

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado N°:** 54-001-23-33-000-2019-00298-00  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Cecilia Flórez de Gelves  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Para Fiscales de la Protección Social - UGPP

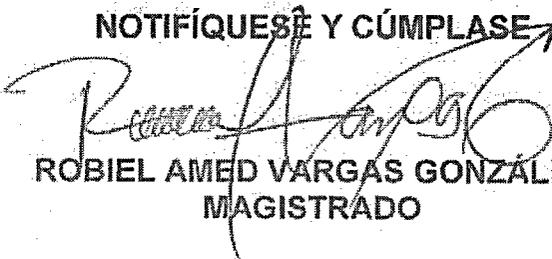
Visto el informe secretarial que antecede y teniendo en cuenta que los recursos de apelación interpuestos tanto por la parte demandante como por la UGPP, fueron presentados oportunamente y debidamente sustentados, en contra de la sentencia del 26 de octubre de 2023 proferida por esta Corporación, considera el Despacho pertinente concederlos en el efecto suspensivo para ante el H. Consejo de Estado, con fundamento a lo establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>.

Lo anterior, dado que aun cuando el fallo es condenatorio, las partes no solicitaron de común acuerdo la realización de la audiencia de conciliación y tampoco formularon propuesta conciliatoria, de conformidad con el numeral 2° del artículo 247 ibídem.

**En consecuencia, se dispone:**

- 1.- Concédanse, en el efecto suspensivo, para ante el H. Consejo de Estado los recursos de apelación, interpuestos por las partes en contra de la sentencia de fecha 26 de octubre de 2023, proferida por esta Corporación.
- 2.- Por Secretaría remítase el expediente al H. Consejo de Estado para el trámite de los recursos de apelación que se conceden, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ROBIEL AMED VARGAS GONZALEZ**  
**MAGISTRADO**

<sup>1</sup> Modificado por ley 2080 de 2021, art. 67.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado N°:** 54-001-23-33-000-2019-00179-00  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Válvulas y Accesorios del Norte S.A.S. –  
Ciro Alfonso Bohórquez Ortiz  
**Demandado:** U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas  
Naciones – DIAN.

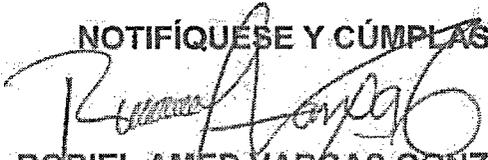
Visto el informe secretarial que antecede y teniendo en cuenta que el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, fue presentado oportunamente y debidamente sustentado, en contra de la sentencia del 05 de octubre de 2023 proferida por esta Corporación, considera el Despacho pertinente concederlo en el efecto suspensivo para ante el H. Consejo de Estado, con fundamento a lo establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>.

Lo anterior, dado que el fallo no es condenatorio, las partes no solicitaron de común acuerdo la realización de la audiencia de conciliación y tampoco formularon propuesta conciliatoria, de conformidad con el numeral 2 del artículo 247 ibídem.

**En consecuencia, se dispone:**

- 1.- Concédase, en el efecto suspensivo, para ante el H. Consejo de Estado el recurso de apelación, interpuesto por el apoderado de la parte actora en contra de la sentencia de fecha 5 de octubre de 2023, proferida por esta Corporación.
- 2.- Por Secretaría remítase el expediente al H. Consejo de Estado para el trámite del recurso de apelación que se concede, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**MAGISTRADO**

<sup>1</sup> Modificado por ley 2080 de 2021, art. 67.



**Tribunal Administrativo de Norte de Santander**  
San José de Cúcuta, veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)  
Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz

**RADICADO:** No. 54-001-33-40-010-2016-00415-01  
**DEMANDANTE:** GLADYS OMAIRA CAÑAS MOSQUERA  
**DEMANDADO:** ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

Entra el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto en estrados por el apoderado de la ESE Hospital Universitario Erasmo Meoz, en contra de la providencia adoptada en audiencia inicial de fecha veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta respecto a la decisión de tener como no probadas las excepciones de cosa juzgada, improcedencia del medio de control por incumplimiento del requisito de procedibilidad de conciliación y caducidad.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda

La señora Gladys Omaira Cañas Mosquera, por intermedio de apoderado, presentó demanda en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el objeto de que se declare la nulidad del acto administrativo con radicado 2015-136-008341-2 notificado el 07 de octubre de 2015 y como consecuencia de lo anterior, se reconozca la realidad en su vinculación a la administración pública, específicamente el desempeño del cargo de Jefe de enfermería del Hospital Universitario Erasmo Meoz, desde el 01 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2013 y su derecho a acceder a iguales derechos prestacionales y salariales que los empleados públicos de la misma categoría vinculados de forma legal y reglamentaria al HUEM.

Con fundamento en lo anterior, solicita se declare que entre GLADYS OMAIRA CAÑAS MOSQUERA y la ESE Hospital Universitario Erasmo Meoz existió una verdadera relación laboral bajo la figura del contrato realidad desde el día 01 de abril de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2013, la cual terminó sin justa causa y sin pagar las correspondientes prestaciones sociales, es decir, cesantías con sus respectivos intereses, vacaciones y demás primas.

### 1.2. Trámite procesal

El proceso de la referencia, fue repartido el 17 de marzo de 2016 al Juzgado Décimo Administrativo Mixto de Cúcuta<sup>1</sup>, el cual con auto del 20 de junio de 2016<sup>2</sup> se declaró sin competencia.

El expediente fue remitido al Tribunal Administrativo de Norte de Santander, Magistrado: Carlos Mario Peña Díaz, habiéndose proferido proveído del 17 de febrero de 2017<sup>3</sup>, a través del cual se resolvió admitir la demanda.

<sup>1</sup> Folio 32 del documento digital No. 1

<sup>2</sup> Folios 37 a 38 del documento digital No. 1

---

Trabada la litis, con decisión del 26 de octubre de 2018<sup>4</sup>, se ordenó remitir el expediente al Juzgado Décimo Administrativo Oral de Cúcuta, para que continuara con el conocimiento del proceso en los términos del artículo 27 del CGP. En ese orden, con auto del 13 de noviembre de 2018<sup>5</sup>, se emite auto de obediencia y cúmplase por parte del Juzgado de instancia.

Con proveído del 08 de octubre de 2020<sup>6</sup>, el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Cúcuta fija fecha y hora para la realización de la audiencia inicial, la cual tuvo lugar el 28 de octubre de 2020<sup>7</sup>, en la cual se resuelven de manera desfavorable las excepciones propuestas en la contestación de la demanda por la ESE HUEM.

El apoderado de la ESE HUEM interpuso recurso de apelación en relación a las excepciones de cosa juzgada, improcedencia del medio de control y caducidad, el cual es concedido por el A-quo ante esta Corporación.

El proceso fue repartido el 27 de enero de 2021<sup>8</sup> y pasado al Despacho del Magistrado Edgar Enrique Bernal Jauregui el 26 de febrero de 2021, el cual con proveído del 16 de septiembre de 2021<sup>9</sup>, ordenó la remisión del expediente por conocimiento previo al Despacho del Magistrado Carlos Mario Peña Díaz.

El día 09 de septiembre de 2022<sup>10</sup>, por Secretaria se remite el link del expediente digital al Despacho del Magistrado Carlos Mario Peña Díaz, el cual pasa al Despacho para proveer el 09 de septiembre de 2022<sup>11</sup>.

