

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, veintisiete (27) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	BLANCA AZUCENA VEGA CALDERÓN.
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA
RADICACIÓN:	50001-33-31-001-2007-00298-01

Procede la Sala Unitaria¹ a resolver sobre la aprobación de la conciliación judicial celebrada el 6 de marzo del 2019, entre el apoderado judicial de *Blanca Azucena Vega Calderón* y el apoderado del *departamento del Guainía*.

I. ANTECEDENTES

La señora Blanca Azucena Vega Calderón para la fecha de radicación de la demanda, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, interpuso demanda contra el Departamento del Guainía, con el fin de obtener el reintegro al cargo que venía desempeñando, así como, al pago de salarios, primas y demás emolumentos que dejó de devengar.

Agotadas las etapas procesales pertinentes, el 28 de febrero del 2014², el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio declaró la nulidad de los actos demandados, ordenó el reintegro de la accionante y condenó al pago de salarios y demás emolumentos dejados de percibir por la señora Blanca Azucena Vega Calderón.

Encontrándose en desacuerdo con la decisión de primera instancia la apoderada del Departamento del Guainía presentó recurso de apelación, indicando que la causal de vacancia por abandono de cargo operaba automáticamente, sin necesidad de agotar algún tipo de mecanismo previo, por lo que el *a quo* erró en acceder a las pretensiones por vulneración al debido proceso en razón a la falta de agotamiento de un

¹Conforme a las decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Administración Judicial del Meta, en los acuerdos No CSJMA16-433 del 19 de enero, CSJMA16-440 del 10 de febrero, CSJMA16-526 del 8 de marzo, CSJMA16-624 del 7 abril, CSJMA16-655 del 11 de mayo, y finalmente el CSJMA16-693 del 28 de junio de 2016, en los cuales se determinó la redistribución de los procesos escriturales y se estableció el funcionamiento de las salas del sistema escritural.

² Folios 292-306 del cuaderno de primera instancia.

procedimiento inexistente³; concediéndose el recurso mediante auto del 20 de mayo del 2014⁴ ante el Tribunal Administrativo del Meta.

Posteriormente, en el trámite de segunda instancia los apoderados de las partes conjuntamente presentaron solicitud de conciliación - 4 de mayo del 2018 -⁵, por lo que el 23 de enero del 2019⁶ se llevó a cabo la audiencia correspondiente, la cual fue suspendida por consenso de las partes, continuándose el 6 de marzo del mismo año⁷; llegándose a un acuerdo conciliatorio.

II. ACUERDO CONCILIATORIO

El 6 de marzo del 2019, en desarrollo de la audiencia de conciliación anteriormente referida⁸, el apoderado de la parte demandada propuso la siguiente fórmula de arreglo:

"Muy buenas tardes a todos los presentes, el suscrito apoderado se permite manifestar que de acuerdo con la certificación del comité de conciliación el Departamento del Guainía en sesión ordinaria celebrada el 18 de febrero de 2019, el comité tomó la decisión de asumir la postura de aceptación del acta aclaratoria en los siguientes términos: 1. De acuerdo al memorial allegado por la demandante con fecha 05 de febrero de 2019 y dirigido al comité de conciliación donde la señora BLANCA AZUCENA manifiesta "me permito manifestar que es mi voluntad renunciar a lo estipulado al artículo segundo de esta que a letra dice ordénese al Departamento del Guaina, reintegrar a la señora BLANCA AZUCENA", el comité acepta la solicitud de la demandante de renunciar al reintegro. 2. El comité manifiesta que atendiendo a la aclaración del Ministerio Público presenta liquidación pormenorizada mes a mes y año a año por conceptos liquidatorios de acuerdo a la sentencia SU 354 de 2017 3. El Departamento pagará lo conciliado dentro de los 45 días calendarios siguientes a los que el despacho del Honorable Magistrado impartió la aprobación.

