



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN DE SANIDAD**

---

**Señora Jueza  
Doctora BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS  
JUZGADO 16 ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA  
E. S. D.**

---

**Ref: CONTESTACIÓN DEMANDA  
Radicado: 11001-33-35-016-2020-00269-00  
Demandante: ROSSANA SALGADO SÁNCHEZ  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA  
NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

---

**RAÚL FERNANDO CASAS CORTÉS**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.078.347.230 de Suesca Cundinamarca, portador de la Tarjeta Profesional No. 211.987 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado judicial de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Dirección de Sanidad - Hospital Central de la Policía Nacional dentro del proceso de la referencia, por medio de poder otorgado por el Señor Brigadier General PABLO ANTONIO CRIOLLO REY Secretario General de la Policía Nacional, solicito respetuosamente a su señoría se me reconozca personería adjetiva para poder actuar dentro de la presente litis; asimismo mediante el presente escrito procedo a **CONTESTAR LA DEMANDA** dentro del término de ley en los siguientes términos:

## **I. EN CUANTO A LOS HECHOS**

**PRIMERO:** Parcialmente cierto, lo anterior obedece Señora Jueza, a que la hoy demandante, si suscribió contratos de prestación de servicios con la Dirección de Sanidad desde el día 18 de junio de 2010; lo que **no es cierto** su Señoría es que el extremo activo indique que la relación contractual fue hasta el día 25 de diciembre de 2017; toda vez que de acuerdo a la certificación expedida por el Jefe Área Administrativa Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, la cual se anexará con la presente contestación de la demanda se logra evidenciar que el vínculo contractual fue hasta el día **25 de octubre de 2017**.

**SEGUNDO:** Es cierto de acuerdo a la prueba aportada en el libelo introductorio. Sin embargo, este profesional del derecho dando cumplimiento a lo estatuido en el artículo 175, párrafo 1 de la ley 1437 de 2011 "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", procederá con la presente allegar las pruebas con las que cuenta esta Entidad demandada, en aras de aclarar toda duda razonable al Honorable Despacho de conocimiento.

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637

---



## **II. RAZONES DE DEFENSA**

Tanto la Ley 80 de 1993 como la Ley 1150 de 2007 junto con sus decretos reglamentarios regularon los contratos de prestación de servicios y han permitido la vinculación de personal para atender, entre otros aspectos actividades que no pueden desarrollarse con el personal de planta.

En la ley 80 de 1993 artículo 32 numerales 3º como en la ley 190 de 1995 artículos 1 y 2 párrafo único - se determina que los contratos de prestación de servicios no generan vinculación laboral ni prestaciones sociales.

La precitada ley 80 de 1993, que contempla el régimen contractual del Estado, en alusión a los contratos de prestación de servicios, consagra lo siguiente:

### ***“...3o. Contrato de prestación de servicios***

***Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.***

***En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable...”*** (Negrilla fuera de texto)

Para el caso que nos ocupa, se observa que la situación se adecúa al texto de las normas citadas y por lo mismo se puede concluir que la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, actuó de acuerdo con las mismas; toda vez que las actividades desarrolladas por la demandante no podían llevarse a cabo con personal de planta y se requería de conocimientos especializados en el campo de la salud para desarrollarlas, y en los contratos expresamente se señaló que los mismos no generarían una relación laboral.

De otro lado el hecho de realizar una determinada actividad siguiendo unas pautas para su ejecución, en aras de que la Entidad que represento desarrolle de manera coordinada funciones para prestar un servicio, no otorga al contratista el status de empleado público, por cuanto los requisitos constitucionales y legales previstas para acceder a la función pública mediante una vinculación legal y reglamentaria, una planta de personal y de un determinado régimen legal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal, son elementos necesarios para que se reconozcan y paguen prestaciones sociales.

En suma, no se cumple con los elementos constitutivos de la relación laboral, es decir, su labor dependiente y subordinada al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público y, por ello no se puede afirmar que las ordenes de prestación de servicios ocultan una relación laboral, por el contrario, la misma labor que cumplía desdibuja el vínculo laboral, y por tanto el cumplimiento del contrato expira las obligaciones bilaterales del mismo.

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN DE SANIDAD**

---

De otra parte, la tesis jurisprudencial en reiterados fallos ha indicado que el trabajo desempeñado por determinados contratistas no podría considerarse como una relación laboral por cuanto en el mismo se presentaban relaciones de coordinación, no de subordinación.