### **1.1.2. El auto apelado**

En audiencia inicial de fecha 28 de octubre de 2020, la Juez Décimo Administrativo Oral de Cúcuta decide despachar desfavorablemente las excepciones de cosa juzgada, improcedencia del medio de control y caducidad propuestas por el apoderado judicial de la parte demandada de la ESE HUEM, al considerar como fundamento de su decisión, lo siguiente:

#### **Sobre la cosa juzgada**

Citó el A-quo los artículos 303 y 314 del CGP, inciso segundo, relativos a los elementos para que se produzca la cosa juzgada y los efectos del desistimiento.

Comparó la demanda conocida por el Juez Primero Laboral del Circuito, en la que se perseguía declarar que entre la señora Omaira cañas y la cooperativa COBADESA existía una relación laboral mediante un contrato realidad y que se ordenara pagar a la cooperativa las prestaciones sociales desde el 01 de abril

---

<sup>3</sup> Folios 45 a 46 del documento digital No. 1

<sup>4</sup> Folios 102 a 106 del documento digital No. 1

<sup>5</sup> Folio 111 del documento digital No. 1

<sup>6</sup> Documento digital No. 4

<sup>7</sup> Acta en documento digital No. 8

<sup>8</sup> Documento digital No. 16

<sup>9</sup> Documento digital No. 18

<sup>10</sup> Documento digital No. 20

<sup>11</sup> Documento digital No. 22

de 2005 hasta el 31 de agosto de 2011, encontrando que la participación de la ESE HUEM era a título de actuación solidaria.

Indica, que en el proceso de la referencia se demandó la nulidad de un acto administrativo y a título de restablecimiento del derecho, se peticionó se reconozca la realidad en la vinculación de la demandante a la administración pública como Jefe de enfermería desde el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2013, así como el pago de todas las prestaciones derivadas del cargo desempeñado.

Para el A-quo, la actuación de la ESE HUEM en el proceso ordinario laboral era a título de garante de las obligaciones que se le impusieran hipotéticamente a la Cooperativa COBADESA y era de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral. En la presente actuación se alude a la tercerización laboral y las practicas a las que se vio sometida la demandante, no se cuestiona que existan elementos comunes entre las demandas.

Considera, que dado que se cuestiona es la actividad irregular de la ESE, no se configuran los elementos del 313 del CGP. Estima que, si hipotéticamente se evidenciaran configurados los elementos del citado artículo, ello ocurriría sobre el periodo 1 de enero 2005 al 31 de diciembre de 2011 y en el presente proceso las pretensiones fueron demarcadas hasta el 31 de diciembre de 2013, por lo que no habría lugar a dar por terminado el proceso.

### **Improcedencia del medio de control**

Cita el 161 del CPACA, para señalar que, revisada la constancia de la conciliación extrajudicial, se evidencia que la pretensión es que se acepte la nulidad del acto administrativo y que se reconozca la primacía de la realidad sobre las formas y que, como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho.

Considera el A-quo, que el escrito de conciliación extrajudicial no puede observar la misma rigurosidad que una demanda, razón por la cual, al advertirse que se solicita la nulidad de un acto administrativo y el restablecimiento del derecho, se desestima la excepción propuesta.

### **Caducidad**

Cita el artículo 164 del CPACA, que dispone las oportunidades para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Plantea, que el acto demandado fue notificado el 07 de octubre de 2015 y que la etapa prejudicial suspendió los términos de caducidad, entre el 01 de febrero y el 17 de marzo de 2016, siendo este último día del periodo conciliatorio, el mismo en que se presentó la demanda, por lo cual no se presentó la caducidad del medio de control.

Sobre el argumento de la ESE, aduce que la sentencia de unificación planteó que la sentencia que dispone la existencia de un contrato realidad es constitutiva de derecho, por lo que la parte se encuentra atada a ejecutar la reclamación dentro de los 3 años siguientes a la finalización del vinculo laboral y a presentar la demanda respectiva dentro de los cuatro meses siguientes a la

-----  
notificación del acto resultante de dicha reclamación, por lo cual, la excepción no prospera.

## **1.2. Razones de apelación**

El apoderado judicial de la ESE HUEM presenta recurso de apelación contra la decisión de no declarar probadas las excepciones de cosa juzgada, improcedencia del medio de control y caducidad, el cual sustenta desde el Min. 28 al Min. 41 de la grabación.

Sobre la excepción de cosa juzgada y sobre el análisis efectuado por el A-quo de los 3 requisitos para que se cumpla con ese principio general del derecho, explica que la opinión del Juzgado no se compadece con la definición que identifica el legislador, pues el Juzgado interpreta de que no existe identidad de sujetos, porque en la causa inicial ante el Juzgado ordinario laboral el hospital fue llamado en solidaridad frente a la cooperativa COBADESA y al mismo tiempo, argumenta que no existe identidad de pretensiones, lo cual no comparte la defensa.

Estima, que si existe identidad de sujetos, pese a que uno sea principal y otro subsidiario, en razón a que lo que la demandante estuvo buscando fue el reconocimiento de una relación laboral, que es el mismo propósito de este proceso, lo que pasó es que en aquel proceso incorpora dentro de la solicitud principal a COBADESA, cooperativa que se encuentra liquidada y por supuesto que cualquier decisión en ese aspecto se dirige al mismo propósito económico, como destinataria de la pretensión principal.

Así pues, solicita se defina si la circunstancia de la solidaridad no aplica como identidad de partes, que es lo que descarta el A-quo.

De otra parte, en relación a la identidad de pretensiones, señala, que la pretensión es la misma, por un lado, el reconocimiento de una relación laboral y por otro el lado, se busca un resarcimiento o un restablecimiento del derecho de carácter económico, que no tiene diferencia alguna con la jurisdicción ordinaria laboral, por lo cual, no comparte la posición del A-quo.

Sobre la improcedencia del medio de control, señala el artículo 161 del CPACA, numeral 1, explicando que dicho requisito no es de carácter decorativo, por cuanto de su incumplimiento, deviene en un desequilibrio frente a la defensa técnica que les asiste a las partes y por tanto una afrenta al derecho fundamental a la defensa.

Precisa, que la parte demandante hizo un requerimiento al Hospital, en el que no se solicitó la nulidad de una actuación administrativa, razón por la cual, no se cumplió con la identidad en el requisito de procedibilidad, pues existe una diferencia entre la nulidad y la declaratoria de la relación laboral, identidad que no se cumple y que a su juicio no puede ser interpretada por el operador judicial. Finalmente, sobre la indexación le otorga la razón al A-quo.

Sobre la excepción de caducidad, el apoderado indica que respeta la sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado en su sección segunda y la entiende en relación a la prescripción de los derechos laborales, punto en el

-----  
cual afinca su recurso, pues estima, que existe una diferencia entre la caducidad de la acción y la prescripción de los derechos.

Sobre la primera, señala que es aquella, en virtud de la cual el demandante tiene que acudir de manera oportuna a interponer la demanda y la segunda, es aquella que tiene lugar cuando la parte acude antes de que prescriban sus derechos laborales.

Explica así, frente a la caducidad, que el término debe contarse desde el momento de la terminación de la vinculación laboral y no desde la interposición de una reclamación, por lo cual, interpreta que el A-quo se aleja de la disposición legal.

Para resolver se,

## **II. CONSIDERA.**

### **2.1. Problema jurídico**

Constituye fundamento de la presente controversia establecer si: ¿la providencia proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta en audiencia inicial de fecha 28 de octubre de 2020, mediante la cual se declararon no probadas las excepciones denominadas cosa juzgada, improcedencia del medio de control y caducidad, se ajusta a derecho?

### **2.2. Competencia**

Este Despacho es competente para conocer del recurso de apelación presentado por la parte demandante, comoquiera que el auto que decide sobre las excepciones, es apelable de conformidad con lo normado en el inciso final del numeral 6, artículo 180 del CPACA.

