



Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE No.: 11001-33-35-010-2021-00208-00
DEMANDANTE: LILIANA DEL CARMEN GARCÍA SÁNCHEZ
DEMANDADO: SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.

1.- Surtido el trámite del traslado de las excepciones propuestas, en los términos del parágrafo 2 del artículo 175 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, este Despacho entra a resolver la excepción previa formulada por la entidad demandada, de conformidad con la norma en cita y los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso de la siguiente manera:

Al respecto, analizada la contestación de la entidad demandada, encuentra el despacho que se propusieron varias excepciones¹, dentro de las cuales se destaca que una de las mismas tiene la connotación de ser previa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 100 del C.G.P., el Despacho hace referencia a la correspondiente a “INEPTITUD SUSTANCIAL DE LA DEMANDA”.

2.- Sobre la excepción previa “INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA”, se observa que la parte demandada sostiene que el demandante pretende alegar o discutir la legalidad de un acto administrativo, que versa única y exclusivamente sobre su vinculación con la entidad a través de un contrato de prestación de servicios, y cualquier discusión que se presente con base en esta vinculación contractual, se debe resolver por el medio de control de controversias contractuales.

Seguidamente cita el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, y considera que la norma determina que el medio de controversias contractuales es el idóneo para presentar discusiones en torno a la relación contractual suscrita entre la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. y la señora LILIANA DEL CARMEN GARCÍA SÁNCHEZ, y a su vez, que en virtud de dicha excepción, el operador judicial debe realizar el conteo de la caducidad del medio de control adecuado y revisar si el mismo cumple con su presentación dentro del término de caducidad de la acción, aterrizando la entidad al caso concreto, en que ha operado el fenómeno de caducidad en relación con varios de los contratos suscritos por la demandante.

Sostiene, así mismo, la excepción denominada “EXCEPCIÓN DE CAUSAL DE NULIDAD DEL ACTO”, que consiste en que el apoderado del demandante no aportó un concepto de violación del acto administrativo que demanda, reforzando, de paso, que el medio de control escogido no resulta ser el idóneo para las pretensiones del proceso que adelanta.

Finalmente, en la contestación de la demanda se propuso como “excepción previa” la de caducidad del medio de control, al afirmar que el término de caducidad del de

¹La entidad demandada propuso como excepciones: ineptitud sustancial de la demanda por indebida escogencia del medio de control, inexistencia de subordinación y dependencia del demandante, configuración de una ficción “CONTRA LEGEM”, inexistencia de relación laboral, legal o reglamentaria entre las partes, inexistencia de los elementos del contrato de trabajo, cobro de lo no debido, prescripción, causal de nulidad del acto, imposibilidad contractual, genérica y caducidad de la acción.



nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro meses, contados a partir de la ejecutoria de la comunicación del resultado de la reclamación, citando la sentencia CE SIII E 28207 DE 2014 y el artículo 138 del CPACA, siendo para el caso presente que la parte demandante fue notificada el 23 de marzo de 2021, de la respuesta negativa de la solicitud de reclamación con acto administrativo **OJU- E-0538-2021**, y que el 27 de julio de 2021 se presentó la demanda ante la jurisdicción administrativa con la caducidad ya causada desde el 24 de julio de 2021.

Surtido el traslado de las excepciones, la parte demandante no efectuó pronunciamiento.

3. Para resolver se **CONSIDERA**

3.1.- Este Despacho procede a pronunciarse sobre la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda propuesta, observando que en el artículo 100, numeral 5 del C.G.P., se establece como una de las excepciones previas que se pueden proponer, la de *“Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.”*

Al respecto, el Consejo de Estado resume el propósito que busca la excepción previa en mención:

“18. En tal sentido, el Despacho recuerda que el ordenamiento jurídico colombiano, numeral 5º del artículo 100 del CGP, consagra de manera expresa la excepción previa denominada “Ineptitud de la demanda”, la cual se encuentra encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so penade la terminación anticipada del proceso.

