Función Pública

Sentencia 00170 de 2017 Consejo de Estado

INTERRUPCIÓN O SUSPENSIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL- No opera por secuestro o desaparición del servidor / PAGO DE EMOLUMENTOS LABORALES SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD / PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD / CAUSALES DE EXTINCIÓN / MUERTE DEL SERVIDOR PÚBLICO SECUESTRADO O DESAPARECIDO / SERVIDOR PÚBLICO LIBERADO / SERVIDOR PÚBLICO DE PERÍODO SECUESTRADO O DESAPARECIDO / SERVIDOR VINCULADO POR CONTRATO A TÉRMINO FIJO SECUESTRADO O DESAPARECIDO

El secuestro hace imposible el desarrollo del trabajo como actividad humana, lo cual constituye en una causa legítima para excusar la prestación personal del servicio comprometida en una relación laboral, bien se trate de trabajadores particulares o de servidores públicos. Por esta razón, la ley dispone que la relación no se interrumpe ni se suspende y, en consecuencia, resulta procedente el pago de los emolumentos laborales con el fin de proteger los derechos fundamentales afectados, aplicando el principio de solidaridad. Así las cosas, para el caso que nos ocupa, la obligación de pago de la remuneración a que tienen derecho tanto el trabajador secuestrado como el desaparecido, se extiende hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado, correspondiendo a la autoridad judicial autorizar a quien actúe como curador para que continúe percibiendo dicha remuneración. En el caso de presentarse otras causales de extinción de la relación laboral, esto es, el cumplimiento del período constitucional o legal o el cumplimiento del término en los contratos a término fijo, la competencia de la autoridad judicial que conoce de los delitos, bien sea secuestro o desaparición forzada, para que previo análisis de dichas circunstancias autorice la viabilidad en la continuación del pago de los respectivos salarios u honorarios. NOTA DE RELATORÍA: Corte Constitucional sentencia C-400 de 2003.

FUENTE FORMAL: LEY 282 DE 1996 - ARTÍCULO 22 / LEY 282 DE 1996 - ARTÍCULO 23 / DECRETO 1923 DE 1996 / LEY 589 DE 2000 - ARTÍCULO 10 / LEY 986 DE 2005 - ARTÍCULO 15 / LEY 1436 DE 2011

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., nueve (9) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

Rad. No.: 85001-23-33-000-2015-00170-01(2458-16)

Actor: GLADIS MARÍA RODRÍGUEZ DE MUNIVE

Demandado: DEPARTAMENTO DE CASANARE

Trámite: Nulidad y Restablecimiento del Derecho / Segunda Instancia.

Asunto: Establecer si es viable el pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado a sus beneficiarios después de que se compruebe su muerte.

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección de 18 de noviembre de 2016[1], después de surtidas a cabalidad las demás etapas procesales y de establecer que no obran en el proceso irregularidades o nulidades procesales que deban ser saneadas, para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 21 de abril de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora Gladis María Rodríguez de Munive en contra del Departamento de Casanare.

1. ANTECEDENTES[2]

1.1 La demanda y sus fundamentos.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011,* la señora Gladis María Rodríguez de Munive, por intermedio de apoderado judicial[3], demandó el Oficio 900.48-1220 de 22 de diciembre de 2014, por medio del cual la Secretaria de Salud del Departamento de Casanare negó el pago de los salarios y prestaciones, en su calidad de beneficiaria del señor Geiner Antonio Munive Rodriguez (q.e.p.d.) quien estuvo secuestrado, desde el 1º de agosto de 2013 al 14 de agosto de 2014.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho solicitó, el pago de salarios y prestaciones que debió recibir en su calidad de beneficiaria del señor Geiner Antonio Munive Rodriguez (q.e.p.d.) desde el el 1º de agosto de 2013 al 14 de agosto de 2014; el pago de 100 salarios mínimos legales vigentes por concepto de perjuicios morales; y dar aplicación a la sentencia de los artículos 187, 188 y 192 de la Ley 1437 de 2011.

Para una mejor compresión del caso, la Sala se permite realizar un resumen de la situación fáctica presentada por el apoderado de la demandante, así:

Indicó que el señor Geiner Antonio Munive Rodríguez se desempeñó como Médico General en el Hospital del Municipio de Recetor, Casanare, por disposición del nombramiento que se efectuó a través de la Resolución 2340 de 6 de noviembre de 2001.