Así mismo, es competente el Despacho para proferir la decisión que en derecho corresponda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, según el cual, solo las decisiones a que se refieren los numerales 1,2,3 y 4 del artículo 243 de la ley 1437 del 2011 serán de Sala.

### **3. De la decisión**

Solicita la parte demandada, se revoque la decisión adoptada en audiencia inicial por la Juez Décimo Administrativo Oral de Cúcuta, mediante la cual se declararon no probadas las excepciones de cosa juzgada, improcedencia del medio de control y caducidad.

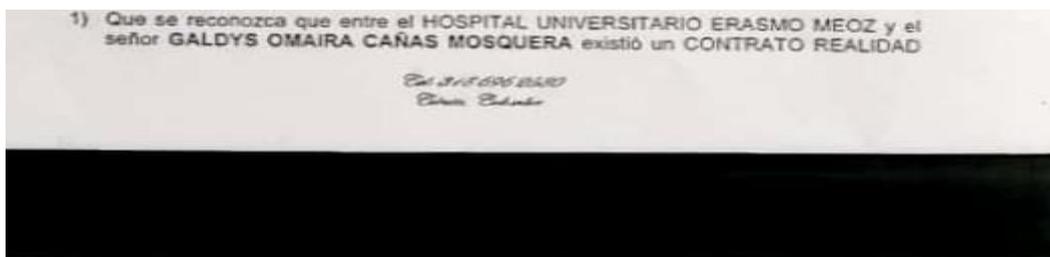
Pues bien, pasará el Despacho a resolver cada uno de los medios exceptivos, previo a lo cual se citan como hechos relevantes jurídicamente probados para resolver los siguientes:

- ❖ Obra constancia de conciliación extrajudicial<sup>12</sup>, en la que cual se hace constar que el 01 de febrero de 2016 se solicitó conciliación, habiéndose declarado fallida la audiencia de conciliación el 17 de marzo de 2016:

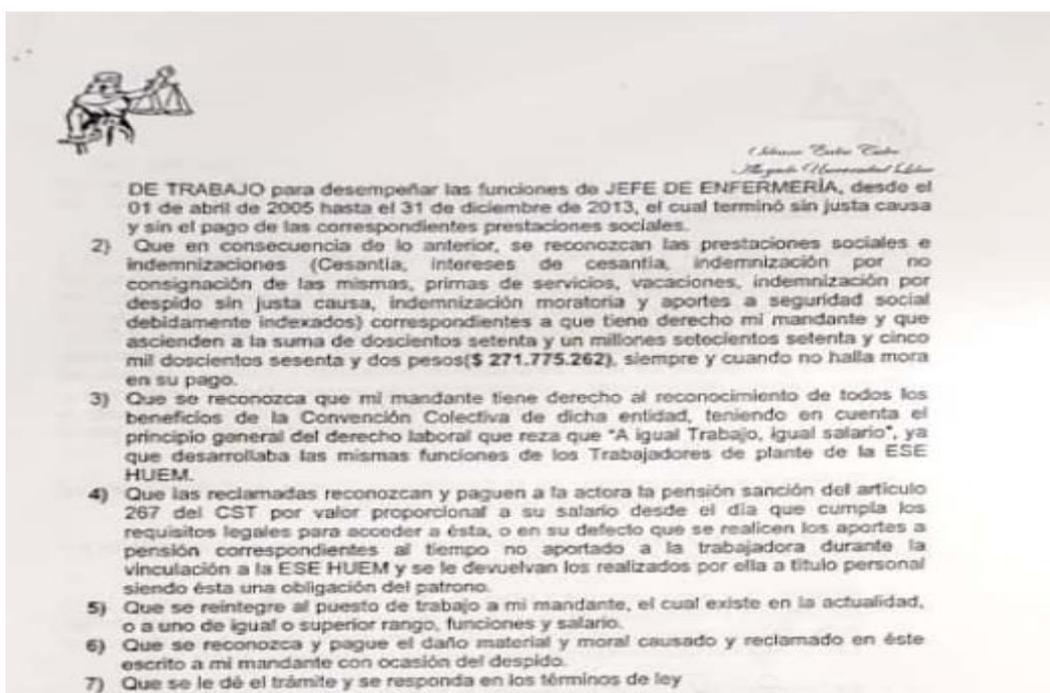
Se expusieron como pretensiones las siguientes:

*“Las pretensiones de la solicitud fueron las siguientes: 1. Que se acepte la NULIDAD del mencionado acto administrativo por ser contrario a la ley que reconoce primacía a la realidad sobre las formas en la vinculación laboral. 2. Que, como consecuencia de lo anterior, se RESTABLEZCA el derecho de mi representada a acceder a sus derechos laborales en las cuantías y con las precisiones realizadas en los hechos de la solicitud de conciliación. 3. Que se reconozcan y paguen los derechos laborales, indemnizaciones y sumas de dinero a que tiene derecho mi mandante por las labores prestadas al HUEM. 4. Que, de resultar fracasada, se despachen las correspondientes actas para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para tramitar la correspondiente ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.”*

- ❖ Obra solicitud de reclamación administrativa del 07 de septiembre de 2015<sup>13</sup>, a través de la cual, la parte demandante solicitó que se reconociera la existencia de un contrato realidad y se paguen prestaciones sociales e indemnizaciones.



Escaneado con CamScanner



<sup>12</sup> Folios 15 a 16 del documento digital No. 1

<sup>13</sup> Folios 70 a 78 del documento digital No. 1

- ❖ Obra copia del oficio con rad. 2015-156-008341-2 del 07 de octubre de 2015<sup>14</sup>, dirigido al apoderado de la demandante a través del cual se da respuesta a una solicitud de manera desfavorable, pues revisada la documentación, no hay ninguna que vincule laboral ni contractualmente con la ESE Hospital Universitario Erasmo Meoz. El Hospital contrata un servicio o el componente operativo de un subproceso con personas jurídicas, para el caso de la referencia y en su momento con la Cooperativa de Trabajo Asociado COBADESA y no personal en misión, por ende, es la cooperativa quien desarrolla los subprocesos contratados con los cooperados que considere requiere para ello.
- ❖ Que según certificado expedido por COBADESA<sup>15</sup>, GLADYS OMAIRA CAÑAS MOSQUERA, es asociada de esa cooperativa y se desempeñó como trabajador asociado en el cargo de JEFE DE ENFERMERIA en el HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ desde el 01 de abril del 2005 hasta el 31 de agosto de 2011.
- ❖ Obran certificados expedidos por la HUEM<sup>16</sup>, a través de los cuales se certifica que entre GLADYS OMAIRA CAÑAS MOSQUERA y la entidad demandada se suscribieron contratos de prestación de servicios para los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2011.
- ❖ Obra constancia de SINDENOR<sup>17</sup>, en el que se hace constar que desde el 1 de enero de 2012 al 20 de agosto de 2013, la señora OMAIRA CAÑAS se desempeña como Jefe de Enfermería de la ESE HUEM.
- ❖ Reposan actuaciones dentro de la demanda ordinaria laboral<sup>18</sup>, presentada por GLADYS OMAIRA CAÑAS MOSQUERA contra la Cooperativa solidaria y otros, dentro del proceso 54001 31 05001 2014 00019 00, seguido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta, que tienen como relevantes las siguientes pretensiones:

**PETICIONES.**

Fundado en los hechos expuestos y en las disposiciones previo los trámites legales respectivos, se profiera por su despacho sentencia definitiva en la que se hagan las siguientes o semejantes:

