

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, julio treinta y uno (31) de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 50001-33-33-005-2012-00124-01
DEMANDANTE: MARIA ALICIA CAÑÓN RAMOS
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META -
MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

ASUNTO:

Se pronuncia el Despacho sobre la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes en la audiencia realizada ante esta Corporación el 2 de abril de 2018 (folios 25 a 30), dentro del proceso de la referencia.

ANTECEDENTES PROCESALES

1.- La señora **MARIA ALICIA CAÑÓN RAMOS**, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó se declarara la nulidad del acto administrativo SEM-1500-0962 de fecha 22 de julio de 2011, suscrito por la Secretaria de Educación del Municipio de Villavicencio y del acto ficto negativo, resultado de la falta de respuesta del Departamento del Meta a la petición elevada el 19 de julio de 2011, mediante los cuales se le negó el reconocimiento de derechos prestacionales, por no existir registro administrativo de vinculación legal y reglamentaria ni contractual.

Pidió declarar que fue funcionaria pública de facto, por haberse presentado todos los elementos de una relación laboral, cuando se desempeñó

Radicación: 50001-33-33-005-2012-00124-01 NRDO
 MARIA ALICIA CAÑÓN RAMOS VS MPIO DE VILLAVICENCIO Y DPTO DEL META

como aseadora en la Institución Educativa Pio XII, durante el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 1993 y el 15 de enero de 2011, entre otras, declaraciones consecuenciales.

2.- Mediante sentencia de octubre 27 de 2015, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio resolvió:

PRIMERO: Declárase probada la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva propuesta por la señora MANUELA ÁLVAREZ RIVEROS. En consecuencia se deniegan las pretensiones de la demanda respecto de la llamada en garantía.

SEGUNDO: No prospera la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva propuesta por el DEPARTAMENTO DEL META.

TERCERO: No prospera la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva propuesta por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.

CUARTO: DECLÁRASE la nulidad del acto ficto derivado de la falta de respuesta del DEPARTAMENTO DEL META a la petición del 19 de julio de 2011, mediante el cual esta entidad territorial negó el reconocimiento y pago de los derechos surgidos de la relación laboral que, en la realidad, existió entre esa entidad y la señora MARÍA ALICIA CAÑÓN RAMOS durante el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 1993 y el 12 de febrero de 2003.

QUINTO: Como consecuencia de lo anterior y a título de indemnización de perjuicios, se **CONDENA** al DEPARTAMENTO DEL META a pagar a la señora MARÍA ALICIA CAÑÓN las siguientes sumas:

- Los derechos laborales adeudados, teniendo en cuenta para ello el valor del salario mínimo legal vigente para la época que servirá de base para la liquidación de la indemnización, equivalente a los salarios y las prestaciones sociales que hubiera devengado como aseadora de planta al servicio de esa entidad territorial para el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 1993 y el 12 de febrero de 2003.
- Los porcentajes de cotización correspondientes a pensión y salud que debió trasladar a los fondos correspondientes durante el periodo en que se abstuvo de hacerlo.
- Las cotizaciones a caja de compensación durante el periodo en que se abstuvo de hacerlo.

SEXTO: DECLÁRASE la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio SEM-1500-0962 proferido el 22 de julio por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, mediante el cual esta entidad territorial negó el reconocimiento y pago de los derechos surgidos de la relación laboral que, en la realidad, existió entre esa entidad y la señora MARÍA ALICIA CAÑÓN RAMOS durante el periodo comprendido entre el 13 de febrero de 2003 y el 15 de enero de 2011.

SÉPTIMO: Como consecuencia de lo anterior y a título de indemnización de perjuicios, se **CONDENA** al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO a pagar a la señora MARÍA ALICIA CAÑÓN las siguientes sumas:

- Los derechos laborales adeudados, teniendo en cuenta para ello el valor del salario mínimo legal vigente para la época que servirá de base para la liquidación de la indemnización equivalente a los salarios y las prestaciones sociales que hubiera devengado como aseadora de planta al servicio de esa entidad territorial para el periodo comprendido entre el 13 de febrero de 2003 y el 15 de enero de 2011.
- Los porcentajes de cotización correspondientes a pensión y salud que debió trasladar a los fondos correspondientes durante el periodo en que se abstuvo de hacerlo.
- Las cotizaciones a caja de compensación durante el periodo en que se abstuvo de hacerlo.