19. Cabe resaltar que dicha excepción se configura por dos razones:

a) Por falta de los requisitos formales: en este caso prospera la excepción cuando nose reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 161, 162, 163, 166 y 167 del CPACA, en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella.

b) Por indebida acumulación de pretensiones: esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 137, 138, 140, 141 y 165 ibídem.”²

A su vez, el artículo 141 del CPACA, establece el objeto y finalidad del medio de control de controversias contractuales, por el cual alguna de las partes de un contrato estatal puede pedir, *“que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato”*.

Sobre el medio de control adecuado para reclamar la existencia de una verdadera relación laboral cuando medien contratos de prestación de servicios, las Secciones Segunda y Tercera del Consejo de Estado han considerado que el escenario idóneo para dirimir tales litigios no es el de controversias contractuales sino el de nulidad y restablecimiento del derecho. En la providencia de 21 de noviembre de 2018, proferida dentro del radicado 52001-23-33-000-2015-00622-01 (60400), la Sección Tercera expuso las reflexiones sobre el particular las cuales, de paso, hacen referencia a las posiciones de la Sección Segunda de la misma Corporación sobre el tema del proceso:

² Consejo de Estado, S.C.A., Sección Primera, Rad. Nro. 08001-23-33-000-2018-00355-01, 03 de diciembre de 2021, CP. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.



“(…) de conformidad con la jurisprudencia reiterada por el Consejo de Estado, en los asuntos que se pretenda la declaratoria de existencia de un contrato realidad, el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho, máxime cuando media, como en el caso concreto, un acto administrativo proferido por la entidad demandada mediante el cual no reconoce la existencia de un vínculo laboral y se abstiene de acceder al pago de las prestaciones.

Al respecto, en sentencia del 17 de agosto de 2011³, la Sección Segunda de esta Corporación hizo las siguientes consideraciones:

“La vía judicial a ser promovida por quien alega una relación laboral encubierta con la Administración es la de nulidad y restablecimiento y no la contractual, toda vez que dicho mecanismo procesal resulta el idóneo para corregir de alguna manera la discriminación negativa que se produce cuando la Administración brinda un tratamiento desigual a los contratistas que cumplen idénticas tareas a los servidores de planta, o cuando se desconoce la necesidad de crear un empleo público necesario para llevar las tareas contratadas, entre otras hipótesis” (se destaca).

En la misma dirección, en sentencia del 19 de septiembre de 2011⁴, la Sección Tercera, en el marco de una demanda de reparación directa en la que se pretendía la declaratoria de existencia de un contrato realidad, indicó que la acción procedente para tal fin era la de nulidad y restablecimiento del derecho:

“En el sub examine la cuestión se dilucida a través de la interpretación de la demanda, de la cual se infiere claramente que el demandante ventiló asuntos propios de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no de otra, como quiera que solicitó que se declarara la existencia de una relación laboral y el reconocimiento de las prestaciones sociales causadas desde el 20 de julio de 1993 al 18 de septiembre de 1997, petición que le fue negada a través de una comunicación de 3 de junio de 1999” (se destaca).
(…)”

Así las cosas, dado que la naturaleza de las pretensiones planteadas en la demanda es de carácter laboral, encaminada a la declaratoria de una relación encubierta entre las partes en aplicación del principio constitucional del artículo 53 superior sobre la primacía de la realidad sobre las formalidades, considera el Despacho que la demanda en curso en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es el idóneo para tal fin.

En consecuencia, calificada y admitida previamente la demanda por darse el cumplimiento de los requisitos formales de la misma, mediante auto de 10 de septiembre de 2021, no se observa configurada la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, alegada por el apoderado de la entidad SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E., como quiera que se invocó el medio de control idóneo para el trámite, y además el Juzgado advierte que la demanda reúne los requisitos legales previstos en los artículos 161, 162, 163, 166 y 167 del CPACA., al tiempo que no se observa una indebida acumulación de pretensiones por la parte actora, de tal suerte que, desde el punto de vista formal, no es posible concluir que la demanda sea inepta.