Ha dicho la sala de casación laboral de la Corte suprema de justicia en sentencia de mayo 4 de 2001, expediente 15678 con ponencia del magistrado José Roberto Herrera Vergara

**(...) Lo anterior es suficiente para desestimar este cargo en la medida en que el fallo recurrido descartó la subordinación, pero aun admitiendo que además de los soportes fácticos antedichos, la sentencia acusada también encuentra sustento en el razonamiento de que los horarios y la realización de trabajos en las instalaciones de la empresa no significan per se el establecimiento de una dependencia y subordinación, considera la Corte que aun tomando este último aserto como jurídico, tiene razón el tribunal al emitirlo porque ciertamente la subordinación típica de la relación de trabajo no se configura automáticamente por el hecho de que desde el inicio o en un determinado momento del vínculo jurídico convengan los contratantes un horario de prestación de servicios y la realización de éstos dentro de las instalaciones del beneficiario de los mismos, puesto que si bien algunas veces ello puede ser indicio de subordinación laboral, tales estipulaciones no son exóticas ni extrañas a negocios jurídicos diferentes a los del trabajo, y en especial a ciertos contratos civiles de prestación de servicios o de obra en los que es razonable una previsión de esa naturaleza para el buen suceso de lo convenido, sin que por ello se despoje necesariamente el contratista de su independencia.** Además, conviene reiterar que en orden a esclarecer la subordinación, a menos que se pacte ella expresamente por las partes, es menester analizar el conjunto de factores determinantes del núcleo de la vinculación jurídica, y no aisladamente algunos de sus elementos, porque es precisamente ese contexto el que permite detectar tanto la real voluntad de los contratantes como la primacía de la realidad sobre las formalidades.

***Igualmente, en una decisión de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 19 de febrero de 2009, aclaro que en los contratos de prestación de servicios suscritos entre una entidad pública y un particular no puede considerarse la coordinación que debe existir entre el contratante y el contratista como una forma de subordinación, elemento inherente al contrato laboral, esto es, que en las relaciones entre contratista y contratante se pueden presentar situaciones en las que el particular debe recibir instrucciones, reportar informes de resultados o cumplir horarios, sin que ello signifique una relación de subordinación. Por el contrario, estos deberes surgen de una relación de coordinación de actividades, en las que el contratista se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la labor encomendada...***  
(Negrilla y subrayado fuera del texto)

Las razones anteriores señalan al juzgador la necesidad de desechar las suplicas de la demanda.

Así mismo, la jurisprudencia uniforme del Consejo de Estado Sección Segunda para definir estos procesos ha dispuesto la declaratoria de las relaciones laborales a los contratistas demandantes sobre la base del principio establecido en el artículo 53 de la Constitución Política Colombiana sobre primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no obstante en reciente pronunciamiento la alta corporación sostuvo que no se configura el contrato realidad porque no se encuentra demostrada la subordinación del contratista:

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN DE SANIDAD**

---

*“...Como bien se indicó en líneas precedentes, el inciso 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no contiene una presunción legal que permita considerar como laboral toda relación contractual estatal en la modalidad de prestación de servicio que traslade a la entidad contratante la carga de probar que el contratista ejecutó el objeto contractual con autonomía e independencia.*

*En ese orden, se evidencia que en los contratos de prestación de servicios suscritos entre el señor Hernán de Jesús Gutiérrez Uribe y el Batallón de A.S.P.C. No 04 Yariguies de la Cuarta Brigada del Ejército Nacional que reposan a folio 47 al 80 del expediente, se estableció que los mismos se regirían por la Ley 80 de 1993. Además, se pactaron las prototípicas disposiciones que distinguen a los contratos administrativos como lo son, las cláusulas de caducidad, multas pecuniarias, modificación e interpretación unilateral, lo que permite tener por probado que a los susodichos contratos le es aplicable lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.*

*Siendo así las cosas, se tiene que cuando el legislador utilizó en el inciso 2º del numeral 3 del artículo 32 de la citada ley la expresión “En ningún caso...generan relación laboral ni el pago de prestaciones sociales”, lo cierto es que no consagró una presunción de iure o de derecho que no admita prueba en contrario, lo que indica que el afectado podrá demandar por la vía judicial el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y, por consiguiente, el pago de las prestaciones a que haya lugar, para lo cual, es necesario que asuma el deber de probanza a fin de acreditar los elementos esenciales para la configuración de la relación laboral.*

