

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, cinco (5) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Sala de Decisión No. 5

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: SERGIO FERNANDO GARZÓN AGUILAR
DEMANDADO: HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE
VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2017-00146-00
TEMA: CADUCIDAD PARCIAL

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

Decide la Sala sobre la admisibilidad del presente medio de control con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho.

I. Antecedentes

a) La demanda

Sergio Fernando Garzón Aguilar en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pretende la nulidad el acto administrativo contenido en el oficio calendado de 21 de octubre de 2016.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se tenga para todos los efectos legales que entre el demandante y el Hospital Departamental de Villavicencio existió una relación legal y reglamentaria, por la naturaleza de la función encomendada y por haberse presentado todos los elementos de una relación laboral desde el año 2000 a 2012.

Por consiguiente, se ordene su reintegro y el pago a título de indemnización de las prestaciones dejadas de cancelar desde su vinculación hasta su retiro, así como, el pago de los perjuicios morales por suma igual a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las anteriores pretensiones se fundamentan en los siguientes hechos:

- El señor Sergio Fernando Garzón Aguilar laboró para la ESE Hospital Departamental de Villavicencio desde el 01 de enero de 2000 como Auxiliar de Enfermería, de la siguiente manera:
 - Del 01 de enero de 2000 al 31 de marzo de 2000, por medio de órdenes y/o contratos de prestación servicios.
 - Del 02 de mayo de 2000 al 30 de junio de 2000, por medio de ordenes y/o contratos de prestación de servicio.
 - Del 04 de septiembre de 2000 al 22 de septiembre de 2000, por nombramiento supernumerario según resolución No. 1300.
 - Del 01 de diciembre de 2002 al 31 de diciembre de 2002, por nombramiento supernumerario según resolución No. 0991.
 - Del 01 de diciembre de 2003 al 31 de diciembre de 2003, por nombramiento supernumerario según resolución No. 0927.
 - Del 05 de enero de 2004 al 26 de enero e 2004, por nombramiento supernumerario según resolución No. 0003.
 - Del 01 de octubre de 2004 al 31 de enero de 2006, por medio de ordenes y/o contratos de prestación de servicios.
 - Del 01 de noviembre de 2007 al 31 de agosto de 2007, por medio de ordenes y/o contratos de prestación de servicios.
 - Del 01 de septiembre de 2008 al 30 de septiembre de 2011, por intermedio de la Cooperativa de Trabajo Asociado ENFERCUINT.
 - Del 01 de octubre de 2011 al 31 de julio de 2012, por medio de ordenes y/o contrato de prestación de servicios.
- El actor laboró hasta el 31 de julio de 2012, siendo retirado sin causal para tal efecto.
- Cumplía horario de trabajo, quien se lo asignaba era su jefe inmediato, a través del sistema de turnos todos los días de la semana, si tenía que retirarse de sus labores durante el cumplimiento de las jornadas establecidas por el Hospital, tenía que pedirle permiso a su jefe.
- El demandante debía cancelar de su propio peculio la totalidad de los aportes parafiscales.

- Al actor no se le consignó el auxilio de cesantías.
- Se le cancelaba como salario mensual la suma de \$1.389.679.
- El 16 de junio de 2014, el demandante mediante petición solicitó su reintegro y el pago de prestaciones sociales reclamadas.
- Mediante oficio de 09 de julio de 2014 y recibido el 14 de julio la entidad demandada, contestó en sentido negativo la solicitud.
- El 03 de octubre de 2014, nuevamente se pidió el reintegro y pago de las prestaciones sociales del demandante y por medio de oficio de 21 de octubre de 2012, la entidad demandada negó la petición.

b) Contestación de la demanda – Excepción de caducidad del medio de control

Expone el apoderado de la entidad demandada, que en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, por cuanto la parte actora con el propósito de revivir términos, presentó petición el 03 de octubre de 2014, cuando ya había solicitado el reintegro y pago de prestaciones sociales el 16 de junio de 2014 y la entidad demandada se había pronunciado el 14 de julio de 2014, por lo que la situación jurídica ya había sido definida y contando el plazo de los cuatro (4) meses para presentar la demanda, previsto en el literal d) del numeral 2) del artículo 164 del C. P. A. C. A., desde la notificación del acto administrativo contenido en el oficio calendado de 14 de julio de 2014, para la fecha en que se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial dicho plazo ya se encontraba vencido, siendo entonces presentada la demanda por fuera del término legalmente establecido.

II. Consideraciones

1. Análisis jurídico

- a) Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando lo que se discute es la existencia del contrato realidad.