Destacó que el 27 de febrero de 2003 el señor Geiner Antonio Munive Rodríguez en compañía del señor Nairo Chaparro, quien era el Conductor de la ambulancia del hospital para el cual laboraban, fueron a cumplir una cita entre los municipios de Recetor y Chámeza al "Bloque Martin Llanos" de las Autodefensas de Colombia, porque aparentemente habían unos heridos que requerían atención médica, pero desde esa fecha nadie los volvió a ver.

Enunció que como la señora Gladis María Rodríguez de Munive, en condición de madre del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.), fue nombrada como la curadora y beneficiaria de todos los bienes de éste, el Departamento de Casanare le reconoció todos los salarios y prestaciones hasta el mes de julio del 2013, fecha en la que se comprobó la muerte a través de la sentencia que dictó el Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá.

Agregó que el 14 de enero de 2015 solicitó el reconocimiento de los salarios hasta el 14 de agosto de 2014, fecha en que se llevó acabo el registro de defunción del mencionado señor, sin embargo la Secretaria de Salud del Departamento de Casanare mediante Oficio 900.48-1220 de 22 de diciembre de 2014 le indicó tres aspectos en particular, primero, que a través de la sentencia de 31 de julio de 2013 el Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá declaró responsable a los señores Héctor José Buitrago Rodríguez y Héctor Germán Buitrago Parada por el delito de homicidio del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.), segundo, que a través de la Resolución 01196 de 30 septiembre de 2013 se había ordenado el pago de salarios y prestaciones sociales del causante por el período comprendido entre el 1º de agosto de 2010 al 31 de julio de 2013; y, finalmente, que no era posible reconocer los salarios con posterioridad a esta fecha por cuanto ya se había comprobado la muerte de quién era su hijo, a través de la mencionada sentencia.

Aseguró que el Departamento de Casanare le reconoció y pagó las cesantías del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez hasta el momento en que cesó el pago de las demás prestaciones, esto es, hasta el 31 de julio de 2003.

1.2 Normas violadas y concepto de violación.

Como disposiciones violadas citó las siguientes:

Constitución Política, artículos 2, 4, 6, 12, 13, 23, 25, 29, 42, 46 y 48; Leyes 589 de 2000 y 986 de 2005; y, Decreto 1260 de 1970.

Como concepto de violación de las normas invocadas, la demandante consideró que los actos acusados están viciados de nulidad, por la siguiente razón:

Luego de que citara la sentencia de la Corte Constitucional T-294 de 2005, en la que se hace referencia a que todo trabajador que se encuentre secuestrado o haya sido desaparecido forzosamente tiene derecho a la continuidad en el pago del salario u horarios hasta que se produzca su libertad, concluyó que el hecho de que exista una sentencia condenatoria no exime a la entidad demandada al reconocimiento de salarios y prestaciones hasta el momento que se llevó acabo la inscripción el registro de defunción.

1.3 Contestación de la demanda.

El Departamento de Casanare, mediante apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones incoadas por la parte actora con fundamento en los siguientes argumentos[4].

Afirmó que el Departamento de Casanare efectuó el pago de salarios y prestaciones sociales del señor el Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.) desde el 27 de febrero de 2003, fecha en que se desapareció, hasta cuando se comprobó su muerte mediante la sentencia expedida por el Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá; en ese sentido, la entidad demandada carecía de justo título para continuar pagando los emolumentos pretendidos.

Destacó que se cumplió con lo previsto en el artículo 15 del Decreto 986 de 2005, referente a que es obligación del empleador continuar pagando los salarios y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado hasta cuando se compruebe su muerte, quiere decir, que se le

aseguró a la señora Gladys María Rodríguez del Munive sus necesidades y su mínimo vital hasta el 31 de julio de 2013.

En su sentir, el hecho de que se haya expedido el Registro Civil de Defunción del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.) de manera tardía, no se puede obligar al ente demandado a pagar los salarios y prestaciones, incluso, hasta después de la fecha en que se comprobó su fallecimiento.