Estos términos se encuentran consignados en el acta 01 de 2019 del comité de conciliación del Departamento del Guainía y se allegan en 25 folios. Es de indicar que dentro del resumen de la liquidación el total neto a pagar asciende a la suma de \$466.931.037."

Frente a la anterior propuesta, el apoderado de la parte demandante manifestó:

"De acuerdo a la exposición del representante del Departamento a la parte demandante es de total recibo y aceptación en cuanto a lo expuesto la cantidad a pagar y la fecha de pago"

³ Folios 307-312 del cuaderno 1 de segunda instancia.

⁴ Folio 325 ibídem.

⁵ Folio 22 del cuaderno de segunda instancia.

⁶ Folios 78-80 ibídem.

⁷ Folios 113-114 ibídem.

⁸ ibídem.

Por su parte, la representante del Ministerio Público expresó:

“De conformidad con el acuerdo expresado por las partes, para esta agencia del Ministerio Público en principio está conformé con los términos generales del mismo dejando un solo aspecto a consideración de los Honorables Magistrados y es el relacionado de manera puntual con la liquidación sobre la cual se pacta el reconocimiento toda vez que al ser actualizada hasta el mes de febrero del 2019 y descontando de su base los ingresos percibidos por la demandante conforme a la manifestación del apoderado de la entidad demandada por los meses de junio a diciembre de 2008, si bien el valor histórico se incrementa hay algunas cifras de indexación y aportes parafiscales que me generan confusión.”

Teniendo en cuenta los términos allí planteados, el Despacho señaló que mediante auto separado y una vez se efectuara el estudio correspondiente del acuerdo conciliatorio, se decidiría frente a la aprobación o improbación del mismo.

III. CONSIDERACIONES

El artículo 70 de la Ley 446 de 1998, indica que los asuntos conciliables son todos aquellos de carácter particular y económico que puede conocer o conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones establecidas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A.

En consideración a la legislación citada y dado el carácter subjetivo y patrimonial de las conciliaciones judiciales, esta instancia judicial encargada de revisar y aprobar la misma, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que la acción no haya caducado (artículo 81 de la Ley 446 de 1998),
- Que verse sobre un asunto conciliable (artículo 70 ibídem),
- Que los derechos debatidos y conciliados sean de contenido económico y disponible por las partes (ibídem),
- Que las entidades estén debidamente representadas y que sus apoderados cuenten con la facultad expresa para conciliar (artículo 75 ejusdem),
- Que los hechos generadores de la condena, estén debidamente soportados con las pruebas allegadas al plenario y,
- Que el acuerdo no resulte lesivo para el patrimonio público o contrario a la ley (artículo 73 ibidem).

1. Caso Concreto

Descendiendo al caso de marras y aplicando los presupuestos citados en el acápite anterior, se observa lo siguiente:

1.1. El numeral 2 del artículo 136 del C.C.A, contempla la caducidad de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, como la que aquí se incoa, de la siguiente manera:

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 50001-33-31-001-2007-00298-01
Auto resuelve sobre aprobación de Conciliación Judicial

"Art. 136.- (...) 2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe."

Así las cosas, en el presente asunto se observa la Resolución 248 del 14 de marzo del 2007⁹ mediante la cual se declaró la vacancia por abandono de cargo por parte de la accionante y la Resolución 713 del 8 de junio del 2007¹⁰ por la que le resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto señalado, esta última siendo notificado el 14 de junio del 2007¹¹, entonces, es esta fecha a partir de la cual comienza a correr el término de caducidad de cuatro (4) meses para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de que trata el artículo transcrito.

De igual modo, se advierte que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, según constancia de reparto¹², fue radicada el día el 11 de octubre del 2007 cuando aún se encontraba dentro del término legal para interponer la acción, faltando tres (3) días para su fenecimiento.

1.2. En el *sub examine*, el asunto objeto de debate es conciliable y versa sobre los derechos económicos disponibles por las partes, por cuanto la demandante reclama los salarios y demás emolumentos dejados de percibir en razón a la declaratoria de vacancia por abandono de cargo.

