



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

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

Asunto: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicado: 05001-23-33-000-2015-01983-01 (4171-2017)

Demandante: Yonny Adelmo Vásquez Jiménez

Demandado: E.S.E. Hospital Francisco Valderrama de Turbo (Antioquia)

Temas: Contrato estatal de prestación de servicios, relación laboral subyacente o encubierta, prescripción.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, de 3 de agosto de 2017, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138 de la Ley 1437 de 2011), el ciudadano Yonny Adelmo Vásquez Jiménez, mediante apoderado, formuló demanda en orden a declarar la nulidad del oficio sin número de fecha 17 de abril de 2015, por medio del cual el gerente de la E.S.E. Hospital Francisco Valderrama de Turbo (Antioquia) le negó el reconocimiento de la existencia de una relación laboral y el pago de las respectivas acreencias laborales derivadas de esta.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) declarar que entre las partes existió «un contrato de trabajo realidad del 6 de septiembre de 2010 al 8 de septiembre de 2011»; ii) que su último salario como empleado de la E.S.E. fue de «\$3.950.000»; iii) que el contrato de trabajo terminó de manera injusta el 8 de septiembre de 2011; iv) condenar a la parte demandada al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales derivadas de dicha relación laboral, tales como cesantías, intereses a las cesantías, primas, vacaciones, indemnización por despido injustificado e indemnización moratoria por no pago de prestaciones sociales; v) indexar las sumas dejadas de cancelar; y, vi) condenar en costas a la parte demandada.

1.1.2. Hechos:

Como hechos relevantes, el apoderado del demandante señaló los siguientes:

- i) Entre el 6 de septiembre de 2010 y el 8 de septiembre de 2011, el señor Yonny Adelmo Vásquez Jiménez laboró, en calidad de médico, en la E.S.E. Hospital Francisco Valderrama de Turbo (Antioquia), mediante continuas órdenes de prestación de servicios.
- ii) Las actividades por las que fue contratado las realizó personalmente y, por ellas, percibió una remuneración económica mensual.
- iii) Durante el tiempo en que estuvo contratado, cumplió con un horario de labores según un cuadro de turnos previsto por la entidad demandada.
- iv) «En cualquier momento» recibía órdenes e instrucciones «impartidas de la dirección de la Entidad».
- v) El 25 de marzo de 2015, presentó derecho de petición ante la E.S.E. Hospital Francisco Valderrama, donde solicitó el reconocimiento de la relación laboral y el pago de las prestaciones sociales y de las indemnizaciones correspondientes.
- vi) El 17 de abril de 2015, a través de oficio sin número, el gerente de la E.S.E. negó el reconocimiento de la relación laboral y de las demás peticiones.

1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Se citan como normas violadas los artículos 53 de la Constitución Política y 23 del Código Sustantivo del Trabajo.

Al desarrollar el concepto de la violación, el apoderado de la parte demandante sostuvo lo siguiente:

- i) El acto administrativo objeto de la demanda debe ser anulado, pues fue expedido en contraposición de los presupuestos legales y constitucionales que, a partir del artículo 53 superior, establecen la primacía de la realidad sobre las formas.
- ii) El motivo que sustenta el acto demandado no se ajusta a la realidad, en tanto el señor Vásquez Jiménez, conforme a las actividades y funciones que le fueron asignadas, desarrolló de manera permanente y subordinada una actividad laboral bajo el ropaje de los contratos de prestación de servicios.
- iii) La vinculación entre las partes reúne todos los requisitos para que se declare una verdadera relación laboral, ya que al actor se le asignaron funciones y un horario laboral, prestó sus servicios de manera personal, recibió una contraprestación económica y fue objeto de una continua subordinación en el desarrollo de sus actividades; razones suficientes para que se le reconozcan las prestaciones sociales y las indemnizaciones reclamadas.