Finalmente, propuso las siguientes excepciones: caducidad, por cuanto si se tiene en cuenta que los emolumentos pretendidos no podían ser reconocidos con posterioridad al 31 de julio de 2013, el término establecido en el numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 se debe contar a partir de esta fecha; e inexistencia de la obligación, pues no había razón para seguir reconociendo los análisis prestaciones con posterioridad a la comprobación de la muerte el señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.).

1.4 La sentencia apelada[5].

El Tribunal Administrativo de Casanare, mediante sentencia de 21 de abril de 2016, negó las pretensiones de la demanda por las razones que a continuación se pasan a exponer:

Dijo que si los salarios y prestaciones sociales constituyen contraprestaciones previstas en la ley por el trabajo que prestan al Estado sus servidores públicos, es viable afirmar que si no hay prestación del servicio no hay lugar a cancelar estos emolumentos; sin embargo, por disposición de la Ley 986 de 2005[6] es viable el pago de éstos siempre y cuando el trabajador o empleado público se encuentre secuestrado

Con fundamento lo anterior expresó que como el 31 de julio de 2013 el Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá declaró la muerte del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez a partir del 27 de febrero de 2003, no había lugar para que el Departamento de Casanare siguiera efectuando el pago de los emolumentos pretendidos.

1.5 El recurso de apelación
La parte demandante interpuso recurso de apelación con fundamento en los motivos que se exponen a continuación[7]:

Consideró que se generó una relación entre la administración y el administrado basada en el principio de la buena fe y en la confianza legítima, razón por la cual la señora Gladis María Rodríguez de Munive llegó a presumir que no sería desprotegida por parte de quien fue el empleador de su hijo desaparecido, sino solo hasta cuando se realizara la inscripción del Registro Civil de Defunción del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.), pues como sujeto de derechos y obligaciones, es este el documento que prueba su muerte.

En su sentir, se debió haber preferido un acto administrativo una vez fue suscrita la providencia por parte del Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá, para que se ordenara la interrupción del pago de salarios y prestaciones a favor de la señora Gladis María Rodríguez de Munive, en su condición de madre del causante, y no suspender de manera abrupta el reconocimiento de los mismos, pues ello atenta los derechos fundamentales de la citada señora.

II. CONSIDERACIONES

Planteamiento del problema jurídico

De acuerdo a lo señalado en la sentencia de primera instancia y atendiendo los motivos de oposición aducidos por la parte demandante en calidad de apelante único, se extrae que en el *sub-lite* el problema jurídico se contrae a determinar si es viable reconocer los salarios y prestaciones del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.), quien estuvo secuestrado, a la señora Gladis María Rodríguez de Munive, después de que se comprobó la muerte de éste.

Bajo ese contexto, la Sala decidirá el asunto sometido a su consideración en el siguiente orden: i) marco normativo y jurisprudencial de las personas víctimas del secuestro y sus familias; y, ii) del caso en concreto.

i. Marco normativo y jurisprudencial de las personas víctimas del secuestro y sus familias.

El Código Penal tipificó y castigó el secuestro simple y el secuestro extorsivo como parte de los delitos contra la libertad individual, ya que con ellos se quebrantan múltiples derechos fundamentales inalienables de la persona y la familia, tales como: seguridad, dignidad humana y a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, intimidad personal y familiar, libre desarrollo de la personalidad, circulación libre o de locomoción y movimiento, trabajo y representación efectiva.

En ese sentido, el secuestro hace imposible el desarrollo del trabajo como actividad humana, lo cual constituye en una causa legítima para excusar la prestación personal del servicio comprometida en una relación laboral, bien se trate de trabajadores particulares o de servidores públicos. Por esta razón, la ley dispone que la relación no se interrumpe ni se suspende y, en consecuencia, resulta procedente el pago de los emolumentos laborales con el fin de proteger los derechos fundamentales afectados, aplicando el principio de solidaridad.

Bajo ese contexto se tiene que inicialmente, con el fin de proteger los derechos fundamentales afectados por el delito de secuestro, principalmente a la subsistencia y a la integridad familiar, la Ley 282 de 1996 adoptó medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión y previó la protección efectiva a las víctimas garantizando el pago de los salarios y las prestaciones sociales a través de un seguro tomado por el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal -hoy función asumida por

el Ministerio de Defensa-, en los siguientes términos:

"(...) Artículo 22. El Fondo a que se refiere el artículo 9°, de la presente ley tomará un seguro colectivo para garantizar el pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado. El Gobierno Nacional reglamentará su funcionamiento (...)"