*En otras palabras, es al demandante a quien le incumbe demostrar la relación laboral entre las partes, para lo cual, es necesario que pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es: i. Que su actividad en la entidad haya sido personal; ii. Que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, iii. Además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia y de esa manera, lograr bajo la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, la declaratoria de existencia de una verdadera relación laboral que desnaturaliza o desvirtuando el contrato de prestación de servicios como contrato estatal regido por Ley 80 de 1993.*

*Dejando claro que es el demandante a quien le corresponde asumir la carga de la prueba, procede el despacho a valorar las que fueron arrimadas al proceso a fin de establecer, si el demandante acreditó de manera específica, el elemento de subordinación como requisito necesario para la configuración de la verdadera relación laboral o si, por el contrario, el contratista contaba con total autonomía y disponibilidad para la prestación del servicio de asesor jurídico contratado”.*

*(.....)*

*La acepción disponibilidad es definida por la Real Academia Española como “Libre de impedimento para prestar servicios a alguien[viii]”, por lo tanto, se parte de la condición de libre manejo del tiempo por parte de la persona, de tal suerte que, al solicitársele al actor disponibilidad para atender los requerimientos del contratante, descarta el cumplimiento de horario laboral y lo que genera ello, es que, a pesar del manejo de su tiempo, debía estar presto para atender los llamados que se le hiciesen frente a las labores contractualmente pactadas.*

*Así las cosas, de la prueba documental y testimonial antes reseñada, considera la Sala que no se puede comprobar que el demandante haya prestado su servicio como asesor jurídico cumpliendo horarios de trabajo en la Cuarta Brigada, pues, lo demostrado con las declaraciones fue la disponibilidad que debía tener el actor en calidad de asesor para atender los requerimientos propios de las obligaciones contractuales, lo que por supuesto, no implica o conlleva la imposición o cumplimiento de un horario laboral.*

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN DE SANIDAD**

---

Conforme con lo antes señalado, considera la Sala que no existe prueba que acredite la continuada subordinación y dependencia que alega el demandante existió en desarrollo del contrato de prestación de servicios como asesor jurídico de la Cuarta Brigada, por cuanto que, no se evidencia el cumplimiento de órdenes, instrucciones, directrices, lineamientos impartidos por el contratante- hoy demandado- acerca de la manera o forma y temporalidad – horarios- en que el actor debía ejecutar su labor como asesor jurídico. (Subrayado fuera del texto)

(...)

En conclusión, al NO existir prueba que demuestre la preexistencia de la totalidad de los elementos esenciales para la existencia de una relación laboral, en particular, la continuada subordinación y dependencia que rige en las relaciones de trabajo, la Sala confirmará el fallo apelado mediante el cual, el Tribunal Administrativo de Antioquia negó la existencia de una relación laboral presuntamente existente entre la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional y el accionante. (Consejera Ponente: Doctora SANDRA LISSET IBARRA VELEZ. Febrero cuatro **(04) de dos mil dieciséis (2016) Radicado No: 050012331000201002195-01 Actores: Hernán de Jesús Gutiérrez Uribe, Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional- Ejército Nacional).**

*“...En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Administrativo de Antioquia en fallo de fecha catorce (14) de diciembre de dos mil quince (2015), expediente 05 00 23 33 000 2013 02059 00, actor NELSON LÓPEZ SUÁREZ, contra la Policía Nacional, en la siguiente forma: “De acuerdo con el contrato de prestación de servicios, el contratista debía cumplir procedimientos protocolarios médicos de atención a los pacientes de la entidad, como el manejo de la historia clínica, la normatividad de los comités e infecciones intrahospitalarias sanidad.*

*La determinación de la asignación, es decir, se atendía ingreso, quirófano o recuperación corresponde a una función de coordinación, que es congruente con la programación de las actividades, a los que hace referencia los numerales 7, 17 y 22 del contrato. Así mismo, la asignación de hospitalización y urgencias depende de la demanda del servicio y su coordinación, por lo que el servicio debe prestarse con criterios de “oportunidad, eficacia, efectividad, eficiencia y racionalidad.”*