El Consejo de Estado en reciente providencia definió la caducidad del medio de control, así:

“El fenómeno de caducidad se configura cuando vence el término previsto en la ley para acudir ante los jueces para demandar. Límite que está concebido para definir un plazo objetivo e invariable para que quien pretenda ser titular de un derecho, opte por accionar ante las autoridades competentes. La

caducidad tiene lugar justamente cuando expira ese término perentorio fijado por la ley.”¹

El término para formular el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses contados por regla general a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, so pena de perder la oportunidad de acceder a la administración de justicia y hacer efectivos sus derechos².

Sin embargo, el Consejo de Estado a través de sentencia de unificación, definió que en los asuntos donde se debata el reconocimiento de la relación laboral con el Estado, respecto de la pretensión de reconocimiento y pago de prestaciones periódicas correspondientes a los aportes de seguridad social en pensiones, no opera el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, de la siguiente manera:

“En este orden de ideas, las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA)³, y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo.”⁴

Posteriormente, sobre el mismo asunto, el Consejo de Estado con ponencia de la Consejera de Estado, Sandra Lisset Ibarra Vélez en sentencia de 27 de abril de 2017, sostuvo:

“Visto lo anterior, se tiene que si bien la sentencia de unificación precitada señaló que se encontraba exceptuado del presupuesto procesal de caducidad las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también lo es que, la consecuencia jurídica que deriva de la declaratoria de existencia de una verdadera relación laboral que subyace de la ejecución de contratos de prestación de servicios,

¹ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN TERCERA; SUBSECCIÓN C; Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE; Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018); Radicación número: 25000-23-26-000-2014-00029-01(58452); Actor: SORAYA BOLÍVAR ARDILA Y OTROS; Demandado: NACIÓN - RAMA JUDICIAL.

² Literal d) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A.

³ “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

(...)

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;

(...)”.

⁴ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN SEGUNDA; Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER; Bogotá, D. C., veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016); Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16; Actor: LUCINDA MARÍA CORDERO CAUSIL; Demandado: MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE ORO (CÓRDOBA)

consistente en el reconocimiento de las prestaciones sociales y de las diferencias de valor respecto de los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar por parte de la accionada en el porcentaje fijado por la ley, no tiene la connotación de ser prestaciones periódicas y en consecuencia, no libera al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en este específico aspecto, de la exigibilidad del presupuesto procesal de caducidad.”⁵

Tenemos que el Consejo de Estado en la citada providencia, considera que la consecuencia de la declaratoria de la existencia de una relación laboral oculta bajo contratos de prestación de servicios, consistente en el reconocimiento de prestaciones sociales y de las diferencias de valor respecto de los aportes realizados por el contratista y los que debió realizar la parte accionada, **no tienen la connotación de prestaciones periódicas**, por lo que en su sentir, no puede ser eximido del medio de control del presupuesto procesal de la aplicabilidad de la caducidad del medio de control.

No obstante, a juicio de la Sala, el Máximo Tribunal en lo Contencioso Administrativo en la providencia aludida- del 27 de abril de 2017-, da un alcance distinto al fenómeno de la caducidad que no posee la sentencia de unificación, teniendo en cuenta que en esta última, el Alto tribunal es enfático en manifestar frente a las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social en pensiones y que se derivan del contrato realidad, que están exceptuadas de la caducidad del medio de control sin excepción alguna, mientras que en el pronunciamiento más reciente con ponencia de la doctora, Sandra Lisset Ibarra Vélez, apuntala la ausencia de la caducidad solo si se discute el reconocimiento del derecho pensional como consecuencia directa de la declaratoria de existencia de la verdadera relación laboral, olvidando en sentir de la Sala, que la pretensión de reconocimiento de los aportes a pensión dejados de cancelar por el empleador como consecuencia del desconocimiento de dicha relación, repercute directamente en la posibilidad del trabajador de acceder a una pensión.

Frente a las sentencias de unificación jurisprudencial, el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, prevé:

“Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36ª de la Ley 270 de 1996, adicionado

⁵Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Segunda; Subsección B; Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez; Bogotá, D.C. 27 de abril de 2017; Radicación número: 20001-23-33-000-2014-000388-01 (1612-16); Actor: Julio Segundo Ávila Peñaloza; Demandado: Hospital Agustín Codazzi ESE.

por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.”

Así mismo, el artículo 10 del C.P.A.C.A., dispone:

“Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en la que se interpreten y apliquen dichas normas.”