En el artículo 23 *ibídem*[8] dispuso que sólo habrá lugar a declaratoria de ausencia por desaparecimiento después de 5 años de haberse verificado el secuestro, con lo cual se crea un límite máximo a la garantía en el pago de los salarios y las prestaciones sociales del secuestrado.

Este mecanismo de protección legal a las víctimas fue reglamentado por el Decreto 1923 de 1996, el cual reguló el funcionamiento del seguro colectivo para garantizar el pago de salarios y prestaciones sociales de las personas víctimas de secuestro, la naturaleza y objeto del mismo, la contratación de la póliza, el límite de la responsabilidad por evento, la forma de pago de la indemnización, el término de los eventos asegurados, las condiciones de responsabilidad de la aseguradora, los beneficiarios del seguro, los requisitos para acceder al pago de la indemnización y la subrogación.

Posteriormente, a través de la Ley 589 de 2000, por medio de la cual se tipificó el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura mantiene el derecho del secuestrado a percibir los salarios u honorarios producto de la relación laboral e introdujo algunas modificaciones que se estudiarán enseguida. En efecto, el artículo 10 ibídem estableció que:

"(...) ADMINISTRACION DE LOS BIENES DE LAS PERSONAS VICTIMAS DEL DELITO DE DESAPARICION FORZADA. La autoridad judicial que conoce o dirige el proceso por el delito de desaparición forzada, podrá autorizar al cónyuge, compañero o compañera permanente, a alguno de los padres o de los hijos del desaparecido para que provisionalmente asuman la disposición y administración de todos o parte de sus bienes, en cuanto fueren de su manejo exclusivo. Quien sea autorizado, actuará como curador de conformidad con las leyes civiles sobre la materia.

El funcionario judicial remitirá estas diligencias a la autoridad competente, quien adoptará en forma definitiva las decisiones que considere pertinentes.

PARAGRAFO 1o. La misma autoridad judicial podrá autorizar a quien actúe como curador para que continúe percibiendo el salario u honorarios a que tenga derecho el desaparecido, hasta por el término de dos (2) años, si este fuera un servidor público.

PARAGRAFO 2o. Igual tratamiento tendrá, hasta tanto se produzca su libertad. El servidor público que sea sujeto pasivo del delito de secuestro."

Sea la oportunidad para señalar que las expresiones en negrilla fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-400 de 2003, de manera que el régimen legal que prevé la continuidad del pago de salarios u honorarios quedó sometido a la autorización que ha de dar el juez que conoce de los delitos de secuestro y desaparición, sin la limitación de los 2 años y hasta tanto se produzca la libertad del secuestrado o desaparecido, sin distinguir si se trata de trabajadores particulares o de servidores públicos. Adicionalmente llegó a las siguientes conclusiones:

× El derecho a la continuidad en el pago de salarios u honorarios, por conducto del curador de los servidores públicos o trabajadores particulares secuestrados o desaparecidos se extiende hasta tanto se produzca su libertad. El tratamiento diferenciado entre servidores públicos y trabajadores particulares es injustificado y por tanto, desconoce el principio de igualdad; en consecuencia, se retiró del ordenamiento el término diferenciador de 2 años.

× La obligación de continuar el pago de salarios u honorarios está a cargo del Estado o del empleador particular, y tiene claros fundamentos constitucionales, entre ellos, el deber genérico que le asiste al Estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y el principio de solidaridad, afianzado por la naturaleza de la relación existente entre el trabajador y el empleador. Protege también el mínimo vital, por cuanto el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se sustenta en la titularidad de determinadas condiciones materiales que permitan la existencia de los individuos en forma digna. Lo anterior, sin perjuicio de que se pueda acudir a mecanismos de garantía del pago, tal como el seguro colectivo de cumplimiento.

× La regla general es que el derecho a la continuidad en el pago de salarios u honorarios procede hasta tanto se produzca la libertad del trabajador secuestrado o desaparecido. Pero, no se trata de una obligación a perpetuidad e irredimible pues ella se mantiene hasta tanto se cumpla una condición resolutoria como es la obtención de la libertad.

