



*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Sala de Decisión No. 3*  
*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, junio catorce (14) de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: **Ana Teresa Miguez de López**

Demandado: Policía Nacional

Expediente: 15001-33-33-015-2016-00313-01

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por las partes, contra la **sentencia** de primera instancia proferida el **13 de octubre de 2017**, por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, que **accedió parcialmente** a las pretensiones de la demanda presentada por la señora Ana Teresa Miguez de López contra la Policía Nacional.

**I. ANTECEDENTES.**

**1.1. Demanda. (fls. 2 a 27 c.1).**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Ana Teresa Miguez de López, a través de apoderado judicial, pidió declarar la nulidad del **Oficio N° S-2016-015850/DISAN ASJUR de 3 de marzo de 2016** (fls. 28 y 29), expedido por el Director de Sanidad de la Policía Nacional, que **negó** la solicitud de reconocimiento de una relación laboral y el pago de prestaciones sociales.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó:

- \* Declarar que entre la Policía Nacional y la señora Ana Teresa Miguez de López, Bacterióloga, existió una relación laboral que cobró vigencia entre el 09 de octubre de 2000 y el 30 de septiembre de 2015, periodo en el cual se desempeñó como Bacterióloga en el Área de Sanidad de la Clínica de la Policía.

- \* *Que se reconozca, liquide y ordene el pago de los derechos salariales y prestacionales a que tenía derecho durante el tiempo en que cobró vigencia la relación de trabajo antes referida y, en particular:*
  - *Salarios, cesantías, intereses a las cesantías, sanción por el no pago de los intereses a las cesantías, vacaciones, primas de todo orden, bonificaciones e intereses reconocidas a los empleados de planta de la entidad demandada, que tenían un cargo equivalente, teniendo como base el valor del salario reconocido en dichos cargos.*
  - *Ordenar el pago de las sumas que tuvo que cancelar por concepto de aportes al sistema general de seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, durante el tiempo en que cobró vigencia la relación laboral, por tratarse de una obligación compartida entre empleador y trabajador.*
  - *Ordenar la devolución de las retenciones en la fuente practicadas en exceso desde el año 2000 hasta el año 2012.*
  - *Ordenar el pago de la indemnización de que trata el artículo 2 de la Ley 244 de 1995, subrogado por el art. 5 de la Ley 1071 de 2006, desde el 30 de septiembre de 2015 el día en que se verifique el pago real y material de las cesantías adeudadas.*
  
- \* *Que la condena sea debidamente indexada desde la fecha en que se causó hasta que se haga efectivo el pago.*
- \* *Que se declare que no existió solución de continuidad durante el tiempo de prestación personal de los servicios profesionales de la demandante.*
- \* *Que la sentencia sea cumplida en los términos del artículo 192 del CPACA.*
- \* *Que se condene en costas a la entidad demandada.*

*Señaló como hechos relevantes los siguientes:*

- \* *La señora Ana Teresa Miguez de López, prestó sus servicios personales como bacterióloga a la Policía Nacional, en el Área de Sanidad de Boyacá, mediante contratos sucesivos de prestación de servicios<sup>1</sup> desde el 09 de octubre de 2000 hasta el 30 de septiembre de 2015.*

---

<sup>1</sup> *Refirió como contratos celebrados los siguientes: 20302 de 2000, 20483 de 2000, 18-7-20122 de 2001, 18-7-20238 de 2001, 18-7-20479 de 2001, 18-7-20079 de 2002, 18-7-20329 de 2002, 18-7-20135 de 2003, 18-7-20050 de 2004, 18-7-20109 de 2005, 18-7-20456 de 2006, 18-7-20082 de 2006, 18-7-20039-07 de 2007, 18-7-20210-07 de 2007, 18-7-20020-08 de 2008, 18-7-20037-09 de 2009, 18-7-20003-10*

- \* *La demandante prestó sus servicios a la entidad demandada por más de 15 años, de lunes a viernes, en jornadas inicialmente de 8 horas diarias (44 semanales) y, luego de 4 horas (22 semanales), sin perjuicio de la permanente disponibilidad ante urgencias o necesidad del servicio.*
- \* *Las funciones y actividades atendidas por la accionante implicaron alto grado de subordinación respecto de la Jefatura de la Clínica Regional Tunja y la Jefatura del Área de Sanidad Boyacá; quienes le impartían órdenes permanentemente en cuanto las actividades que debía desarrollar.*
- \* *Como contraprestación por los servicios personales prestados a la Policía Nacional entre 01 de enero de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2011, la demandante recibía un pago mensual fijado por la entidad.*
- \* *El 30 de septiembre de 2015, terminó el contrato 95-7- 20092-15 y, en consecuencia, la relación entre la entidad y la accionante. No obstante las funciones y actividades a su cargo, continuaron desarrollándose por parte de los funcionarios de planta y contratistas de la institución, comoquiera que resultan indispensables para la prestación del servicio de salud.*
- \* *El 12 de febrero de 2016, presentó a la entidad demandada la reclamación de pago de prestaciones sociales y seguridad social en virtud de la relación laboral; sin embargo, fue resuelta desfavorablemente mediante oficio No. S-2016-015850/DISAN ASJUR.*

Como **normas vulneradas y concepto de violación** señaló los artículos 1, 2, 6, 13, 25, 29, 53, 83, 121, 122, 123 y 209 de la Constitución Política; el artículo 32 de la Ley 80 de 1993; el Decreto 1335 de 1990, el Decreto 1569 de 1998, el Decreto 1569 de 1998, la Ley 443 de 1998, el Decreto Ley 1950 de 1973, el artículo 2 del Decreto Ley 2400 de 1968 modificado por el artículo 1º del Decreto 3074 de 1968, el numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Sostuvo que en la relación de la señora Ana Teresa Miguez de López con la entidad demandada, se encuentran acreditados los elementos de la relación laboral, es decir, la prestación personal de servicio, una remuneración correlativa y la subordinación o dependencia, por lo cual, en virtud del principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formas, con independencia de la denominación que le hayan dado

---

de 2010, 18-7-20002-11 de 2011, 18-7-20015-12 de 2012, 18-7-20007-13 de 2013, 18-7-20006-14 de 2014, 18-7-20287-07-2014 y 95-7-20092-15.

*a la referida relación, la misma reviste carácter laboral. Así, comoquiera que en ningún momento la trabajadora contó con autonomía e independencia para el desarrollo de sus funciones, se desvirtúa la presencia del elemento principal del contrato de prestación de servicios.*

*Aseguró, que los múltiples contratos de prestación de servicios suscritos durante más de 8 años, con desarrollo de la misma función, permiten inferir que la contratación no se dio por un término estrictamente necesario, por el contrario, fue prolongada en el tiempo, en oposición al carácter de temporalidad inherente a al contrato de prestación de servicios, máxime si se tiene en cuenta que las funciones ejercidas se enfocaban a satisfacer necesidades propias y permanentes de la administración.*

*Acusó el acto administrativo demandado de falsa motivación, toda vez que al indicar que la relación entre la demandante y la entidad estuvo regida estrictamente por contratos de prestación de servicios que no generan relación laboral alguna entre las partes, no considera la realidad fáctica. En otras palabras, el acto administrativo, parte de un supuesto factico inexistente.*

*Por último, alegó desviación de poder en tanto, a su juicio, la administración actuó en busca de un fin diferente al que en derecho le corresponde, al darle al contrato de prestación de servicios, en la práctica, un alcance y una finalidad que la ley no le otorga, en contravía de sus características de temporalidad, excepcionalidad y autonomía.*

## **1.2. Contestación de la demanda (f. 267 a 282 c.1):**

*La Policía Nacional, por medio de apoderado judicial, contestó la demanda en los siguientes términos:*

*Indicó que la prestación de servicios con las entidades del Estado no constituye per se un título para reclamar los derechos de los que goza un empleado público, más aún cuando por disposición legal, no se puede hacer una aplicación extensiva de los derechos que otorga la condición de servidor público a quienes tienen otra clase de relación con el Estado.*

*Aseguró que el contrato de prestación de servicios fue suscrito conforme a la normatividad contractual vigente, a partir del cual se estableció una relación de tipo independiente para el desarrollo de actividades esporádicas o transitorias por parte de la contratista, las cuales en ningún caso se asemejan a las labores permanentes*

que cumplen los trabajadores de planta de la institución de salud perteneciente a la Policía Nacional, pues estos últimos, son titulares de unas funciones definidas por la norma en el desempeño de un de creación legal.

Señaló que en el caso concreto se trata de un contrato de prestación de servicios profesionales, que no genera el derecho de reclamar el reconocimiento y pago de acreencias laborales o prestaciones sociales, el cual no pierde su esencia y naturaleza por el simple hecho de que la accionante haya tenido que cumplir el objeto del contrato que suscribió en múltiples oportunidades. Sobre el particular, agregó:

*“(...) la presentación de informes y cumplimiento de horarios y demás requerimientos, hacen parte del desarrollo del denominado “poder de insinuación” en virtud del “principio de coordinación” que debe tener un mandante frente a su mandatario sin llegar a confundirlo de ninguna manera con una orden que permita inferir subordinación alguna, pues se trata precisamente de una serie de compromisos adquiridos por parte de la contratista con el contratante en desarrollo y cumplimiento del contrato (...)” (fl. 278)*

Adujo, que en los contratos suscritos por la demandante se señaló expresamente que los mismos no generaban relación laboral ni prestaciones sociales, lo que permite inferir que, por manifestación de voluntad de las partes, se entabló una relación de carácter independiente y autónoma y no una relación laboral como la que se alega.

Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, de 03 de abril de 2003 con ponencia del doctor Jesús María Lemus Bustamante dentro del expediente 832-03 y aseveró que la subordinación invocada por la accionante se enmarca en una simple relación de coordinación y cooperación necesaria para el desarrollo del objeto contractual, pues de lo contrario, el mismo se hubiese convertido en una figura en detrimento del patrimonio del Estado.

Invocó como excepciones: Prescripción y cobro de lo no debido.

## **II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, en sentencia de **13 de octubre de 2017, accedió parcialmente** a las pretensiones de la demanda presentada por la señora Ana Teresa Miguez de López (f. 445 a 457 c.2).

Contrajo el problema jurídico a determinar si el vínculo entre la Policía Nacional y la demandante “se enmarcó en contratos de prestación de servicios conforme al régimen de contratación estatal, o por el contrario, se configuró una relación laboral, generando con ello

*el derecho a reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales reclamadas y que fueron negados mediante el oficio No. S-2016-015850/DISAN ASJUR-1.10 del 03 de marzo de 2016” (f. 447 vto.)*

*Luego de pronunciarse sobre la naturaleza del contrato de prestación de servicios y el contrato realidad, indicó que la carga probatoria en los casos de reconocimiento de relación laboral corresponde exclusivamente al interesado, pues al desvirtuar el contrato de prestación de servicios, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formas, procede en su favor el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales durante el tiempo realmente laborado.*

*Citó la sentencia de unificación de unificación del Consejo de Estado, de 25 de agosto de 2016 dentro del expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-15), promovido por Lucinda María Cordero Causil contra el Municipio de Ciénega de Oro (Córdoba), para citar las reglas frente a las demandas en las que se persigue el reconocimiento de un contrato realidad.*

*Se pronunció acerca de las pruebas documentales aportadas al proceso, el interrogatorio de parte practicado a la demandante y el testimonio de la señora Clemencia Jacqueline Amézquita Zarate, para a continuación, descender al caso concreto y concluir que los contratos de prestación de servicios suscritos por la demandante y la Policía Nacional, encubrieron una verdadera relación laboral, razón que impone la nulidad del acto administrativo demandado. A renglón seguido, consideró:*

*“(i) Los dos primeros elementos de la relación laboral están debidamente acreditados, es decir, la prestación personal del servicio y la remuneración. En efecto, con la pruebas documentales allegadas como las certificaciones obrantes a folios 53 y 54, así como con los contratos obrantes a folios 55 a 184 se comprueba que la señora Ana Teresa Miguez de López, prestó sus servicios para la Policía Nacional desde el año 2000 hasta el año 2015, asimismo, a folios 292 a 307, la entidad demandada acreditó el pago que efectuó para cada una de esas contrataciones.*

*(ii) En lo que tiene que ver con la subordinación, como elemento más importante para desvirtuar los contratos de prestación de servicios y demostrar la existencia de una vinculación laboral disfrazada, se encuentra dentro del plenario que las actividades desempeñadas por la demandante lo fueron sin independencia ni autonomía, con el cumplimiento de un horario y bajo los parámetros fijados en los reglamentos de la entidad demandada.*

*(...)*

*(iii) Para esta instancia está demostrado que el objeto continuo y permanente para el cual se contrató a la señora Miguez de López – prestar sus servicios como bacterióloga -, corresponde a las competencias misionales propias de la entidad accionada, es decir, al giro normal de sus actividades, a la esencia de sus funciones, lo que significa que no podían ser ejecutadas por personas ajeno a su planta de personal...*

(...)