*Ahora bien, el suministro de medicamentos y la forma como se administran, las determina el médico, de acuerdo con sus conocimientos científicos y en consecuencia, corresponden a prescripciones médicas que deben cumplirse en el procedimiento del tratamiento del paciente, por lo tanto, no son órdenes de administración o dirección, sino del protocolo que se le debe seguir al paciente.*

*El contrato establece que el contratista debía notificar al interventor que el monto ejecutado llegaba al 60%, con el fin de iniciar los trámites administrativos, para evitar interrumpir la prestación del servicio, el cual corresponde al mandato constitucional y legal de los derechos fundamentales de la vida, integridad personal y salud de los afiliados y beneficiarios del SSMP, según el fundamento c) y el numeral 4 de las obligaciones del contratista, por cuanto la ininterrupción del servicio no puede servir de fundamento para establecer que existe una relación laboral entre el demandante y la entidad demandada.*

*Afirma la testigo que el señor López Suárez cumplía horarios, con fundamento en que le asignaban los días en que debía prestar el servicio y de qué horas a qué horas. Frente a lo cual debe tenerse en cuenta que el horario no corresponde necesariamente a la configuración de una relación laboral, como lo determinó la jurisprudencia anteriormente citada, de otro lado, la prestación del servicio de salud, como se había dicho anteriormente, debe coordinarse de acuerdo con la programación previamente establecida. Así mismo,*

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN DE SANIDAD**

---

*debe tenerse en cuenta que el parámetro para determinar el pago del contrato es la hora de servicio prestada por el contratista.*

*Manifestó la señora Alba Rubí Trujillo que un médico le llamó la atención al señor Nelson López Suárez porque había sacado un cepillo de dientes en el quirófano, procedimiento que corresponde al cumplimiento del protocolo que todo asistente al procedimiento de cirugía sea contratista o no debe cumplir con las normas que impone la normatividad de los comités COVE e infecciones intrahospitalarias, seguridad que corresponden al adecuado tratamiento y manejo de los pacientes, es decir, dicho llamado de atención corresponde al incumplimiento de un procedimiento protocolario de sanidad que toda persona debe cumplir y no al incumplimiento de una orden de administración del personal. Por las razones anteriores se denegarán las pretensiones de la demanda...*

En la misma forma el Juzgado 46 Administrativo oral de Bogotá dentro del juicio 11001-33-35-028-2014-00268-00, actor MONICA MUÑOZ VELASCO, emitió fallo el día 29 de marzo de 2016 denegando las suplicas de la demanda al concluir:

*“...Sobre punto en comento, es preciso indicar que si bien del material probatorio allegado al proceso se infiere que la demandante ejerció sus labores como contratista en dependencias de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional durante un horario de trabajo de seis horas, como se evidencia en los oficios suscritos por la coordinadora del laboratorio de dicha entidad, visibles a folios 453 y 469, recuerda el despacho que ello se debe a la relación de coordinación existente entre contratante y contratista, la cual según lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado “...implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada.....” Sin que pueda deducirse de tal situación la configuración de la subordinación laboral...”* (subrayado fuera del texto). (Consejo de Estado Sala de lo contencioso Administrativo sección Segunda, Subsección “B” MP. Alfonso Vargas Rincón, Sentencia de 11/03/2014 Exp. 68001233300020120012001). Este fallo fue confirmado en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Corte Constitucional en Sentencia C-154/97 (diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete 1997), M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara**

**“...CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS-Características**

*El contrato de prestación de servicios 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. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y es indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Por último, 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...”*

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



### **III. EN CUANTO A LAS PRETENSIONES:**

La Entidad que apodero se opone a las pretensiones de la demanda, en cuanto **NO** existió entre la señora **ROSSANA SALGADO SÁNCHEZ** y la Dirección de Sanidad una relación laboral, sino una relación contractual regida por las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 junto con sus Decretos reglamentarios; razón por la cual no deben tener prosperidad la parte declarativa de la relación laboral y las pretensiones indemnizatorias que se invocan a título de prestaciones sociales y emolumentos salariales.

### **IV. EXCEPCIONES:**

#### **1. LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

En este aspecto cabe precisar que el oficio No. S-2020-158548-MEBOG/RASES-GRUCO 29.25, cumple con todos los requisitos establecidos por la ley 1437 de 2011, además de los presupuestos exigidos mediante jurisprudencia del Consejo de Estado, para considerarse ajustado a derecho, es por esta razón que me permito Señora Jueza, plantear la excepción de legalidad del Acto Administrativo; toda vez que este cumple el lleno de los requisitos legales, que a continuación me permito citar.