- 1) Que se DECLARE que entre mi poderdante y la demanda COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD- COBADESA, existió una relación laboral mediante un contrato de trabajo denominado CONTRATO REALIDAD por haber actuado como intermediaria laboral y haber enviado al demandante a desarrollar actividades laborales no permitidas dentro de los estatutos y objeto social de las cooperativas asociadas como trabajador en misión.
- 2) Se condene a la demandada COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD- COBADESA a pagar al demandante por todo el lapso laborado desde el 1 de Abril de 2005 hasta el 31 de agosto de 2011 :
  - a) Las cesantías.
  - b) Intereses de las cesantías.
  - c) Primas de servicios.
  - d) Vacaciones.
  - e) Bonificaciones.
  - f) Prima de vacaciones.
  - g) La indemnización moratoria por la no consignación de las cesantías, año a año hasta su pago.
  - h) La indemnización moratoria por el no pago a la terminación del contrato de prestaciones sociales.
  - i) Los derechos convencionales por todo el lapso laborado, conforme a la convención colectiva vigente a los trabajadores de planta del HUEM.
- 3) Se condene a la demandada la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD- COBADESA- en forma solidaria

<sup>14</sup> Folio 18 del documento digital No. 1

<sup>15</sup> Folio 21 del documento digital No. 1

<sup>16</sup> Folios 22 a 24 y 33 del documento digital No. 1

<sup>17</sup> Folio 34 del documento digital No. 1

<sup>18</sup> Documento digital No. 2

YERALDIN AGUILAR MANZANO  
Abogada  
T.P. Nº 212.001 DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

con el HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ a reconocer y pagar al demandante las condenas impuestas en el numeral 2 de esta demanda.

4) ULTRA Y EXTRA PETITA.

5) Condenar en costas a los demandados.

Cuyas circunstancias fácticas se fundamentan en que:

**PRIMERO:** Mi poderdante se vinculó a trabajar para la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD "COBADESA" mediante contrato de trabajo denominado CONTRATO REALIDAD.

**SEGUNDO:** Mi poderdante inició labores a partir de 01 de Abril de 2005 para la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD "COBADESA".

**TERCERO:** Mi poderdante laboró para la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD "COBADESA" hasta día 31 de Agosto de 2011.

**CUARTO:** Mi cliente fue enviado como trabajador en misión a LA E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ a partir de 01 de Abril de 2005 hasta 31 de Agosto de 2011.

**QUINTO:** Que durante el lapso que laboró mi poderdante como trabajadora en misión en la empresa E.S.E HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, ejerció el cargo de Jefe de Enfermería.

**SEXTO:** Como consecuencia de la ley 1429 y el decreto 2025 de 2011 expedido por el Gobierno Nacional para acabar con la intermediación laboral a través de las Cooperativas de Trabajo Asociado y empezar a garantizar la protección mínima de los derechos laborales, las cooperativas de las cuales mi cliente era asociada ya no dieron seguir contratando más con el HUEM.

**SEPTIMO:** la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS A SERVICIOS DE SALUD "COBADESA" era una cooperativa que desarrollaba su objeto social, en la

**OCTAVO:** Mi cliente cumplía un horario Laboral de turnos así: de ocho (8) horas 7 a.m a 1 p.m. y de 1 p.m. a 7 p.m. y de 7 p.m. a 7 a.m., con sus respectivos intervalos de descanso de lunes a domingo como trabajador en misión en la demandada solidaria la E.S.E HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, durante el lapso que laboró en la misma.

**NOVENO:** Los turnos y horarios cumplidos por la demandante eran fijados por las demandadas.

**DECIMO:** LA E.S.E HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, es una empresa que presta sus servicios de salud a sus usuarios adscritos utilizando su propia sede como clínicas, urgencias y sus propios elementos de salud para prestar la atención en salud a sus usuarios adscritos en la ciudad de Cúcuta y afiliados al S.G.S..

**DECIMO PRIMERO:** Que el objeto social de LA E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, en su I.P.S., en la prestación de servicios de salud conforme a la ley 100 de 1993 y decretos reglamentarios a sus usuarios adscritos en la ciudad de Cúcuta y entre su objeto social aparece la atención en la medicina general, servicios bacteriológicos, clínica, atención de urgencias, etc.

**DECIMO SEGUNDO:** La demandante recibía el salario a través de la COOPERATIVA COBADESA como trabajadora en misión, el cual era girados por la empresa LA E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, durante los lapsos de tiempo antes reseñados.

**DECIMO TERCERO:** LA E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, era beneficiaria de la labor realizada por la demandante y beneficiaria de lo producido y la explotación del servicio de salud.

**DECIMO CUARTO:** la demandante devengó la suma de un millón setecientos cincuenta y siete mil pesos M/CTE. (\$1.757.000.00) durante toda su vinculación, que eran cancelados por la intermediaria de pago la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD "COBADESA".

**DECIMO QUINTO:** la E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ y la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD "COBADESA" pactaron reconocerle a cada trabajador que ejerciera el cargo de Jefe de Enfermería la suma de un millón setecientos cincuenta y siete mil pesos M/CTE. (\$1.757.000.00).

**DECIMO SEXTO:** Mi cliente desempeñó sus labores durante toda la relación laboral en el área de Cirugías ambulatoria, Urgencias, sala de partos, quirófanos, consulta externa, medicina Interna, rehabilitación, pisos en el HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, durante el lapso que laboró en la misma.

**DÉCIMO SEPTIMO:** la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD "COBADESA" envía a mi cliente en misión al HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, a cumplir funciones de Jefe de Enfermería.

**DÉCIMO OCTAVO:** La E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ y la intermediaria de contratación y pago COBADESA, no cumplieron con las disposiciones legales sobre la vinculación de trabajadores en misión disfrazando el contrato laboral, por lo tanto, se configura EL CONTRATO REALIDAD, es decir que prevalece el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral.

**DÉCIMO NOVENO:** Las demandadas no le cancelaron a mi cliente sus derechos laborales de CESANTIAS por todo el lapso de tiempo laborado.

**VIGÉSIMO :** Las demandadas no le cancelado a mi cliente sus derechos laborales de INTERESES A LAS CESANTIAS por todo el lapso de tiempo laborado.

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Las demandadas no le cancelado a mi cliente sus derechos laborales de PRIMAS DE SERVICIOS por todo el lapso de tiempo laborado.

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** Las demandadas no le cancelado a mi cliente sus derechos laborales de VACACIONES por todo el lapso de tiempo laborado.

Avenida del Río 25 N°90, Interior 4-15 Conj. Vegas del Río,  
 Cúcuta - Colombia

Escaneado con Ca

**YERALDIN AGUILAR MANZANO**  
**Abogada**  
 T. P. N. 22222 DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

**VIGÉSIMO TERCERO:** las demandadas no le cancelado a mi cliente LA INDEMNIZACION POR MORA EN EL PAGO DE LAS PRESTACIONES SOCIALES por todo el lapso de tiempo laborado.

**VIGÉSIMO CUARTO:** la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD "COBADESA" no es la dueña del Hospital Universitario Erasmo Meoz, ni tampoco de los puestos de trabajo, ni de los elementos en donde prestaba los servicios la demandante.

**VIGÉSIMO QUINTO:** la demandante recibía órdenes directas de la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD "COBADESA" y de la E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, como trabajador en misión, durante el lapso laborado reseñado anteriormente, por lo tanto, se configura la subordinación.

**VIGÉSIMO SEXTO:** el HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, contrató con la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD "COBADESA", a la cual pertenecía mi cliente, la ejecución de procesos administrativos y asistenciales, por tanto, la E.S.E. en mención es solidaria con las resultas del proceso.