(iv) *En último lugar, debe manifestarse que a la demandante se le proporcionaron los elementos, insumos y herramientas para el desarrollo de sus labores... como si fuera una trabajadora más de esa institución y no de una mera contratista.”(fl. 453)*

*En ese sentido, señaló que se logró descartar la temporalidad y excepcionalidad de las labores ejecutadas por la demandante y, en consecuencia, se encontró acreditada la existencia de una relación de trabajo entre las partes, la cual merece ser cobijada por el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas.*

*Procedió a enlistar los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos por la accionante y adujo que entre la suscripción de uno y otro hubo interrupciones, de allí, que se deba estudiar el tema de la prescripción de forma separada para cada uno de ellos.*

*Refirió nuevamente la sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016 del Consejo de Estado, para indicar que quien pretenda el reconocimiento de una relación laboral con el Estado en aplicación del principio Constitucional de primacía de la realidad frente a las formas, deberá reclamarlo dentro de los tres (03) años siguientes a la terminación del vínculo contractual.*

*Así las cosas, consideró que comoquiera que la señora Ana Teresa Miguez presentó reclamación el 12 de febrero de 2016, el pago de las prestaciones sociales de los contratos anteriores al No. 18-7-20007-2013 del 28 de diciembre de 2013, se encuentran prescritos, regla que no se aplica en lo respectivo al reconocimiento y pago de los aportes a seguridad social.*

*A título de restablecimiento del derecho, precisó que el pago de las prestaciones sociales durante el lapso en que no existió prescripción corresponderá a las mismas que se pagaron a un servidor de planta de la entidad en el cargo de bacterióloga y se basará en los honorarios que se pactaron para cada contrato de prestación de servicios profesionales.*

*De igual forma, ordenó efectuar las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones durante el tiempo de vigencia de los contratos, e indicó que, para efectos de liquidar los aportes, la entidad debía tomar como ingreso base de liquidación los honorarios pactados en los contratos suscritos.*

*Dijo, que no resulta procedente el pago de la indemnización moratoria, en tanto, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el reconocimiento y pago de la mentada sanción solo resulta procedente cuando las cesantías hayan sido reconocidas, de allí, que cuando el derecho a percibirlas se encuentre en litigio, no puede configurarse la sanción por mora en el pago de aquellas.*

*Afirmó que no procede la devolución de las retenciones en la fuente practicadas durante los años 2000 a 2012, comoquiera que responde a una obligación tributaria a cargo de la entidad por cada uno de los pagos que realizó.*

*Por lo anterior, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.*

### **III. RECURSOS DE APELACIÓN.**

*Inconformes con la decisión de primera instancia, los apoderados judiciales de las partes apelaron la sentencia, con fundamento en lo siguiente:*

#### **3.1. Parte demandante (fl. 463 a 484 c.2):**

*Manifestó que no existió rigurosidad en el análisis probatorio realizado por el a quo, comoquiera que en la relación de contratos de prestación de servicios profesionales suscritos entre la demandante y la Policía Nacional, no figura el contrato de prestación de servicios No. 18-7-20335 de 2004 con plazo de ejecución de tres (03) meses, que antecede el No. 18-7-20109 de 2005 y sigue al No. 18-7-20050, documento que resulta trascendente al emitir concepto alguno sobre la prescripción y que fue debidamente allegado al proceso por la accionante.*

*De otra parte, realizó una relación de los contratos aportados con el escrito de demanda, para indicar que la información plasmada en los cuadros insertos en la sentencia de primera instancia, presenta inconsistencias en lo que se refiere a la fecha de terminación de los contratos, pues no corresponden con las plasmadas en los mismos. Así, los supuestos a partir de los cuales se determinó la interrupción de los contratos y la correlativa prescripción de prestaciones sociales, no resultan exactos.*

*En ese sentido, adujo que la sentencia de unificación del Consejo de Estado, citada en el fallo, no hace refiere un término concreto o una fórmula matemática que permita al operador jurídico determinar cuándo se encuentra frente a una relación laboral*

continua o discontinua para efectos de la prescripción y, que en todo caso lo procedente a la luz de tal sentencia, no es decretar la prescripción de las prestaciones sociales, sino excluir del reconocimiento los lapsos de interrupción.

Mencionó que el a quo no efectuó un análisis acerca de si las interrupciones entre uno y otro contrato desdibujan o no su vocación de permanencia en el tiempo. Pues, a su juicio, las interrupciones no pueden entenderse como solución de continuidad comoquiera que fueron razonables e ineludibles en virtud del formalismo que implica la actividad contractual de la entidad.

Citó la sentencia de 09 de abril de 2014, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del expediente 20001-23-31-000-2011-00142-01(0131-13), con ponencia del doctor Luis Rafael Vergara Quintero, para señalar que frente al fenómeno de la prescripción resulta necesario determinar i) si la relación laboral fue continua o discontinua y, ii) la fecha en que se dio por terminada la relación. Al respecto, señaló que el objeto y los términos en que se desarrollaron los contratos de prestación de servicios suscritos por la demandante, en esencia fueron iguales, a partir de lo cual se infiere que se trató de una relación continua, pues desde el punto de visto temporal no existió solución de continuidad. Así pues, la relación de la accionante con la entidad demandada concluyó de manera definitiva el 30 de septiembre de 2015.

Luego, manifestó que la prescripción debe ser analizada bajo los parámetros expuestos por esta Corporación en sentencia de 09 de marzo de 2017 dentro del expediente No. 15001-23-33-000-2015-00858-00, es decir, **“analizando en primer lugar si existieron interrupciones entre los contratos y en segundo lugar si se presentaron o no cambios sustanciales en los objetos contractuales, para establecer si se fragmentó o no la continuidad contractual.”**(fl. 480)- Negrilla y subrayado del texto original- .

A continuación, precisó:

“ a) Que con fundamento en la primacial (Sic) de la realidad en este caso no existió solución de continuidad.

b) Que al no existir solución de continuidad, el término de prescripción debe contabilizarse desde la fecha de terminación de la relación, es decir a partir del 30 de septiembre de 2015 fecha en la cual concluyó el contrato No. 95-7-20092-15 de 2015.

c) Que en el presente caso las excepciones de prescripción y cobre de lo no debido no están llamadas a prosperar pues el término de los 3 años se cumplía el 30 de septiembre de 2018 y la reclamación administrativa se presentó el 12 de febrero de 2016.”(fl. 482)

*Aseveró que debe accederse al pago de las prestaciones sociales correspondientes al periodo del 09 de octubre de 2000 hasta el 30 de septiembre de 2015.*

*Por lo anterior, solicitó: i) se revoque el numeral primero de la sentencia apelada y en su lugar se declaren como no probadas las excepciones propuestas por la demandada y, ii) modificar el numeral cuarto de la providencia, y en su lugar condenar a la demandada a reconocer, liquidar y pagar los derechos salariales y prestacionales a la accionante por el lapso en que cobró vigencia la relación de trabajo.*

### **3.2. Parte demandada (fls. 485 a 492):**

*Manifestó que los procedimientos de vinculación de la demandante a la Institución, en calidad de contratista, se desarrollaron conforme lo dispone la Ley 80 de 1993 para el caso de los contratos de prestación de servicios profesionales.*

*Que la demandante se encontró vinculada a la entidad mediante contratos de prestación de servicios por varios años, pero no por ello adquirió el estatus de servidor público, pues no resulta coherente nivelar a dos personas que se encuentran vinculadas a la entidad de manera diferente, aun cuando ejerzan funciones parecidas o similares. Lo anterior, por cuanto la naturaleza de la vinculación marca una diferencia sustancial.*

*Se refirió al principio de primacía de la realidad sobre las formalidades para señalar que en el caso concreto no puede predicarse la existencia de una relación laboral entre la demandante y la Institución, comoquiera el objeto de los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes siempre fue claro en el sentido de determinar que la prestación del servicio como bacterióloga obedecía a las necesidades del servicio exclusivamente.*

*Indicó que la prestación del servicio contratado en apoyo a la gestión fue realizada por la contratista de acuerdo a una agenda concertada por las partes y en atención a las necesidades de atención en salud de la Clínica de la Policía, pues en ningún momento se impuso por parte de la demandada, un horario determinado. Así pues, la demandante tuvo un margen de discrecionalidad para disponer de su tiempo como profesional.*

*Que, las circunstancias en que se dio la prestación de los servicios por la demandante obedecieron a las obligaciones contractuales fijadas por las partes, quienes en el*

marco de una relación de coordinación entre la contratista y la entidad acordaron la forma de prestación del servicio profesional, lo cual resultaba indispensable para garantizar la atención a los pacientes. No obstante, ello no permite inferir subordinación como elemento de una relación de trabajo.

Sobre los testimonios practicados en el caso concreto, adujo que "... los contenidos de las declaraciones practicadas no resultan concluyentes sobre la existencia de un vínculo de subordinación entre la Institución que represento y la demandante, ya que de ellas no se puede concluir en grado de certeza si la señora Míguez de López cumplía órdenes dado que, la narración de los testigos, da cuenta que las actividades desarrolladas por la demandante se encontraban cobijadas por las directrices trazadas para la prestación del servicio, situación normal en este tipo de vinculación contractual, reafirmando la presencia del principio de colaboración y actividades de coordinación..." (fl. 491), máxime si se tiene en cuenta que en el caso particular de la prestación del servicio de salud, la misma debe efectuarse de manera coordinada y ordenada.

Concluyó que no se lograron acreditar los elementos esenciales de la relación laboral, por lo cual solicitó se revoque en su integridad el fallo de primera instancia y se nieguen las pretensiones de la demanda.

#### **IV. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA.**

En firme el auto que admitió el recurso de apelación<sup>2</sup> y sin que se hubiese presentado solicitud probatoria alguna, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión.

#### **4.3. Alegatos de conclusión:**

##### **4.3.1. Policía Nacional (f. 511 a 513):**

Reiteró los argumentos de defensa planteados en la contestación de la demanda y en el escrito de apelación.

Adicionalmente, citó la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 27 de noviembre de 2003, en el proceso con radicación 50001-23-31-000-1999-0310-01(5719-02), con ponencia de la Consejera Doctora Ana Margarita Olaya Forero y, señaló:

---

<sup>2</sup> Visto a folio 505 del expediente.

*“Para la época de los hechos no estaba reglamentada la convocatoria a concursos para la creación de cargos; que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 faculta a la Administración para celebrar contratos de prestación de servicios con el cumplimiento de los requisitos legales, los cuales se configuraron en el presente caso; las partes desde un inicio pactaron cuál era el vínculo contractual y obraron según los postulados de la buena fe; así que el contrato mencionado no se encontraba incurso dentro de los parámetros de los artículos 1523 y 1519 del Código Civil y como tal, no podría declararse nulo. Además por el hecho de una coordinación entre personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios, no se presenta ninguna subordinación...” (fl. 513)*

#### **4.3.2. Parte accionante (fl. 515 a 541):**

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de alzada.

*Insistió en que para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar tres elementos, cuales son: la subordinación, la prestación personal del servicio y la remuneración, sin embargo, que conforme lo ha indicado el Consejo de Estado, debe probarse especialmente que el contratista que alega la relación laboral, desempeñó una función pública en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que cualquier otro servidor, lo cual, a su juicio logró demostrarse plenamente.*

*Así las cosas, concluyó que en el presente caso existen serios indicios a partir de los cuales se puede concluir que la relación que existió entre la demandante y la Policía Nacional no respondió a un contrato de prestación de servicios sino por el contrario, a un contrato laboral. Así pues, el principio de primacía de la realidad, aplicado al caso concreto, impone el reconocimiento y pago de todas las prestaciones salariales y prestacionales, tal como lo concluyó el juez de primera instancia.*

#### **4.3.3. Ministerio Público: No emitió concepto.**

### **V. CONSIDERACIONES**

*Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia de **13 de octubre de 2017**, proferida por el Juzgado Quince Administrativo Oral de Tunja, dentro del proceso de la referencia.*

*Los aspectos que motivan la apelación contra la sentencia se contraen, en síntesis, a los siguientes argumentos:*

<b>PARTE DEMANDANTE</b>	<b>PARTE DEMANDADA</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No existió rigurosidad en el análisis probatorio realizado por el a quo porque omitió pronunciarse sobre un contrato.</li> <li>2. Los cuadros insertos en la sentencia de primera instancia, presenta inconsistencias en lo que se refiere a la fecha de terminación de los contratos, pues no corresponden con las plasmadas en los mismos.</li> <li>3. Los supuestos a partir de los cuales se determinó la interrupción de los contratos y la correlativa prescripción de prestaciones sociales, no resultan exactos.</li> <li>4. A la luz de la sentencia de unificación del Consejo de Estado lo procedente a la luz de tal sentencia, no es decretar la prescripción de las prestaciones sociales, sino excluir del reconocimiento los lapsos de interrupción.</li> <li>5. El a quo no efectuó un análisis acerca de si las interrupciones entre uno y otro contrato desdibujan o no su vocación de permanencia en el tiempo.</li> <li>6. Las interrupciones no pueden entenderse como solución de continuidad comoquiera que fueron razonables e ineludibles en virtud del formalismo que implica la actividad contractual de la entidad.</li> <li>7. Que el objeto y los términos en que se desarrollaron los contratos de prestación de servicios en esencia fueron iguales, a partir de lo cual se infiere que se trató de una relación continua, pues desde el punto de visto temporal no existió solución de continuidad.</li> <li>8. La prescripción debe ser analizada bajo los parámetros expuestos por esta Corporación en sentencia de 09 de marzo de 2017 dentro del expediente No. 15001-23-33-000-2015-00858-00.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que la demandante se encontró vinculada a la entidad mediante contratos de prestación de servicios por varios años, pero no por ello adquirió el estatus de servidor público.</li> <li>2. Que en el caso concreto no puede predicarse la existencia de una relación laboral toda vez que el objeto de los contratos de prestación de servicios siempre fue claro en el sentido de determinar que la prestación del servicio como bacterióloga obedecía a las necesidades del servicio exclusivamente.</li> <li>3. La prestación del servicio fue realizada por la contratista de acuerdo a una agenda concertada por las partes y en atención a las necesidades de atención en salud de la Clínica de la Policía.</li> <li>4. En ningún momento se impuso por parte de la demandada, un horario determinado.</li> <li>5. Que, las circunstancias en que se dio la prestación de los servicios por la demandante obedecieron a las obligaciones contractuales fijadas por las partes.</li> <li>6. Que los testimonios no son concluyentes sobre la presunta existencia de la relación laboral.</li> <li>7. Concluyó que no se lograron acreditar los elementos esenciales de la relación laboral, por lo cual solicitó se revoque en su integridad el fallo de primera instancia y se nieguen las pretensiones de la demanda.</li> </ol>

Al respecto, la Sala deberá establecer si entre la señora Ana Teresa Miguez de López y el Ministerio de Defensa – Policía Nacional existió una relación laboral, en el tiempo en que aquella estuvo vinculada como bacterióloga de la Secretaría de Salud Departamental mediante contratos de prestación de servicios. En caso afirmativo, se deberá establecer si tiene derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales dejadas de percibir durante los periodos de dicha vinculación.