1.2. Contestación de la demanda

La E.S.E. Hospital Francisco Valderrama de Turbo, por conducto de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por las razones que se expresan a continuación:¹

i) Por estar intervenida y no contar con el personal de planta suficiente, la E.S.E. se vio en la necesidad de suscribir con el demandante un solo contrato de prestación de servicios por el «término estricto de un año».

ii) El contrato así pactado le sirvió al actor para acreditar la prestación de su año de servicio social obligatorio.

iii) La entidad estaba imposibilitada para nombrar empleados públicos, ya que al estar intervenida, «solamente podía suscribir contratos de prestación de servicios». Por ello, el demandante nunca ocupó vacante alguna de la planta de cargos de la E.S.E. y, por lo mismo, no cabe alegar la terminación de su vínculo laboral, porque este nunca existió.

iv) No es cierto que durante el cumplimiento del contrato de prestación de servicios se hayan configurado los elementos de una relación laboral, pues si bien hubo una prestación personal de la labor contratada, en lo que respecta a la remuneración, esta se dio mediante honorarios pactados y, en el caso de la subordinación, nunca existió, toda vez que el objeto contractual estaba conformado por la realización temporal de actividades con amplia autonomía e independencia para el contratista.

v) No hay lugar a asimilar las actividades desarrolladas por el actor con una relación laboral, cuando lo que realmente existió fue una relación de coordinación con la E.S.E. para el correcto y efectivo cumplimiento del objeto contractual convenido, el cual estuvo amparado por lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

vi) En ese orden de ideas, propuso como excepciones i) falta de causa para demandar, ii) inexistencia de la obligación, iii) imposibilidad de existencia de la relación laboral; iv) la innominada y, v) imposibilidad de condena en costas.

1.3. La sentencia apelada

Es objeto del recurso de apelación la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, de 3 de agosto de 2017,² a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con los siguientes argumentos:

i) Como cuestión previa, cabe resaltar que el demandante agregó en los folios 69 siguientes la copia de una petición presentada el 16 de enero de 2012, en la cual, además de reclamar algunos rubros salariales, también solicitó el pago de otros conceptos prestacionales, pero no el reconocimiento de la existencia de una relación laboral. En respuesta, la entidad negó el pago de las prestaciones sociales, porque entre las partes se había suscrito un contrato de prestación de servicios.

¹ Folios 138 al 150.

² Folios 214 al 223.

Comoquiera que la acción contencioso-administrativa no fue presentada contra el anterior acto, el cual ni siquiera fue mencionado en la demanda, y dado que éste no contiene la solicitud principal de reconocimiento de una relación laboral, resulta impertinente su análisis en el proceso.

ii) Sin embargo, en aras de una interpretación *pro actione*, la petición de reconocimiento de las prestaciones sociales presentada el 16 de enero de 2012, «en el mejor de los casos», habría tenido la virtualidad de interrumpir el término prescriptivo por un tiempo igual, esto es, por 3 años más; por lo que la demanda debió ser presentada hasta el mes de enero de 2015, y no el 21 de septiembre de 2015, como en efecto ocurrió.

iii) Ahora bien, de conformidad con el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968; el artículo 102 del Decreto Nacional 1848 de 1969; la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sentencias C-916 de 2010 y C-072 de 1994; el artículo 187 la Ley 1437 de 2011; y la sentencia del Consejo de Estado de 9 abril de 2014, expediente 2011-00142-01, si se finiquitó una relación que inicialmente se pactó por contratos de prestación de servicios, el interesado debe reclamar la declaración de la existencia de la relación laboral, ante la Administración, dentro de los 3 años siguientes a la finalización del vínculo contractual.

iv) Así las cosas, puesto que la relación contractual entre las partes se terminó el 8 de septiembre de 2011, y el actor presentó la petición de reconocimiento de la relación laboral el 25 de marzo de 2015, es claro que entre ambas fechas transcurrieron más de tres años, lo que hace efectiva la configuración del fenómeno prescriptivo.

v) Las razones anteriores llevan a concluir que el derecho a reclamar la existencia de la relación laboral, por parte del demandante, se halla prescrito y, por ende, deben negarse las súplicas de la demanda.