1.3. La accionante compareció al proceso a través de su apoderado judicial, en virtud del poder conferido y visto a folio 2 del cuaderno de primera instancia, dentro del cual facultó expresamente al profesional para conciliar.

Posteriormente, dicho apoderado le sustituyó poder al doctor Juan Alejandro Gómez Sánchez¹³ con excepción de las facultades de recibir, retirar y desistir, conforme la disposición de la demandante; profesional, quien suscribe la conciliación objeto de estudio y ratifica su voluntad en las audiencias de conciliación llevadas a cabo:

Por su parte, el departamento del Guainía compareció al trámite de conciliación, en virtud del poder conferido y visto a folio 115 del cuaderno de segunda instancia; apoderado a quien, igualmente, dentro del mandato se facultó expresamente para conciliar.

⁹ Folios 41-46 del cuaderno de primera instancia.

¹⁰ Folio 47-58 ibídem.

¹¹ Folio 59 ibídem.

¹² Folio 1 ibídem.

¹³ Folio 173 ibídem.

Aunado a ello, aporta la constancia de conciliación¹⁴ suscrita por el comité de conciliación de la entidad en los términos pactados por las partes.

1.4. Se advierte que la demanda está fundamentada en tres presupuestos: i) la falsa motivación, ii) vulneración del derecho al debido proceso y iii) desviación de poder; respecto del primero y el tercero no prosperaron por falta de elementos probatorios, no obstante, declaró la nulidad de los actos administrativos cuestionados debido a la vulneración al debido proceso en el trámite llevado a cabo por el ente territorial; toda vez que no se le había respetado el derecho de defensa y contradicción del accionante.

En desacuerdo con la postura del *a quo*, la entidad demandada refutó la sentencia de primera instancia y señaló que la situación administrativa de vacancia por abandono de cargo se presenta por el simple hecho de haber transcurrido tres días sin que el funcionario acudiera al cumplimiento de sus funciones; adicionalmente, que no es posible que la demandante alegue su propia culpa, cuando en diferentes ocasiones se negó a notificarse del proceso de verificación de sus incapacidades.

Respecto de lo anterior, el artículo 41 de la Ley 909 del 2004 estableció las causales de retiro del servicio aplicables tanto para funcionarios que desempeñen cargos de libre nombramiento y remoción como de carrera administrativa, indicando lo siguiente:

“Artículo 41. Causales de retiro del servicio. El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:

(...)

i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;

(...)

Parágrafo 2°. Es reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la ley y deberá efectuarse mediante acto motivado.

La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado.”

La causal invocada, fue estudiada en sentencia C-1189/05¹⁵ la cual declaró exequible el literal i) señalado, en el entendido de que la entidad debe garantizar el derecho al debido proceso, otorgándole al funcionario la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción, exponiendo:

“De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en

¹⁴ Folios 121-148 del cuaderno de segunda instancia.

¹⁵ La Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto en sentencia C-1189/05 del veintidós (22) de noviembre de dos mil cinco (2005).

dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica.

De esta manera, la posibilidad de control de un acto administrativo, mediante los recursos de la vía gubernativa y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, parte del presupuesto de que al interesado se le ha permitido ejercer su derecho de defensa, al otorgársele la oportunidad de ser oído, aportar pruebas y controvertir las que le resulten adversas. Así pues, la posibilidad de recurrir y/o apelar e incluso de acudir a la jurisdicción, no puede confundirse con las garantías inherentes al debido proceso y al derecho de defensa, sino que dichas oportunidades cumplen, en estos casos, una función de verificación de validez de lo que fundamentó una decisión administrativa.

(...)