La ley 1437 de 2011 establece en su artículo 88 la presunción de legalidad de los Actos Administrativos bajo los siguientes postulados:

*“ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”*

*Por su parte, el artículo 91 ídem, dispone que: “Salvo norma en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo Contencioso administrativo (...).”*

Por otro lado, el Consejo de Estado ha señalado los elementos de validez que deben contener los actos administrativos para estar investidos de legalidad, además precisa los requisitos de existencia y validez del mismo.

**CONSEJO DE ESTADO, SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (mayo 17 de 2018)  
Sentencia 2016-01071. [MP SUÁREZ VARGAS, RAFAEL FRANCISCO]**

#### **“...2.3.1. Presupuestos de existencia y validez del acto administrativo.**

*El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, mediante el cual se producen efectos jurídicos. En otros términos, es el mecanismo por el cual la administración crea, extingue o modifica situaciones jurídicas particulares.*

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN DE SANIDAD**

---

*Para su conformación se requiere el cumplimiento de determinados presupuestos referentes a su existencia, validez y eficacia.*

**2.3.1.1.** *El presupuesto de existencia del acto administrativo se relaciona con la manifestación de la voluntad de la administración materializada en una decisión, lo que quiere significar que el nacimiento a la vida jurídica del acto se origina una vez es expedido por la respectiva autoridad.*

*En palabras de la Corte Constitucional «La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz».*

*Lo anterior se sustenta en el concepto que de acto administrativo se ha impuesto, y que consiste en la manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos.*

*Siendo así, la voluntad se presenta como un presupuesto esencial de la existencia del acto administrativo, en tanto que «el acto administrativo es voluntad, reflexión, conocimiento o inteligencia que se declara en el ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos de carácter general o individual».*

***De acuerdo con lo expuesto, la no exteriorización de la voluntad de la administración impide el nacimiento del acto administrativo y por ende que produzca efectos jurídicos.***

*La doctrina sobre este punto resaltó que «la voluntad es presupuesto y elemento esencial para la existencia del acto administrativo. Se ha dicho, además, que esta se refleja de forma interna y externa, siendo la primera las actuaciones hechas dentro de la entidad que no tienen efectos frente a terceros y la segunda «la proyección al exterior del órgano de las elaboraciones producidas dentro del mismo; es conocida también como la etapa de la declaración de voluntad».*

***Bajo tales parámetros, la ausencia de expresión de la voluntad por parte de la administración a través de su funcionario o empleado competente, impide que el acto administrativo exista y en consecuencia, que produzca efectos jurídicos.***

*Precisamente, acerca de la teoría de la inexistencia del acto administrativo, esta corporación ha indicado que «El uso de la nomenclatura de "acto inexistente" quiere indicar que es emitido sin "sombra de competencia" es de tal modo nulo que carece de fuerza ejecutoria, y ni siquiera puede reconocérsele la presunción de legalidad que en principio los doctrinantes atribuyen a todo acto administrativo».*

*En virtud de lo expresado, puede aseverarse que la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo no se aplica en los casos en que se predica la inexistencia de este, precisamente porque nunca surgió a la vida jurídica. En esa medida, se ha indicado que no es necesario que la jurisdicción de lo contencioso administrativo se pronuncie sobre sus efectos.*

*Referente al particular la jurisprudencia manifestó que «esta corporación ha precisado que cuando dichos documentos expresan una manifestación unilateral de voluntad de la administración con la aptitud de producir efectos jurídicos se está en presencia de un acto administrativo y que, **en caso contrario, se debe reconocer la inexistencia del acto y, en***

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN DE SANIDAD**

---

**consecuencia, la ausencia de un objeto sobre cual pueda recaer pronunciamiento judicial alguno de legalidad» (Negrilla fuera de texto).**

**2.3.1.2.** El presupuesto de validez por su parte, se refiere a la adecuación del acto administrativo al ordenamiento jurídico. Es decir, esta se determina porque la manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos (acto administrativo) fue expedida conforme con ciertos elementos, que de no concurrir, lo vician de nulidad. En efecto, así lo ha indicado la jurisprudencia al decir que:

*«...cuando se establezca la ausencia de uno de tales elementos, el acto administrativo así expedido no cumple con las exigencias legales y por ello se reputa viciado de nulidad.*

*Lo dicho permite afirmar sin asomo de duda, que los vicios invalidantes del acto administrativo tienen una relación directa con sus elementos. En otras palabras, **la ausencia o la insuficiencia de alguno de tales elementos, comprometen la validez de la decisión administrativa y están llamados a determinar su expulsión del ordenamiento jurídico mediante la declaratoria de su nulidad en sede judicial**».* (Negrilla fuera de texto).