Radicación: 50001-33-33-005-2012-00124-01 NRDO
 MARIA ALICIA CAÑÓN RAMOS VS MPIO DE VILLAVICENCIO Y DPTO DEL META

OCTAVO: El valor que resulte adeudado a la demandante será ajustado en los términos previstos en la parte motiva de esta providencia utilizando la siguiente fórmula:

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

NOVENO: DECLÁRASE que el tiempo laborado por la señora MARÍA ALICIA CAÑÓN, mediante la vinculación informal que sostuvo, tanto con el DEPARTAMENTO DEL META como con el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, se debe computar para efectos pensionales y demás derechos de la seguridad social.

DECIMO: Negar la pretensión de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías.

UNDÉCIMO: La entidades demandadas darán cumplimiento al presente fallo en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.

DUODÉCIMO: Condenar en costas a la parte demandada en favor de la parte demandante. Así mismo, fijar por concepto de agencias en derecho, la suma \$600.000 equivalente al 0.6% de la estimación razonada de la cuantía. Por Secretaría hágase la liquidación respectiva e imprímasele el trámite previsto en el artículo 366 del C.G.P., aplicable por remisión del artículo 188 del C.P.A.C.A.

DECIMOTERCERO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría expídanse copias auténticas del presente fallo con su respectiva constancia de ejecutoria.

DECIMOCUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría si la hubiere devuélvase al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso, déjese constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

3.- Inconforme con la anterior determinación, el Municipio de Villavicencio, por intermedio de apoderado, presentó recurso de apelación, el que fue concedido el 07 de marzo de 2016.

4.- Encontrándose el proceso al despacho para sentencia de segunda instancia, el 02 de abril de 2018 las partes celebraron audiencia de conciliación y se logró el siguiente acuerdo:

El Municipio de Villavicencio, manifestó: *“mediante comité de conciliación No. 022 del 23 de noviembre de 2017, determinó plantear el acuerdo conciliatorio correspondiente a la condena impuesta en su contra, pagando en un 70% la misma, que se concreta en la suma de OCHENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$82.395.394), lo cual se hará dentro de los 30 días siguientes al auto que la apruebe y con ello zanjar lo correspondiente a su responsabilidad dentro del presente asunto. Igualmente, se hará el reconocimiento de los aportes al sistema de seguridad social, teniendo en cuenta que los mismos no son conciliables”.*

El Departamento del Meta, señaló: *“el apoderado de la demandante presentó una liquidación que fue sometida al comité de conciliación del*

Departamento en la sesión del 21 de marzo del presente año, en esa sesión autorizó el Departamento conciliar por el 75% del valor que registra la liquidación del funcionario del Departamento encargado de hacerlas, teniendo en cuenta que hay una diferencia de valores entre las dos liquidaciones se llegó a un acuerdo con el apoderado de la demandante en que ese 75% autorizado por el comité de conciliación se precisaba en SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$75.000.000) pagaderos dentro de los 30 días siguientes a la radicación de la cuenta respectiva. Así mismo, autoriza que el Departamento asumirá los porcentajes de cotización correspondientes a salud, pensión y caja de compensación familiar durante el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 1993 y el 12 de febrero de 2003. Esta decisión fue tomada el 21 de marzo de 2018 y consta en el acta No. 08 del presente año”

La parte actora expresó: “(...) aceptamos las propuestas de los entes demandados y en consecuencia solicitamos la aprobación de este acuerdo conciliatorio, haciendo claridad que también acordamos que no habrá condena en costas para las partes. Respecto de los aportes al sistema de seguridad social y caja de compensación familiar entendemos que el pago que deben hacer los entes demandados es únicamente lo referente a aportes al fondo de pensiones de mi mandante que es COLPENSIONES”.

CONSIDERACIONES:

El artículo 59 de la Ley 23 de 1991 (modificado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998) establece que las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, pueden conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, sobre conflictos de contenido económico que sean de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con ocasión a los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, previstas en los artículos 138 al 141 del C.P.A.C.A.

El artículo 61 de la Ley 23 de 1991 (modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998), consagra que el primer aspecto objeto de análisis, es determinar que la demanda se haya instaurado durante el término dispuesto

dentro de cada medio de control, es decir, que no haya operado la caducidad. Por su parte, el artículo 59 de la Ley 23 de 1991 (modificado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998), señala que el acuerdo conciliatorio al que lleguen las partes se restringe a las acciones o derechos de índole económica, que las partes estén debidamente representadas y cuenten con capacidad para conciliar.