Finalmente, la referida Corporación manifestó:

"De este modo, todo trabajador que a esta fecha se encuentre secuestrado o haya sido desaparecido forzadamente tiene derecho a la continuidad en el pago de salario u honorarios hasta tanto se produzca su libertad, se compruebe su muerte, se declare su muerte presunta o concurra otra circunstancia que ponga fin a ese derecho y a la obligación correlativa del empleador".

Luego, a través de la Ley 986 de 2005 se mejoraron las medidas que existían para proteger a la víctima del secuestro, a su familia y a las personas que dependían económicamente del secuestrado, fue así que previó la interrupción de plazos y términos de vencimiento de obligaciones dinerarias – civiles y comerciales –, de hacer y de dar y se previó la suspensión de los procesos ejecutivos, cuando el deudor fuese una persona secuestrada.

Adicionalmente, en lo que se refiere al pago de salarios y prestaciones del secuestrado, el artículo 15 ibídem señaló lo siguiente:

"(...) ARTÍCULO 15. Pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales del secuestrado. El empleador deberá continuar pagando el salario y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado al momento de ocurrencia del secuestro, ajustados de acuerdo con los aumentos legalmente exigibles. También deberá continuar este pago en el caso de servidores públicos que no devenguen salarios sino honorarios. Dicho pago deberá realizarse al curador provisional o definitivo de bienes a que hace referencia el artículo 26 de la presente ley. Este pago se efectuará desde el día en que el trabajador, sea este particular o servidor público, haya sido privado de la libertad y hasta cuando se produzca a una de las siguientes condiciones:

1. En el caso de trabajador con contrato laboral a término indefinido, hasta cuando se produzca su libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta.

2. En el caso de trabajador con contrato laboral a término fijo, hasta el vencimiento del contrato, o hasta cuando se produzca su libertad o se compruebe la muerte o se declare la muerte presunta si alguno de estos hechos se produce con anterioridad a la fecha de terminación del contrato.

3. En el caso de servidor público hasta cuando se produzca su libertad, o alguna de las siguientes circunstancias: Que se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta o el cumplimiento del período constitucional o legal, del cargo.

4. El cumplimiento de la edad y los requisitos para obtener la pensión, caso en el cual corresponde al curador iniciar los trámites para solicitar su pago.

No podrá reconocerse un pago de salario u honorarios superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, excepto en aquellos casos de secuestro ocurridos con anterioridad a la expedición de esta ley en los que se mantendrán las condiciones laborales previamente establecidas.

El empleador deberá continuar pagando las prestaciones sociales del secuestrado, atendiendo a las reglas de pago señaladas en los numerales 1 al 4, así como también los aportes al sistema de seguridad social integral.

(...)

PARÁGRAFO 3°. En el evento contemplado en el numeral 2 de este artículo y en el caso del cumplimiento del período constitucional o legal del cargo en el caso de servidores públicos, el fiscal o el juez competente podrán determinar la continuidad en el pago de los salarios u honorarios más allá del vencimiento del contrato o del período correspondiente, y hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado, si al ponderar los elementos de juicio a su alcance, infiere que entre el desempeño del trabajador como servidor público o particular y las causas del secuestro existe un vínculo inescindible.

(...)".

La Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de la expresión en negrilla, concluyó que todo trabajador con contrato a término fijo que se encontrara secuestrado o haya sido desaparecido forzadamente, o sea víctima de toma de rehenes, tiene derecho a la continuidad en el pago de su salario y prestaciones sociales hasta tanto se venza el término del contrato a término fijo, se produzca su libertad, o se produzca su muerte real o presuntiva, con lo cual se ponga fin a ese derecho y a la obligación correlativa del empleador particular. Dentro de las razones que se expusieron en esta sentencia se encuentra las siguientes:

"(...) 3.2.3 No obstante lo anterior, en este caso, la Corte encuentra que la norma acusada resulta constitucional por ser razonable y proporcionada desde el punto de vista constitucional, al plantear un trato diferenciado justificado entre los trabajadores particulares que cuentan con un vínculo laboral a través de un contrato a término indefinido, y los que cuentan con un contrato a término fijo hasta el vencimiento del mismo, ya que en ambos casos se protege los derechos de las familias secuestradas, a través de la continuidad en el pago de sus salarios y prestaciones sociales hasta que queden en libertad o se demuestre su muerte real o presunta, o en el caso de los trabajadores con contrato a término fijo, hasta la terminación del contrato a término fijo.

