

Radicación n.º 65348

## **GIOVANNI FRANCISCO RODRÍGUEZ JIMÉNEZ**

**Magistrado ponente**

**SL3778-2019**

**Radicación n.º 65348**

**Acta 31**

Bogotá DC, (10) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Decide la Corte el recurso de casación interpuesto por **JULIA SALAMANCA GONZÁLEZ**, contra la sentencia proferida el 28 de junio de 2013 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Descongestión Laboral, en el proceso ordinario que le sigue a la **NACIÓN, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**; la **NACIÓN, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA; BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA** y **FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS**, al que se vinculó como litisconsorte necesario a **BOGOTÁ DC**.

### **ANTECEDENTES**

Pretendió la demandante que se declare que entre ella y la Fundación San Juan de Dios existió un contrato de trabajo a término indefinido de carácter privado, sin interrupción, desde el 16 de agosto de 1996 hasta el 23 de agosto de 2006, fecha en que fue declarada insubsistente; que desempeñó el cargo de auxiliar de enfermería; que percibía una remuneración básica mensual de \$458.903, más \$22.945, \$20.160 y \$53.400, por concepto de, en su orden, primas de antigüedad y de alimentación y, subsidio de transporte, para un total de \$555.408, para el año 2006; que tiene derecho a las prestaciones sociales pactadas en las convenciones de junio de 1982, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996 y 1998, entre la Fundación San Juan de Dios y Sintrahosclisas y; que existió sustitución patronal entre la fundación y las restantes demandadas.

Solicitó que las pasivas fueren condenadas solidariamente al pago total de los de septiembre de 2005 al 23 de agosto de 2006; que estas sumas se deberán actualizar desde el año 2000 en un 18.5% pactado en la convención colectiva celebrada el 26 de marzo de 1988. También (excepto la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público), al pago de la prima proporcional de navidad del año 2006, la de antigüedad y vacaciones; cesantías y sus intereses; indemnización moratoria y; la sanción por retardo en la cancelación de los intereses a las cesantías.

Como fundamento de sus pretensiones expresó que la Fundación San Juan de Dios era una entidad privada, cuyos estatutos y reglamentos aparecen consagrados en los Decretos 290 y 1374 de 1979 y 371 de 1998, y su actividad consistía en la prestación de servicios de salud; que laboró para la fundación en el Hospital Materno Infantil del 16 de agosto de 1996 hasta el 23 de agosto de 2006, desempeñando el cargo de auxiliar de enfermería diurna, y que con anterioridad, laboró ininterrumpidamente durante 28 días; que es beneficiaria de las convenciones colectivas de trabajo suscritas entre la Fundación San Juan de Dios y Sintrahosclisas; que no le efectuaron aportes a salud y pensiones y; que no se le hizo el incremento del 18.5% pactado convencionalmente.

Dijo que el Consejo de Estado mediante sentencia de fecha 8 de marzo de 2005, decretó la nulidad de los Decretos 290 y 1374 de 1979, y 371 de 1998, en cuyo fallo se determinó que la Fundación San Juan de Dios desaparecía como entidad privada, asumiendo la Beneficencia y el Departamento de Cundinamarca el manejo y propiedad de los Hospitales Materno Infantil y San Juan de Dios; que la fundación dejó de tener sustento jurídico y se impuso su liquidación, la que fue ordenada por el Gobernador de Cundinamarca mediante los Decretos del 21 y 30 de 2006; que el Ministerio de la Protección Social, desde 1999, intervino financiera, administrativa, científica, asistencial y laboralmente a los mencionados hospitales.

Las demandadas se opusieron a las pretensiones. Esto dijeron:

La Nación - Ministerio de la Protección Social, no admitió la naturaleza privada de la Fundación San Juan de Dios, dada la nulidad de los Decretos 290 y 1374 de 1979, y 371 de 1998 por el Consejo de Estado. Aceptó la actividad que tenía la fundación, la intervención de que fue objeto esa entidad y el agotamiento de la vía gubernativa. Indicó que la demandante no laboró para el Ministerio y desconoce su hoja de vida y la vinculación laboral.

Propuso las excepciones que llamó: falta de jurisdicción, falta de legitimación por pasiva e inexistencia de la obligación.

La Fundación San Juan de Dios en liquidación indicó que no era cierto lo atinente a su naturaleza privada, precisando las mismas razones que el Ministerio de la Protección Social. Aseveró que la actora tuvo un vínculo laboral con la fundación para prestar sus servicios en el Hospital Materno Infantil mediante la Resolución n.º 379 de 1996, ostentando la calidad de empleada pública de libre nombramiento y remoción, en el cargo de auxiliar de enfermería hasta el 23 de agosto de 2006, fecha en que fue declarada insubsistente a

través de la Resolución n.º 333 de ese año.

Admitió la existencia de las convenciones colectivas, aclarando, que las mismas no tienen aplicación ni validez, toda vez que la «Fundación San Juan de Dios (hoy en liquidación)», es un establecimiento público del orden departamental. Afirmó, que pagó todos los salarios, prestaciones sociales y aportes al Sistema de Seguridad Social en pensiones, por medio de la Resolución 2397 de 2007, la que fue adicionada mediante la n.º 191 de la misma anualidad. Explicó, que la accionante en calidad de empleada pública no podía ser beneficiaria de las convenciones colectivas de trabajo y, en consecuencia, tampoco tenía derecho al pago de prestaciones convencionales.

Presentó las excepciones de buena fe, pago, cobro de lo no debido, prescripción y compensación.

El Departamento de Cundinamarca aceptó la naturaleza privada de la Fundación San Juan de Dios y su actividad principal, lo que ratificaba que no contrajo ninguna obligación con la demandante. Admitió la nulidad de los decretos que le dieron vida jurídica a la mencionada entidad, el agotamiento de la vía gubernativa, la orden de liquidación y su intervención.

Formuló las excepciones que llamó falta de legitimación en la causa para ser demandada, cobro de lo no debido, inexistencia de la obligación, inexistencia de relación causal entre el Departamento de Cundinamarca y la demandante e inexistencia de sustitución patronal, de subrogación de obligaciones contraídas por la Fundación San Juan de Dios, y de la solidaridad del Departamento de Cundinamarca en el pago de dichas obligaciones.

La Beneficencia de Cundinamarca aceptó el agotamiento de la vía gubernativa, la nulidad de los Decretos 290 y 1374 de 1979 y 371 de 1998, por parte del Consejo de Estado; la orden de liquidación de la fundación y su intervención. Explicó, que la declaratoria de nulidad de los mencionados actos administrativos, no puede derivar responsabilidad para la entidad por las obligaciones que contrajo la Fundación San Juan de Dios.

Propuso las excepciones que llamó falta de legitimación en la causa por pasiva y cobro de lo no debido.

La Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público dijo que no le constaban los hechos, ateniéndose a lo que resultara probado en el proceso. Preciso, que la actora no sostuvo ninguna relación laboral con él.

Presentó las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de relación laboral y de solidaridad.

Bogotá DC admitió que la Fundación San Juan de Dios contaba con personería jurídica. Señaló que los Decretos 290 y 371 de 1979, y 371 de 1998, fueron declarados nulos, y que la fundación era un establecimiento público del orden departamental.

Formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, en relación con Bogotá DC, cobro de lo no debido, inexistencia de las obligaciones demandadas, prescripción y, buena fe.

## **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Séptimo Laboral de Descongestión del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia del 19 de diciembre de 2012, absolvió a las entidades demandadas de las pretensiones de la demanda. Condenó en costas al extremo activo.

## **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Única de Descongestión Laboral, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, mediante sentencia del 28 de junio de 2013, confirmó el fallo de primera instancia.

Consideró que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si la actora detentó la calidad de empleada pública, como consecuencia de los efectos de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, o si por el contrario la naturaleza del vínculo se rigió por las disposiciones propias de los trabajadores privados.

Dijo que era determinante el análisis del efecto que en el tiempo produjo lo resuelto en la sentencia de fecha 8 de marzo de 2005, proferida por el Consejo de Estado, mediante la cual se declaró la nulidad de los Decretos 290 y 1374 de 1979, y 371 de 1998, y para ello, era necesario remitirse a la sentencia CC SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional; providencia que refirió que si bien es cierto que con la declaratoria de nulidad de los mencionados actos administrativos la Fundación San Juan de Dios perdió la naturaleza jurídica privada que ostentaba y se produjo un cambio sustancial en esta entidad y sus filiales como establecimientos de beneficencia públicos del orden departamental, no era menos cierto que tal circunstancia no podía vulnerar los derechos laborales consolidados durante la relación laboral que unió a la demandante con la Fundación San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, al menos hasta la data en que cobró ejecutoria la sentencia del Consejo de Estado. Citó y transcribió apartes de la sentencia CSJ SL 22649, 31 may. 2004, la que dijo fue reiterada en la CSJ SL 32340, 3 abr. 2008.

A renglón seguido, expresó, que se encontraba acreditado que la relación laboral que unió a la accionante con la fundación se inició a través de un contrato a término indefinido que tuvo su origen el 16 de agosto de 1996 y que finalizó el 23 de agosto de 2006, a través de la Resolución n.º 333 de esa misma calenda, y que en ese sentido debía resaltarse, que:

*[...] la sentencia del Consejo de Estado del 8 de marzo de 2005 tiene efectos ex tunc, es decir, que los mismos se retrotraen a su expedición, con la limitante de que no se puede desconocer derechos laborales consolidados, cuando los mismos han entrado al patrimonio de la actora, no obstante ha quedado establecido*

que esa condición de trabajador particular se mantuvo sólo hasta el 23 de agosto de 2006, es decir, con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia de 8 de marzo de 2005 proferida por el H. Consejo de Estado.