1.4. El recurso de apelación

1.4.1. Del demandante:

El señor Yonny Adelmo Vásquez Jiménez, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación,³ el cual sustentó de la siguiente manera:

i) La sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia es violatoria de los principios de justicia rogada e igualdad, comoquiera que no podía haber otorgado la excepción de prescripción sin haber sido solicitada por la demandada; menos aún, cuando con ello se favoreció la vulneración de los derechos constitucionales del trabajador, cuya relación laboral se disfrazó por contratos de prestación de servicios.

ii) El juez adoptó la calidad de parte dentro del proceso, lo cual viola la Constitución y la Convención Americana de Derecho Humanos, que en su artículo 8 establece la necesidad de que toda persona tenga un juez independiente e imparcial.

iii) Existe error de derecho en la decisión, pues, al momento de resolverse el caso, no se tenía un término establecido por la ley para reclamar la declaración, y se utilizó el de la

³ Folios 226 al 236.

prescripción, el cual solo aplica para derechos adquiridos. Además, el artículo 282 del CGP exceptúa del reconocimiento de oficio la excepción de prescripción.

iv) Se presenta error de hecho por falso juicio, porque «a la hora de considerar la decisión se omitió la advertencia o salvedad del CGP de que no podía declararse de oficio la excepción de prescripción».

v) Asimismo, la sentencia incurre en error de hecho por valoración defectuosa del material probatorio y falso juicio de raciocinio, en razón de que el tribunal no debió «argumentar otra prescripción con relación de la caducidad que solo tiene que ser vista frente al medio de control (...»); además, [se itera] «quien pretenda apartarse por la prescripción debe pedirla, y en caso de que no lo haga, no podrá cobijarse con ella».

1.4.2. De la parte demandada

Guardó silencio.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

1.5.1. Del demandante

Mediante memorial adjunto visible en el índice 31 del aplicativo Samai, el señor Yonny Adelmo Vásquez Jiménez, por conducto de apoderado, reafirmó lo sostenido en el recurso de alzada y, en ese sentido, solicitó tener en cuenta las motivaciones allí expresadas, revocar la sentencia de primer grado y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

1.5.2. De la demandada

Guardó silencio.

1.6. El ministerio público

El agente del ministerio público no rindió concepto.

2. Consideraciones

2.1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia. Por su parte, en atención al contenido del artículo 328 del CGP, el juez de alzada únicamente debe pronunciarse respecto de los argumentos expuestos en el respectivo recurso de apelación.

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con los argumentos expuestos por la parte demandante, apelante único en la alzada, corresponde a la Sala determinar si en el presente caso la excepción de prescripción podía ser declarada de oficio, como lo consideró el *a quo* para negar las

pretensiones de la demanda, o, por el contrario, su estudio requería de su invocación por la parte demandada.

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

2.3.1. Término de prescripción y momento a partir del cual se inicia. Reiteración de jurisprudencia

En lo atinente a la prescripción de derechos laborales en el orden administrativo, el Decreto 3135 de 1968 – que previó la integración de la Seguridad Social entre el sector público y el privado, y reguló el régimen prestacional de los empleados públicos y los trabajadores oficiales- estableció, en su artículo 41, lo siguiente:

Artículo 41.- Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto **prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.**

Asimismo, debe señalarse que el precepto fue posteriormente reglamentado por el Decreto 1848 de 1969, que en su artículo 102 precisó y reiteró el mismo lapso:

Artículo 102.- Prescripción de acciones.

1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, **prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.**

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual. (Negrillas fuera del texto)

Ahora, si bien lo expuesto no deja de ser un conjunto limitado de normas, ha tenido la virtualidad de generar un amplio debate al interior de esta corporación, por las variadas interpretaciones de que puede ser objeto.

De hecho, a día de hoy, pueden identificarse cuatro momentos, tesis o posiciones en lo que concierne a la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al tema de la prescripción en el contrato realidad: i) la prescripción trienal se cuenta desde terminación de último contrato de prestación de servicios;⁴ ii) la prescripción trienal se cuenta desde la sentencia constitutiva de la relación laboral;⁵ iii) la prescripción trienal se cuenta desde la sentencia declarativa, pero el contratista debe reclamar sus derechos a la administración dentro de los 3 años siguientes a la terminación del último contrato;⁶ iv) la prescripción trienal se

⁴ Consejo de Estado: (i) sentencia de 7 de abril de 2005, C.P. Jesús María Lemos Bustamante, expediente No. 23001-23-31-000-2001-00686-01, nulidad y restablecimiento del derecho; (ii) sentencia de 7 de abril de 2005, C. P. Jesús María Lemos Bustamante, expediente No. 23001-23-31-000-2001-00050-01, nulidad y restablecimiento del derecho; y (iii) sentencia de 18 de agosto de 2005, C. P. Jesús María Lemos Bustamante, expediente No. 23001-23-31-000-2001-00050-01, nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras.