(i) En esta norma, la Sala evidencia que no se presenta el déficit de protección alegado para los trabajadores con vínculo laboral con contrato a término fijo, ya que esta medida adoptada por el legislador resulta razonable y proporcionada, ya que se trata de situaciones disímiles, que el legislador decidió regular de manera diferente, y puesto que en todo caso se garantiza el pago de los salarios y prestaciones sociales, hasta el vencimiento del contrato a término fijo del trabajador, o hasta que se recobre la libertad o se declara la muerte real o presunta de la víctima.

(...)".

Finalmente, la Ley 1436 de 2011 otorgó otros beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo, en el siguiente sentido:
"(...) Cualquier servidor público, que sea víctima de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada, posteriormente a la terminación del periodo para el cual fije designado, gozará de los mismos beneficios consagrados en la Ley 986 de 2005 como si estuviese desempeñando el cargo (...)".

Así las cosas, para el caso que nos ocupa, la obligación de pago de la remuneración a que tienen derecho tanto el trabajador secuestrado como

el desaparecido, se extiende hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado, correspondiendo a la autoridad judicial autorizar a quien actúe como curador para que continúe percibiendo dicha remuneración.

En el caso de presentarse otras causales de extinción de la relación laboral, esto es, el cumplimiento del período constitucional o legal o el cumplimiento del término en los contratos a término fijo, la competencia de la autoridad judicial que conoce de los delitos, bien sea secuestro o desaparición forzada, para que previo análisis de dichas circunstancias autorice la viabilidad en la continuación del pago de los respectivos salarios u honorarios.

ii. Del caso en concreto.

En el *sub lite* la señora Gladis María Rodríguez de Munive pretende el reconocimiento de los salarios y prestaciones sociales de su hijo secuestrado, el señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.), desde el 1º de agosto de 2013 hasta la fecha en que se inscribió la muerte en el Registro Civil de Defunción, esto es, 14 de agosto de 2014.

Con miras a resolver el punto objeto de controversia, conforme al material probatorio obrante en el expediente, la Sala realizará las siguientes precisiones:

El 20 de octubre de 2014 el Profesional del Grupo de Talento Humano de la Secretaría de Salud del Departamento de Casanare certificó que el señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.) prestó sus servicios como Médico del servicio social obligatorio desde el 11 de agosto de 2011 al 31 de agosto de 2001 y, luego, como Médico General desde el 6 de noviembre de 2001 al 27 de febrero de 2003, fecha en que desapareció. Adicionalmente estableció que la Secretaría de Salud le reconoció, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 986 de 2005, los salarios y prestaciones sociales hasta el 31 de julio de 2013[9].

A folio 19 se encuentra el Registro Civil de Defunción del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.), en el que se demuestra que su muerte se produjo el 27 de febrero de 2003, además, se evidencia que esta inscripción se realizó el 14 de agosto de 2014.

Por medio del Oficio 900.48-1220 de 22 de diciembre de 2014 la Secretaría de Salud del Departamento de Casanare le contestó al derecho de petición de la demandante en donde solicitaba el reconocimiento de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el 1º de agosto de 2013 al 14 de agosto de 2014, manifestando que ello no era posible por cuanto, a través de la sentencia de 31 de julio de 2013 expedida por el Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá, se comprobó la muerte del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d.)[10].

En virtud de la sentencia de 31 de julio de 2013 el Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá, programa de descongestión OIT, condenó a los señores Héctor José Buitrago Rodríguez alias "el patrón" y Héctor José Buitrago Rodríguez alias "Martin Llanos" a 20 años de prisión por haber sido hallados responsables en calidad de autores mediatos de los delitos concursados de homicidio en persona protegida, desaparición agravada y tortura en persona protegida, tanto por la muerte de Geiner Antonio Munive Rodríguez como la Nairo Romero Chaparro[11].