Además, el artículo 65 de la Ley 23 de 1991 (adicionado por el artículo 73 de la Ley 446 de 1998), establece que el acuerdo debe ajustarse a la Ley y no resultar lesivo para el patrimonio público. También ha precisado el H. Consejo de Estado como presupuesto para su aprobación, que se haya demostrado probatoriamente la responsabilidad administrativa, que el acuerdo respete el orden público y que la conciliación no resulte lesiva para los intereses patrimoniales del Estado¹.

En el *sub examine*, corresponde estudiar si el acuerdo conciliatorio logrado entre las partes, se ajusta a derecho, para lo cual se verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1.- *Que no haya operado el fenómeno de la caducidad de la acción (Art. 61 ley 23 de 1991, modificado por el art. 81 de la ley 446 de 1.998).*

En el caso en comento se buscó la nulidad del oficio SEM-1500-0962 del 22 de julio de 2011, proferido por la Secretaría de Educación de Villavicencio y del acto ficto negativo derivado de la falta de respuesta del Departamento del Meta a la petición elevada por la parte demandante el 19 de julio de 2011.

En ese orden, respecto del oficio SEM-1500-0962 del 22 de julio de 2011 se tiene que la demanda se presentó el **25 de julio de 2012** y el término establecido en la norma para la interposición la acción corría entre **12 de enero de 2012** (fecha en que según la parte demandante se notificó el acto administrativo demandado) y el **13 de agosto de 2012**, teniendo en cuenta el término de suspensión de la solicitud de conciliación judicial que ocurrió entre el

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Primera. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Sentencia del 16 de febrero de 2012. Radicación Número: 25000-23-24-000-2004-00790-01.

1° de marzo y el 31 de mayo de la misma anualidad (artículo 164 numeral 2° literal d) del C.P.A.C.A.).

En relación con el acto ficto negativo, no opera el fenómeno de caducidad de la acción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 numeral 1° literal d) del C.P.A.C.A., de ahí que el convocante puede acudir en cualquier tiempo ante la jurisdicción.

Por lo anterior, se considera que en el caso en comento no ha operado el fenómeno de la caducidad.

2.- Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (Art. 59 ley 23 de 1991 y 70 de la ley 446 de 1998).

En el *sub judice*, se solicitó el reconocimiento de derechos laborales, así como el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social, siendo uno de sus componentes básicos la pensión, por ende, en el presente caso se cumple el requisito en comento, pues efectivamente se trata de una discusión de tipo económico proveniente de la reclamación sobre la existencia de una relación laboral de la demandante con los entes territoriales Departamental y Municipal por espacio aproximado de diecisiete (17) años.

3.- Que las partes estén debidamente representadas y que sus representantes tengan capacidad para conciliar y que se encuentre acreditada su legitimación en la causa.

La demandante MARIA ALICIA CAÑÓN RAMOS, compareció al proceso por conducto de apoderado, en virtud del poder conferido con expresa facultad para conciliar (Fol. 1, cuaderno de primera instancia).

Respecto a los demandados –Departamento del Meta y Municipio de Villavicencio– también se encuentran debidamente representados: el Municipio suscribió el acuerdo a través de apoderado a quien le fue conferido poder por parte del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, con expresas facultades para conciliar (Fol. 234, cuaderno de primera instancia), además, presentó la

fórmula de conciliación dentro de los parámetros autorizados por el Comité de Conciliación de la entidad (Fol. 27, cuaderno de segunda instancia). Por su parte, el Departamento del Meta suscribió el acuerdo a través de apoderado a quien le fue conferido poder por parte del Secretario Jurídico, con expresas facultades para conciliar (Fol. 15, cuaderno de segunda instancia) y presentó la fórmula de conciliación dentro de los parámetros autorizados por el Comité de Conciliación de la entidad (Fol. 28 y 29, cuaderno de segunda instancia).

Finalmente, los entes demandados se encuentran legitimados por pasiva, por cuanto la Institución Educativa Pio XII, en la que la demandante prestó sus servicios, estuvo a cargo de la administración Departamental hasta el mes de febrero del año 2003 y a partir de allí se encuentra a cargo del Municipio de Villavicencio (Fol. 161 y 168, cuaderno de primera instancia).

4.- Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público. (Art. 65 Ley 23 de 1991 y art. 73 de la ley 446 de 1998).