⁵ Consejo de Estado: (i) sentencia de 6 de marzo de 2008, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; radicado: 23001-23-31-000-2002-00244-01, nulidad y restablecimiento del derecho; y (ii) sentencia de 17 de abril de 2008, C. P. Jaime Moreno García, expediente No. 54001-23-31-000-2000-00020-01, nulidad y restablecimiento del derecho. Cfr. Consejo de Estado: (i) Sentencia de 4 de marzo de 2010, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente No. 85001-23-31-000-2003-00015-01; y Sentencia de 15 de abril de 2010, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente No. 08001-23-31-000-2003-00455-01.

⁶ Consejo de Estado, sentencia de 19 de febrero de 2009, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez; radicado: 73001-23-31-000-2000-03449-01, nulidad y restablecimiento del derecho.

cuenta desde la sentencia declarativa, pero el contratista debe reclamar sus derechos a la Administración dentro de los 5 años siguientes a la terminación del último contrato.⁷

No obstante lo anterior, esta Sección unificó su criterio y, en la actualidad, «(...) cualquier asunto que involucre periodos contractuales debe analizarse siguiendo los parámetros que la Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016,⁸ la cual estableció, a efectos de declarar probada la excepción de prescripción en los contratos de prestación de servicios»,⁹ lo siguiente:

(...) quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos **dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.** (Negrillas fuera del texto)

En ese orden de ideas, «la tesis que actualmente impera en la Sección Segunda, en materia de prescripción de derechos derivados del contrato realidad (o relación laboral encubierta o subyacente), es que esta tiene ocurrencia, exclusivamente, cuando no se presenta la reclamación del derecho, por parte del contratista, dentro de los **3 años siguientes a la terminación del vínculo** develado como laboral». ¹⁰

2.3.2. Prescripción de oficio en materia contenciosa-administrativa

Ha de comenzar por recordarse que la prescripción «es la institución que, uniendo el tiempo a otros requisitos o presupuestos, produce como efecto la adquisición o la extinción del derecho»¹¹. En tal sentido, el artículo 2512 del Código Civil la concibe como «(...) un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales».

Como se observa, la norma civil distingue dos tipos de prescripción: la adquisitiva y la extintiva; esta última, también conocida como «prescripción en sentido estricto»,¹² es definida por la doctrina como «una causa de extinción del derecho subjetivo cuando éste permanece inactivo e reconocido, es decir, cuando el titular no lo ejercita ni el obligado lo reconoce, durante cierto tiempo». ¹³ En el caso de las acciones judiciales, este tiempo, según el artículo 2535 *ejusdem*, se cuenta «desde que la obligación se haya hecho exigible».

Ahora bien, es común que en algunos escenarios se confunda la prescripción con la caducidad; sin embargo, en materia contencioso-administrativa existen notorias diferencias que hacen distinguir con claridad ambos conceptos. Así, respecto de la prescripción, la jurisprudencia ha dicho que «(...) es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten, bien sea en materia

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 8 de mayo de 2014; radicado: 08001-23-31-000-2012-02445-01, nulidad y restablecimiento del derecho; C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E)

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, radicado 0088-2015, CESUJ2, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, de 9 de septiembre de 2021.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ O'CALLAGHAN, Xavier. *Compendio de derecho civil*. Tomo 1, 4 Edición, EDERSA, 2002.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

adquisitiva o extintiva». ¹⁴ Mientras que, sobre la caducidad, la ha considerado como «(...) el fenómeno jurídico procesal a través del cual el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia». ¹⁵

A este respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ¹⁶ ha reconocido lo siguiente:

El fin de la prescripción es tener extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado; (...) Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular; (...)