En virtud de lo expuesto, este despacho considera que la excepción en cita, no tiene vocación de prosperidad.

2.- Respecto a la “EXCEPCIÓN DE CAUSAL DE NULIDAD DEL ACTO” según la cual en la demanda no se aportó un concepto de violación del acto administrativo que demanda, reforzando, de paso, que el medio de control escogido, no resulta ser el idóneo para las pretensiones del proceso que adelanta, el Juzgado estima que tampoco tiene vocación de éxito.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sentencia del 17 de agosto de 2011, exp. 1079-09.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, sentencia del 19 de septiembre de 2011, exp. 21421.



Recordemos que uno de los requisitos formales de la demanda, según voces del numeral 4 del artículo 162 del CPACA, consiste en que el escrito debe contener *“los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.”* Dado que en materia de control de actos administrativos opera, por regla general, el principio de justicia rogada es menester que la demanda contenga un acápite destinado a indicar las normas que se consideran vulneradas e indicar los cargos que se formulan en contra de los actos administrativos acusados, de tal suerte que la omisión total de tal requisito, constituye una infracción del artículo en comento.

Analizada la demanda formulada en el caso concreto, el Despacho advierte que sí se planteó el marco jurídico que se considera vulnerado por el acto administrativo acusado, en el que se citan las normas correspondientes⁵ y se explica el concepto de su violación con apartes jurisprudenciales y enunciando las causales por las cuales considera viciado de ilegalidad el acto administrativo demandado (falsa motivación, desconocimiento de las normas en que debe fundarse, que resulta violatorio de manera directa de la Constitución Política y del Bloque de Constitucionalidad, y que fue expedido desconociendo el precedente jurisprudencial en la materia).

Entiende entonces el Despacho satisfecho el requisito que establece el numeral 4 del artículo 162 del CPACA, y por ende tampoco hay lugar a considerar probada en modo alguno la excepción de ineptitud de la demanda por no cumplimiento de algún requisito formal.

3.- Las demás excepciones propuestas en la contestación de la demanda, no están dentro de las contempladas en el artículo 100 del C.G.P., además las razones expuestas en las mismas tocan el fondo del asunto, en virtud de lo cual sus argumentos serán estudiados al momento de proferir sentencia.

4.- Frente a la excepción de caducidad, que en la contestación de la demanda se propuso la misma como previa, observa el Despacho que dicha excepción no figura taxativamente como previa en el Código General del Proceso, sino que la misma reviste el carácter perentorio a la luz de lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2021 modificado por la Ley 2080 de 2021, que sobre el particular precisa lo siguiente:

“Artículo 175. Contestación de la demanda. Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:
(...)

Parágrafo 2o. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará

⁵ C. Pol. arts. 13, 25, 53, 54, 122, C.S.T. arts. 23 y 24, Ley 80/93 artículo 32, C100 - Convenios OIT sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Decreto 3074 de 1968, Decreto 3135 de 1968 artículo 8, Decreto 1848 de 1968 artículo 51, Decreto 1045 de 1968 artículo 25, Decreto 01 de 1984, Decreto 1335 de 1990, Ley 4 de 1992, Ley 332 de 1996, Ley 1437 de 2011, ley 1564 de 2012, Ley 100 de 1993 artículos 15, 17, 18, 20, 22, 23, 128, 157, 161, 195 y 204; Ley 244 de 1995, ley 443 de 1998, ley 909 de 2004, Ley 80 de 1993 artículo 32, Ley 50 de 1990 Artículo 99, Ley 4° de 1990 artículo 8°, Ley 100 de 1993 artículo 195; Ley 3135 de 1968; Decreto 1250 de 1970 artículos 5° y 71, Decreto 2400 de 1968 artículos 26, 40, 46 y 61, Decreto 1950 de 1973 artículos 108, 180, 215, 240, 241 y 242, Decreto 3135 de 1968.



en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.
(Subrayado y negrita fuera de texto).