*Los elementos de validez a los que hace alusión la jurisprudencia cuyo desconocimiento acarrea la nulidad del acto administrativo son : **i) los sujetos, diferenciados entre activo o quien expide el acto y quien debe gozar de competencia y voluntad para emitirlo, y el pasivo, esto es, sobre quien recaen sus efectos, ii) el objeto o contenido del acto que determina la situación jurídica que se va a afectar con este, que en todo caso debe ser lícito, posible y existente, iii) los motivos o razón de hecho o de derecho determinantes que impulsaron la emisión del acto, iv) los fines o lo que la administración pretende alcanzar con la expedición del acto administrativo, que debe ser el interés general, y v) la formalidad, concepto que encierra indistintamente los de procedimiento, forma y formalidad.** Así, el primero indica que para expedir el acto debe seguirse un trámite determinado, el segundo señala que debe ser expedido de acuerdo con su contenido y alcance ya sea mediante leyes, resoluciones, acuerdos, etc., y el tercero advierte los requisitos que debe acatarse para la expedición.*

*Frente al último mencionado, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo lo encasilla dentro de la causal de nulidad de expedición del acto «en forma irregular», vicio que se materializa si en la formación y expedición de este se quebrantó el procedimiento que legamente se fijó para ello , al ser este una garantía tanto para la administración como para los asociados al evitar la existencia de arbitrariedades en el trámite y permitir la materialización del debido proceso .*

*Debe precisarse que no siempre que al proferirse los actos administrativos se desatendan los requisitos formales se puede predicar la existencia de la nulidad de estos. Para dichos efectos la formalidad inobservada debe ser sustancial, esto es, aquella que de omitirse tiene la capacidad de alterar la transparencia del trámite, es determinante para la existencia del acto o para el resultado de la decisión definitiva.*

*En esa medida, si la formalidad desatendida presenta dichas características la nulidad del acto es insanable, de lo contrario «en virtud del principio de eficacia y de economía, las irregularidades que no tengan dicho alcance pueden ser pasadas por alto o subsanarse en cualquier tiempo». Ello puesto que serían simples omisiones que no constituyen una garantía y por ende no afectan un derecho para los asociados, es decir una formalidad no sustancial.*

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



*En resumen, el desconocimiento de cualquiera de los elementos de validez del acto administrativo enunciados trae como consecuencia la nulidad de este y en por ende la cesación de sus efectos.*

## **2. INEXISTENCIA DE VICIO DE NULIDAD.**

Frente a esta excepción es preciso anotar que en cuanto al oficio No. S-2020-158548-MEBOG/RASES-GRUCO 29.25, no es correcto señalar que se debe envestir de vicio de nulidad, toda vez que como ya se hizo referencia anteriormente, el mismo cuenta con todos los requisitos establecidos para que este pueda presumirse legal.

La ley 1437 de 2011, en su artículo 138 nos refiere lo siguiente:

*“...Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior...”*

## **3. ACTO ADMINISTRATIVO VIOLADO.**

En cuanto a esta excepción se debe precisar que cuando se pretenda solicitar la nulidad de un acto administrativo es de obligatorio cumplimiento indicar las normas violadas y explicarse el concepto de su violación; la ley 1437 de 2011 en su artículo 137 numeral cuarto lo establece:

*“...Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación...”*

Además de la norma encontramos el sustento jurisprudencial de la CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia T-231 de 2007, expediente T-1485790. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

*(...) Los actos administrativos constituyen la forma o el modo usual en que se manifiesta la actividad de la administración, con miras a realizar las múltiples intervenciones en la actividad de los particulares, que en cumplimiento de los cometidos que le son propios autoriza el derecho objetivo.*