Como ya se enunció previamente, esta figura crea una verdadera carga procesal, en tanto que establece una conducta facultativa para el demandante de presentar su acción en el término que le concede la ley so pena de perder su derecho. Su falta de ejecución genera consecuencias negativas para éste, que en principio resultan válidas pues es su propia negligencia la que finalmente permite o conlleva la pérdida del derecho. De allí que si el titular no acude a la jurisdicción en el tiempo previsto por las normas procesales para hacerlo exigible ante los jueces, por no ejercer oportunamente su potestad dispositiva, puede correr el riesgo serio de no poder reclamar su derecho por vía procesal, e incluso de perderlo de manera definitiva.

[...]

A su turno, la Sección Segunda del Consejo de Estado ¹⁷ ha considerado que:

La prescripción se define como la acción o efecto de “(...) adquirir un derecho real o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones prevista por la ley’ o en otra acepción como (...) concluir o extinguirse una carga, obligación o deuda por el transcurso del tiempo” (...)

Lo anterior significa que para el ejercicio de los derechos, el ordenamiento jurídico prevé un tiempo determinado dentro del cual debe solicitarse su ejecución, y si transcurre dicho tiempo y no se solicitó, se traduce en la pérdida de interés para ejercerlo.

Ahora, si bien es cierto que los artículos 2513 del Código Civil y 282 del Código General del Proceso establecen, como una de las características de la prescripción, que el juez no puede reconocerla de oficio, sino que tiene que ser alegada por la parte demandada como excepción, también lo es que el inciso 2.º del artículo 187 del CPACA, norma especial que rige la materia, instituye que, en el proceso contencioso administrativo, es deber del juez de primera o de segunda instancia decidir sobre todas las excepciones que encuentre probadas, aunque ellas no hayan sido propuestas por las partes:

Artículo 187. Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.

¹⁴ Consejo de Estado, sentencia de 8 de mayo de 2014, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E), expediente 08001-23-31-000-2012-02445-01, nulidad y restablecimiento del derecho.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de noviembre 8 de 1999. Exp. 6185. Magistrado ponente: Jorge Santos Ballesteros.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 9 de mayo de 2013. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Expediente 08001-23-31-000-2011-00176-01 (1219-12).

En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no *reformatio in pejus*. [Negrillas fuera del texto]

[...]

En definitiva, con base en análisis normativo y jurisprudencial que antecede, puede concluirse que la prescripción de un derecho sí es posible decretarla de oficio por el juez del proceso contencioso, sin que sea requisito para su estudio que haya sido propuesta por la contraparte, dado que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, en la sentencia definitiva, el juez administrativo debe decidir sobre «las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada», y, por tratarse de una norma especial para esta jurisdicción, prima sobre las reglas generales de otros procedimientos, como lo sería, para este caso particular, el Código General del Proceso.

2.4. Hechos probados

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

2.4.1. Sobre la relación que alega el demandante

i) Entre el 6 de septiembre de 2010 y el 8 de septiembre de 2011, el señor Yonny Adelmo Vásquez Jiménez celebró los siguientes contratos de prestación de servicios con la E.S.E: Hospital Francisco Valderrama de Turbo (Antioquia):

Contrato núm.	Inicio	Finalización	Duración	Objeto
229 de 2010 [fs. 50 al 53]	6 de septiembre de 2010	31 de diciembre de 2010	3 meses y 25 días	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES, POR PARTE DEL CONTRATISTA, EN SU CALIDAD DE MÉDICO PARA EL S.S.O. Y LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL S.S.O. EN LA E.S.E. HOSPITAL FRANCISCO VALDERRAMA DE TURBO Y SUS CENTROS Y PUESTOS DE SALUD ADSCRITOS.
006 de 2011 [fs. 58 al 61]	3 de enero de 2011	8 de septiembre de 2011	8 meses y 5 días	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES, POR PARTE DEL CONTRATISTA, EN SU CALIDAD DE MÉDICO PARA EL S.S.O. Y LAS ACTIVIDADES INHERENTES AL S.S.O. EN LA E.S.E. HOSPITAL FRANCISCO VALDERRAMA DE TURBO Y SUS CENTROS Y PUESTOS DE SALUD ADSCRITOS.