Conforme a la norma transcrita, la “Caducidad de la acción” no es de aquellas excepciones que puedan resolverse en auto previo a la convocatoria de la audiencia inicial, sino que su **prosperidad solo puede declararse mediante sentencia anticipada** y su improsperidad o declaración de infundada solo podrá realizarse en la sentencia ordinaria. Esta última ha sido la postura adoptada por el Consejo de Estado en reciente providencia del 16 de septiembre de 2021⁶ en donde precisó que las excepciones señaladas en el parágrafo 2 del artículo 175 son excepciones perentorias innominadas, puntualizando lo siguiente:

“Al respecto, se tiene que el inciso 4.º del parágrafo 2.º del artículo 175 del CPACA (modificado por el artículo 38 de la Ley 2080) consagró que las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, y este determinó que podrá dictarse esta providencia, en cualquier estado del proceso, cuando el juzgador advierta demostrada una de las perentorias citadas. A su vez, el artículo 187 ibidem señaló que en la sentencia se pronunciará sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimir las en la sentencia ordinaria que defina de fondo las pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.

(...)

En conclusión: No era procedente que el a quo estudiara la excepción de caducidad en la audiencia inicial del 25 de marzo de 2021, por las siguientes razones: (i) No es una excepción previa ; (ii) es una excepción perentoria nominada que se declara fundada en sentencia anticipada (numeral tercero del artículo 182A del CPACA) o se resuelve en la sentencia ordinaria o de fondo (artículo 187 del CPACA); (iii) en ningún caso las excepciones perentorias se deciden mediante auto; (iv) declarar, mediante auto, impróspera una excepción perentoria es coadyuvar con la dilación del proceso y la congestión de la justicia.

En el supuesto de que el expediente de la referencia todavía se encontrara entrámite (está a despacho para sentencia), en cualquier etapa, si el Tribunal consideraba que estaba probada alguna o varias de las excepciones perentorias nominadas, podía convocar a las partes para efectos de dictar sentencia anticipada.”

Conforme a lo anterior, se tiene que esta instancia solo podrá referirse a la excepción propuesta “Caducidad de la acción”, en una instancia procesal distinta a la presente.

5.- Finalmente, se observa que se allegó con la contestación de la demanda, poder especial conferido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, al abogado **LUIS FELIPE ROCHA VILLANUEVA**, identificado con cédula de ciudadanía No 79.786.020 y portador de la tarjeta profesional No. 243.143 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar dentro del presente trámite en representación de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.; con el poder se allegan los documentos que acreditan tanto el nombramiento de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la

⁶ Radicación 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) (C.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ).



entidad, como la delegación de funciones en la misma.

Por lo expuesto, es procedente el reconocimiento de personería para actuar al abogado en cita, para que obre dentro del presente trámite en representación de la entidad demandada, dado que el poder conferido cumple con las previsiones del artículo 74 del C.G.P.

En razón a lo anterior, este despacho

RESUELVE

1.- DECLARAR NO PROBADA la excepción denominada “INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA”, propuesta por la entidad demandada, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2.- Posponer para el momento de proferir sentencia, el estudio de la excepción de “*Caducidad de la acción*” planteada por la entidad demandada.

3.- RECONOCER personería adjetiva a **LUIS FELIPE ROCHA VILLANUEVA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.786.020 y portador de la tarjeta profesional No. 243.143, para actuar en este proceso como apoderado de la entidad Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E., en los términos y para los efectos de poder conferido.

4.- Ejecutoriado el presente auto, ingrésese el presente expediente al despacho para continuar con el trámite procesal.

5.- De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 201 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 9 del Decreto 806 de 2020, por secretaria, envíese correo electrónico a las partes, que informe de la publicación del estado en la página web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

AUGUSTO LLANOS RUIZ
JUEZ

A.O.-

Firmado Por:

Augusto Llanos Ruiz
Juez Circuito
Juzgado Administrativo

010
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **0744889ff0293e39119cda89b9058fc7d155328f0cb94ca38f5d086c818f0381**

Documento generado en 21/04/2022 12:41:28 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>