*La existencia de un régimen de derecho administrativo como el que nos rige, implica que la administración a través de dichos actos unilateralmente crea situaciones jurídicas impersonales y abstractas o define situaciones jurídicas subjetivas, es decir, que imponen obligaciones o reconocen derechos a favor de particulares.*

*La administración no requiere acudir al proceso judicial para declarar lo que es derecho en un caso concreto e imponer obligaciones a cargo del administrado, pues ella al igual que el juez aplica el derecho cuando quiera que para hacer prevalecer el interés público y dentro de la órbita de su competencia necesite actuar una pretensión frente a un particular, en virtud de una decisión que es ejecutiva y ejecutoria.*

***La necesidad de hacer prevalecer los intereses públicos o sociales sobre los intereses particulares y de responder en forma inmediata a la satisfacción de las necesidades urgentes de la comunidad, determina que los actos administrativos,***

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN DE SANIDAD**

---

***una vez expedidos conforme a las formalidades jurídicas y puestos en conocimiento de los administrados, se presuman legales y tengan fuerza ejecutiva y ejecutoria, es decir, sean obligatorios para sus destinatarios y pueden ser realizados materialmente aun contra la voluntad de éstos.***

Los anteriores caracteres que se predicen del acto administrativo tienen su fundamento constitucional en el régimen de derecho administrativo que institucionaliza nuestra Constitución, con fundamento en los arts. 1, 2, 3, 4, 6, 83, 84, 90, 91, 92, 113, 115, 121, 122, 123-2, 124, 150-2-4-5-7-8-9-19-21-22-23-25, 189, 209, 210, 211, 236, 237 y 238, entre otros.

Reitera la Corte, que si la administración debe realizar sus actividades con el propósito de satisfacer en forma inmediata y oportuna los intereses públicos o sociales, ajustada a los principios de legalidad y buena fe, dentro de los límites de su competencia, observando los criterios de igualdad, moralidad, publicidad, imparcialidad, eficiencia, economía y celeridad, y sujeta a un régimen de responsabilidad, **la consecuencia necesaria es que sus actos gozan de la presunción de legalidad y son oponibles y de obligatorio cumplimiento por sus destinatarios.**

**La naturaleza y características propias del acto administrativo, que se han puesto de presente anteriormente, justifican plenamente que el legislador, dentro de la libertad de configuración de las normas procesales que regulan el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, haya dispuesto que cuando se impugna un acto administrativo deban citarse las normas violadas y explicarse el concepto de la violación. En efecto:**

**Si el acto administrativo, como expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad, motivada por la incompetencia del órgano que lo expidió, la existencia de un vicio de forma, la falsa motivación, la desviación de poder, la violación de la regla de derecho o el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, la carga procesal de cumplir con las exigencias que prevé la norma acusada.**

**Carece de toda racionalidad que presumiéndose la legalidad del acto tenga el juez administrativo que buscar oficiosamente las posibles causas de nulidad de los actos administrativos, más aún cuando dicha búsqueda no sólo dispendiosa sino en extremo difícil y a veces imposible de concretar, frente al sinnúmero de disposiciones normativas que regulan la actividad de la administración. Por lo tanto, no resulta irrazonable, desproporcionado ni innecesario que el legislador haya impuesto al demandante la mencionada obligación, la cual contribuye además a la racional, eficiente y eficaz administración de justicia, si se tiene en cuenta que el contorno de la decisión del juez administrativo aparece enmarcado dentro de la delimitación de la problemática jurídica a considerar en la sentencia, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación.** (Negrillas y subrayado fuera del texto)

Podría agregarse, que con el establecimiento de dichos requisitos el legislador desarrolló el deber previsto en el art. 95-7 de la Constitución para que quienes demandan actos administrativos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contribuyan al buen funcionamiento de la administración de justicia...”

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



#### **4. GENÉRICA Y OTRAS**

Su señoría con el respeto que usted me merece le solicito declarar cualquier otra excepción que resulte probada en el curso del proceso, siempre que exima parcial o totalmente a mi procurada de responsabilidad.