ii) El 9 de septiembre de 2011, el coordinador de Talento Humano de la E.S.E. Hospital Francisco Valderrama de Turbo certificó que el señor Yonny Adelmo Vásquez Jiménez i) fue vinculado mediante contratos de prestación de servicios 229 de 2010 y 006 de 2011, en virtud de la Resolución 1058 de 2010, que en sus artículos 10 y 15 permite este tipo de vinculaciones por un año; ii) cumplió con el Servicio Obligatorio, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.¹⁸

iii) Entre los meses de diciembre de 2010 y septiembre de 2011, el señor Yonny Adelmo Vásquez Jiménez, junto a otros profesionales, fue incluido en el «Cuadro de turnos personal

¹⁸ Folios 67 y 68.

médico» de la E.S.E. Francisco Valderrama como «médico rural por prestación de servicios».¹⁹

2.4.2. En relación con la reclamación en sede administrativa

i) El 16 de enero de 2012, el señor Vásquez Jiménez, mediante derecho de petición dirigido al gerente interventor de la E.S.E. Hospital Francisco Valderrama, solicitó lo siguiente:

(...) el pago de los honorarios médicos correspondientes al mes de agosto de 2011, los nueve (9) días del mes de septiembre de 2011, los correspondientes viáticos de los meses de julio y agosto de 2011. De igual forma el pago de la liquidación, las cesantías y sus correspondientes intereses, pago de primas, vacaciones, el pago de la Seguridad Social Integral y novedades generadas, recargos nocturnos, festivos y compensatorios, todo por el periodo de un (1) año, tiempo en el cual desarrollé mis actividades en dicha institución.²⁰

ii) A través de oficio sin fecha visible, el jefe de la Oficina Jurídica de la E.S.E. Hospital Francisco Valderrama dio respuesta negativa a las peticiones del señor Vásquez Jiménez relacionadas con el reconocimiento de prestaciones sociales y, respecto de los honorarios adeudados, le indicó que los del mes de agosto de 2011 ya le habían sido cancelados, mientras que, para los correspondientes al mes de septiembre, debía, previamente, acreditar el pago de la Seguridad Social.²¹

iii) El 25 de marzo de 2015, el demandante, en ejercicio del derecho de petición, solicitó a la E.S.E. Hospital Francisco Valderrama de Turbo «declarar» la existencia «de un contrato de trabajo realidad del 6 de septiembre de 2010 al 8 de septiembre de 2011», el reconocimiento y pago de salarios mensuales como empleado, así como la cancelación de las demás prestaciones sociales derivadas de la relación laboral y sus correspondientes intereses moratorios.²²

iv) El 17 de abril de 2015, a través de oficio sin número, el gerente de la E.S.E. Hospital Francisco Valderrama negó las peticiones al señor Vásquez Jiménez, en razón de que, según los archivos de la institución, la vinculación que existió entre esta y aquel tuvo carácter contractual «de conformidad con lo preceptuado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 [la cual] no genera prestaciones sociales».²³

2.5. Caso concreto. Análisis de la Sala

El presente recurso de apelación se formula contra la sentencia del 3 de agosto de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, negatoria de las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada contra el oficio sin número de fecha 17 de abril de 2015, a través del cual el gerente de la E.S.E. Hospital Francisco Valderrama de Turbo negó la petición de reconocimiento de una relación laboral y del pago de las correspondientes prestaciones sociales al señor Yonny Adelmo Vásquez Jiménez.

¹⁹ Folios 74 al 105.

²⁰ Folios 69, 70 y 71.

²¹ Folios 72 y 73.

²² Folios 106 al 109.

²³ Folios 110 y 111.

Teniendo en cuenta que los motivos de inconformidad del demandante, en tanto apelante único, se circunscriben a señalar una presunta falta de competencia del tribunal para declarar de oficio la excepción de prescripción, es necesario, para resolver la alzada, dar respuesta al siguiente interrogante.