❖ Con auto del 12 de mayo de 2015, se resuelve dar por terminado el proceso en el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta.

Datos del Proceso					
<b>Información de Radicación del Proceso</b>					
Despacho			Ponente		
001 Juzgado de Circuito - Laboral			Trinidad Hernando Yañez Peñaranda		
<b>Clasificación del Proceso</b>					
Tipo	Clase	Recurso	Ubicación del Expediente		
Declarativo	Ordinario	Sin Tipo de Recurso	Archivo		
<b>Sujetos Procesales</b>					
Demandante(s)			Demandado(s)		
- GLADYS OMAIRA CAÑAS MOSQUERA			- HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ - COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS A SERVICIOS DE SALUD - COBADESA		
<b>Contenido de Radicación</b>					
Contenido					
CONTRATO DE TRABAJO Y PRESTACIONES SOCIALES					
Actuaciones del Proceso					
Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
12 May 2015	FIJACION ESTADO	ACTUACIÓN REGISTRADA EL 12/05/2015 A LAS 14:45:34.	13 May 2015	13 May 2015	12 May 2015
12 May 2015	AUTO TERMINA PROCESO POR DESISTIMIENTO	SE POR TERMINADO EL PROCESO POR DESISTIMIENTO, CONFORME LO SOLICITA LA APODERADA JUDICIAL DE LA PARTE DEMANDANTE, COADYUVADA POR LOS APODERADOS JUDICIALES DE LA DEMANDADA SOLIDARIA E. S. E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ Y DE LAS LLAMADAS EN GARANTIA, SE ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE. SIN CONDENA EN COSTAS.			12 May 2015
	ACTA AUDIENCIA OBLIGATORIA DE	AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN O PRIMERA DE TRAMITE. SE HICIERON PRESENTES LOS APODERADOS DE LAS PARTES. SE			

❖ La demanda de la referencia fue radicada el 17 de marzo de 2016, de acuerdo con el sello de radicación y el acta de reparto visibles en los folios 14 y 35 del documento digital No. 1

---

## De la cosa juzgada

En el caso objeto de análisis, la parte recurrente se encuentra inconforme con la decisión de primera instancia, pues considera que se configuró la cosa juzgada, debido a que contrario a lo indicado por el A-quo respecto de la identidad de partes y pretensiones, si existe identidad de sujetos, pese a que uno sea principal y otro subsidiario, en razón a que lo que la demandante estuvo buscando fue el reconocimiento de una relación laboral, que es el mismo propósito de este proceso, lo que pasó es que en aquel proceso incorpora dentro de la solicitud principal a COOBADESA, cooperativa que se encuentra liquidada y por supuesto que cualquier decisión en ese aspecto se dirige al mismo propósito económico.

Pues bien, el honorable Consejo de Estado<sup>19</sup> ha definido la cosa juzgada, como una institución jurídico procesal en virtud de la cual las decisiones contenidas en una sentencia y otras providencias judiciales tienen el carácter de inmutables, vinculantes y concluyentes, ello con la finalidad de lograr la terminación definitiva de controversias que permita garantizar la seguridad jurídica<sup>20</sup>.

En ese orden, el artículo 303 del Código General del Proceso, prescribe sobre la cosa juzgada lo siguiente:

*“ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.*

*Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.*

*En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.*

*La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión”*

Así pues, se configura la cosa juzgada cuando el nuevo proceso «verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes».

El Consejo de Estado<sup>21</sup>, ha interpretado que las partes que concurren al nuevo proceso deben ser las mismas personas, naturales o jurídicas, que figuraban como sujetos procesales en el anterior; las pretensiones reclamadas en el nuevo proceso deben ser iguales a las reclamadas en el primero ya decidido y

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia del 22 de abril de 2021, radicación: 25000234200020130151601 (5615-2018). C. P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez.

<sup>20</sup> En este sentido ver entre otras, las sentencias del Consejo de Estado, Sección Segunda (Sala Plena), del 28 de febrero de 2013, rad. 110010325000200700116 00(2229-2007) y de la Corte Constitucional C-259 de 2015.

<sup>21</sup> Al respecto se puede consultar la sentencia del 26 de octubre de 2017, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, rad. 76001-23-33-000-2013-00041-01(0692-16), actor Álvaro Ramírez Reyes, C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

-----  
el motivo o razón que fundamentó la primera demanda debe corresponder con el invocado en la segunda.

Sobre el tema, la Corte Constitucional<sup>22</sup> ha sostenido:

*“Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:*

- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.
- **Identidad de causa petendi** (*eadem causa petendi*), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.
- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada.”

Bajo ese escenario, resulta dable establecer la existencia del fenómeno de la cosa juzgada, cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa y objeto.

Al analizar el asunto de conformidad con los presupuestos de la figura de la cosa juzgada, se tiene que las pretensiones de la demanda en el presente medio de control son del siguiente tenor literal:

**PRIMERO.-** Que se DECLARE la NULIDAD acto administrativo Rad. 2015 – 136 – 008341 – 2 notificado a mi poderante el 07 de octubre de 2015, por ser contrario a la ley, infringir las normas en que debería fundarse y falsa motivación, por desconocer la primacía a la realidad sobre las formas, en la vinculación a la administración al estado.

**SEGUNDO.-** Que, como consecuencia de lo anterior, se RESTABLEZCA el derecho de mi representada y se reconozca la REALIDAD en su vinculación a la administración pública, específicamente el desempeño del cargo de JEFE DE ENFERMERÍA del HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ desde el 01 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2013 y su derecho a acceder a iguales derechos prestacionales y salariales que los Empleados Públicos de la misma categoría vinculados de forma legal y reglamentaria al HUEM.

**TERCERO.-** Que, como consecuencia de lo anterior y a título de reparación del daño, se condene al HUEM a pagar a mi representada, conforme a la estimación razonada de la cuantía, la suma de cuarenta y ocho millones setecientos treinta y cuatro mil seiscientos ochenta y nueve pesos (\$48.734.689) por concepto de Prestaciones Sociales dejadas de percibir (Cesantías, intereses, primas y vacaciones) teniendo derecho a ellas; la suma de ciento sesenta y siete millones ochocientos cincuenta y siete mil cuatrocientos cuarenta pesos (\$167.857.440) por concepto de indemnización por no consignación de las cesantías; la suma de treinta y ocho millones de pesos trescientos noventa y siete mil trescientos ochenta y nueve pesos (\$38.397.389) por concepto de indemnización moratoria por el no pago de las prestaciones sociales al momento del despido, debidamente indexada; que se condene en abstracto al HUEM a reembolsar a la actora el valor debidamente indexado de los aportes realizados a la Seguridad Social de su propio salario, cuando ha debido realizarlos el empleador por ser una de sus obligaciones; y los daños morales causados a la actora por la persecución laboral en su contra, los retardos en el pago de salarios, el despido a título de retaliación del que fue víctima y sus consecuencias en su vida de relación en la suma de cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv).

**CUARTO.-** Que la empresa demandada debe pagar las costas Del presente proceso.

**QUINTO.-** Las demás extra y ultra petita que en desarrollo del principio de favorabilidad y las normas protectoras del trabajador llegare a encontrar el señor juez.