Estas garantías propias del derecho fundamental al debido proceso tienen una importancia enorme en el caso de retiro del servicio por abandono del cargo de los empleados de libre nombramiento y remoción, si se tiene en cuenta que el acto administrativo mediante el cual dicha desvinculación se produce no requiere ser motivada, lo cual imposibilita al empleado afectado controvertir la validez de la decisión mediante el agotamiento de los recursos de la vía gubernativa. No menos vital resulta, sin embargo, el respeto de las garantías enunciadas en el caso del retiro del servicio de los empleados de carrera, pues si bien esta resolución necesariamente debe estar motivada de manera suficiente y adecuada, se trata de una decisión que afecta directamente la estabilidad laboral reforzada con la que cuentan estos empleados en condición de tales. Por lo anterior, la administración debe adelantar el procedimiento correspondiente y, eventualmente, expedir el acto administrativo de desvinculación, sin desconocimiento de los derechos de contradicción y defensa del empleado afectado.

(...)

En efecto, si bien la medida administrativa de retiro del servicio por abandono del cargo no configura una medida sancionatoria, dadas las diferencias puestas de presente en esta providencia, la gravedad de las consecuencias que se desprenden de dicha medida, hace indispensable que el funcionario cuente con las garantías del debido proceso (defensa y contradicción), previa expedición del acto administrativo de retiro del servicio. De esta manera, estima esta Corporación que

los controles posteriores que pueda ejercer el funcionario, resultan insuficientes para garantizar el respeto de su derecho fundamental al debido proceso.

Como conclusión surge, pues, que cualquiera que sea el ámbito al que se refiera una causal de retiro, y con el fin de garantizar los principios generales de estabilidad y de carrera administrativa consagrados en la Carta, así como el respeto de los derechos fundamentales de aquellos empleados que no hagan parte del régimen de carrera, es preciso garantizar un debido proceso que excluya la arbitrariedad y brinde al funcionario la oportunidad de controvertir las razones de su eventual desvinculación, antes de que ésta se produzca.

(...)

Declarar EXEQUIBLE el literal i) del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, en el entendido que para aplicar esta causal, es requisito indispensable que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en el inciso primero del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo para la expedición de cualquier acto administrativo de carácter particular y concreto, esto es, que se permita al afectado el ejercicio de su derecho de defensa, previa la expedición del acto administrativo que declare el retiro del servicio."

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional dio prevalencia a la garantía del derecho al debido proceso sobre la exegesis del literal i) del artículo 41 de la Ley 909 del 2004, exponiendo que debido a la gravedad de las consecuencias que conlleva la causal señalada, se debe garantizar los derechos de defensa y contradicción del funcionario previamente a la expedición del acto que declare la vacante del cargo por abandono.

En ese orden de ideas, dicha corporación tomó medidas preventivas que permitieran excluir la decisión de vacancia por abandono de cargo de una eventual arbitrariedad, permitiéndole al funcionario controvertir las circunstancias de la posible desvinculación.

Así las cosas, diferenció la garantía del debido proceso frente a la interposición de recursos respecto de los actos administrativos por los cuales se declaró la vacancia por abandono de cargo del trámite que debe surtir en garantía de los derechos de defensa y contradicción previo al procedimiento de los actos administrativos objeto de debate en el proceso contencioso administrativo.

Por ende, pese a tener claridad de la obligación de la administración de garantizar el debido proceso del funcionario del que se predica la presencia de la causal de vacancia por abandono de cargo, no se advierte en la Ley 909 del 2004 un procedimiento establecido para llevar a cabo el trámite del que hace referencia la Corte Constitucional, por lo cual, es necesario remitirse a la norma general del Código Contencioso Administrativo, que señala:

"Artículo 28. Deber de comunicar. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados

en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35."

En ese entendido, la administración deberá adelantar un procedimiento expedito, por lo que tiene el deber de comunicar a los afectados del inicio de la actuación administrativa, de conformidad con los artículos 14 y 15 del C.C.A., los cuales indican:

"Artículo 14. Citación de terceros. Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacer parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.

En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.

Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.

Artículo 15. Publicidad. Cuando de la misma petición aparezca que terceros no determinados pueden estar directamente interesados o resultar afectados con la decisión, el texto o un extracto de aquella que permita identificar su objeto, se insertará en la publicación que para el efecto tuviere la entidad, o en un periódico de amplia circulación nacional o local, según el caso."