2.5.1. ¿El juez contencioso administrativo, al momento de dictar sentencia, puede declarar de oficio la excepción de prescripción, o, por el contrario, este medio exceptivo solo procede a petición de parte?

Retomando los motivos de la apelación, la parte demandante manifiesta que el *a quo* no podía declarar la excepción de prescripción sobre los derechos reclamados, por cuanto la entidad demandada no la formuló en el escrito de contestación y, en ese sentido, no puede ser declarada de oficio por ningún juez de la República.

A este respecto, el apelante enfatiza en lo preceptuado por el artículo 282 de la Ley 1564 de 2012,²⁴ bajo el entendido de que los jueces, cuando hallen probados los hechos que constituyan una excepción, deberán reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa.

Pues bien, a propósito, la Sala de Subsección advierte que el problema jurídico planteado encuentra respuesta expresa en la norma especial que regula los procesos de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, esto es, el artículo 184 de la Ley 1437 de 2011, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 187. Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.

En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la *no reformatio in pejus*.

Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas.

Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor. [Negrillas fuera del texto]

Como se anticipó, el anterior precepto se erige como la norma especial que rige la jurisdicción contenciosa-administrativa y, por tanto, es de aplicación preferente, en virtud de lo previsto por el artículo 306 *ejúsdem*, que solo permite la remisión al Código General del Proceso en los aspectos no regulados por la Ley 1437 de 2011.

²⁴ **ARTÍCULO 282. RESOLUCIÓN SOBRE EXCEPCIONES.** En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.

Cuando no se proponga oportunamente la excepción de prescripción extintiva, se entenderá renunciada.

Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, debe abstenerse de examinar las restantes. En este caso si el superior considera infundada aquella excepción resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.

Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario se limitará a declarar si es o no fundada la excepción.

Al tenor de la norma trascrita, a diferencia de lo considerado por la parte recurrente, es evidente que el juez contencioso-administrativo, en este caso el Tribunal Administrativo Antioquia, contaba con la facultad de declarar de oficio la excepción de prescripción, puesto que la ley especial aplicable (Ley 1437 de 2011) así lo permite en caso de encontrarla probada, de tal manera que, aunque en el presente caso la entidad demandada no solicitó su declaración, sí procedía su análisis al momento de proferir sentencia, como en efecto ocurrió.

Por su parte, el artículo 182A, adicionado por la Ley 2080 de 2021 a la Ley 1437 de 2011, en su numeral tercero, respecto de la sentencia anticipada, mantuvo la potestad oficiosa del juez para declarar probada de oficio, en cualquier estado del proceso, la excepción de prescripción.²⁵

Para una mejor comprensión del asunto, es preciso recordar que la Ley 1437 de 2011 prevé la formulación de excepciones previas y de fondo. Las primeras, es decir, las previas, deben ser resueltas en la audiencia inicial y, las de fondo, en la sentencia, por oponerse a la prosperidad de las pretensiones.

En el caso bajo estudio, el *a quo* declaró probada en la sentencia, y de manera oficiosa, la excepción de prescripción, medio exceptivo que no reviste la naturaleza de previa, pero sí de perentoria, en tanto no pretende enderezar o subsanar irregularidades procesales, sino que extingue el derecho reclamado. De hecho, la aludida excepción no se enlista o forma parte de las excepciones previas de que trata el artículo 100 de la Ley 1564 de 2012.²⁶

Ahora bien, recordando que el recurrente alega que, conforme al artículo 282 del Código General del Proceso, al juez administrativo le estaba vetado pronunciarse oficiosamente acerca de la excepción de prescripción, so pena de incurrir en la vulneración de los derechos de igualdad y justicia rogada, así como en los errores de hecho y derecho por aplicación indebida de normas, debe precisarse lo siguiente:

i) La Corte Constitucional, en la sentencia C-576 de 2004, respecto del mismo tema en análisis, determinó lo siguiente: «Conforme al criterio unánime de la doctrina jurídica, las normas especiales prevalecen sobre las normas generales. Así lo contempla en forma general el ordenamiento legal colombiano, al preceptuar en el Art. 5º de la Ley 57 de 1887 que si en los códigos que se adoptaron en virtud de la misma ley se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, “*la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general*”».