El Consejo de Estado, ha definido el precedente jurisprudencial de la siguiente manera:

Por **precedente** se ha entendido, por regla general, aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de **(i)** patrones fácticos y **(ii)** problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso. La anterior noción, se ha adoptado en sentencias como la **T-794 de 2011**, en la que la Corte indicó los siguientes criterios a tener en cuenta para identificar el precedente:

*“(i) la ratio decidendi de la sentencia que se evalúa como precedente, presenta una regla judicial relacionada con el caso a resolver posteriormente; (ii) se trata de un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante y (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia son semejantes o plantean un punto de derecho semejante al que se debe resolver posteriormente.”*⁶

En la misma providencia, sostuvo que el precedente además de ser orientador, es obligatorio por las siguientes razones:

“**La primera razón** de la obligatoriedad del precedente se relaciona con el artículo 230 superior. De acuerdo con este precepto de la Constitución Política, los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, en ese orden, tienen una autonomía interpretativa e independencia para fallar, pero deben hacerlo dentro de los parámetros que les presenta la ley. Particularmente, el concepto de “ley” ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte desde un sentido amplio, es decir, la ley no es sólo aquella emitida por el legislador, sino además comprende todas las fuentes del derecho incluidas las sentencias que interpretan la Constitución como norma de normas, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de los órganos de cierre de cada jurisdicción.

La segunda razón se desprende de los principios de igualdad, debido proceso y buena fe. El precedente es una figura que tiene como objetivo

⁶ Sentencia T-360/14

principal garantizar la confianza en las decisiones de los jueces a la luz de los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima que rigen el ordenamiento constitucional. En otras palabras, la independencia interpretativa es un principio relevante, pero se encuentra vinculado con el respeto a la igualdad en la aplicación de la ley y por otras prescripciones constitucionales. En palabras de la Corte Constitucional:

“La fuerza vinculante del precedente en el ordenamiento jurídico colombiano, se explica entonces, al menos, por cuatro razones principales: (i) en virtud del principio de igualdad en la aplicación de la ley (artículo 13 C.P.), que exige tratar de manera igual situaciones sustancialmente iguales; (ii) por razones de seguridad jurídica, ya que las decisiones judiciales debe ser “razonablemente previsibles”; (iii) en atención a los principios de buena fe y de confianza legítima (artículo 84 C.P.), que demandan respetar las expectativas generadas por las reglas judiciales en la comunidad; y finalmente, (iv) por razones de rigor judicial, en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema jurídico”.

La **tercera razón** es que la respuesta del precedente es la solución más razonable que existe hasta ese momento al problema jurídico que se presenta, y en esa medida, si un juez, ante circunstancias similares, decide apartarse debe tener unas mejores y más razonables razones que las que hasta ahora han formado la solución para el mismo problema jurídico o similares. En ese orden la doctrina ha establecido como precedente: “tratar las decisiones previas como **enunciados autoritativos** del derecho que funcionan como **buenas razones para decisiones subsecuentes**” y “exigir de tribunales específicos que consideren ciertas decisiones previas, sobre todo las de las altas cortes, como **una razón vinculante**” (énfasis de la Sala).”

De conformidad con las razones expuestas, para la jurisprudencia de esta Corporación el desconocimiento, sin debida justificación, del precedente judicial configura un **defecto sustantivo**, en la medida en que su respeto es una obligación de todas las autoridades judiciales –sea éste precedente horizontal o vertical-, en virtud de los principios del debido proceso, igualdad y buena fe.”

Con fundamento en lo anterior, la sentencia de unificación ya mencionada, constituye precedente jurisprudencial y por tanto, resulta obligatoria su aplicación a casos con similitud fáctica y jurídica, lo que no ocurre con la providencia proferida el 27 de abril de 2017, pues aunque se trate de una sentencia emitida con posterioridad y por el órgano de cierre ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no cuenta con fuerza vinculante y se itera, da un alcance distinto a la regla jurisprudencial trazada por el Consejo de Estado en sede de unificación.

En este punto, conviene precisar que el Máximo Tribunal en lo Contencioso Administrativo en recientes, providencias de 24 de enero⁷ y 11 de julio del año

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "A", Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS, Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019)., Radicación número: 25000-23-42-000-2015-03393-01(3559-17), Actor: ANDREA LILIANA PRIETO LARROTA, Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE.

2019⁸, en casos donde se pretendía el reconocimiento de una verdadera relación laboral dio aplicación a la sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016 y concluyó que salvo en los casos en que la pretensión sea el reconocimiento de los aportes pensionales al sistema de seguridad social, el presupuesto procesal de la caducidad debe ser atendido con el propósito de determinar si la demanda fue interpuesta dentro de la oportunidad prevista por la ley.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en este caso se presenta similitud en la situación fáctica y en el fundamento jurídico con respecto al que se estudió en la sentencia de unificación, por razón de la fuerza vinculante del precedente jurisprudencial y en aras de garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica, la Sala considera obligatoria su aplicación para resolver la Litis.