### **5.1. Cuestión previa - Vinculación de la Nación:**

La demanda fue presentada (fl. 2) y admitida (fl. 252 vto.) contra la Nación-Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.

En este caso se trata de establecer si los contratos de prestación de servicios que celebró la demandante con el **Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá – Área de Sanidad de Boyacá**, encubrían una verdadera relación laboral.

El Área de Sanidad de Boyacá hace parte de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional conforme lo establece la Resolución 3523 de 5 de noviembre de 2009<sup>3</sup>; a su vez, esta es una dependencia del Ministerio de Defensa como lo dispuso el Decreto 4222 de 23 de noviembre de 2006<sup>4</sup>.

Tal como lo dispone el artículo 159 del CPACA, para efectos judiciales, la entidad, órgano u organismo estatal estará representada por el **Ministro**, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

Así las cosas, a esta Sala no le queda duda que la Nación no puede, en manera alguna, ser llamada a un conflicto de índole laboral en el que únicamente intervino el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Departamento de Policía Nacional – Área de Sanidad de Boyacá. En tal efecto, el análisis que acá se hace abordará únicamente la condición demandado de ese Ministerio.

---

<sup>3</sup> ARTÍCULO 37. UNIDADES SATÉLITES DE SANIDAD POLICIAL. Son coordinaciones especiales que no ameritan tren administrativo para ser consideradas Áreas de Sanidad, encargadas de ejecutar a nivel local, los lineamientos que permitan organizar la red de su jurisdicción para brindar servicios de salud en articulación con las unidades policiales del ámbito de influencia

<sup>4</sup> El Decreto 4222 del 23 de noviembre de 2006, modificó parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y en su artículo 2, numeral 8 facultó al Director General para expedir dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la Policía Nacional, delegando de conformidad con las normas vigentes. Además, en su artículo 24, facultó al Director General de la Policía Nacional de Colombia para crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, escuelas, unidades, áreas funcionales y grupos de trabajo, determinando en el acto de creación de éstas, sus tareas, responsabilidades y las demás disposiciones necesarias para su funcionamiento.

Si bien este aspecto no fue objeto de apelación, no lo es menos que tratándose de los extremos procesales, demandante y demandada, no puede la Sala pasar por alto tal circunstancia que se perfila como sustancial.

## **5.2. Del Contrato de Prestación de servicios:**

El numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993<sup>5</sup>, contempla el contrato de prestación de servicios como aquel acto jurídico que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad en los eventos en que no pueden realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

Sus características han sido precisadas por el máximo órgano de cierre en materia de lo Contencioso Administrativo, así:

- “- El contrato versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores, en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia.*
- El objeto contractual lo conforma la **realización temporal** de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad.*
- La **autonomía e independencia** del contratista desde el punto de vista técnico o científico, constituye el **elemento esencial del contrato**.*
- El contratista dispone de **amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual**, delimitada por el plazo y la realización de la labor.*
- **La vigencia del contrato es temporal**. Su duración debe ser delimitada por el tiempo indispensable para realizar el objeto contractual.*
- La actividad puede ser desarrollada por una persona natural o jurídica<sup>6</sup>.”*  
*(Destacado fuera del texto original)*

---

<sup>5</sup> **Artículo 32. De los Contratos Estatales.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

### **30. Contrato de prestación de servicios**

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativa. Sección Segunda. Subsección “A”. C.P.

En efecto, una nota distintiva del contrato de prestación de servicios es que constituye un instrumento para atender funciones ocasionales que no forman parte de las labores asignadas a la entidad o que no puedan ser atendidas por los empleados de planta.

Es así como, el último inciso del artículo 2º del Decreto No. 2400 de 1968 “Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones”, prohíbe la celebración de esta clase de contratos para el desempeño de **funciones permanentes** y ordena la creación de cargos en esos eventos<sup>7</sup>.

Para la Corte Constitucional<sup>8</sup>, esta restricción se adecua a los principios inspiradores de la Carta Política como medida de protección de la relación laboral y para evitar la desnaturalización de la contratación estatal, al preservar el **empleo como la forma general y natural de ejercer funciones públicas**.

## **5.2. Del contrato de prestación de servicios y la relación laboral:**

El numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, contempló que en ningún caso el contrato de prestación de servicios genera relación laboral ni el pago de prestaciones. Sin embargo, se ha considerado que ésta **no** es una presunción de iure que no admite prueba en contrario, sino que faculta al afectado, a demandar por vía judicial el reconocimiento de la existencia de la relación laboral y el pago de las prestaciones a que haya lugar<sup>9</sup>.

Para examinar este aspecto, atendiendo a la evolución jurisprudencial y estimarlo con precisión para el caso concreto, se acude a la sentencia proferida el **29 de enero de 2015** por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, con ponencia de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez dentro del proceso radicado bajo el número 25000-23-25-000-2008-00782-02(4149-13), promovido por Olga Liliana Gutiérrez Galvis contra la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento en Liquidación y otro. Allí se dijo:

---

Dr. Alfonso Vargas Rincón. Radicación número: 68001-23-15-000-2000-03151-01(1043-08). Demandante: María Eugenia Lucena Luna. Demandado: Municipio de El Playón Santander. Sentencia de 21 de octubre de 2011.

<sup>7</sup> Esta disposición fue declarada exequible por la sentencia C-614 de 2009, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Ver entre otras: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “A”. Radicación número: 68001-23-31-000-2009-00588-01(2487-13). Actor: Leonardo Díaz Barragán. Demandado: Departamento Administrativo De Seguridad – DAS. Sentencia de 12 de mayo de 2014. C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

*“El tema del contrato realidad ha generado importantes debates judiciales. Uno de ellos se dio con ocasión del examen de exequibilidad que realizó la Corte Constitucional al numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece la posibilidad de celebrar contratos de prestación de servicios con las entidades del sector público. Después de realizar precisiones constitucionales en materia de contratación estatal, de definir las características del contrato de prestación de servicios y de establecer las diferencias con el contrato de trabajo, la Corte estableció que el ejercicio de tal potestad es ajustado a la Carta Política, **siempre y cuando la administración no la utilice para ocultar la existencia de una verdadera relación laboral personal subordinada y dependiente**<sup>10</sup>.*

*Esta Corporación en fallos como el del 23 de junio de 2005, proferido dentro del expediente No. 0245, C.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante, **ha reiterado la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, como son la prestación personal del servicio, la remuneración y en especial la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.***

*Así las cosas, se concluye que para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar los tres elementos referidos, pero especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando de ésta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales. (...)* (Resaltado fuera de texto original)

La misma Sección en la Subsección “A”, con ponencia del Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, dentro del proceso radicado bajo el número 47001-23-33-000-2012-00016-01(3160-13), promovido por Esteban Paternostro Andrade contra el SENA, en sentencia de **19 de enero de 2015**, dijo:

“(…)

*Por su parte, esta Corporación en varias decisiones<sup>11</sup> ha reiterado la necesidad de que cuando se trata de una relación laboral, se acrediten fehacientemente los tres elementos que le son propios, a saber: **la prestación personal del servicio, la remuneración y en especial, la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.***

*Tal posición se opone a la expuesta en anterior jurisprudencia de esta Sección, en la que se sostuvo, que entre contratante y contratista podía existir una relación coordinada para el desarrollo eficiente de la labor encomendada, que incluía el cumplimiento de un horario y el hecho de recibir instrucciones de los superiores o reportar informes sobre resultados, sin que ello significara necesariamente la configuración del elemento subordinación<sup>12</sup>.*

***En la actualidad se tiene, que para acreditar la existencia de una relación laboral es necesario probar los tres elementos referidos; especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público.***

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-154-97 M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>11</sup> Entre otros, sentencia de 23 de junio de 2005 proferida en el expediente No. 245 con ponencia del Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 18 de noviembre de 2003. Expediente No. 1J-0039. Consejero Ponente Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

*A contrario, se constituye una relación contractual, que se rige por la Ley 80 de 1993 cuando: se pacta la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública; el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada; se le pagan honorarios por los servicios prestados; y, la labor convenida no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados.*

***Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar, que se debe restringir a aquellos casos en los que la entidad pública requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional; porque, si contrata por prestación de servicios, personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que de manera permanente se asignan a los demás servidores públicos, se desdibuja dicha relación contractual.***

*Entonces, cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, inexorablemente se impone el reconocimiento de las prestaciones sociales generadas, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra, que esa relación laboral que se ocultó bajo el manto solapado de un contrato estatal; ello, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 53 de la Carta Fundamental. Con lo que se superó esa prolongada tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados<sup>13</sup>.*

(...)

***Teniendo en cuenta el tratamiento jurisprudencial que se ha dado a los contratos realidad, se concluye en cuanto a su configuración, que constituye requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración respectiva, y en particular, la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega, no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito<sup>14</sup>.*** (Resaltado fuera de texto original)

Así las cosas, el principio de realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el artículo 53 de la Constitución Política<sup>15</sup>, opera

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección A. Sentencia de 17 de abril de 2008. Expediente No. 2776-05. Consejero Ponente Dr. Jaime Moreno García; Sentencia de 17 de abril de 2008. Expediente No. 1694-07. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencias de 31 de Julio de 2008. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia de 14 de agosto de 2008. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 19 de febrero de 2009. Expediente No. 3074-2005. Consejera Ponente Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

<sup>15</sup> ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y

en los eventos en los que, la administración celebra un contrato de prestación de servicios para el ejercicio de funciones propias de un empleado público. En esta medida, no interesa el nombre que se le haya dado al vínculo, sino los hechos que determinan la realización de las actividades contratadas.

Recuérdese que el trabajo goza en todas sus formas de amplia protección en el Estado Social de Derecho, en su triple dimensión como valor, principio rector del ordenamiento jurídico, así como derecho y deber social; por ello, no obstante aparecer formalmente como un contrato estatal, si en su ejecución se configuran los elementos esenciales del vínculo laboral, este debe declararse.

Para demostrarlo, se requiere que el actor otorgue suficientes elementos de juicio dirigidos a desvirtuar la naturaleza contractual en el ámbito de la Ley 80 de 1933, y a determinar que la actividad se realizó de forma personal bajo el cumplimiento de órdenes en cualquier momento respecto al modo, tiempo o cantidad de trabajo y como contraprestación, haya recibido una remuneración o pago.

Una de las características de este vínculo, es que el servicio contratado sea inherente a la entidad y de carácter permanente. Para establecer lo anterior, es posible acudir a los siguientes criterios<sup>16</sup>:

- a. **Criterio funcional:** Hace referencia a que la función contratada está relacionada con las que se deben adelantar en la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución.
- b. **Criterio de igualdad:** Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en la planta de personal de la entidad.
- c. **Criterio temporal:** Está relacionado con que las funciones contratadas son cotidianas y conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, "...o sea que si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente

---

*discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.*

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

*y continuo los servicios de una misma persona, y no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral*<sup>17</sup>.

**d. Criterio de excepcionalidad:** Si la tarea acordada corresponde a actividades nuevas y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades transitorias, corresponde a un contrato de prestación de servicios.

**e. Criterio de continuidad:** Hace referencia a si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios, pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración.

Advertirá la Sala que los anteriores son parámetros que permiten determinar las características del vínculo, pueden presentarse uno o varios, pero no es necesaria la concurrencia de todos.

En sentencia proferida por la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez el **17 de noviembre de 2016** en el proceso radicado bajo el N° 68001-23-33-000-2012-00399-01 (1333-2014) promovido por Juan Fernando Muñoz Pimiento contra el DAS, al analizar las pruebas en el caso en concreto, determinó el carácter permanente de la actividad, así:

*"En el caso concreto, se desvirtuó el carácter temporal de la labor contratada al probarse 1) El criterio funcional, porque la función contratada -de escolta- está referida a las que debía adelantar la entidad pública como propia u ordinaria. 2) No hay temporalidad y excepcionalidad de la labor desarrollada por el actor, porque se trató de una vinculación que sin solución de continuidad se extendió por un poco más de 4 años con la misma persona y con el mismo objeto. 3) El criterio de la continuidad, porque la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, de carácter permanente." (Subrayado del texto original)*

Además de lo anterior, las decisiones del máximo órgano de cierre en materia Constitucional<sup>18</sup> y de lo Contencioso Administrativo<sup>19</sup>, han sido consistentes en destacar que la subordinación es uno de los elementos más importantes para desentrañar de un contrato estatal una relación de índole laboral. Ésta –la

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección "B" Expediente: 25000-23-25-000-2003-00839-011165-2010. Actor: Roberto Alfonso Chaves Vargas. Demandado: Municipio de Fusagasugá

subordinación- se refleja en la potestad del empleador de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada, ejercer poderes disciplinarios o exigir la realización de ciertas actividades, más allá de la simple coordinación de actividades.