Por su parte, en el proceso que adelantó la señora Gladys Omaira Cañas Mosquera ante la jurisdicción ordinaria laboral radicado con el número 54001

<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-774 de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido. En ese mismo sentido. Ver: Corte Constitucional. Sentencia C-622 de 2007. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

31 05001 2014 00019 00 y que culminó con auto de desistimiento, tuvo como pretensiones las siguientes:

**PETICIONES.**

Fundado en los hechos expuestos y en las disposiciones previo los trámites legales respectivos, se profiera por su despacho sentencia definitiva en la que se hagan las siguientes o semejantes:

- 1) Que se DECLARE que entre mi poderdante y la demanda COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD- COBADESA, existió una relación laboral mediante un contrato de trabajo denominado CONTRATO REALIDAD por haber actuado como intermediaria laboral y haber enviado al demandante a desarrollar actividades laborales no permitidas dentro de los estatutos y objeto social de las cooperativas asociadas como trabajador en misión.
- 2) Se condene a la demandada COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD- COBADESA a pagar al demandante por todo el lapso laborado desde el 1 de Abril de 2005 hasta el 31 de agosto de 2011 :
  - a) Las cesantías.
  - b) Intereses de las cesantías.
  - c) Primas de servicios.
  - d) Vacaciones.
  - e) Bonificaciones.
  - f) Prima de vacaciones.
  - g) La indemnización moratoria por la no consignación de las cesantías, año a año hasta su pago.
  - h) La indemnización moratoria por el no pago a la terminación del contrato de prestaciones sociales.
  - i) Los derechos convencionales por todo el lapso laborado, conforme a la convención colectiva vigente a los trabajadores de planta del HUEM.
- 3) Se condene a la demandada la COOPERATIVA DE TRABAJADORES ASOCIADOS DE SERVICIOS DE SALUD- COBADESA- en forma solidaria

**YERALDIN AGUILAR MANZANO**  
Abogada  
T.P. Nº 212.001 DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

con el HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ a reconocer y pagar al demandante las condenas impuestas en el numeral 2 de esta demanda.

- 4) ULTRA Y EXTRA PETITA.
- 5) Condenar en costas a los demandados.

Se tiene, que la controversia planteada en la demanda tramitada en la jurisdicción ordinaria laboral, tuvo como causa petendi el hecho de que la demandante laboró vinculada a la cooperativa de trabajadores asociados de servicios de salud COBADESA, siendo enviada como trabajadora en misión a la ESE Hospital Universitario Erasmo Meoz, en el cargo de Jefe de enfermería, desde el 01 de abril de 2005 al 31 de agosto de 2011, periodo de tiempo en el que se incumplieron con las disposiciones legales sobre la vinculación de trabajadores en misión, disfrazando el contrato laboral, lo que daría lugar a que COBADESA y la ESE HUEM de forma solidaria reconocieran y pagaran a la demandante las prestaciones sociales derivadas del reconocimiento de un contrato realidad.

Por su parte, en el presente medio de control, la señora GLADYS OMAIRA CAÑAS, pretende se declare la nulidad del acto administrativo con radicado 2015-136-008341-2 notificado el 07 de octubre de 2015 y como consecuencia de lo anterior, se reconozca la realidad en su vinculación a la administración pública, específicamente el desempeño del cargo de Jefe de enfermería del Hospital Universitario Erasmo Meoz, desde el 01 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2013 y su derecho a acceder a iguales derechos prestacionales y salariales que los empleados públicos de la misma categoría vinculados de forma legal y reglamentaria al HUEM.

Para el despacho, aun cuando tiene razón la parte recurrente, en que los hechos y las partes (*en su condición de solidaridad*) en ambos asuntos son coincidentes, el proceso que se estudia en esta oportunidad contiene hechos nuevos, puesto que se persigue el reconocimiento del contrato realidad en el

-----  
marco de un periodo que extiende hasta el año 2013, aunado al hecho, de que acude ante esta jurisdicción por ser la competente para resolver la controversia con respecto a la **existencia de un contrato realidad, frente a la presunta equiparación como empleada pública de la demandante al servicio de la ESE HUEM**, circunstancias que difieren del proceso adelantado ante la jurisdicción ordinaria laboral y que por ende conllevan a declarar impróspera la excepción de cosa juzgada.

### **De la caducidad del medio de control**

El apoderado disiente de la decisión del A-quo, señalando que si se configuró la caducidad del medio de control, explicando para tal efecto, que respeta la sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado en su sección segunda y la entiende en relación a la prescripción de los derechos laborales, punto en el cual afina su recurso, pues estima, que existe una diferencia entre la caducidad de la acción y la prescripción de los derechos, especificando frente a la caducidad, que el término debía contabilizarse desde el momento de la terminación de la vinculación laboral y no desde la interposición de una reclamación, por lo cual, interpreta que el A-quo se aleja de la disposición legal.

Al respecto, resulta necesario indicar, que el numeral 2 del artículo 164 del CPACA, literal d, contempla como oportunidad para promover el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el lapso de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación, comunicación o ejecutoria del acto administrativo acusado.

No obstante, lo anterior, el Consejo de Estado, en auto de 24 de junio de 2021<sup>23</sup>, sostuvo sobre la contabilización del término de caducidad en casos de reconocimiento del contrato realidad lo siguiente:

*“(...) La señora Sonia Patricia Arias Gómez pretende la nulidad de los oficios 151-17 de 17 de febrero de 2016<sup>24</sup> y 234 de 24 de marzo de 2017<sup>25</sup>, por medio de los cuales el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Subred integrada de Servicios de Salud Sur Occidente negó el reconocimiento de una relación laboral y el pago de unas prestaciones sociales.*

*A título de restablecimiento del derecho, pretende se declare que entre las partes existió un contrato laboral mediante la figura del contrato realidad entre el 24 de noviembre de 2009 al 28 de febrero de 2014. Además del pago de las prestaciones sociales devengadas por un auxiliar de enfermería de ese hospital, que fueron causadas durante la relación laboral; el desembolso de los porcentajes por aportes a pensión, salud, riesgos profesionales y subsidio familiar que debió cancelar la E.S.E. Hospital de Fontibón en su condición de empleador; cancelar las horas extras y recargos nocturnos y la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías; todas las sumas debidamente indexadas.*

---

<sup>23</sup> Expediente: 25000-23-42-000-2017-04640-01, M. P. César Palomino Cortés. Ver también, autos de 29 de julio y 5 de agosto de 2021, expedientes 66001-23-33-000-2018-00539-01 y 05001-23-33-000-2018-00616-01, en su orden, C. P. César Palomino Cortés.

<sup>24</sup> Folios 47-48.

<sup>25</sup> Folio 49.

**En relación con el fenómeno de la caducidad del medio de control, la Sala estima que, de acuerdo con la sentencia de unificación CE-SUJ2-005-16, en asuntos como el del epígrafe no operará el fenómeno jurídico de la caducidad, dado que en este tipo de controversias (contrato realidad) están involucrados derechos laborales de naturaleza periódica y la posibilidad de demandar en cualquier tiempo se determina en atención al carácter imprescriptible e irrenunciable de los derechos que conciernen al denominado contrato realidad<sup>26</sup>, debiendo confirmarse el proveído objeto de alzada (...)**. (En negrilla y subrayado por fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, la interpretación adecuada de la letra d, numeral 2, del artículo 164 del CPACA, en armonía con el criterio jurisprudencial vigente sobre la materia, es que los litigios atañedores al contrato realidad, se encuentran en principio exceptuados de la aplicación de la figura de la caducidad, al considerar que su discusión entraña derechos ciertos e indiscutibles, en específico, la pretensión relacionada con los aportes a la seguridad social. Ello, sin perjuicio de la prosperidad de la excepción de prescripción respecto de los demás derechos prestacionales, que se encuentran sujetos al fenómeno jurídico extintivo.