Pues bien, al examinar con detenimiento las pruebas que obran en el proceso y dadas las particularidades de las medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, relacionadas en el anterior acápite, se evidencia que la señora Gladis María Rodriguez de Munive no tiene derecho al pago de los salarios y prestaciones sociales a que tuviera derecho su hijo por encontrarse secuestrado, el señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d), por cuanto el artículo 15 de la Ley 986 de 2005 fue claro al establecer que estos emolumentos serían cancelados hasta cuando se produjera su libertad, se comprobara la muerte o se declare la muerte presunta.

En el *sub-lite* el 31 de julio de 2013 el Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá logró la comprobación de la muerte del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d) a través de diversos testimonios, pues se pudo establecer que había sido asesinado por parte de algunos miembros de bloque de las autodefensas de Colombia denominado "Martin Llanos". A la anterior conclusión llegó después de que realizó, entre otras, las siguientes consideraciones:

"(...) En este caso se verifica el deceso violento de quienes en vida respondían a los nombres de GEINER ANTONIO MUNIVE RODRÍGUEZ y NAIRO ROMERO CHAPARRO en la vereda de Sinagaza, zona rural de municipio de Chámeza en el departamento del Casanare, a través de las pruebas recaudadas, ya que no existe levantamiento de cadáver ni informe de necropsia, en razón a esa misma desaparición que fuera ordenada y concretada por quienes ejercían influencia militar en esa zona y en otros municipios del Departamento de Casanare: Las Autodefensas Campesinas del Casanare. Se dijo:

"... me lo reportaron por radio... doy la orden que me lo llevan escoltado... cuando llegué estaba NAIRO CHAPARRO, hablamos y le pregunté el por qué estaba en ese consejo de seguridad levantándose en contra de nosotros, en contra de las autodefensas, y que ese era el motivo por el cual habíamos tomado la decisión de darle de baja, o dimos de baja y se hizo como se había hecho en el área, es decir se enterraron los cuerpos, ambos en una fosa..."[12]

"... estábamos en Alto Redondo al frente de Recetor y me dijo ¡uff! Nos tocó hacerle la vuelta, se refería a matarlos, al médico y al conductor de la ambulancia, que alías camaleón lo había dicho, que al médico lo tenían amarrado de las manos atrás y camaleón lo degolló y al de la ambulancia también, me comentó que después de los despresaron por coyuntura, es decir por las articulaciones, como es todas las muertes que realizaron en esa masacre las autodefensas del Casanare..."[13]

"... Careloco se quedó con ellos y como éramos avanzadas nos quedamos como 10 o 15 metros de ellos para cuidar a Careloco, se reunió con ellos dos cuando salió diciendo Careloco, no me les gasten ni un tiro a esos hijueputas, iba muy enojado con ellos, mátemelos, mátemelos so fue

lo que más me impresionó cuando dijo que no le gastaran ni un tiro (...) ya después nos fuimos de curiosos y ya estaba esa gente despedazada en el hueco, ahí quedó el médico y el conductor de la ambulancia, a mí me marcó mucho la muerte de este tipo ...” (...)”.

Se debe destacar que si bien la muerte lamentable del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d) se produjo el mismo día en que se desapareció, esto es, el 27 de febrero de 2003, solo hasta el 31 de julio de 2013 se logró demostrar los móviles que rodearon el deceso del citado señor a través de la sentencia que expidió el Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá.

Bajo ese contexto no es de recibo la afirmación realizada por la demandante, según la cual se le debieron cancelar los salarios y prestaciones del causante hasta el 14 de agosto de 2014, fecha en que se inscribió su muerte en el Registro Civil de Defunción, pues la obligación de pago de estos emolumentos estaban limitados hasta cuando se comprobara su muerte, o en su defecto, que la autoridad judicial autorizara su continuidad, al respecto se tiene que en el presente caso el Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá no tasó los perjuicios materiales causados por cuanto se había probado que todos éstos ya habían sido cancelados a la señora Gladis María Rodríguez de Munive por parte del Departamento de Casanare.

Adicionalmente, no se puede desconocer que de acuerdo con el diccionario de la real academia de la lengua española, se entiende por comprobar[14], el hecho de confirmar la veracidad o exactitud de algo, por tal motivo, si a través de la sentencia se estableció la verdad de lo sucedido al señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d), no había razón alguna para seguir reconociendo algunos emolumentos, máxime cuando ninguna de las normas que protege a las personas víctimas del secuestro y sus familias lo prevé.