Entonces, se advierte que el *a quo* declaró la vulneración al debido proceso administrativo por la falta de notificación en los términos establecidos en el código Contencioso Administrativo, aunque, es de aclarar que confunde la notificación expedita del que hace referencia la Corte Constitucional con la de los actos administrativos definitivos, puesto que sostiene que era necesario notificar previamente de forma personal y en caso de no lograrse deberá realizarse por edicto.

Al respecto, se observa el oficio OJC No. 0107 del 28 de febrero del 2007¹⁶ dirigido a la señora Blanca Azucena Vega Calderón en el que el Jefe de la Oficina Jurídica de Contratación del Departamento del Guainía le solicita informar el motivo por el cual no se había presentado a las labores del cargo.

Del documento, se avizoran dos constancias, la primera de un recibido por parte de "Andrea Ramirez", en nombre de la Oficina de Talento Humano de la entidad, de fecha 02 de marzo del 2007 y la segunda exponiendo: "la hija no me quiso recibir diciendo que no se encontraban en la casa que se habían ido para (...)"; lo que permite deducir que el oficio no fue comunicado a la señora Blanca Azucena Vega Calderón.

¹⁶ Folio 83 del cuaderno de primera instancia.

Por otro lado, se observa el oficio TH-042 del 30 de enero del 2007¹⁷ dirigido por la Oficina de Talento Humano a la señora Blanca Azucena Vega Calderón en el que le solicitan que las incapacidades deben estar convalidadas por la EPS, por la que le dan un tiempo máximo de 5 días a partir del recibo del oficio; no obstante, se encuentran tres notas: i) no me quiso recibir, ii) no está en la casa hora: 10:15 a.m., y iii) no está en la casa (2:50 p.m.).

Sobre el tema, no tiene coherencia que si en la primera ocasión la accionante no le quiso recibir al notificador de la entidad, acudiera en dos momentos más a entregar el oficio, de lo que se puede deducir que la primera vez tampoco fue encontrada la demandante y a finalizar el día no pudo ser comunicada.

Ahora bien, pese a que la entidad no pudo comunicar el oficio, tampoco le dio trámite a lo dispuesto en el artículo 15 citado, puesto que no se observa que se haya efectuado la publicación del inserto del oficio en un periódico de alta circulación local - *del lugar donde laboraba* -, por lo que en principio queda probada la irregularidad alegada por la parte actora y argumento central del *a quo* para acceder a las pretensiones.

Sin embargo, la entidad profirió la Resolución No. 248 del 14 de marzo del 2007¹⁸, por la que ordena la desvinculación de la señora Blanca Azucena Vega Calderón y se declara la vacancia del cargo, siendo notificado en primer lugar por edicto del 27 de marzo del 2007¹⁹; no obstante, la demandante se notificó personalmente del acto el 11 de abril del mismo año²⁰.

Contra el anterior acto, la accionante interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución No. 713 del 8 de junio de 2007²¹, en el que el departamento del Guainía decidió no reponer la resolución cuestionada y notificando personalmente la resolución el 14 de junio del 2007²².

Así, se observa que pese a no haberse comunicado a la hoy accionante sobre el inicio de la actuación administrativa respecto del presunto abandono de cargo, la entidad expidió el acto por el cual declaraba la vacancia del cargo razón por la que el *a quo* accedió a las pretensiones de la demanda; sin embargo, las irregularidades procesales no son causales autónomas y suficientes para declarar de plano la nulidad de un acto administrativo, por ello debe estudiarse si la vulneración al debido proceso tiene relevancia frente a la decisión de la entidad, diferenciando dos circunstancias:

La primera, cuando sustancialmente se evidencia que la parte tiene el material probatorio necesario para demostrar las circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito por las que no pudo presentarse dentro del lapso señalado a ocupar el cargo y

¹⁷ Folio 917 del cuaderno de hoja de vida No. 4.

