República de Colombia

Tribunal Administrativo de Antioquia

Sala Segunda de Oralidad

Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

MEDELLÍN,

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –LABORAL-
DEMANDANTE	SANDRA YANETH RAMÍREZ VALENCIA
DEMANDADO	E.S.E. HOSPITAL SANTA MARÍA DE SANTA BÁRBARA
RADICADO	05001 33 33 022 2012 00446 01
INSTANCIA	SEGUNDA
DECISIÓN	CONFIRMA AUTO
ASUNTO	PETICIÓN PREVIA

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra providencia del 13 de febrero de 2013, proferida el Juzgado Veintidós Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se rechazó la demanda por no cumplir requisitos de ley.

ANTECEDENTES

1.- La señora Sandra Yaneth Ramírez Valencia, por intermedio de apoderado y haciendo uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en contra de la E.S.E. Hospital Santa María De Santa Bárbara, con el fin de obtener la nulidad del acto administrativo que da por terminado el contrato de prestación de servicios No. 076 de 2012, proferido por la entidad demandada, el reintegro y la declaratoria de que no existió interrupción del vinculo laboral entre la fecha de la desvinculación y la fecha del reintegro efectivo, y que al no existir solución de continuidad en la

relación jurídico laboral se le debe pagar a título de indemnización, todos los sueldos y prestaciones sociales, dejados de percibir desde la fecha de la ilegal desvinculación, 30 de junio de 2012, hasta la fecha del reintegro, incluidas las cotizaciones a la seguridad social integral pagadas en su totalidad por la demandante.

2.- Como hechos que fundamentan la acción, se narra en la demanda que la señora Sandra Yaneth Ramírez Valencia, estuvo nombrada en provisionalidad como auxiliar de enfermería, al servicio de la entidad demandada, entre el 1º de diciembre de 1998 y el mes de enero de 2002.

3.- Manifiesta que en el mes de enero de 2002, una vez la demandante regresó de su licencia de maternidad, fue desvinculada sin motivación alguna, y la entidad demandada procedió a contratarla nuevamente, a través de una presunta cooperativa, cuyo objeto contractual, fue el mismo de la provisionalidad.

4.- El cargo desempeñado por la demandante era de carácter permanente y habitual dentro de la misma entidad demandada, ejerciendo labores propias de enfermería, en jornada de trabajo definida y ordenada por el hospital.

5.- Agrega que, durante el vínculo laboral con el hospital, esa entidad incumplió de afiliarla al sistema de seguridad social integral y tal obligación fue asumida por cuenta propia, aun cuando la demandada, deducía de su salario mensual la retención en la fuente. Asimismo, asegura la demandante que, asumió el pago de pólizas de cumplimiento a favor de la demandada y la compra de los uniformes para laborar.

6.- Asevera que la entidad demandada ha disfrazado una verdadera relación laboral bajo la figura de la prestación de servicios, lo que constituye un atentado contra la realidad y los principios mínimos que rigen el derecho al

trabajo.

7.- Como normas violadas se citan los artículos 1, 2, 3, 6, 9, 25, 29, 53, 122 a 125, 313 a 315 de la Constitución Nacional; Ley 27 de 1992, Decreto 01 de 1984, Ley 80 de 1993, Ley 60 de 1993, entre otras normas concordantes aplicables al caso.

DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

1.- El Juzgado Veintidós Administrativo Oral de Medellín, mediante proveído de 12 de diciembre de 2012, inadmitió la demanda, para que la parte actora en el término de 10 días, procediera a subsanar defectos formales de la demanda, entre los cuales se encuentra:

> *"Deberá señalarse el acto administrativo expreso o ficto donde se haya negado la existencia de la relación legal o reglamentaria y el reintegro al cargo con el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir, con el lleno del procedimiento administrativo en los términos del numeral 2 del artículo 161 del CPACA, por cuanto del acta final anexa a folio 36 no resuelve petición previa alguna al respecto; así mismo frente a dicho acto deberá acreditarse el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial" (folio 43)*

2.- La parte demandante, en escrito de 17 de diciembre de 2012 –fls. 44 y 45- recurre el auto precitado, en el punto transcrito y argumenta que, el acta final que aportó con la demanda, contiene la manifestación de voluntad de la administración expresada en su decisión de dar por terminado el contrato.

3.- Mediante auto de 23 de enero de 2013, el Juzgado resolvió el recurso de reposición y dispuso no reponer el auto inadmisorio, habida cuenta que no obra constancia de donde se solicite dicha pretensión ante la entidad demandada, es decir, no le dio la oportunidad de pronunciarse sobre los salarios y prestaciones sociales solicitadas en la demanda.

Encuentra el *a quo* que la pretensión 1.3 de la demanda, no es consecuencia de la pretensión principal, que es la nulidad del acta final del contrato de prestación de servicios No. 076 de 2012 .