En otras palabras, no existía fundamento jurídico o fáctico que le permitiera al Departamento de Casanare seguir cancelando los salarios y prestaciones que debió recibir la señora Gladis María Rodríguez de Munive en su calidad de beneficiaria por el secuestro de su hijo, pues, de un lado, se logró comprobar la muerte del secuestrado, y de otro, el Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá no le ordenó al ente demandado algún reconocimiento adicional.

De otro lado, tampoco se puede afirmar que se vulneró el principio de confianza legítima, tal y como lo afirma la recurrente, pues si se tiene en cuenta que este postulado consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en el cual pueda confiar, resulta que en el presente caso se conocía que en cualquier momento, atendiendo las condiciones del pago de los emolumentos pretendidos establecidos en el artículo 15 de la Ley 986 de 2005, se podía suspender el pago de los salarios y prestaciones sociales del secuestrado una vez se produjera su libertad, se comprobara su muerte o se declarara la muerte presunta.

Quiere decir, que si bien la confianza legítima se erige como garantía del administrado frente a cambios bruscos e inesperados de las autoridades públicas —trátese de órgano legislativo, administración pública o autoridades judiciales—, resulta que ello se convierte en una mera expectativa cuando la norma desde un principio estableció hasta cuando podía recibir los salarios, honorarios y prestaciones sociales del secuestrado. Ciertamente, con la expedición de la sentencia del Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá se afectó el reconocimiento como tal, sin embargo no se puede perder de vista que, a pesar de la situación tan lamentable, resultaba ser un hecho previsible una vez se llegara a comprobar la muerte del secuestrado, en este caso, del señor Geiner Antonio Munive Rodríguez (q.e.p.d).

Vistas así las cosas, concluye la Sala que como no existe fundamento alguno como para ordenar el pago de salarios y prestaciones a la señora Gladis María Rodríguez de Munive por el secuestro de su hijo con posterioridad a la fecha en que se comprobó la muerte de éste, la Sala, confirmará la sentencia de *A – quo* que denegó las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA

CONFIRMAR la sentencia de 21 de abril de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda incoada por la señora Gladis María Rodríguez de Munive en contra del Departamento de Casanare, de conformidad a lo expuesto a la parte motiva de la presente providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

CARMELO PERDOMO CUÉTER CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Informe visible a folio 324.

2 Demanda visible a folios 2 a 12.

3 El abogado Jairo Libardo Preciado Medina.

4 Ver folios 164 a 174 del expediente.

5 Visible a folios 249 a 253 vto. del expediente.

6 *"(...) Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones (...)".*

7 Visible a folios 255 a 268 del expediente.

8 El artículo 5o. del decreto 1923 de 1996 condiciona la cobertura del seguro a la subsistencia de la obligación del empleador de pagar la remuneración y la limita al término de 5 años, en armonía con el artículo 23 de la ley 282, así:
"(...) Artículo 5°. Término de los eventos asegurados. Cada uno de los eventos asegurados contra el no pago de los salarios y prestaciones sociales al secuestrado por parte del patrono o empleador, estará cubierto por la póliza del seguro colectivo de cumplimiento, desde la fecha en que resulte manifiesto y probado por cualquier medio idóneo el riesgo amparado, y mientras subsista la obligación del patrono o empleador de pagar al secuestrado la remuneración, o hasta que, permaneciendo la persona en condición de tal, sea reasumida por este u ocurra su liberación o se compruebe su muerte.
En cualquier caso, la indemnización por evento se pagará sólo hasta por un término de cinco (5) años, contados a partir de la certificación de la condición de secuestrado, expedida por el Director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, en los términos del artículo 8o. del presente decreto (...)".

9 Ver folio 18.

10 Ver folios 29 y 30.

11 Visible a folios 180 a 212.

12 Declaración de Alexander González de Urbina.

13 Afirmaciones de Leonardo Jovany Zapata Osorio.

14 http://dle.rae.es/?id=A3csXkj *"Comprobar: 1. tr. Confirmar la veracidad o exactitud de algo."*

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:33:00