La coordinación de actividades requerida para desarrollar de forma adecuada el objeto del contrato de prestación de servicios, implica la sujeción del contratista a ciertas condiciones para su cumplimiento, pero no debe avanzar a una relación de poder y sujeción entre las partes, la cual está descartada en estos eventos.

Esta figura es consecuencia de la obligación de las entidades públicas de vigilar de forma permanente la correcta ejecución de los contratos estatales, en tanto están involucrados recursos públicos y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, así como la efectividad de los derechos e intereses de los administrados<sup>20</sup>. En este ámbito, el contratista, está facultado para supervisar, establecer parámetros, instrucciones o condiciones con el objeto de garantizar la adecuada prestación del servicio contratado.

De ahí que la Ley 80 de 1993 establezca como deberes de los contratistas la colaboración con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto del contrato se cumpla, así como el acatamiento de "...las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan..."<sup>21</sup>. Insistirá la Sala que si la entidad contratante excede estos límites de tal forma, que el contratista quede sujeto a su mando, se desnaturaliza la coordinación de actividades.

Por último, resulta relevante destacar que el reconocimiento de la relación laboral no confiere a quien demanda la condición de empleado público, en tanto ello requiere el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas para el acceso a los cargos públicos.

### **5.3. De la carga de la prueba de la subordinación laboral.**

En casos como el que convoca la atención de la Sala, para demostrar la relación laboral, se requiere que el actor otorgue suficientes elementos de juicio dirigidos a desvirtuar la naturaleza contractual en el ámbito de la Ley 80 de 1993, y a determinar la prestación personal del servicio, la subordinación y dependencia, así como la remuneración.

---

<sup>20</sup> Artículo 3° de la Ley 80 de 1993

<sup>21</sup> Artículo 5, numeral 2°

Sobre el particular, la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia proferida el **8 de junio de 2017** con ponencia de la consejera doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez en el proceso radicado bajo el No. 05001-23-31-000-2011-01141-01(3604-15) promovido por Sergin Alexander Giraldo Ortiz contra el Departamento Administrativo de Seguridad, expuso:

*“(...) Dicha normatividad contempló una presunción iuris tantum, al establecer que en ningún caso estos contratos- entiéndase contratos de prestación de servicios- generan relación laboral ni reconocimiento de prestaciones sociales.*

*Las presunciones generan una de dos situaciones: quien alega la presunción para fundar su derecho desplaza la carga de la prueba en cabeza de su adversario o bien que quien alega la presunción le niegue a su adversario por entero la facultad de acudir a prueba alguna que demuestre la no existencia del hecho decisivo.*

*De esta suerte, las presunciones relevan de la carga probatoria a los sujetos a favor de quienes operan. Una vez demostrado aquello sobre lo cual se apoyan, ya no es preciso mostrar valiéndose de otros medios de prueba lo presumido por la ley. En ese orden, el artículo 166 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 211 de la Ley 1437 de 2011, regula las presunciones establecidas por ley señalando que “... el hecho legalmente presumido se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice.”*

*Así las cosas, la presunción contenida en el artículo transcrito al no tener el carácter de ser iuris et de iure, es decir, de pleno derecho, puede ser controvertida y desvirtuada, de tal manera que, en asuntos como el presente, quien pretenda la declaratoria de existencia de una relación laboral que subyace de la ejecución de contratos de prestación de servicio, con base en el principio consagrado en el artículo 53 de la Carta Superior de la primacía de la realidad sobre las formas, tiene el deber de probanza a fin de poder quebrantar la presunción que sobre este tipo o modalidad de contrato estatal recae. (...)*

*En este orden de ideas, la viabilidad de las pretensiones dirigidas a la declaración de una relación laboral debe encontrar un sustento claro y preciso en la actividad probatoria que la parte demandante dirija a desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida, es decir, probando que el contratista careció de autonomía e independencia en desarrollo del objeto contractual.” (Subrayado fuera de texto original).*

Cuando se discute una relación laboral en virtud de un contrato de prestación de servicios de carácter estatal, la ventaja probatoria que subyace a la presunción, **la estableció el legislador a favor del contratante**, y no como ocurre en el Código Sustantivo del Trabajo en el que quien presta un servicio personal no está obligado a probar que lo hizo bajo la continuada subordinación o dependencia.

Además de lo expuesto, el artículo 88 del CPACA también consagró la **presunción de legalidad** de los actos administrativos que niegan el reconocimiento de la relación laboral, **de manera que a quien demanda, le corresponde probar sus elementos.**

### **5.3. Del contrato de prestación de servicios en el sector salud:**

El máximo órgano de cierre en materia de lo Contencioso Administrativo ha considerado que en el caso de quienes prestan servicios de salud, es procedente la suscripción de contratos de prestación con personas naturales, cuando la actividad no puede ser realizada por el personal de la planta o se requieren servicios especializados.

No obstante, con el objeto de evitar la adopción de conceptos restrictivos que homogenicen todas las causas y desconozca los principios del Estado Social de Derecho, también se ha tenido en cuenta que, si se configuran los elementos esenciales del vínculo laboral, éste debe declararse, circunstancia que impone, estudiar en cada caso la verdadera naturaleza de la relación existente entre la partes.

La Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren en sentencia proferida el 9 de abril de 2014 en el proceso radicado bajo el número 25000-23-25-000-2008-00250-02(0171-12) promovido por Sara Hernández Sánchez contra la ESE Luis Carlos Galán Sarmiento en Liquidación, dijo:

*"(...) Debe precisar la Sala además, que la autonomía e independencia que ostenta el personal médico para aplicar sus conocimientos científicos específicamente a cada caso, no descarta la existencia de una relación de subordinación y dependencia, en tanto dicho elemento puede configurarse en otros aspectos de índole administrativo, como el cumplimiento de horario, la recepción de órdenes en los diversos aspectos que componen la prestación del servicio, el cumplimiento del servicio bajo las mismas condiciones de los demás empleados de planta etc., lo que a su vez supone que tratándose de un verdadero contrato de prestación de servicios, la autonomía e independencia deba abarcar aún los aspectos anteriormente referidos.*

*Así las cosas, debe revisarse en cada caso las condiciones bajo las cuales fueron prestados los servicios en aras de esclarecer bajo el análisis probatorio pertinente, la verdadera naturaleza de la relación existente entre las partes, para no adoptar conceptos que de manera formal y restrictiva, homogenicen las causas propuestas ante esta Jurisdicción, en detrimento del análisis sustancial particular que amerita cada caso." (Resaltado ajeno al texto original).*

Así las cosas, la especialidad de los servicios de salud no excluye por sí sola la posibilidad de la configuración de una verdadera relación laboral, máxime cuando su prestación está a cargo del Estado (Art. 49 CP).

**6. Del caso en concreto:**

*En el plenario obran las siguientes pruebas:*

**a. Documentales:**

- *Derecho de petición presentado por la actora el 12 de febrero de 2016 en el cual solicitó se reconocieran y pagaran los derechos salariales y prestacionales con ocasión de la existencia de una relación laboral (f. 30-39).*
- *Oficio No. S-2016-015850/DISAN ASJUR – 1.10 de 3 de marzo de 2016 expedida por el Director de Sanidad de la Policía Nacional por la cual se contestó el derecho de petición presentado por la demandante -acto demandado- (f. 28 – 29 c.1).*
- *Certificación expedida por la Jefe del Área de Sanidad de Boyacá, acerca de los contratos celebrados con la demandante entre 2000 y 2015 (f. 53-54 vto. c.1 y 365-367 c.2)*
- *Contratos de Prestación y Servicios Profesional y/o Técnicos suscritos entre la Policía Nacional – Dirección de Sanidad – Área de Sanidad de Boyacá y Ana Teresa Miguez de López (f. 55 – 184 c.1)*
- *Citación No. 3288 /YCOMAN de 22 de noviembre de 2000 (f. 185 c.1)*
- *Comunicaciones de iniciación de contratos No. 4292 de 1 de diciembre de 2001 (contrato 17-8-20479) y 4712 de 1 de diciembre de 2002 (contrato 18-8-20329) (f. 186-187 c.1)*
- *Comunicados No. 1492 Y/COMAN-GRUSA de 5 de junio de 2003 (f. 188); No. 2926 de 28 de octubre de 2003 (f. 189 c.1); No. 333 YGRUSA de 2 de noviembre de 2004 (f. 190); sin número de 1 de marzo de 2006 (f. 181); 000379 de 19 de enero de 2011 (f. 192); S-2012-001896 DEBOY-GRUSA-29 de 23 de enero de 2012 (f. 193); S-2013-003262/DEBOY-GRUSA-29 de 4 de febrero de 2013 (f. 194); No. S-2014\_\_/DISAN-ARSAN-DEBOY-29 de 5 de febrero de 2014 (f. 195).*
- *Resolución No. 03523 de 5 de noviembre de 2009 “Por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional” (f. 206-241 c.1)*
- *Copia de pagos realizados a favor de la demandante de las vigencias 2004 a 2015 generadas por el aplicativo SGF-SINCO, en el cual se detalla el pago anual y mensual (f. 292-307 c.1)*
- *CD que contiene el Manual de Funciones y contratos de prestación de*

*servicios suscritos por la demandante (f. 339 c.2 y 371 c.2).*

- *Certificación expedida por el Jefe de Grupo de Contratos Área de Sanidad Boyacá que relaciona las pólizas a nombre de la demandante (f. 368-3269 c.2).*
- *Certificación de 30 de mayo de 2017 expedida por el Responsable Talento Humano Área de Sanidad Boyacá (f. 370 c.2)*
- *Certificación expedida por la Jefe Grupo Talento Humano (E) sin fecha que relaciona la asignación básica y prestaciones del cargo de Bacteriólogo (f. 393 y vto.).*
- *Copia de la Resolución No. 507 de 20 de agosto de 2014 “Por la cual se adopta el manual específico de funciones y competencias para los empleos de la planta de empleados públicos y no uniformados de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional” (f. 394-395 c.2)*
- *CD contentivo del Manual de Funciones – Resolución No. 507 de 2014 (f. 396 c.2).*
- *Oficio No. S-2017 058714 / ARSAN JEFAT- 1.10 de 8 de agosto de 2017 que informa el cargo, el periodo laborado y las funciones de Clemencia Jackeline Amezcua Zarate (f. 407-408 c.2).*

**b. Interrogatorio de parte (CD. f. 350 c.2 Parte 1):**

*La señora Ana Teresa Miguez de López, parte demandante, sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar sostuvo:*

- *Las funciones consistían en atención a usuarios, desde la recepción, los registros correspondientes en los diferentes libros, toma de muestras, procesamiento de las muestras, la emisión de resultados y su entrega y demás situaciones que debían cumplir como asistir a reuniones referentes a la parte médica y la parte administrativa como llevar estadísticas, estar al día en conocimientos y normas establecidas por la Policía; debía prestar servicios en horas de la noche, los fines de semana y festivos (Min. 12:16).*
- *Sobre la planeación del trabajo dijo que en el laboratorio estaban 3 profesionales y una de ellas era la coordinadora quien era la encargada de distribuir los turnos dependiendo del número de horas; se hacía un plan de trabajo semanal, si era en la jornada de la mañana se trabajaba de 7:00 a.m. a 1:00 p.m.; que no podían salir a esa hora porque debían terminar todo lo que correspondía a la jornada sin importar la cantidad. Nunca se estableció una cita previa para los pacientes, por ello, había un horario establecido para las muestras de 7:00 am a 8:30 a.m. (Min. 16:12). En la tarde había otro horario,*

- desde la 1:00 p.m. hasta las 6:00 p.m. y luego otra jornada de 6:00 p.m. hasta el otro día que consistía en estar disponible, no presencial (Min. 19:50).
- Al principio si había una profesional de planta encargada de coordinación y después de su salida, por determinación de Dirección cualquiera podía ser la coordinadora, quien tenía la función de establecer el horario (Min. 22:14).
  - Dijo que recibía órdenes directas de la coordinadora, cuando eran situaciones de otro orden (reuniones, análisis de proveedores sobre reactivos) se recibían del Director de Sanidad de la clínica (Min. 53:37).
  - Laboraba en el laboratorio clínico de la clínica de la policía y les proporcionaban los elementos de primera necesidad (tapabocas, batas, gorros) y les daban batas blancas, pero debían utilizar elementos desechables (Min. 24:42).
  - Labró en el SENA en horas de la noche, haciendo preparación de laboratorio clínico, pero en 2 horas que utilizaba para dicha actividad, no era todos los días; duró aproximadamente 8 meses (Min. 26:15).
  - Las reuniones consistían en que el comandante de la policía requería la asistencia de todo el personal para recibir información de las nuevas políticas (Min. 27:18).
  - Al Director de Sanidad de la Policlínica debía presentarle informes (estadísticas, cantidad de pacientes, clase de exámenes que se realizaban patológicos o normales); debían registrar de cada médico cuántos exámenes pedía (Min. 28:40).
  - Para los permisos, debía hablar con el Director de Sanidad, exponerle la situación y a la vez, llevarle la solución a la solicitud "Capitán necesito de carácter urgente ausentarme de tal hora a tal hora por tales y tales circunstancias, pero mi compañera va a reemplazarme y a ella le devolveré el tiempo" cuando era por tiempos más prolongados, debía presentarse de forma escrita y autorización del comandante de la policía. Luego se realizaron unos formatos para pedir los permisos (Min. 30:59).
  - La única profesional que era de planta se pensionó (Min. 33:05).
  - Tuvo la necesidad de hacer la suspensión del contrato porque debía hacer un viaje; no fue remunerado, fue una suspensión no remunerada por 20 días – 2 veces- (Min. 33:43).
  - Solamente una bacterióloga era de planta y el número de profesionales por contrato variaba dependiendo de las directivas, por ejemplo, estaba la bacterióloga rural, 2 profesionales más y en alguna época eran hasta 4 profesionales, para los cual tuvieron que reducir el número de horas a las 2 contratantes que estaban; eran periodos cortos. (Min. 37:09)
  - Las amonestaciones eran verbales, no recibió amonestaciones por escrito,

generalmente era porque no pagaba a tiempo “lo de salud y pensión” (Min. 38:24).