4.- En el mismo auto se otorga 10 días a la demandante para que aporte el acto expreso o ficto donde se haya negado la existencia de la relación legal y reglamentaria y el reintegro al cargo con el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir y el cumplimiento de requisito de procedibilidad sobre ese acto.

5.- La parte actora, mediante escrito de enero 30 de 2013, aporta documento *"agotamiento de la vía gubernativa"*, en el que se anexa solicitud de la demandante, recibida el 08 de enero de 2013 por la E.S.E. Hospital Santa María de Santa Bárbara, en la pretende pronunciamiento de la entidad, sobre la existencia de la relación legal y reglamentaria y el reintegro al cargo con el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir.

6.- De igual forma, aporta la respuesta de esa entidad, con fecha de enero 21 de 2013, en la que se lee:

> *"(…) le manifiesto que de acuerdo con el contenido de su escrito, le recuerdo que en el mes de noviembre de 2012, se surtió una audiencia extrajudicial en la Procuraduría General de la Nación, la cual se declaró fallida por los motivos allí expuestos." (fl. 54)*

7.- Mediante providencia del 13 de febrero de 2013, el Juzgado, rechazó la demanda por no cumplir requisitos, pues el agotamiento de vía gubernativa que pretende hacer valer, se dio con posterioridad a la presentación e inadmisión de la demanda.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, considera el fallador de primera instancia, que:

> *"**Corresponde al actor reclamar** en la vía gubernativa las pretensiones que pretende hacer valer ante la instancia judicial. Así lo manda el privilegio de la decisión previa conforme al cual, por regla general, la administración pública, a diferencia de los particulares, **no puede ser llevada a juicio contencioso si previamente no se le ha solicitado por el administrado una decisión sobre la pretensión que se propone someter al juez**. (…)" –fl. 57-*

RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora apela la providencia del 13 de febrero de 2013, mediante la cual el Juzgado Veintidós Administrativo Oral de Medellín, rechaza la demanda, con el fin de que sea revocada y, en su lugar, se admita la demanda.

Como fundamento de la apelación, manifiesta que, la administración tuvo conocimiento previo de esa pretensión, pues la misma fue objeto de la conciliación extrajudicial.

CONSIDERACIONES

1.- Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a determinar si en el caso concreto, la actora acreditó el requisito de petición previa ante la Administración, donde se hubiere solicitado lo pretendido en la demanda a modo de restablecimiento del derecho y si sobre tal asunto existe acto administrativo.

2.- Consideraciones previas

2.1.- Pretende la demandante, por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, la nulidad del acto administrativo contenido en el acta final del contrato de prestación de servicios No. 076 de 2012, y que consecuentemente se declare la existencia de una relación de carácter legal y reglamentaria, el reintegro a la entidad y el

pago de los salarios, prestaciones sociales y demás sumas a que considera tener derecho en razón de tal vínculo.

2.2.- Observa la Sala que el *a quo* rechazó la demanda de la referencia, por cuanto la actora no acreditó el requisito de petición previa ante la Administración donde se hubiere solicitado lo pretendido en la demanda a modo de restablecimiento del derecho, allegando el respectivo acto expreso o presunto y surtiendo frente al mismo el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, como se le solicitó en auto que inadmitió la demanda.

2.3.- Ahora, si bien la actora en su escrito de demanda pide la nulidad del referido acto –acta final-, lo cierto es que, también reclama el reintegro a la entidad demandada, para lo cual argumenta la existencia de una relación laboral de carácter legal y reglamentario, con el consecuente reconocimiento y pago de sus prestaciones sociales.

Sobre este punto, advierte la Sala que, la nulidad que invoca la demandante, es respecto del acta final que da por terminado el contrato No. 076 de 2012, en la que se lee:

> *"A los treinta (30) días del mes de Junio de* ***2012****, en la E.S.E. HOSPITAL SANTAMARÍA DE SANTA BÁRBARA – ANTIOQUIA, se reunieron las siguientes personas:* ***SANDRA YANETH RAMÍREZ VALENCIA****, en calidad de contratista y* ***LEDIS JOHANA LÓPEZ CARDONA****, Enfermera Jefe, en calidad de interventora, a fin de dar terminación al contrato de la Referencia" –fl 36-*

Mientras que la pretensión 1.3 de la demanda, sobre la cual el *a quo* no encuentra reclamación previa, ni acto administrativo que la fundamente, señala:

> *"1.3. que, también como consecuencia de las anteriores declaraciones, no existió interrupción del vínculo laboral entre la fecha de la desvinculación y la fecha del reintegro efectivo, y que al no existir solución de continuidad en la relación*

> *jurídico laboral se le debe pagar A TITULO DE INDEMNIZACIÓN, todos los sueldos y prestaciones sociales, dejados de percibir desde la fecha de su ilegal desvinculación 30 de junio de 2012, hasta la fecha cuando tenga ocurrencia real y efectiva el reintegro, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social Integral pagadas en su totalidad por la demandante." –fl. 1-*

2.4.- Según la apelante la administración tenía conocimiento previo de la pretensión sobre la existencia de la relación legal y reglamentaria y el reintegro al cargo con el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir, pues fue objeto de la audiencia de conciliación extrajudicial, requisito previo aportado con la demanda.