²⁵ «Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada: (...)

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.»

²⁶ **ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.

ii) En este contexto, desde el punto de vista de la consagración normativa, se tiene que:

Artículo 187 de la Ley 1437 de 2011	Artículo 282 de la Ley 1564 de 2012
<p>CONTENIDO DE LA SENTENCIA. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.</p> <p>En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la <i>no reformatio in pejus</i>.</p> <p>Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas.</p> <p>Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor.</p>	<p>RESOLUCIÓN SOBRE EXCEPCIONES. En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda. Cuando no se proponga oportunamente la excepción de prescripción extintiva, se entenderá renunciada.</p> <p>Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, debe abstenerse de examinar las restantes. En este caso si el superior considera infundada aquella excepción resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.</p> <p>Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario se limitará a declarar si es o no fundada la excepción.</p>

iii) Del análisis del contenido de los preceptos jurídicos citados, la Sala observa que el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 consagró la facultad al juez administrativo para pronunciarse, sin límite alguno, sobre las excepciones propuestas o no dentro del proceso. En cambio, el artículo 282 de la Ley 1564 de 2012 sí restringió la facultad oficiosa respecto de las excepciones de prescripción, compensación y nulidad relativa.

iv) En consecuencia, según el examen normativo abordado y acudiendo al criterio de especialidad fijado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a partir del artículo 5.º de la Ley 57 de 1887, en el *sub lite* resulta aplicable lo establecido en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto este mismo dispuso, de forma específica y referida al proceso ordinario contencioso-administrativo, la manera en la cual el fallador debe pronunciarse en la sentencia sobre las excepciones probadas, sin que exista justificación legal para que se tenga que acudir a lo preceptuado en el artículo 282 de la Ley 1564 de 2012, en tanto la remisión normativa solo opera cuando la materia no haya sido contemplada en la Ley 1437 de 2011, conforme lo prevé el artículo 306 *eiusdem*.

En ese orden de ideas, el argumento de apelación presentado por la parte demandante no está llamado a prosperar y, en consecuencia, la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, de 3 de agosto de 2017, deberá ser confirmada.

2.6. De la condena en costas

Esta Subsección, en sentencia del 7 de abril de 2016,²⁷ respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 señala que «salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil», hoy Código General del Proceso, y expuso las siguientes conclusiones:

- La legislación varió del C.P.C. al CPACA para la condena en costas de un criterio subjetivo a uno objetivo.
- Toda sentencia «dispondrá» sobre costas, bien sea con condena total o parcial o con abstención.
- Se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso).
- La cuantía de la condena en agencias en derecho se hará atendiendo el criterio de la posición en la relación laboral, pues varía según sea parte vencida, si es el empleador o si es el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura), la complejidad e intensidad de la participación procesal.
- Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas.

Conforme a esa orientación y de acuerdo con la posición fijada por esta Subsección,²⁸ la Sala considera que en este caso no debe imponerse la condena en costas de segunda instancia, toda vez que si bien la parte apelante resultó vencida, la demandada no intervino.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado en casos de contornos análogos, fáctica y jurídicamente, al asunto que ahora es objeto de estudio, y en el acervo probatorio, la Sala concluye que el juez contencioso-administrativo sí está facultado para declarar de oficio la excepción de prescripción, en virtud de lo preceptuado por el Código Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo sobre el particular, razón por la cual debe confirmarse la sentencia de primera instancia. Sin condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por la autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. Confirmar la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, de 3 de agosto de 2017, que negó las pretensiones de la demanda, en el proceso

²⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

²⁸ Se puede ver, entre otras, la sentencia de 14 de julio de 2016, radicado 2013-00270-03 (3869-2014).

de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Yonny Adelmo Vásquez Jiménez contra la E.S.E. Hospital Francisco Valderrama de Turbo (Antioquia), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Sin condena en costas.

Tercero. Devolver el expediente al tribunal de origen y realizar las respectivas anotaciones en el aplicativo Samai.

Notifíquese y cúmplase

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Ausente en comisión

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

CBT