- Si cumplía horarios determinados de trabajo (Min. 43:44); las horas de la jornada de trabajo eran 6 horas, pero dependiendo de la cantidad de trabajo (Min. 43:55).

**c. Testimonial (CD. f. 350 c.2 Parte 2):**

Por solicitud de la parte demandante, en la audiencia de pruebas llevada a cabo el 8 de junio de 2017, se practicó la prueba testimonial de **Clemencia Jackeline Amézquita Zarate**, quien laboró en la planta de la Policía Nacional y se desempeñaba como Bacterióloga.

Sobre las funciones que desempeñaba la demandante y la época sostuvo:

*“Ana Teresa llegó a la Policlínica a finales del año 2000, ella llegó a desempeñar las funciones varias de la parte asistencial, es decir, desde la toma de muestras, recepción de los pacientes, procesamiento de las muestras, análisis y emisión de resultados, ella tenía que realizar estas labores, no había cargos administrativos para ella, eso lo realizaba la coordinadora que en ese momento era yo y ella tenía que cumplir todo lo inherente al cargo de bacteriología.”*

*PREGUNTADO: Recuerda usted si durante la prestación de servicios de la señora Ana Teresa ella prestó sus servicios para otras entidades o para particulares como bacterióloga. CONTESTÓ: Que yo sepa solamente laboró en la Policlínica durante el tiempo que yo estuve laborando allá, nunca tuve conocimiento que tuviera otro trabajo ni que tenía que prestar de pronto otro turno en otro lado, de pronto unas vacaciones, nunca jamás.” (Min. 18:52 – 19:34)*

*PREGUNTADO (Apoderado de la Policía): Manifiéstele al Despacho si el personal de planta de la Policlínica (...) existían bacteriólogas que cumplieran las mismas funciones y turnos de la forma como lo tenía que hacer la doctora Ana Teresa Miguez. CONTESTÓ: Si, las bacteriólogas que llegaban por contrato realizaban las mismas funciones que hacía Ana Teresa y cumplían también con los mismos horarios que cumplía ella, es decir, mañanas, tardes, noches y los fines de semana, la disponibilidad. PREGUNTADO: Pero en relación con personal de planta. CONTESTÓ: En esa época la única bacterióloga de planta fui yo, no más. (Min. 23:18 – 24:19)*

*PREGUNTADO (Apoderado demandante): Doctora, (...) podría señalar si existía alguna diferencia entre la manera como usted prestaba su servicio y la manera como lo hacía la doctora Miguez. CONTESTÓ: En cuanto a la parte asistencial se hacía exactamente igual, en cuanto al cumplimiento de horario se hacía exactamente igual, tanto la persona de planta como la persona de contrato, la única diferencia era la parte administrativa que esa siempre se le delegaba al personal de planta, la junta de compras siempre intervino, los que interveníamos en eso era el personal de planta, el personal de contrato mientras yo estuve no asistía (...) (Min. 28:30 – 29:41)*

Sobre las funciones que tenía Clemencia Jackeline Amézquita como coordinadora y las instrucciones que se impartían para cumplir la labor de bacteriología, dijo:

*“Como coordinadora, además de la parte asistencial que debía yo desempeñar, también debía tener la parte administrativa, asistir a las diferentes reuniones que citaba el director que estuviera en su momento o el comandante, tenía que como coordinadora realizar los horarios para desempeñar y cubrir el servicio, esto tenía que pasarse una copia al Director de la Clínica de esos horarios que se realizaban y pues ellos lo miraban y normalmente aprobaban lo que estaba establecido en ese cuadro. (min. 4:26)*

*PREGUNTADO: Cuando usted organizaba esos horarios de trabajo respecto a la aquí demandante (...), para coordinar la prestación del servicio o conforme al objeto del contrato, usted tenía en cuenta el objeto del contrato y las cláusulas contenidas respecto al termino de duración de la actividad que ella debía realizar (...). CONTESTÓ: En mi poder nunca tuve ningún contrato de los que ella tenía, nunca inspeccioné, no supe su contenido, lo único que yo supe era si la bacterióloga, fuera Ana Teresa u otra de las bacteriólogas que estaban, estaba por 4, por 6 o por 8 horas, yo me guiaba solamente por la cantidad de horas a la cual se había contratado y pues el desempeño para todas las bacteriólogas que llegaban de contrato eran totalmente lo mismo para todas, nos dividíamos las secciones, por semanas o por meses, eso lo acordábamos entre nosotras (min. 5:21 – 6:37)*

*“Todos los pacientes que llegaban dentro del horario establecido en el laboratorio se atendían, además de eso podían llegar urgencias, podía ser hospitalarias o de la parte de urgencias de la parte externa y todo lo que llegaba al laboratorio lo teníamos que realizar dentro del turno ya establecido, si nosotros teníamos un paciente que llegaba una urgencia a las 12:30, en media hora es muy difícil realizar todos los exámenes que tenga, entonces teníamos que quedarnos hasta completar la batería de exámenes que tenía ese paciente, entonces si nosotros teníamos el horario hasta la 1:00 teníamos que quedarnos porque es algo tan profesional y tan ético de uno que no se puede dejar la tarea a la mitad, entonces si nos daba la 1:30 o las 2:00 hasta dejar el último examen hecho, y en el día se tenía que dejar absolutamente todo hecho y los resultados igual, todo iba a la par porque no podíamos dejar algo para mañana no, todo se tenía que realizar en el mismo día y en el turno en que uno estuviera” (Min. 20:17 – 21:45)*

Sobre el horario en que la demandante debía prestaba el servicio, manifestó:

*“Para la época en la que yo estuve en la Policlínica se establecían horarios de 7:00 a.m. a 1:00 p.m. y de 1:00 p.m. a 7:00 p.m. y la disponibilidad que debía ser de 7:00 de la noche a 7:00 del otro día y la disponibilidad se hacía también fines de semana y festivos. (min. 6:56 – 7:25)*  
(...)

*PREGUNTADO: Como controlaban el cumplimiento del cronograma que usted establecía por parte del área de sanidad, como se verificaba que efectivamente prestaban el servicio. CONTESTÓ: En unos años, al comienzo, había un control en la guardia de la entrada y salida del personal, cuando yo estuve en determinada época, no recuerdo cuál, dejaron de hacer ese control en la guardia, pero igual yo nunca tuve inconveniente con el personal que estaba a mi cargo porque pues no había necesidad de hacer llamados de atención porque todas éramos muy cumplidas con el trabajo y pues con el*

horario establecido. (Min. 4:45 – 8:30)

*PREGUNTADO (Apoderado de la Policía): Doctora Clemencia, en una en sus respuestas anteriores manifestó que existía un control de ingreso de personal a la Policlínica y que después se eliminó ese control, aclárele al Despacho como era ese control de ingreso y la razón por la cual se eliminó ese control. CONTESTÓ: En la guardia había un libro, entonces cuando llegaba cualquier funcionario a la clínica anotaba uno ahí su nombre, la hora de llegada y a la hora de salida también la hora de salida y para nosotros lo de planta, yo por lo menos lo firmé hasta el último día que estuve en la clínica laborando, pero de un momento para acá, no recuerdo en que momento en que año, no sé, ya la personal de contrato no tenía que firmar ese libro pero no sé cuándo ni sé por qué motivo, pero nosotros los de planta siempre nos controlaron ese ingreso. (...) el personal de contrato ya de un momento a otro no tenía que firmar el ingreso, pero eso no se indicaba que no se siguiera cumpliendo con el horario, o sea el personal que estaba bajo mi cargo seguía llegando a las 7:00 saliendo a la 1:00 siempre si se podía salir a la 1:00 a veces se llegaba 5 o 10 minutos más temprano pero el horario siempre se cumplió independientemente si se controlaba la salida en la guardia (Min. 24:32 – 25:50 y 26:05 – 26:40).*

**Sobre las certificaciones de cumplimiento del contrato estipulada en los contratos y el periodo en el cual la testigo prestó sus servicios, señaló:**

*“Yo nunca firmé ningún certificado diciendo que una u otra bacterióloga estaba yendo de tales horas a tales horas, yo ingresé a la Policlínica en el año 1988 hasta el año 2008. (Min. 9:06 – 9:35)*

**Sobre el lugar de prestación de servicios; cuántas personas prestaban el servicio como Bacteriólogos y el conocimiento de la permanencia de la demandante luego de su retiro (2008), afirmó:**

*“En la Policlínica existe el laboratorio clínico y el laboratorio clínico incluye cada uno de los servicios, entonces está la recepción, la sala de espera, la recepción de muestras, la toma de muestras, la sección de química, dermatología, inmunología, orinas, lavado de material etc. Y cada una de nosotras, dependiendo del turno que tuviéramos en x o y área nos ubicábamos, pero todas estábamos dentro del laboratorio clínico de la Policlínica de Tunja.” (Min. 9:56 – 10:35)*

*PREGUNTADO: Cuántas personas prestaban el servicio en el laboratorio clínico como bacterióloga. CONTESTÓ: Cuando Ana Teresa llegó, si no estoy mal, había 2 bacteriólogas y yo como coordinadora; al año siguiente, aumentaron 2 personas más o 3 no tengo muy seguro, pero si hubo momentos en que estábamos 5 o 6 bacteriólogas; después fueron reduciendo el número de bacteriólogas y ya quedaron 4 y finalmente cuando yo terminé éramos 3. (Min. 10:36 – 11:26)*

*PREGUNTADO: Usted me dice que para el 2008 se retiró de la entidad, del 2008 al 2015 usted tiene conocimiento si la doctora Ana Teresa prestó sus servicios (...). CONTESTÓ: Como yo soy usuaria de los servicios de la clínica, masomenos yo estaba yendo cada año 2, 3 veces al año y pues yo siempre entraba al laboratorio donde fue mi sitio de trabajo a saludar a mis compañeras y veía a Ana Teresa ahí en el laboratorio, ya fuera en la mañana,*

*había mañanas en las que ella no estaba porque estaba por la tarde o si iba por la tarde a veces coincidía y también estaba. En algunas oportunidades en la que tuve que llevar a mi hijo a alguna urgencia también allá en la clínica también en algunas oportunidades también me encontré con ella en horas de la noche (Min. 11:29 – 12:26)*

Sobre el cumplimiento de las labores y las órdenes recibidas por algún funcionario del Área de Sanidad, dijo:

*“Normalmente las directrices se daban de manera verbal, nosotros teníamos nuestros manuales y guías de manejo entonces como profesionales nos guiábamos por eso y las órdenes que impartían de pronto por decir algo decir que al otro día teníamos todas que asistir a una capacitación y que recuerde órdenes por escrito no tendría en este momento de pronto si hubo alguna, pero en este momento no sabría precisar qué clase de orden, pero normalmente eran órdenes verbales.” (Min. 12:53 – 13:38)*

*PREGUNTADO: Concretamente qué órdenes le consta a usted fueron emitidas por parte de autoridades de la Policlínica, de superiores de la Policlínica a la señora demandantes (...). CONTESTÓ: No me consta (Min. 18:20 – 18:46)*

Sobre los permisos para ausentarse del lugar de trabajo, sostuvo:

*“Ella como cualquier otra bacterióloga pues me comunicaba, pero adicional a eso también tenía que comunicar a la Dirección de Sanidad ahí en la Dirección de la clínica. (Min. 13:49- 41:57)*

*PREGUNTADO: Tenía que hacer algún oficio o verbalmente. CONTESTÓ: Si de pronto era un cambio de turno por decir de la mañana a la tarde verbal, pero si ya era un cambio o un permiso ya por un día o por 2 días o un permiso más prolongado si tocaba pasar todo por escrito a la Dirección” (Min. 14:04 – 14:27)*

*PREGUNTADO: La doctora Ana Teresa Miguez podía disponer de su tiempo, es decir, podía programar su tiempo para la realización del contrato que suscribió con la Policía. (...) CONTESTÓ: Como todo estaba establecido y todas no llevábamos por el cuadro de turnos entonces obviamente teníamos que saber que si mi turno era en la mañana tocaba hacerlo en la mañana porque por el contrario quedaría el servicio descubierto y habría solamente una bacterióloga en cualquiera de los turnos y pues sería imposible trabajar así.” (Min. 14:28 – 15:29)*