En ese orden, teniendo probado que la pretensión va dirigida a la nulidad de un acto administrativo notificado el 07 de octubre de 2015 y como consecuencia de lo anterior, se reconozca la realidad en su vinculación a la administración pública, específicamente el desempeño del cargo de Jefe de enfermería del Hospital Universitario Erasmo Meoz, desde el 01 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2013 y su derecho a acceder a iguales derechos prestacionales y salariales que los empleados públicos de la misma categoría vinculados de forma legal y reglamentaria al HUEM, evidencia el Despacho, que la excepción propuesta no tiene vocación de prosperidad, por la potísima razón, que sin perjuicio de la operancia de la prescripción (asunto que debe ser analizado en la sentencia), se encuentran involucrados laborales de naturaleza periódica y la posibilidad de demandar en cualquier tiempo en atención al carácter imprescriptible e irrenunciable de los derechos que conciernen al denominado contrato realidad<sup>27</sup>.

### **De la improcedencia del medio de control (requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial)**

<sup>26</sup> Para la Sala es oportuno poner de presente que, independientemente de que se configure o no el fenómeno jurídico de la caducidad respecto de la pretensión de reconocimiento de acreencias salariales y prestaciones sociales, que deben ser objeto de pronunciamiento en la sentencia; al abordarse el estudio de la procedencia o no de los aportes a seguridad social, se debe necesariamente hacer un análisis de si la demandante tenía o no derecho a las acreencias salariales y prestaciones sociales, dado que de esto depende la súplica tendiente al reconocimiento aportes a seguridad social. Posición sentada en providencia: Consejo de Estado, Sección Segunda- Subsección B. Auto de 15 de octubre de 2019, MP. Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación número: 25000-23-42-000-2017-04839-01 (2118-2019).

<sup>27</sup> Para la Sala es oportuno poner de presente que, independientemente de que se configure o no el fenómeno jurídico de la caducidad respecto de la pretensión de reconocimiento de acreencias salariales y prestaciones sociales, que deben ser objeto de pronunciamiento en la sentencia; al abordarse el estudio de la procedencia o no de los aportes a seguridad social, se debe necesariamente hacer un análisis de si la demandante tenía o no derecho a las acreencias salariales y prestaciones sociales, dado que de esto depende la súplica tendiente al reconocimiento aportes a seguridad social. Posición sentada en providencia: Consejo de Estado, Sección Segunda- Subsección B. Auto de 15 de octubre de 2019, MP. Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación número: 25000-23-42-000-2017-04839-01 (2118-2019).

En relación a la improcedencia del medio de control, el recurrente expuso, que el incumplimiento del artículo 161 del CPACA, numeral 1, deviene en un desequilibrio frente a la defensa técnica que les asiste a las partes y por tanto una afrenta al derecho fundamental a la defensa, pues explica que la parte demandante hizo un requerimiento al Hospital, en el que no se solicitó la nulidad de una actuación administrativa, razón por la cual, no se cumplió con la identidad en el requisito de procedibilidad, pues existe una diferencia entre la nulidad y la declaratoria de la relación laboral, identidad que no se cumple y que a su juicio no puede ser interpretada por el operador judicial. Finalmente, sobre la indexación le otorga la razón al A-quo.

El artículo 161 del CPACA, numeral 1 prescribe:

**“ARTÍCULO 161. Requisitos previos para demandar.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.”

Al respecto, el Despacho advierte, que ninguno de los sujetos procesales acompañó el escrito de solicitud de conciliación radicado ante el Ministerio Público. Pese a ello, obra en el expediente la constancia de conciliación extrajudicial en la que consigan las pretensiones en el siguiente orden:

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL	
PROCURADURÍA 23 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS	
Radicación N.º 5853 de 1 DE FEBRERO DE 2016	
Convocante (s):	GLADYS OMAIRA CAÑAS MOSQUERA
Convocado (s):	ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En los términos del artículo 2.º de la Ley 640 de 2001, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 6.º del artículo 2.2.4.3.1.1.9 del Decreto 1069 de 2015<sup>28</sup>, el Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos expide la siguiente

**CONSTANCIA:**

1. Mediante apoderado, el convocante **GLADYS OMAIRA CAÑAS MOSQUERA** presentó solicitud de conciliación extrajudicial el día **1 DE FEBRERO DE 2016**, convocando a **ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ**.
2. Las pretensiones de la solicitud fueron las siguientes: **1.** Que se acepte la **NULIDAD** del mencionado acto administrativo por ser contrario a la ley que reconoce primacía a la realidad sobre las formas en la vinculación laboral. **2.** Que, como consecuencia de lo anterior, se **RESTABLEZCA** el derecho de mi representada a acceder a sus derechos laborales en las cuantías y con las precisiones realizadas en los hechos de la solicitud de conciliación. **3.** Que se reconozcan y paguen los derechos laborales, indemnizaciones y sumas de dinero a que tiene derecho mi mandante por las labores prestadas al **HUEM**. **4.** Que, de resultar fracasada, se despachen las correspondientes actas para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para tramitar la correspondiente **ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
3. El día de la audiencia celebrada el **diecisiete (17) de marzo** de dos mil dieciséis (**2016**).

Estima el Despacho, que pese a que no se identifica de manera concreta el acto administrativo, que dio repuesta a la reclamación administrativa presentada por la actora el día 07 de septiembre de 2015<sup>28</sup>, el Procurador 23 Judicial II para Asuntos Administrativos, si dejó constancia de la pretensión de

<sup>28</sup> Folios 70 a 78 del documento digital No. 1

-----  
anulación del acto administrativo y como corolario de ello, el restablecimiento deprecado.

En ese orden, entender que no agotó el requisito de procedibilidad en el presente proceso, engendraría un exceso ritual manifiesto que atentaría contra el derecho al acceso a la administración de justicia. De allí, que se ratifique la decisión del juzgado de instancia de declarar no probada la excepción.

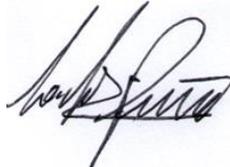
En mérito de lo expuesto se,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMASE** la providencia adoptada en audiencia inicial de fecha veintiocho (28) de octubre de 2020, proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta.

**SEGUNDO:** Una vez en firme el presente proveído, vuelva el proceso al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE.**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**Magistrado-.**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

RECURSO DE INSISTENCIA	
Expediente:	54-001-23-33-000-2023-00258-00
Accionante:	Marcela Márquez Carrillo
Accionado:	Registraduría Nacional del Estado Civil – Dirección de Censo Electoral
Asunto:	Auto admisorio

Procede el Despacho a decidir lo pertinente en relación con la admisión del recurso de insistencia, presentado por la señora Marcela Márquez Carrillo por intermedio de apoderado judicial, previos los siguientes:

### 1. ANTECEDENTES

El señor Edgar Mastrangelo Rojas Montaña en calidad de apoderado de la señora Marcela Márquez Carrillo, presentó derecho de petición de documentos e información ante la Registraduría Delegada en lo Electoral a través del cual solicito lo siguiente:

*"1.1. Seriales de las tarjetas electorales asignadas a cada una de las mesas de votación del municipio de DURANIA – NORTE DE SANTANDER.*

*1.2. La publicación y/o entrega de los formularios E-10 de las mesas de votación del municipio de DURANIA – NORTE DE SANTANDER que fueron diligenciados en los comicios del pasado 29 de octubre de 2023, a la mayor brevedad.*

*1.3. La publicación y/o entrega de los formularios E-11 de las mesas de votación del municipio de DURANIA – NORTE DE SANTANDER, que fueron diligenciados en los comicios del pasado 29 de octubre de 2023, a la mayor brevedad.*

*1.4. En evento en el que no sea posible la entrega de dichos documentos electorales, solicito que se me informe nombre y apellidos completos, así como los números de identificación de los ciudadanos que concurrieron a votar en las mesas de votación del municipio de DURANIA – NORTE DE SANTANDER"*

Con ocasión de lo anterior, el Director de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante oficio No. RDE-DCE-7072 del 23 de noviembre de 2023, dio respuesta a tal solicitud incoada, aduciendo, *grosso modo*, que tal información requerida estaba sometida a reserva legal en los términos del artículo 213 del Decreto 2241 de 1986 y el artículo 5 de la ley 1581 de 2012, en la medida que los Formularios E-11 (Acta de Instalación y Registro General de Votantes) de las elecciones de

Autoridades Territoriales 2023 contienen datos sensibles, incluidas las reseñas dactilares, cuya transmisión de información requiere permiso del titular, por lo que no era viable emitir copia de estos.