#### **V. PRUEBAS:**

Solicito de su despacho tener como pruebas y decretar las que se estimen pertinentes y procedentes así:

##### **A. Documental:**

Su Señoría me permito anexar:

1. Comunicación oficial No. GS- 2022 278133 / MEBOG – GRUCO 1.10, emitido por la Jefatura Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, referente al envío de los antecedentes administrativos que obran en esa dependencia, en un (1) archivo adjunto.
  - 1.1. Certificación de los contratos de data 18 de junio de 2010 a 25 de octubre de 2017, en un (1) archivo adjunto.
    - 1.1.1. Antecedentes administrativos del contrato No. 81-7-20166-10, en un (1) archivo adjunto.
    - 1.1.2. Antecedentes administrativos del contrato No. 81-7-20-1400-10, en un (1) archivo adjunto.
    - 1.1.3. Antecedentes administrativos del contrato No. 81-7-20-141-11, en un (1) archivo adjunto.
    - 1.1.4. Antecedentes administrativos del contrato No. 81-7-20-1554-11, en un (1) archivo adjunto.
    - 1.1.5. Antecedentes administrativos del contrato No. 81-7-201021-12, en un (1) archivo adjunto.
    - 1.1.6. Antecedentes administrativos del contrato No. 81-7-20477-13, en un (1) archivo adjunto.
    - 1.1.7. Antecedentes administrativos del contrato No. 81-7-20157-14, en un (1) archivo adjunto.
    - 1.1.8. Antecedentes administrativos del contrato No. 81-7-201744 -14, en un (1) archivo adjunto.
    - 1.1.9. Antecedentes administrativos del contrato No. 81-7-201535-15, en un (1) archivo adjunto.

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN DE SANIDAD**

---

- 1.1.10. Antecedentes administrativos del contrato No. 81-7-201232-16, en un (1) archivo adjunto.
  2. Misiva No. GS-2022-00008529 / RASES-GRUFI – 10.1, emitido por la Responsable Grupo Financiero Regional de Aseguramiento en Salud No. 1, en cuanto al pago y retenciones de la ex contratista ROSSANA SALGADO SÁNCHEZ, en un (1) archivo adjunto.
  3. Oficio S/N de data 14 de junio de 2022, la Jefe ESPRI Unidad Médica San Antonio, respecto a los informes de supervisión de los contratos de prestación de servicios, en un (1) archivo adjunto.
- 3.1. Anexos Informes de supervisión, en un (1) archivo adjunto.

**B. Interrogatorio de parte:**

Me permito de manera respetuosa Señora Juez solicitarle, decretar el interrogatorio de parte, para que en fecha y hora que usted señale, relate sobre los hechos de esta demanda, su contestación y en especial sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que presto su servicio.

Interrogatorio que debe absolver personalmente la demandante **ROSSANA SALGADO SÁNCHEZ** sobre los hechos de la demanda y sobre la réplica de los mismos según cuestionario que formularé oralmente en la audiencia respectiva.

**VI. PERSONERÍA**

Solicito a la Señora Jueza respetuosamente, se me reconozca personería adjetiva en los términos y para los fines del poder conferido el cual anexo en un (1) archivo adjunto.

**VII. ANEXOS**

Con el presente adjunto la siguiente documentación:

- Documentos enunciados como pruebas, en quince (15) archivos los cuales se pueden revisar en el siguiente link: [ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS 2020-00269 ROSSANA SALGADO RAMIREZ](#)
- Poder otorgado por el Señor Brigadier General PABLO ANTONIO CRIOLLO REY Secretario General de la Policía Nacional y sus anexos, el cual se envía adjunto al presente correo electrónico en un archivo.
- Constancia de envió de la contestación de la demanda al correo electrónico enunciado por el apoderado del extremo activo de la litis en el libelo introductorio, mediante mensaje de datos de conformidad con lo establecido en ley 2213 del 13 de junio de 2022 *“Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones”*, en un archivo.

**DEFENSA JUDICIAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD**

[disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co)

Teléfono 5804400 ext. 7422, 7637



### **VIII. NOTIFICACIONES**

a) El demandado: Recibo notificaciones en la Dirección de Sanidad – Policía Nacional – Calle 44 No. 50-51 CAN, Edificio Seguridad Social piso 5°. Tel. 314 448 3306 y en los correos electrónicos [disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co) y [raul.casasc@correo.policia.gov.co](mailto:raul.casasc@correo.policia.gov.co)

b) El demandante: En la dirección que cita en la demanda.

De la Señora Jueza,

Cordialmente,

**RAÚL FERNANDO CASAS CORTÉS**  
C.C. No. 1.078.347.230 expedida en Suesca Cundinamarca  
T.P. No. 211.987 del Consejo Superior de la Judicatura