Bajo esa óptica, la Sala comparte la posición del Juez de Primera Instancia, como quiera que en este caso no existe acto expreso o tácito de la administración que pueda ser demandado mediante la acción de nulidad y restablecimiento, para la pretensión señalada.

3.- Fondo del asunto

La Sala confirmará la decisión del *a quo,* por las siguientes razones:

3.1.- El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contiene dos pretensiones: la de nulidad de un acto administrativo[1] y la de restablecimiento del derecho, para lo cual se exige, de conformidad con el artículo 138 del C.P.A.C.A., que el demandante se crea lesionado *"en un derecho subjetivo amparado por una norma jurídica."*

En un caso idéntico al aquí debatido, el Consejo de Estado, realizó las siguientes consideraciones:

[1] Que procede sólo cuando los mismos hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o falsamente motivados, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiera.

> *"(…) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho exige como presupuesto indispensable que exista una decisión de la administración que modifique, cree o extinga la situación jurídica particular del interesado, o mejor dicho, un acto administrativo que establezca una relación jurídica determinada en relación con sus derechos subjetivos, resulta claro que en este caso no se configura tal requisito, que es necesario para emprender la reclamación haciendo uso de la acción prevista en el art. 85 del C.C.A.*
>
> *En efecto, la actora debió provocar el pronunciamiento de la administración para que ésta, mediante acto administrativo, fijara su posición en relación con los derechos de los que creía gozar, para que, con base en tal manifestación, pudiera acudir a la acción judicial correspondiente, haciendo uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho."* [2]

De conformidad con lo anterior, resulta claro que en sub lite, no existe acto administrativo que se refiera a los derechos invocados en la pretensión 1.3 de la demanda, esto es, la relación legal y reglamentaria, el reintegro a la entidad y el pago de salarios y prestaciones a que cree tener derecho la actora, lo que constituiría requisito indispensable para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, haciendo uso del medio de control previsto en el art. 138 del C.P.A.C.A.

En síntesis, la demandante debió provocar el pronunciamiento de la demandada, para que mediante acto administrativo, estableciera su posición en relación con su petición, para que, con base en ella, la interesada, pudiera acudir a la acción judicial correspondiente, esta es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Pero, se resalta, dicho pronunciamiento debe ser previo al ejercicio de la acción judicial.

Así las cosas, en el *sub judice*, no se acredita que la demandante haya formulado petición a la entidad demandada, pues, no existe en el expediente ni prueba de la petición previa sobre el derecho que se discute, ni acto administrativo que se refiera al mismo.

---

[2] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Magistrado Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda. Sentencia del 26 de febrero de 2004. Radicado: 05001-23-31-000-1996-0729-01(0792-02)

Sólo cuando el *a quo* solicitó a la actora la decisión previa sobre la pretensión de la existencia de la relación de carácter legal y reglamentaria, el reintegro a la entidad y el pago de los salarios, prestaciones sociales y demás sumas a que considera tener derecho en razón de tal vínculo, la interesada acudió a la administración con la intención de provocar una decisión en ese sentido. Lo que no es de recibo, pues como se estableció en párrafos precedentes, esa manifestación, debe ser previa a la acción judicial, y así lo entendió el fallador de primera instancia, que ante la falta de petición previa y acto administrativo anulable, decidió rechazar la demanda.

3.2- Ahora, podría pensarse que no es necesario provocar la decisión previa si la pretensión se formulara como una pretensión de carácter contractual que buscara la declaración de nulidad del contrato de prestación de servicios o una equivalente como la de simulación con su consecuente pretensión de indemnización, pero la actora no formula pretensión alguna en ese sentido.

En consecuencia, no puede la Sala apartarse de las manifestaciones contenidas en la demanda y en la apelación, así que de una interpretación racional de ellas, encuentra acertada la posición del *a quo.*

Por lo señalado, procederá la Sala a confirmar la decisión apelada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, obrando en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. SE CONFIRMA el auto No. 039 del 13 de febrero de 2013, expedido por el Juzgado Veintidós Administrativo Oral de Medellín, mediante el cual rechazó la demanda por falta de requisitos.

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –LABORAL-
DEMANDANTE	SANDRA YANETH RAMÍREZ VALENCIA
DEMANDADO	E.S.E. HOSPITAL SANTA MARÍA DE SANTA BÁRBARA
RADICADO	05001 33 33 022 2012 00446 01

SEGUNDO. Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se estudió y se aprobó en Sala de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

GONZALO JAVIER ZAMBRANO VELANDIA

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