¹⁸ Folios 33-37 del cuaderno de primera instancia.

¹⁹ Folio 46 *ibidem*.

²⁰ Folio 38 *ibidem*.

²¹ Folios 47-58 *ibidem*.

²² Folio 59 *ibidem*.

continuar con sus funciones; hecho en el que es plenamente relevante que se le hubiera otorgado el término de defensa en el que podría eventualmente allegar las pruebas pertinentes.

Por el contrario, pierden relevancia los yerros procesales cuando se estudia el supuesto de haberse otorgado el término para que el empleado ejerciera su derecho de defensa y, a su vez, no tenga los elementos necesarios de prueba que contradigan elementos objetivos, como son las circunstancias de la inasistencia a efectuar sus funciones, lo que en este caso correspondería a la ausencia de incapacidades por todo el término en el que estuvo ausente el empleado.

Es de resaltar que los anteriores presupuestos se encuentran fundamentados bajo el principio constitucional de *la primacía de la realidad sobre las formalidades*²³, por lo que el cuestionamiento que se debe hacer en los casos donde puede verse vulnerado el debido proceso radica en si aun respetándose los términos procesales la causal de retiro del servicio se presenta, con el fin de tomar una decisión de fondo y ajustada a derecho.

Para el análisis referido, se advierte el oficio TH-0678 del 20 de diciembre del 2006²⁴ mediante el cual el departamento del Guainía le reconoció a la actora cinco (05) días hábiles por concepto de vacaciones del periodo laborado en el año 2005 y cuatro (04) días hábiles por el laborado en el 2006, para un total de nueve (09) días hábiles de vacaciones que disfrutaría a partir del 9 de enero del 2007.

Encontrándose dentro del término de disfrute de las vacaciones la funcionaria presentó quebrantos de salud que desencadenó en el reconocimiento de varias incapacidades, en los siguientes periodos:

INICIO	TERMINA	FOLIO	CONVALIDADA
12/01/2007	19/01/2007	968Y926 hoja de vida No: 4	197701
24/01/2007	29/01/2007	1043 ibídem	
31/01/2007	02/02/2007	1042 ibídem	
05/02/2007	06/02/2007	1045 ibídem	
20/02/2007	05/03/2007	1021 ibídem	197460
27/02/2007	08/03/2007	972 ibídem	
06/03/2007	17/03/2007	992 ibídem	197509
20/03/2007	29/03/2007	991 ibídem	197422
21/03/2007	30/03/2007	990 ibídem	

²³ Constitución Política de Colombia, artículo 228. "La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo."

²⁴ Folio 890 del cuaderno hoja de vida No. 04.

De lo anterior, se puede deducir que entre la fecha que inició las vacaciones y la primera incapacidad habían pasado tres (03) días hábiles, suspendiéndose en principio las vacaciones de la demandante hasta el 19 de enero del 2007; sin embargo, a partir del 22 de enero hasta el 23 del mismo mes y año, transcurrieron de nuevo dos (02) días más de vacaciones al no encontrarse incapacidad alguna por parte de la funcionaria - se resalta que los días 20 y 21 de enero correspondieron a sábado y domingo, por lo que no se tienen en cuenta -.

De igual manera, se observa que la señora Blanca Azucena Vega Calderón tampoco allega constancia de incapacidad por el día 30 de enero del 2007, ordenándose solo a partir del día siguiente una nueva incapacidad hasta el 2 de febrero del 2007 - viernes -; así mismo, se avizora que los dos días contiguos se le reconoció una nueva incapacidad, sin que se logre determinar lo ocurrido entre el 7 de febrero del 2007 y el 19 de febrero del mismo año - nueve (09) días hábiles -, puesto que a partir del 20 de febrero del 2007 inició una nueva incapacidad.