Sobre los cronogramas asignados, dijo:

*PREGUNTADO: Con qué frecuencia se les comunicaba y específicamente a la doctora Ana Teresa Miguez el cronograma de turnos, cada cuanto se le programaban a ella. CONTESTÓ: La planilla se hacía mensualmente.” (Min. 15:29 – 15:41).*

*PREGUNTADO: Por favor señale si esos cuadros de turnos en los que las bacteriólogas y concretamente la aquí demandante asistía a la clínica, eran impuestos por usted o los coordinaba con ellas dependiendo de las otras actividades personales que ellas tuvieran. CONTESTÓ: De pronto si había por decir algo una capacitación que se estuviera haciendo o de pronto un*

*curso que alguna de ellas estuviera haciendo obviamente ellas hablaban conmigo y uno tenía en cuenta esas cosas para no interferir de pronto en su parte académica pero que recuerde con Ana Teresa era con las personas con que menos teníamos que hacer cambios, o sea, no había problema con ella, ella cumplía su trabajo en el horario que se le dijera, si por la mañana o por la tarde, ella estaba dispuesta a cumplir la labor que fuera, ella cuadraba sus cosas de tal manera que no interfiriera con el trabajo. (Min. 15:53 – 17:10)*

*PREGUNTADO: (...) Usted alguna vez coordinó contratos de prestación o cuadro de turnos con la demandante. CONTESTÓ: Nosotras concertábamos, hablábamos antes, de pronto decíamos la semana entrante tengo que hacer x cosa en las mañanas entonces se podía contemplar esa posibilidad entonces que a fulanita que tiene que hacer algo en la mañana dejémosle entonces este mes la tarde, pero era con Lida, con Patricia con Ana T. con las bacteriólogas que estuvieran, nunca tomé una posición radical de decir o puede o puede sino siempre tratábamos de mantener una coordinación entre todas para que así mismo se trabajara con mucha armonía (17:14)*

Sobre los materiales o bienes de trabajo con los cuales la demandante cumplía sus funciones, dijo:

*“El laboratorio clínico, estructural como sus materiales, equipos, reactivos, todo lo que teníamos dentro para trabajar pertenecía a la institución a la Policía Nacional” (Min. 29:41 – 30:15)*

Este testimonio se analizará en conjunto con las pruebas documentales allegadas al plenario, que desde ya se dirá que su imparcialidad o credibilidad no fueron tachados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 211 del CGP<sup>22</sup> y tal como fue rendido, por su coherencia con la declaración de la demandante y la certeza que tuvo al presentar su conocimiento, esta Sala encuentra que merece credibilidad.

#### **6.1. De la valoración probatoria:**

Apreciadas las pruebas en conjunto y de acuerdo con la sana crítica<sup>23</sup>, concluye la Sala que el Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Dirección de Sanidad y Área de Sanidad de Boyacá, celebró varios contratos de prestación de servicios con profesionales en bacteriología.

<sup>22</sup> ARTÍCULO 211. IMPARCIALIDAD DEL TESTIGO. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

<sup>23</sup> Artículo 176 CGP. APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.

El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.

En este contexto, entre la entidad demandada y la señora Ana Teresa Miguez de López suscribieron sucesivos contratos entre los años 2000 y 2015, así:

<b>Tabla No. 1</b>					
	<b>No. Contrato</b>	<b>Fecha de celebración</b>	<b>Plazo</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor y forma de pago</b>
1	20302 (f. 180)	09/10/2000 a 08/12/2000 <sup>24</sup>	60 días	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga en el área de sanidad a los usuarios y beneficiarios de la Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá.	\$1.071.251 mensuales
<b>Interrupción: 0 días</b>					
2	20483 <sup>25</sup> (f. 172)	09/12/2000 a 31/03/2001	3 meses y 22 días	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga en el área de sanidad a los usuarios y beneficiarios de la Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá.	\$1.071.251 mensuales
<b>Interrupción: 0 días</b>					
3	18-7- 20122 <sup>2627</sup>	01/04/2001 a 31/07/01	4 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga en el área de sanidad a los usuarios y beneficiarios de la Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá.	\$1.071.251 mensuales
<b>Interrupción: 0 días</b>					
4	18-7- 20238 <sup>28</sup> (f. 161)	01/08/01 a 01/12/2001	4 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga en el área de sanidad a los usuarios y beneficiarios de la Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá.	\$1.071.251 mensuales
<b>Interrupción: 0 días</b>					
5	18-7- 20479 <sup>29</sup> (f. 151)  <b>Contrato adicional<sup>30</sup></b>	01/12/2001 <sup>31</sup> a 03/04/2002	5 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga en el área de sanidad a los usuarios y beneficiarios de la Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá.	\$825.000 mensuales
<b>Interrupción: 19 días hábiles</b>					
6	18-7- 20079 <sup>32</sup> (f. 143)	01/05/2002 a 30/11/2002	7 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga en el área de sanidad a los usuarios y beneficiarios de la Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá.	\$825.000 mensuales

<sup>24</sup> A folio 185 obra comunicación del Comandante del Departamento de Policía de Boyacá que señala que el plazo de ejecución vencía el 9 de diciembre de 2000.

<sup>25</sup> A folio 177 obra el acta de liquidación del contrato.

<sup>26</sup> A folio 169 obra el acta de liquidación del contrato.

<sup>27</sup> Obrante CD. f. 307 c.1, archivo "ANA TERESA MIGUEZ DE LOPEZ CONTRATO 1-7-20122-2001"

<sup>28</sup> A folio 160 obra el acta de liquidación del contrato.

<sup>29</sup> A folio 158 obra acta de liquidación del contrato.

<sup>30</sup> Obrante a folio 156, únicamente modificó las cláusulas de valor, forma de pago y apropiación presupuestal.

<sup>31</sup> A folio 186 obra comunicación de ejecución del contrato.

<sup>32</sup> A folio 148 obra acta de liquidación del contrato.

<b>Interrupción: 0 días</b>					
7	18-7-20329 <sup>33</sup> (f. 131)	01/12/2002 <sup>34</sup> a 01/05/2003	5 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga en el área de sanidad a los usuarios y beneficiarios de la Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá, conforme a unas actividades específicas.	\$825.000 mensuales
	<b>Contrato adicional</b> (f. 138)	01/05/2003 a 30/06/2003	2 meses		
<b>Interrupción: 0 días</b>					
8	18-7-20135 (f. 122)	01/07/2003 a 01/12/2003 <sup>35</sup>	5 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga en el área de sanidad a los usuarios y beneficiarios de la Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá, conforme a unas actividades específicas	\$825.000 mensuales
	<b>Contrato adicional</b> (f. 129)	01/12/2003 a 01/01/2004	1 mes		
<b>Interrupción: 10 días hábiles</b>					
9	18-7-20050 <sup>36</sup>	16/01/2004 a 30/11/2004 <sup>37</sup>	10 meses y 15 días	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga en el área de sanidad a los usuarios y beneficiarios de la Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá, conforme a unas actividades específicas	\$825.000 mensuales
<b>Interrupción: 1 día hábil</b>					
10	18-7-20335 (f. 115)	02/12/2004 a 02/03/2005	3 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga en el área de sanidad a los usuarios y beneficiarios de la Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá, conforme a unas actividades específicas	\$1.100.000 mensuales
<b>Interrupción: 18 días hábiles</b>					
11	18-7-20109 (f. 109)	01/04/2005 a 30/11/2005	8 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga con idoneidad ética, oportunidad y efectividad en el Área de Sanidad de Boyacá o donde la Policía Nacional – Dirección de Sanidad – Área de Sanidad de Boyacá crea conveniente y sujeto al cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la cláusula segunda para atender a los usuarios del subsistema de salud de la Policía Nacional – Área Sanidad de Boyacá. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	\$1.100.000 mensuales
<b>Interrupción: 0 días</b>					
12	18-7-20456 <sup>38</sup> (f. 103)	01/12/2005 a 28/02/2006 <sup>39</sup>	3 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las	\$1.600.000 mensuales

<sup>33</sup> A folio 140 obra acta de liquidación del contrato.

<sup>34</sup> A folio 187 obra comunicación de iniciación de ejecución del contrato.

<sup>35</sup> A folio 189 obra comunicación de terminación del contrato.

<sup>36</sup> Obrante en el CD a folio 340 c.2, Archivo "Contrato Ana Teresa Miguez 2004201705508-12302178(1)"

<sup>37</sup> A folio 190 obra comunicación de terminación del contrato para 30 de noviembre de 2004.

<sup>38</sup> A folio 108 y vto. obra acta de liquidación del contrato.

<sup>39</sup> A folio 191 obra comunicación de terminación del contrato el 28 de febrero de 2006.

				condiciones, área y/o servicio que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	
<b>Interrupción: 11 días hábiles</b>					
13	18-7-20082 (f. 98)	15/03/2006 a 30/11/2006	8 meses y 15 días	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las condiciones, área y/o servicio que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	\$1.600.000 mensuales
<b>Interrupción: 0 días</b>					
14	18-7-20082	01/12/2006 a 15/03/2007	104 días	Contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión como bacterióloga.	\$1.600.000
<b>Interrupción: 10 días hábiles</b>					
15	18-7-20039-07 (f. 91)	02/04/2007 a 30/08/2007	5 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga para el desarrollo de las actividades descritas en la justificación hecha por parte de la Dependencia que requiere los servicios, en los formatos establecidos para tal fin, los cuales forman parte integral de este contrato, con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las condiciones que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	\$1.760.000 mensuales
<b>Interrupción: 0 días</b>					
16	18-7-20210-07	01/09/2007 a 13/02/2008	165 días	Contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión como bacterióloga.	\$1.760.000
<b>Interrupción: 14 días hábiles</b>					
17	18-20020-08 <sup>40</sup>  <b>Adición</b> (f. 89)	04-03-2008 a 03/12/2008  04/12/2008 a 15/02/2009 <sup>41</sup>	9 meses  2 meses y 4 días	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga para el desarrollo de las actividades descritas en la justificación hecha por parte de la Dependencia que requiere los servicios, en los formatos establecidos para tal fin, los cuales forman parte integral de este contrato, con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las condiciones que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación	\$1.760.000

<sup>40</sup> Cd a folio 340, Archivo "Contrato Ana Teresa Miguez20170508\_12130167 2 (1)"

<sup>41</sup> Ídem 46, obra el acta de liquidación del contrato. Señala que la fecha de iniciación del contrato fue el 4 de marzo de 2008 y la terminación el 15 de febrero de 20080

				establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista	
<b>Interrupción: 11 días hábiles</b>					
18	18-7-20037-09 (f. 83)	02/03/2009 a 27/11/2009	9 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga para el desarrollo de las actividades descritas en la justificación hecha por parte de la Dependencia que requiere los servicios, en los formatos establecidos para tal fin, los cuales forman parte integral de este contrato, con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las condiciones que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	\$1.760.000 mensuales
<b>Interrupción: 29 días hábiles</b>					
19	18-7-20003-2010 (f. 76)	13/01/2010 a 26/11/2010	10 meses y 13 días	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga para el desarrollo de las actividades descritas en la justificación hecha por parte de la Dependencia que requiere los servicios, en los formatos establecidos para tal fin, los cuales forman parte integral de este contrato, con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las condiciones que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	\$1.848.000 mensuales
<b>Interrupción: 39 días hábiles</b>					
20	18-7-20002-11 (f. 69)	24/01/2011 <sup>42</sup> a 04/01/2012	11 meses y 11 días	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga para el desarrollo de las actividades descritas en la justificación hecha por parte de la Dependencia que requiere los servicios, en los formatos establecidos para tal fin, los cuales forman parte integral de este contrato, con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las condiciones que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	\$1.848.000 mensuales
<b>Interrupción: 12 días hábiles</b>					
21	18-7-20015-	23/01/2012 <sup>43</sup> a 31/12/2012	11 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga para el	\$1.906.582 mensuales

<sup>42</sup> A folio 192 obra acta de iniciación del contrato.

<sup>43</sup> A folio 193 obra acta de iniciación del contrato.

	2012 (f. 65)		y 8 días	desarrollo de las actividades descritas en la justificación hecha por parte de la Dependencia que requiere los servicios, en los formatos establecidos para tal fin, los cuales forman parte integral de este contrato, con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las condiciones que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	
<b>Interrupción: 23 días hábiles</b>					
22	18-7-20007-2013 <sup>44</sup>	04/02/2013 <sup>45</sup> a 30/12/2013	10 meses y 27 días	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga para el desarrollo de las actividades descritas en la justificación hecha por parte de la Dependencia que requiere los servicios, en los formatos establecidos para tal fin, los cuales forman parte integral de este contrato, con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las condiciones que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	\$1.906.582 mensuales
<b>Interrupción: 25 días hábiles</b>					
23	18-7-20006-14 (f. 60)	05/02/2014 a 31/10/2014	8 meses y 26 días	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga para el desarrollo de las actividades descritas en la justificación hecha por parte de la Dependencia que requiere los servicios, en los formatos establecidos para tal fin, los cuales forman parte integral de este contrato, con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las condiciones que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	\$991.423
<b>Interrupción: 2 días hábiles</b>					
	18-7-20287-2014 (f. 55)	05/11/2014 a 30/05/2015	6 meses y 26 días	Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión como bacterióloga.	\$991.423 mensuales
<b>Interrupción: 0 días</b>					
	95-7-	01/06/2015 <sup>47</sup> a	11 meses	Prestar los servicios profesionales como bacterióloga para el	\$991.423 mensuales

<sup>44</sup> Obrante en CD a folio 30 c.1, archivo: "ANA TERESA MIGUEZ DE LÓPEZ 18-7-20007-13 2013"<sup>45</sup> A folio 194 obra acta de iniciación del contrato.<sup>47</sup> Esta fecha se encuentra en la certificación vista a folio 367 c.2.