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional², acogida por el H. Consejo de Estado³, cuando se pretenda el reconocimiento de una relación laboral, desvirtuando con ello la existencia de un contrato de prestación de servicio, deben demostrarse dentro del proceso la ocurrencia de los siguientes elementos:

- La prestación personal del servicio
- La existencia de una remuneración por el trabajo cumplido
- Subordinación

Por consiguiente, constituye una carga para el interesado, el acreditar en forma incontrovertible la subordinación, dependencia, remuneración y que de hecho desplegó funciones públicas, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor, siempre y cuando la aludida subordinación no enmarque simplemente una relación de coordinación entre las partes contractuales para el

² Sentencia C-154 de 1997.

³ Ver entre otras, sentencia del 17 de abril de 2008, Sección Segunda - Subsección A, C.P., CP. Jaime Moreno García, radicado número: 54001-23-31-000-2000-00020-01(2776-05).

desarrollo de la labor encomendada, de acuerdo con las particularidades de la función que se deba desempeñar.

Teniendo en cuenta los documentos y soportes probatorios allegados al trámite judicial previo, se observa que en el *sub examine* no se encuentran debidamente acreditados los hechos sobre los cuales versa la controversia, pues, si bien obra la certificación expedida por el Rector de la Institución Educativa Pio XXI el 01 de diciembre de 2004 (Fol. 9, cuaderno de primera instancia) en la que se hace constar que la señora MARIA ALICIA CAÑÓN RAMOS, cumplió junto con su esposo, la labor de celaduría y vigilancia de la Institución Colegio Básico Pio XII - sede 20 de julio- y con las tareas de aseo, desde el 02 de febrero de 1993, lo cierto es que de las declaraciones rendidas al interior del proceso, no resulta posible determinar la existencia de la relación laboral (contrato realidad) que se dice surgió entre la demandante y el Departamento del Meta y Municipio de Villavicencio, por un periodo aproximado de diecisiete (17) años ininterrumpidos, como se plasmó en la demanda.

Nótese, que los testimonios de los señores ELIZABETH CLAVIJO GARZÓN y GUSTAVO HERNANDEZ, son coincidentes en afirmar que la demandante vivía en la sede educativa y que recibía órdenes del Rector de la institución, sin embargo, no ofrecen la suficiente convicción sobre los extremos temporales sobre los cuales ejerció la señora MARÍA ALICIA CAÑÓN RAMOS las labores de aseo en el plantel educativo, pues, de un lado, la señora ELIZABETH CLAVIJO GARZÓN se vinculó en el año 2001, razón por la cual no le consta en qué año inició la relación laboral de la demandante y se retiró de la institución en el año 2004, por lo que sólo tiene conocimiento de lo ocurrido en ese intervalo de tiempo y, de otro lado, el señor GUSTAVO HERNANDEZ, quien dijo que la demandante era la aseo del colegio desde el año 1997 hasta el 2011 y que él la veía haciendo aseo por la mañana y por la noche, no ofreció mayor detalle cuando se le indagó por la supuesta subordinación que ejercía el rector sobre la misma; aunado al hecho de que ambos declarantes fueron enfáticos en afirmar que la demandante no percibía un sueldo o salario por su labor, que sería un elemento básico para hablar de un eventual contrato realidad surgido con intervención voluntaria de una autoridad pública.

Esta visión del tema probatorio que respalde adecuadamente las pretensiones de la demandante implica que el acuerdo logrado, al no contar con soporte probatorio suficiente, podría afectar el patrimonio público, por lo que la suerte que debe correr este asunto es la del reexamen general propio de la segunda instancia, propiciada por el recurso oportunamente interpuesto por uno de los entes demandados, debiendo entonces improbarse el acuerdo conciliatorio al que llegaron las parte en sede de este trámite judicial.

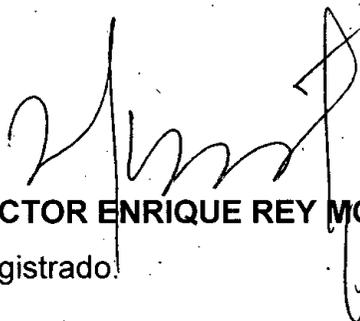
En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: IMPROBAR el acuerdo conciliatorio logrado entre la demandante **MARIA ALICIA CAÑÓN RAMOS** y las entidades demandadas **DEPARTAMENTO DEL META y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, en audiencia celebrada el 02 de abril de 2018, de conformidad con lo anotado en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, continúese con el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado