 de Tumaco (N), portadora de la Tarjeta Profesional No. 225.369 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando como apoderada judicial de la CLÍNICA OSPEDALE MANIZALES S.A. antes (CLÍNICA VERSALLES S.A.)
- Doctor JORGE ARMANDO GARCÍA HOYOS, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.054.991.221 de Chinchiná, Caldas., actuando en calidad de apoderado de Salud Total EPS S.A.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

*Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía*

- Doctora SANDRA CAROLINA HOYOS GUZMÁN, portadora de la tarjeta profesional número 168650 del CS de la Judicatura, apoderado judicial de la entidad Dirección Territorial de Salud de Caldas.
- Doctor DIEGO ALEJANDRO PÉREZ PARRA, identificado con cédula de ciudadanía 80.207.148 de Bogotá D.C., portador de la Tarjeta Profesional 171.560 del Consejo Superior de la Judicatura, en representación de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD en adelante la SNS,

CUARTO: Notifíquese de la presente decisión a las partes del proceso, por estado, según lo establecido según lo establecido en el artículo 201 de la ley 1437 del 2011, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, advirtiéndoseles que la asistencia a la audiencia es obligatoria, so pena de sanciones disciplinarias o consecuencias procesales.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
No. 149
FECHA: 29/08/2023
Secretario (A)