	20092-15 <sup>46</sup>	15/05/2016 <sup>48</sup>	y 15 días	desarrollo de las actividades descritas en la justificación hecha por parte de la Dependencia que requiere los servicios, en los formatos establecidos para tal fin, los cuales forman parte integral de este contrato, con oportunidad, eficiencia y eficacia en Clínica de la Policía Regional de Tunja, en las condiciones que determine el contratante, de acuerdo con sus necesidades y programación establecida. Se estableció una cláusula sobre las obligaciones del contratista.	
--	------------------------	--------------------------	-----------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

**6.1.1. De las actividades adelantadas por la demandante:**

Como se observa en la siguiente tabla, la demandante cumplía las funciones que eran asignadas por el Manual de Funciones y Competencias para los Empleados Públicos y no Uniformados de la Dirección de Sanidad Policía Nacional:

<b>FUNCIONES DESARROLLADAS POR LA DEMANDANTE (Contratos) (f. 368 c2)</b>	<b>FUNCIONES DEL CARGO DE BACTERIÓLOGA DE PLANTA (f. 391 vto. y Manual de Funciones Tomo II – página 294 f. 396)</b>
<p>En los contratos se indicó que la prestación del servicio se haría de acuerdo con las necesidades del servicio y la programación establecida por la Unidad; la demandante cumplía las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar el montaje de sedimentos urinarios, muestras de líquidos o fluidos corporales, copros cópicos, coprológicos, azúcares reductores, ph y de sangre oculta.</li> <li>- Realizar coloraciones de gram, Wright, reticulocitos y bacilos ácido alcohol resistente para dar cumplimiento a los procedimientos establecidos por la unidad.</li> <li>- Elaborar extendidos de sangre periférica y gotas gruesas.</li> <li>- Aplicar los requisitos establecidos en los manuales de bioseguridad y manejo de residuos hospitalarios.</li> <li>- Practicar el autocontrol y responder por la aplicación de las disposiciones del sistema de control de calidad.</li> <li>- Brindar apoyo sobre las alternativas de diagnóstico.</li> <li>- Participar en los comités técnicos de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar el montaje de sedimentos urinarios, muestras de líquidos y fluidos corporales, copros cópicos, coprológicos, azúcares reductores, PH y de sangre oculta.</li> <li>- Realizar coloraciones de Gram, Wright, reticulocitos y bacilos ácido alcohol resistente para dar cumplimiento a los procedimientos establecidos por la unidad.</li> <li>- Elaborar extendidos de sangre periférica y gotas gruesas.</li> <li>- Aplicar los requisitos establecidos en los manuales de bioseguridad y manejo de residuos hospitalarios.</li> <li>- Practicar el autocontrol y responder por la aplicación de las disposiciones del sistema de control de calidad.</li> <li>- Brindar apoyo sobre las alternativas de diagnóstico.</li> <li>- Participar en los comités técnicos de</li> </ul>

<sup>46</sup> Obrante en CD a folio 30 c.1

<sup>48</sup> Esta fecha se encuentra en la certificación vista a folio 367 c.2.

<p><b>evaluación de propuestas</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Realizar exámenes de sangre donde incluye hematología, química sanguínea, coagulación, inmunología y pruebas especiales.</li><li>- Informar a los usuarios sobre las condiciones óptimas de toma de muestras para evitar interferencia en los procesos.</li><li>- Tomar muestras a pacientes para laboratorio clínico, procesarlas, validarlas para su análisis y realizar correlación clínica correspondiente de estas muestras.</li><li>- Llevar los registros de resultados en la historia clínica del paciente de forma completa, suficiente y oportuna.</li><li>- Realizar diariamente chequeo del estado que se encuentran funcionando cada uno de los instrumentos y equipos con los cuales cuenta el laboratorio clínico como apoyo diagnóstico de los servicios médicos ofertados.</li><li>- Atender los pacientes</li><li>- Dar prelación a los casos de emergencia</li><li>- Atención básica de bacteriología</li><li>- Procesamiento de análisis prioritarios</li><li>- Análisis programados</li><li>- Promoción y prevención</li><li>- Atención de bacteriología familiar.</li><li>- Diligenciamiento de RIPS<sup>49</sup></li><li>- Cumplimiento de las normas emanadas del Ministerio de Salud</li><li>- Cumplimiento del manual de ética de su profesión y las que el Jefe de Sanidad le designe.</li><li>- Prestar sus servicios en cualquier establecimiento de sanidad policial donde sea programada.</li><li>- Llevar los registros de atención diaria de procedimientos, actividades e</li></ul>	<p><b>evaluación de propuestas</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Realizar exámenes de sangre donde incluye hematología, química sanguínea, coagulación, inmunología y pruebas especiales.</li><li>- Informar a los usuarios sobre las condiciones óptimas de toma de muestras para evitar interferencia en los procesos.</li><li>- Tomar muestras a pacientes para laboratorio clínico, procesarlas, validarlas para su análisis y realizar correlación clínica correspondiente de estas muestras</li><li>- Llevar los registros de resultados en la historia clínica del paciente de forma completa, suficiente y oportuna.</li><li>- Realizar diariamente chequeo del estado que se encuentran funcionando cada uno de los instrumentos y equipos con los cuales cuenta el laboratorio clínico como apoyo diagnóstico de los servicios médicos ofertados.</li><li>- Establecer prioridades en la atención diaria a los pacientes hospitalizados o en el servicio de urgencias o que se encuentran en estado de salud crítico.</li><li>- Aplicar los requisitos establecidos en los manuales de Bioseguridad y Manejo de residuos hospitalarios, con el propósito de dar cumplimiento a las políticas de calidad.</li><li>- Elaborar estadística diaria de los pacientes atendidos con sus exámenes Entrega de' resultados de exámenes Informar al paciente el tiempo de entrega de los resultados.</li><li>- Practicar el autocontrol y responder ante su superior inmediato por la aplicación de las disposiciones del Sistema de</li></ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>49</sup> Sistema de Información de Prestaciones de Salud: "El Sistema de Información de Prestaciones de Salud, es "el conjunto de datos mínimos y básicos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud requiere para los procesos de dirección, regulación y control, y como soporte de la venta de servicio, cuya denominación, estructura y características se ha unificado y estandarizado para todas las entidades a que hace referencia el artículo segundo de la Resolución en mención.

El RIPS provee los datos mínimos y básicos que se requieren para hacer seguimiento al Sistema de Prestaciones de Salud en el SGSSS, en relación con el paquete obligatorio de servicios (POS y POSS). Igualmente el objetivo del Registro es facilitar las relaciones comerciales entre las entidades administradoras (pagadores) y las instituciones y profesionales independientes (prestadores) mediante la presentación del detalle de la factura de venta de servicios en medio magnético, con una estructura, que al ser estándar, facilita la comunicación y los procesos de transferencia de datos y revisión de cuentas, independientemente de las soluciones informáticas que cada prestador utilice.

Los datos de este registro se refieren a la identificación del prestador del servicio de salud, del usuario que lo recibe, de la prestación del servicio propiamente dicho y del motivo que originó su prestación: diagnóstico y causa externa." Consultado en el link: <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Paginas/rips.aspx>

<p>intervenciones, así como mantener actualizados los informes estadísticos definidos por la normatividad vigente.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Rendir los informes que la Dirección de Sanidad – Área de Sanidad de Boyacá requiera dentro de los plazos determinados.</li><li>- <b>Las demás que le sean asignadas por el jefe inmediato y que tengan relación directa con las demás funciones y que estén acordes con la naturaleza del cargo y el área de desempeño.</b></li></ul>	<p>Control Interno y del Sistema de Gestión de Calidad a las actividades y procesos que conforman sus funciones</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Las demás que le sean asignadas por el jefe inmediato; que tengan relación directa con las demás funciones, con la naturaleza del cargo y el área de desempeño.</li></ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Así las cosas, las actividades desplegadas por la contratista como bacterióloga son funciones que debe adelantar la entidad pública de manera permanente y ordinaria, en tanto que las mismas hacen parte de su misión. En tal sentido, no se trataba de aquellas ocasionales, accidentales o que de forma temporal exceden la capacidad organizativa o funcional de la institución, sino de actividades inherentes al propósito de la misma.

Precisamente, la celebración de contratos sucesivos, sin perjuicio de las suspensiones – tema sobre el cual se volverá más adelante-, con objetos similares durante casi quince (15) años, también dan cuenta de la ausencia de la temporalidad o excepcionalidad en los servicios prestados, todo lo cual permite verificar el elemento de permanencia en relación con las actividades desempeñadas por la contratista.

En cuanto a la subordinación, se probó que la Unidad de Sanidad de la Policía Nacional - Boyacá exigía el cumplimiento de instrucciones en cuanto al modo, tiempo de ejecución y cantidad de obligaciones a cargo de la contratista, en tanto que se le imponía el cumplimiento de reglamentos y protocolos para el desempeño de su labor, los cuales excedieron el ejercicio de las actividades en el ámbito de una relación de coordinación entre las partes contractuales.

Así lo dejan ver obligaciones del contratista relacionadas con la entrega de estadísticas, registros de atención diaria, rendición de informes y el chequeo diario de los elementos que hacían parte de los utensilios de trabajo a disposición de la demandante.

En el mismo sentido, según la prueba testimonial decretada, se encuentra probada la disponibilidad permanente de la contratista y a su obligación cumplir un horario fijado por la coordinadora, así como al ceñimiento de su actividad a los lineamientos y protocolos internos de manejo del laboratorio. Concretamente, la señora Clemencia

*Jackeline Amézquita dijo que ella establecía el horario que podía ser en la mañana o en la tarde y que no podían retirarse hasta que terminaran las labores de la jornada.*

*De todo lo anterior, se colige que la actividad de la señora Ana Teresa Miguez de López estaba sometida a las políticas, programas y directrices del Área de Sanidad - Boyacá, traducidos en instrucciones respecto de la forma como debía cumplir sus obligaciones, acorde con los objetivos y la misión institucional, así como con los lineamientos y normatividad a nivel nacional sobre el ejercicio de bacteriología.*

*La sujeción de la contratista al contratante también se ve reflejada en la supervisión por parte de la coordinadora del laboratorio de la ejecución de las actividades dentro del tiempo para el cual había sido contratada así como con en el suministro de los insumos necesarios para el desarrollo de la labor contratada, entre los cuales se cuentan las batas, tapabocas y las herramientas para la toma de muestras y su procesamiento, y en la necesidad de desarrollar la actividad al interior de los laboratorios de salud pública, circunstancias que descartan la autonomía de la contratista.*

*Ahora bien, tanto la señora Ana Teresa Miguez como Clemencia Jackeline Amézquita concuerdan en que para el desarrollo de la actividad contratada se establecía un horario para la mañana y para la tarde; que se podía cambiar el turno, pero con autorización de las directivas y, cuando era más de 1 día, debía ser por escrito, afirmaciones que permiten concluir la existencia de la subordinación de la demandante.*

*Al respecto, se tienen como hechos indicativos de que la contratista debía prestar el servicio en una jornada determinada por el contratante los siguientes: i) que las obligaciones contractuales de laboratorio debían prestarse en las instalaciones del Área de Sanidad; ii) que por la naturaleza de las obligaciones contractuales no podían suspenderse la prestación del servicio; iii) que si pedían un permiso alguien debía reemplazarlas para garantizar la continuidad del servicio y iv) el registro de la atención diaria.*

*De acuerdo con la apreciación de tales situaciones, considerando su concordancia y convergencia con el supuesto indicado, tal como lo establece el artículo 242 del CGP, la Sala dirá que estos desembocan en el convencimiento acerca del cumplimiento de un horario por parte de la contratista.*

Ahora, no escapa para la Sala la manifestación hecha por la demandante acerca del trabajo en el SENA en la jornada de 6:00 p.m. a 8:00 p.m. por, aproximadamente 8 meses. A juicio de esta Sala, dicha circunstancia, por sí sola, no logra desvirtuar el hecho de la subordinación de la contratista al contratante ni mucho menos es óbice para declarar la existencia de la relación laboral entre las partes, pues, de una parte, se trata de un lapso corto y, de otra, el horario que, en general era laborado para la entidad demandada, no se interfiere con el tiempo de servicios al SENA.

Así, si bien la declaratoria de existencia de una relación laboral no le confiere al contratista la calidad de empleado público, dado que para ello es necesario que se den los supuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión<sup>50</sup>, toda vez que el ejercicio de la labor docente, aún en instituciones estatales, no constituye causal de incompatibilidad para el ejercicio de un cargo público, menos lo sería en el caso de la demandante, a la cual no se le ha dado dicha connotación y quien laboraba por 2 horas capacitando en el SENA.

Por otra parte, se encuentra acreditada la prestación personal del servicio por parte de la contratista, tal como se colige de la declaración de la testigo y de algunas estipulaciones contractuales, como la que establece el diligenciamiento de estadísticas, informes, practica de muestras y exámenes **diarios**.