Aunado a lo anterior, para la Sala es importante exponer que también se acoge dicha postura, por cuanto resulta ser la más garantista, en la medida que el reconocimiento de la existencia de la relación laboral y el pago de los aportes a seguridad social del interesado, están directamente relacionados con el cumplimiento de los requisitos exigidos para alcanzar el estatus pensional, lo que convierte dicho reconocimiento en la oportunidad o la herramienta indispensable para su acreditación, tal y como se expone en la sentencia de unificación, cuando se expresa:

“(…) puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo”

En conclusión, las pretensiones del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los casos de contrato realidad caducan al vencimiento de los cuatro (4) meses contados a partir de la notificación, comunicación o publicación del acto administrativo que niegue su reconocimiento **con excepción de la pretensión de reconocimiento y pago de los aportes a seguridad social en pensiones, pues frente a ésta no opera el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control.**

2. Caso concreto

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “A”, Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS, Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 05001-23-33-000-2012-00726-01(1358-16), Actor: Demandante: EDISON RIVERA Y OTROS, Demandado: MINISTERIO DE TRABAJO Y SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA.

En el caso, el demandante pretende el reintegro al cargo de Auxiliar de Enfermería que desempeñó bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios y por intermedio de una Cooperativa de Trabajo Asociado, así como el pago de las prestaciones sociales que no le cancelaron durante el tiempo de su vinculación.

Teniendo en cuenta lo anterior y acogiendo la tesis de la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 26 de agosto de 2016, citada en el precitado acápite, la Sala hará el estudio de caducidad en el presente medio de control, prescindiendo de este, la pretensión de reconocimiento y pago de los aportes a seguridad social en pensiones, sobre los cuales no opera dicho fenómeno.

Revisado el expediente, se observa que el demandante el 16 de junio de 2014, solicitó el reintegro y pago de las prestaciones sociales (f. 39 a 43, C1), petición que fue contestada por medio de oficio de 9 de julio de 2014 en sentido negativo y notificada el 14 de julio de 2014 (f. 44 a 45, C1).

Nuevamente el 03 de octubre de 2014, el actor peticiona el reintegro y pago de prestaciones sociales por razón de la vinculación legal y reglamentaria que considera existió entre él y la entidad demandada (f. 46 a 50, C1), la cual fue despachada de manera desfavorable a través de oficio de 21 de octubre de 2016 (f. 51-53, C1).

Conforme lo anterior, esta Sala concluye que la situación jurídica del demandante se definió por la entidad demandada a través del oficio calendado de 14 de julio de 2014, de manera que, el término de los cuatro (4) meses para presentar la demanda conforme el literal d del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. , iniciaba a partir de la notificación del oficio fechado de 09 de julio de 2014, feneciendo el 14 de noviembre de 2014 y como quiera que la solicitud de conciliación extrajudicial se radicó el 19 de diciembre de 2016 (fl. 54-55, C1), para ese momento ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, sin que fuere posible computar el tiempo desde la notificación del acto administrativo contenido en el oficio de 21 de octubre de 2016, pues como lo adujo el apoderado de la entidad demandada, con el mismo se pretenden revivir términos judiciales, cuando la situación jurídica ya había sido definida.

Por consiguiente, las pretensiones del presente medio de control con excepción de la relacionada con el reconocimiento y pago de los aportes a seguridad social en pensiones están caducadas, de manera que hay lugar a excluirlas, debiendo continuar el proceso solo con el propósito de establecer si la demandante tiene derecho al reconocimiento y al pago de los aportes a seguridad social en pensiones.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar probada la excepción de caducidad del medio de control respecto de las pretensiones del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con excepción de la relacionada con el reconocimiento y pago de los aportes a seguridad social en pensiones.

SEGUNDO: CONTINUAR el proceso solo con la pretensión de reconocimiento y pago de los aportes a seguridad social en pensiones.

Notifíquese y Cúmplase,

Estudiada y aprobada virtualmente en Sala de Decisión No. 5 de la fecha, según acta No. 059.

NELCY VARGAS TOVAR

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Carlos Enrrique Ardila Obando Oralidad

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Claudia Patricia Alonso Perez Oralidad

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

04a93e717ac7e50f0029180805cc3508ff4f2f98efd0ac74f375f636264c7d17

Documento firmado electrónicamente en 12-11-2020

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>