Así mismo expuso que, en relación con la información requerida en el numeral 1.4 petitorio, aquella, a su vez, se encuentra sometida a reserva en los términos del artículo 258 de la constitución política y el artículo 213 del Decreto 2241 de 1986 toda vez que el derecho al sufragio es de carácter reservado, al tiempo que, solo a los titulares, sus causahabientes o sus representantes legales; a las entidades públicas o administrativas en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial; y a los terceros autorizados por el titular o por la ley, se les podrá hacer entrega de la información personal de las personas.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, es competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia conocer de los recursos de insistencia cuando la autoridad que profiera la decisión sea del orden nacional o departamental, o se trate del Distrito Capital de Bogotá. Al respecto, el numeral 7 del mencionado artículo establece lo siguiente:

*"ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

(...)

*5. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este Código, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del orden nacional o departamental o del Distrito Capital de Bogotá."*

### 2.2. Del recurso de insistencia

El Artículo 26 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el Artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, a través de la cual se reguló el derecho fundamental de petición, establece que si el interesado insiste en la petición de información o de documentos sobre los cuales la autoridad haya invocado reserva, debe tramitarse ante el juez o tribunal administrativo, según corresponda, el recurso de insistencia, que deberá ser resuelto dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo. Sobre el particular, la mencionada disposición legal establece lo siguiente:

***"Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales,***

*departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.*

*Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:*

*1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.*

*2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.*

**PARÁGRAFO.** *El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella."*

Conforme a lo expuesto anteriormente, encuentra el despacho que corresponde en este caso a este Tribunal conocer del recurso de insistencia presentado por la señora Marcela Márquez Carrillo por intermedio de apoderado judicial contra la Registraduría Nacional del Estado Civil – Dirección del Censo Electoral, por tratarse esta última de una entidad del orden nacional.

Ahora bien, en aplicación de lo dispuesto en el mencionado Artículo 26 del C.P.A.C.A., considera el Despacho que es necesario requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, dentro de los dos (02) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, informe al Despacho en primer lugar, el trámite dado al recurso de insistencia presentado por el peticionario mediante correo electrónico el día 24 de noviembre de 2023, aportando para el efecto, las respectivas constancias y soportes a que haya lugar.

Por otro lado, a efectos de contar con los elementos suficientes para realizar el estudio de fondo del asunto puesto a consideración de esta Corporación, se requerirá a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, en el mismo término anteriormente descrito, (i) se sirva informar a este Despacho, respecto de los formularios E-11 usados por la autoridad electoral en los pasados comicios del 29 de octubre de 2023 en el municipio de Durania – Norte de Santander, que ítems componen ese formulario y que información en concreto está contenida allí, dejando claro, además, cual es la función de tal formulario a la luz del artículo 203 del Decreto 2241 de 1986, y (ii) allegue copia del concepto S.G-OJ No. 0268 del 29 de marzo de 2022.

**En consecuencia, se dispone:**

**1. ADMITIR** el recurso de insistencia propuesto por la señora Marcela Márquez Carrillo por intermedio de apoderado judicial contra la Registraduría Nacional del Estado Civil – Dirección del Censo Electoral, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**2. REQUERIR** a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que en el término de los dos (2) días hábiles siguientes contados a partir de la notificación de la presente providencia, informe y/o allegue al Despacho lo siguiente:

- El trámite dado al recurso de insistencia presentado por la peticionaria mediante correo electrónico el día 24 de noviembre de 2023, aportando para el efecto, las respectivas constancias y soportes a que haya lugar.
- Respecto de los formularios E-11 usados por la autoridad electoral en los pasados comicios del 29 de octubre de 2023 en el municipio de Durania – Norte de Santander, que ítems componen ese formulario y que información en concreto está contenida allí, dejando claro, además, cual es la función de tal formulario a la luz del artículo 203 del Decreto 2241 de 1986. Para efectos de lo anterior se debe, a su vez, anexar una copia del formulario E-11 usado en tales comicios en cita.
- Copia del concepto S.G-OJ No. 0268 del 29 de marzo de 2022.

Para efectos de lo anterior, se pone en conocimiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil el buzón de correo electrónico de este Despacho Judicial, donde deberá aportar lo acá solicitado: [des02tanstd@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tanstd@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**3. NOTIFICAR** esta providencia a las partes y al Agente del Ministerio Público designado para actuar ante este Tribunal.

**4.** Mientras se surte el trámite ordenado en los numerales anteriores, el término para decidir el presente recurso de insistencia estará interrumpido, de conformidad con lo establecido en el Artículo 26 de la Ley 1437 de 2011.

**5. RECONOCER** personería jurídica al señor Edgar Mastrangelo Rojas Montaña en calidad de apoderado judicial de la señora Marcela Márquez Carrillo, en los términos del memorial poder obrante en el expediente.

**6.** Una vez realizado lo anterior, ingrese el expediente al Despacho para decidir lo que en derecho corresponda.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veintisiete (28) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO</b>	<b>54001-23-33-000-2020-00035-00</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>LEYDI XIOMARA DÍAZ SILVA Y OTROS</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN –FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ASUNTO</b>	<b>INADMISIÓN</b>

En atención al informe secretarial que antecede, y una vez realizado el estudio de admisibilidad de la demanda de la referencia, encuentra el Despacho que la misma no cumple a cabalidad con los requisitos señalados en los Artículos 162 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual se inadmitirá y ordenará su corrección conforme lo dispone el Artículo 170 *ibidem*, en los siguientes aspectos:

De conformidad con lo establecido en el Artículo 160 del CPACA “Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa”.

En el presente caso se advierte que, no obra en el expediente constancia alguna del poder otorgado a la abogada YOLANDA LEONOR GARCÍA GIL a través del cual acredite la representación de los señores LEYDI XIOMARA DIAZ SILVA, SANDRA PATRICIA MORENO RAMÍREZ, SANDRA PATRICIA MARTHEYA ORTIZ, RUTH TOVAR MERCHAN, MARCO BADILLO OSMA, MARIA DEL PILAR GUERRERO DIAZ, JORGE ANTONIO SANCHEZ NAVARRO, LINDON JOSÉ PIRACON PUERTO, DIANA CAROLINA REYES CAMACHO y MÓNICA YUNID GÓMEZ VERA.

Por las razones expuestas, se inadmitirá la demanda y se otorgará el término de diez (10) días, para que la parte demandante subsane el defecto anotado con anterioridad, tal como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia, so pena de rechazo.

**En consecuencia, se dispone:**

**PRIMERO: INADMITIR** la presente demanda por las razones expuestas en la parte motiva. En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el Artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, se concede el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, a fin de que la parte actora, bajo las prevenciones de la norma citada, subsane la demanda, so pena de rechazo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARIO ALFONSO ZAPATA CONTRERAS  
CONJUEZ**