De acuerdo con lo anterior, resulta palpable, que con posterioridad a la sentencia proferida por el Consejo de Estado el día 8 de marzo de 2005, continuó prestando servicios a la FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS en el INSTITUTO MATERNO INFANTIL, motivo por el cual, corresponde concluir, que ya para esa época, al detentar la calidad de establecimiento público, la demandante ejerció su cargo en calidad de empleada pública, sin que pueda predicarse la existencia de una situación jurídica concreta antes de la ejecutoria de la sentencia calendada el 8 de marzo de 2005 por parte del Consejo de Estado, pues tal ejecutoria se dio el día 14 de junio de 2005.

Señaló, que, como consecuencia de lo anterior, era pertinente destacar, que el artículo 26 de la Ley 10 de 1990, mediante la cual se organiza el sistema nacional de salud, contiene las reglas relativas a la clasificación de empleos, preceptiva de la que reprodujo su tenor literal, para luego concluir:

*De conformidad con la regla expuesta huelga indicar que como quiera que se encuentra acreditado que la demandante desempeñó el cargo de Auxiliar de Enfermería Diurna, es posible inferir, que tal cargo no se encuentra destinado al mantenimiento de la planta física de la fundación o de servicios generales en la misma institución, por consiguiente es posible concluir la calidad de empleada pública de la demandante, de acuerdo con lo normado por el artículo 26 de la Ley 10 de 1990, acreditación que impide el análisis de las reclamaciones laborales derivadas del contrato de trabajo alegado en demanda.*

*De lo expuesto, se aviene la absolución de las demandadas, en el entendido de que la jurisdicción laboral en su especialidad laboral conoce de los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo. Lo anterior, advirtiendo la Sala que la competencia de que trata el artículo 2 del CPTS, modificado por la Ley 712 de 2001, artículo 2°, se determina por la afirmación de la existencia de un contrato de trabajo propuesta por la parte actora al inicio del juicio, por lo que se dispondrá la confirmación de la sentencia impugnada, al no haberse encontrado configurada una situación jurídica concreta con antelación a la sentencia proferida por el Consejo de Estado calendada el día 8 de marzo de 2005, que le asignó la calidad de establecimiento público del orden departamental a la FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS.*

## **RECURSO DE CASACIÓN**

Interpuesto por la demandante, concedido por el Tribunal y admitido por la Corte, se procede a resolver.

### **ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN**

Solicitó que la Corte case la sentencia del *ad quem*, y en sede de instancia, revoque el fallo del *a quo*, y se concedan las pretensiones de la demanda.

Con tal propósito formuló tres cargos, que fueron replicados, de los que se estudiarán conjuntamente el segundo y el tercero, por estar orientados por la misma vía, complementarse y perseguir el mismo fin.

### **CARGO PRIMERO**

Lo planteó, así:

*Acuso la sentencia [...], por la causal primera del Art. 60 del Decreto Extraordinario 528 de 1964, que modificó los Arts. 87 del C.P. T. y S.S. 7° de la Ley 16 de 1969 (i) de ser violatoria por la vía directa, (ii) en la modalidad de interpretación errónea del Art. 66, el Art. 84 (subrogado por el Decreto extraordinario 2304 de 1989 en su Art. 14), y en concordancia con el Art. 175 del C.C.A., a la aplicación indebida del Art. 26 de la Ley 10 de 1990, y del Art. 5° del Decreto 3135 de 1968, (iii) violaciones medios que condujeron a la (iv) infracción directa de las siguientes disposiciones de carácter sustantivo: El Art. 5° del Decreto 3130 de 1968 y de los Arts. 3°, 4°, 5°, 9°, 13, 14, 16, 22, 23, 51, 53, 55, 61, 140, 353, 354, 356, 374 numeral 2°, 416, 467, 468, 470, del C.S.T., también existió violación fin (por infracción directa) de las siguientes disposiciones constitucionales: Arts. 29, 53, 58 y 228. De igual forma se violó por infracción directa la ley 524 de 1999 que aprobó el Convenio 154 de la O.I.T., el Art. 5° del Decreto 3130 de 1968.*

En la demostración del cargo, la censura dijo en síntesis, que el *ad quem* interpretó erróneamente los efectos de la sentencia de fecha 8 de marzo de 2005, emanada del Consejo de Estado que declaró la nulidad de los Decretos 290 y 374 de 1979, y 371 de 1998, a través de los cuales se creó y reglamentó la Fundación San Juan de Dios, en cuanto extendió de manera absoluta los efectos *ex tunc* de esa providencia, aún respecto de una relación que terminó el 23 de agosto de 2006, y así consideró que se producen desde el momento en que se expidieron los actos anulados, por lo que las cosas debía retrotraerse al estado en que se encontraban antes de su expedición, es decir, que el

Hospital Materno Infantil, pasaba a su condición primigenia de institución de salud del orden departamental de propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca.

Explicó, que el Tribunal interpretó equivocadamente el artículo 66 del CCA, el cual establece «[...] que los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados [...]», toda vez que existen abundantes pronunciamientos jurisprudenciales que infirman el aserto del *ad quem* y, que, por el contrario, son plenamente válidos aquellos efectos que se refieren a situaciones jurídicas particulares consolidadas bajo el imperio del acto administrativo anulado.

Relató la situación jurídica de la Fundación San Juan de Dios, para luego agregar, que:

*Pero no solo la FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS durante la vigencia de los Decretos 290 y 1374 de 1979 y el Decreto 371 de 1998, desarrolló su objeto como una entidad de derecho privado, sino que también la totalidad de su personal de empleados era vinculada a través de contratos de trabajo, regidos por la legislación laboral sustantiva. Es así como tenía un Sindicato de Trabajadores denominado SINTRAHOSCLISAS, con quien suscribió Convenciones Colectivas de Trabajo, las cuales registran la nota de depósito, regidas todas ellas por el Derecho Laboral Colectivo, las que están limitadas por la ley en el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, para aplicar a personas que tengan la calidad de empleados públicos, dentro de una entidad de tal índole, aclarándose que por la calidad de labores desarrolladas por la demandante inicial (Auxiliar de Enfermería), no puede ser catalogada como trabajadora oficial. En tales Convenciones, la primera de las cuales suscrita en junio del año 1982, y depositada conforme a la ley, que empezó a regir el 1° de enero de 1982, así como de las posteriores Convenciones Colectivas de Trabajo de enero de 1984, 23 de abril de 1986, 7 de marzo de 1988, 27 de febrero de 1990, 26 de febrero de 1992, 12 de mayo de 1994, 21 de febrero de 1996 y 26 de marzo de 1998, los trabajadores adquirieron varias prestaciones extralegales como son pensión a los 20 años de servicio a cualquier edad, prima de antigüedad, prima de vacaciones, prima de antigüedad u ordenanza, auxilio de alimentación, prima de riesgo, auxilio funerario y de calamidad, auxilio de estudio, prima de pescado, etc., prestaciones estas que solo existen en el ámbito privado y que de establecerse en el sector público, siempre son reconocidas a través de actos administrativos, existiendo también respecto de sus Sindicatos los límites de que trata el Art. 416 del C.S.T. para los empleados públicos, quienes no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar Convenciones Colectivas de Trabajo.*

Aseguró, que las Convenciones Colectivas de Trabajo suscritas entre la Fundación San Juan de Dios y Sintrahosclisas, establecen el carácter privado del vínculo laboral, como en la correspondiente al año 1982 en su artículo 5°, y la del año 1986 en su artículo 2°, que estipuló el carácter jurídico que tenían los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios.

Manifestó, además, que:

*El fallo del Consejo de Estado del 8 de marzo de 2005, no fue el único pronunciamiento administrativo, atendiendo a que por ejemplo, la Sala de Consulta y Servicio Civil en fecha 20 de octubre de 1986 con la ponencia del Doctor GONZALO SUÁREZ CAJAL, en consulta del entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social sobre los interrogantes: "¿La Fundación San Juan de Dios es una entidad de derecho público o por el contrario, se trata de una entidad de derecho privado?, y las personas que prestan sus servicios en la Fundación San Juan de Dios son o no trabajadores particulares?", contestó en la parte pertinente, lo siguiente: "Como son personas jurídicas de derecho privado, sometidas a las disposiciones de la ley 3130 de 1968) el precedente razonamiento permite a la Sala responder a la pregunta de la consulta, rectificando su concepto del 14 de mayo de 1985 y, diciendo que, en concordancia con el decreto 290 de 1979, proferido por el Presidente de la República, y en concordancia con la Constitución Nacional, con el decreto 3130 de 1968, y con el decreto 054 de 1977, la Fundación San Juan de Dios es una entidad de utilidad común, una persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, que está sometida a las normas de derecho privado vigentes para este tipo de entidades, y que, como es propio de estas instituciones, está sometida a la inspección de la República conforme al ordinal 19 del artículo 120 de la Constitución Nacional".*



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Normograma del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA  
n.d.  
Última actualización: 30 de agosto de 2024 - (Diario Oficial No. 52.847 - 13 de agosto de 2024)