Finalmente, no se puede pasar por alto que desde el 20 de febrero hasta el 30 de marzo del 2007 continuó con incapacidades continuas - el 18 y 19 de marzo del 2007 fueron domingo y lunes festivo -, empero, se presentó a laborar solo hasta el 9 de abril del 2007, de conformidad con el oficio presentado por la misma demandante²⁵; razón por la cual transcurrieron diez (10) días más de los que no se encuentra ningún tipo de soporte en los documentos aportados.

Así las cosas, de las pruebas allegadas al proceso en un eventual fallo no permiten establecerse con plena certeza si los actos administrativos deben ser declarados nulos, puesto que no existe total claridad sobre algunos de los lapsos en los cuales la accionante no acudió a ejercer sus funciones, lo que en coherencia con lo expuesto con anterioridad, el derecho al debido proceso como causal autónoma para acceder a las pretensiones pierde relevancia frente a el derecho sustancial - *prevalencia de la realidad sobre las formas* -.

En conclusión, teniendo en cuenta que no se tiene plena certeza que las pruebas allegadas al proceso soporten debidamente los hechos en los que se funda una eventual condena, se impondrá la conciliación judicial llegada por las partes.

1.5. En gracia de discusión, respecto al análisis de lesividad que puede generarse al patrimonio público (artículo 73 de la Ley 446 de 1998), se tiene que mediante oficio DGTIC_BDUA-2605-19 del 27 de junio del 2019²⁶ la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud informó que la señora Blanca Azucena Vega Calderón se encuentra como cotizante desde el 07 de diciembre del 2010, no obstante, la entidad concilió lo dejado de percibir por la accionante desde el año 2007 hasta el mes de julio del 2019²⁷.

²⁵ Folio 1048 ibídem.

²⁶ Folio 175 del cuaderno 2 de segunda instancia.

²⁷ Folios 128-146 ibídem.

De igual manera, no se observa dentro de la liquidación antes indicada que existiera otro tipo de descuentos en razón a la presunta vinculación de la señora Blanca Azucena Vega Calderón, que se deduce del reporte del Sistema General de Seguridad Social, al encontrarse como cotizante desde el 7 de diciembre del 2010; incumpliendo lo dispuesto en la sentencia SU- 354 DE 2017²⁸, que indica:

"En consecuencia, dispondrá que solo deben pagarse al demandante los salarios y prestaciones efectivamente dejados de percibir, descontando todo lo que durante el periodo de desvinculación haya percibido como retribución por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente."

En ese sentido, al no avizorarse dentro de la liquidación allegada por la entidad demandada los descuentos por pagos que debieron efectuarse a la señora Blanca Azucena Vega Calderón con motivo de la vinculación de la que se deduce fue beneficiaria, teniendo en cuenta que figura como cotizante desde el 7 de diciembre del 2010, la conciliación a la que llegaron las partes podría generar un detrimento patrimonial, por el reconocimiento de lo dejado de percibir a partir del 7 de diciembre del 2010 hasta julio del 2019.

Por otro lado, se encuentra incongruencia entre los documentos aportados como soporte a la conciliación, sobre el concepto de cesantías canceladas, puesto que se advierte a folio 88 vto. del cuaderno 2 de segunda instancia, un valor de treinta y cinco millones setecientos dos mil ciento siete pesos (\$35.702.107), lo que no concuerda con lo visto a folio 146 *idídem*, cuyo valor es de treinta y cuatro millones seiscientos sesenta y un mil seiscientos ochenta y ocho pesos (\$34.661.688), siendo menor las deducciones del acuerdo definitivo que el presentado en primer lugar, sin que se avizore explicación alguna respecto de la diferencia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**:

RESUELVE:

PRIMERO. IMPROBAR la conciliación judicial celebrada entre las partes en audiencia del 6 de marzo de 2019, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. CONTINÚESE con el trámite procesal pertinente respetando el turno que tenía asignado antes del trámite de conciliación.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

²⁸ Sentencia aplicada al caso, de conformidad con el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes en audiencia del 6 de marzo del 2019, folio 113-114 del cuaderno 2 de segunda instancia.