Lo mismo ocurre con el elemento de la remuneración, presente en las cláusulas relacionadas con el valor y forma de pago del contrato, esto último en relación con lo cual se pactó el pago por **mensualidades vencidas** una vez se prestarán los servicios a entera satisfacción.

En conclusión, se encuentran verificados cada uno de los elementos de la relación laboral: prestación personal del servicio, remuneración, subordinación, así como el carácter permanente y misional de las obligaciones contratadas. En efecto, la administración utilizó el contrato de prestación de servicios para encubrir la naturaleza de la labor desempeñada, circunstancia que impone declarar la existencia del vínculo laboral y el reconocimiento de las prestaciones sociales.

Sin embargo, resulta relevante destacar que el reconocimiento de la relación laboral no confiere a quien demanda la condición de empleado público, en tanto ello requiere

---

<sup>50</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda, Sentencia de 4 de febrero de 2016, C.P. Gerardo Arenas Monsalve

el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas para el acceso a los cargos públicos.

Ahora, merece especial atención el hecho de que el Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Dirección del Área de Sanidad no observe su posición de garante de los derechos laborales y de seguridad social que forman parte del bloque de constitucionalidad<sup>51</sup>, al celebrar contratos estatales para la prestación de un servicio que a todas luces debe ser asignado a un servidor público por la naturaleza y permanencia de la labor. Frente a tal falencia, deberá la entidad recurrir a lo ordenado por el último inciso del artículo 2º del Decreto 2400 de 1968, según el cual “Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se **crearán los empleos correspondientes**, y, en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones” (Resaltado fuera de texto original).

En efecto, la celebración de contratos de prestación de servicios que ocultan una verdadera relación laboral, impide la realización del derecho previsto en el artículo 7º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>52</sup>, que se dirige al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, pues el contratista al que le corresponde cumplir con los deberes que pueden ser asignados a un servidor público no recibe la misma remuneración que estos últimos, no goza de la oportunidad de ser promovido a una categoría superior en consideración al tiempo de servicio, ni tampoco de vacaciones.

Además, esta forma de contratación representa un costo más alto que afecta el erario, en tanto la entidad se ve abocada a demandas, gastos procesales y condenas judiciales.

La apatía del funcionario público en estos términos constituye un desconocimiento flagrante de los principios que orientan el Estado Social de Derecho.

#### **6.1.2. De la prescripción:**

Una vez verificada la existencia de la relación laboral, el fallador tiene la carga de determinar, aún de oficio<sup>53</sup>, si se ha configurado el fenómeno jurídico de la prescripción.

---

<sup>51</sup> Artículo 93 Constitución Política

<sup>52</sup> Aprobado mediante la Ley 74 de 1968

<sup>53</sup> En concordancia con el segundo inciso del artículo 187 del CPACA “la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada”.

Aceptada entonces la existencia de una relación laboral derivada de los contratos que tuvieron como objeto la prestación de **servicios como bacterióloga**, procede determinar si operó prescripción de los derechos laborales que pudieran haberse causado.

La Sección Segunda del Consejo de Estado, en **sentencia de unificación** proferida el **25 de agosto de 2016**, con radicación número 23001-23-33-000-2013-00260-01 y ponencia del Consejero Doctor Carmelo Perdomo Cuéter, siendo demandante la señora Lucinda María Cordero Causil y demandado el Municipio de Ciénaga de Oro – Córdoba, en el que se examinó la existencia de relación laboral derivada de la desnaturalización de contratos de prestación de servicios, luego de precisar las diferentes posturas sostenidas por las Subsecciones, concluyó:

*“...En lo concerniente al término prescriptivo, advierte la Sala que **no cabe duda acerca de su fundamento normativo**, es decir, los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, que regulan el régimen prestacional de los empleados públicos, según los cuales aquel **lapso es de tres (3) años, que se interrumpe por una sola vez con el reclamo escrito del trabajador**, en razón a que lo que se reclama en este tipo de asuntos (contrato realidad) es el reconocimiento de las prestaciones a que se tendría derecho si la Administración no hubiese utilizado la figura del contrato de prestación de servicios para esconder en la práctica una verdadera relación laboral.*

*Respecto de la oportunidad a partir de la cual debe contabilizarse el aludido interregno, es del caso interpretar los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, en armonía con el mandato contenido en el artículo 12 (numeral 2) del convenio 95 de la OIT, de acuerdo con el cual los ajustes finales de los salarios debidos **tienen lugar desde la terminación del nexo contractual con el empleador**, por cuanto es desde ese momento en que se podrá demostrar que durante la ejecución del contrato de prestación de servicios se dieron los elementos constitutivos de una relación laboral con el Estado (prestación personal del servicio, remuneración y subordinación) y, en consecuencia, reclamar el pago de las prestaciones a las que tendría derecho de comprobarse ese vínculo, todo lo anterior en virtud de los principios de favorabilidad<sup>54</sup>, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales<sup>55</sup> y progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos sociales<sup>56</sup>, así como los derechos constitucionales al trabajo en condiciones dignas<sup>57</sup> e irrenunciabilidad a la seguridad social<sup>58</sup>.*  
(...)

<sup>54</sup> Constitución Política, artículo 53.

<sup>55</sup> *Ibidem*

<sup>56</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 1141 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto. “El principio de progresividad y la prohibición de regresividad representa un componente esencial de la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y dentro de ellos los derechos de seguridad social. La exigibilidad judicial de la protección de un derecho social, debe ser complementada con la posibilidad de conformar contenidos o estándares mínimos constituidos por prestaciones concretas, cuya garantía se pueda posicionar de manera general como un punto sobre el cual avanzar, y de no retorno en cuanto al carácter incuestionable de su satisfacción”.

<sup>57</sup> Constitución Política, artículo 25

<sup>58</sup> *Ibidem*. artículo 48, inciso 2°

*Pero en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio. Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios.*

*Pese a lo expuesto, la Sala aclara que la prescripción extintiva no es dable aplicar frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales...” Resaltado fuera de texto.*

*En consecuencia, la Sala adopta el criterio jurisprudencial de Sala de Unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado por constituir precedente de obligatorio cumplimiento en los términos de la Ley 1437 de 2011 que, en desarrollo del artículo 103 de la Constitución Nacional, consolidó tal función en el Consejo de Estado.*

*En este caso, se tiene que mediante petición radicada el **12 de febrero de 2016** (f. 30 y ss.), la señora Ana Teresa Miguez de López solicitó a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional el reconocimiento y pago de derechos prestacionales, por haber laborado para el Departamento mediante la modalidad irregular de contratos de prestación de servicios, de modo que, no operó prescripción de prestaciones sociales económicas dejadas de percibir a partir del **12 de febrero de 2013**, esto es, 3 años antes de presentada la solicitud ante la entidad.*

*Ahora, no pierde de vista la Sala que el artículo 10 del Decreto Ley 1045 de 1978, señala:*

*"Del tiempo de servicios para adquirir el derecho a vacaciones. Para el reconocimiento y pago de vacaciones se computará el tiempo servido en todos los organismos a que se refiere el artículo 2 de este decreto, siempre que no haya solución de continuidad.*

*Se entenderá que hubo solución de continuidad cuando medien más de quince días de interrupción en el servicio a una y otra entidad". Resaltado fuera de texto.*

*Así las cosas, para determinar la existencia de la interrupción a la que hizo alusión la sentencia de unificación, ante la existencia de vinculaciones contractuales sucesivas debe examinarse si hubo solución de continuidad entre una y otra a fin de establecer*

si la alegada relación laboral puede considerarse finalizada. Cabe precisar en este punto que cuando se examinan casos como el presente, **una vez demostrada la existencia de relación laboral**, la interrupción debe **atender al tiempo anual o proporcional correspondiente a las vacaciones a lo cual se adicionarán los 15 días hábiles para que se configure solución de continuidad.**

Lo anterior encuentra respaldo en un caso similar, en el cual la Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de 23 de junio de 2016, proferida en el proceso con radicación 68001-23-33-000-2013-00174-01(0881-14) y ponencia del Consejero Doctor Luis Rafael Vergara Quintero, indicó:

*"No sucede lo mismo con los contratos 070 de 2005, 020 de 2006 y 029 de 2007, por cuanto entre la finalización de este último (8 de enero de 2008) y la celebración del siguiente, identificado con el No. 25 de 2008 (1 de febrero de 2008), **hubo solución de continuidad**<sup>59</sup> **por presentarse una interrupción del servicio superior a 15 días hábiles**, circunstancia que implicaba que el actor dentro del término de prescripción trienal (hasta el 8 de enero de 2011) debía agotar la vía gubernativa para efectos de reclamar el reconocimiento de los derechos prestacionales generados de los contratos previamente citados y así evitar la prescripción trienal del derecho." -Negrilla fuera de texto-*

Ahora bien, la sentencia de unificación proferida citada no se pronunció sobre la solución de continuidad en los casos de contratos de prestación de servicios, sin embargo, el Doctor William Hernández Gómez en aclaración de voto indicó:

*"En mi criterio es importante precisar en primer lugar, el término que se debe tener en cuenta para determinar la pérdida de la solución de continuidad, en aquellos contratos de prestación de servicios que se pactan en forma continua y por un tiempo determinado, pero que presentan interrupción en la celebración de uno y otro. En la sentencia que aclaro, se indicó que en estos eventos se deberá analizar la prescripción respecto de la fecha de finalización de cada uno de ellos, no obstante, **consideró útil para los efectos del requisito de continuidad precisar que el lapso encuentra referencia en el art. 10 del Decreto 1045 de 1978 el cual señala 15 días.**" -Negrilla fuera de texto-*

En relación con los contratos celebrados **con anterioridad al 12 de febrero de 2013**, tal como se evidencia en la tabla incluida en acápite anterior, entre el contrato culminado el **31 de diciembre de 2012** (contrato 18-7-20015-2012) y el suscrito el **5 de febrero de 2013** (contrato 18-7-20007-2013) transcurrieron más de 15 días hábiles, en consecuencia, ocurrió la prescripción de los derechos prestacionales económicos anteriores, causados a partir de esta última fecha.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> El **Decreto 1045 de 1978** señala: "Se entenderá que hubo solución de continuidad cuando medien más de quince días hábiles de interrupción en el servicio a una y otra entidad".

<sup>60</sup> Si bien entre la terminación del contrato ocurrida el 31 de diciembre de 2013 y el iniciado el 5 de febrero de 2014 transcurrieron 25 días hábiles, las prestaciones sociales no se ven afectadas por la prescripción, dada la fecha en que se presentó la petición de pago (12 de febrero de 2016)

Por lo expuesto, se mantendrá incólume el numeral primero de la sentencia de primera instancia.

#### **5.4.3. Del restablecimiento del derecho**

El juez de primera instancia, en el numeral primero de la sentencia, declaró la existencia de la relación laboral entre el 9 de octubre de 2000 y el 30 de septiembre de 2015.

Sobre el particular, lo primero que dirá la Sala es que el último contrato se ejecutó en un plazo de 11 meses y 15 días, iniciando el 1 de junio de 2015, de manera que es imposible que dicho periodo se cumpliera el 30 de septiembre siguiente; el contrato realmente se ejecutó hasta el **15 de mayo de 2016** tal como se observa en la certificación que reposa a folio 367 del cuaderno 2. En consecuencia, se modificará el numeral cuarto.

Ahora, a efecto de lograr que la sentencia sea un título ejecutivo es decir que contenga una obligación **clara, expresa** y exigible, se modificarán los numerales tercero y quinto de la sentencia para reconocer la relación laboral conforme a los periodos de vigencia de los contratos sin solución de continuidad y ordenar el pago por los mismos, estos son: del 9 de octubre de 2000 a 3 de abril de 2002; 1 de mayo de 2002 a 2 de marzo de 2005; 1 de abril de 2005 a 27 de noviembre de 2009; de 13 de enero de 2010 a 26 de noviembre de 2010; de 24 de enero de 2011 a 31 de diciembre de 2012, de 4 de febrero de 2013 a 30 de diciembre de 2013; de 5 de febrero de 2014 a 15 de mayo de 2016.

De otra parte, el valor de la liquidación de prestaciones sociales tendrá como base para su liquidación los honorarios pactados en los contratos, pues ninguna otra prueba de ingreso existe en el proceso y se atenderán, las prestaciones sociales indicadas por la entidad demandada en la certificación vista a folio 393 del cuaderno 2, estas son: **bonificación por servicios prestados, prima de servicio anual, prima vacacional, prima de navidad, cesantías, bonificación por recreación, salario vacacional**, que se encuentran establecidas en el Decreto 1042 de 1978.

La liquidación de prestaciones sociales económicas, debidamente indexada, se adjunta y hace parte integral de esta sentencia.

Ahora, el Consejo de Estado en la sentencia de unificación que se ha seguido para resolver este caso dijo en materia de los pagos por aportes a seguridad social:

*“...Pese a lo anotado, en atención a que los aportes al sistema de seguridad social inciden en el derecho pensional, que es imprescriptible, tal como se explicó en precedencia, la accionada deberá tomar (durante el tiempo comprendido entre el 1° de julio de 1986 y el 30 de diciembre de 1997, salvo sus interrupciones) el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante (los honorarios pactados), mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. Para efectos de lo anterior, la actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora.”.*

**La afiliación de los contratistas al sistema de seguridad social surge con la Ley 100 de 1993**, dos normas hacen referencia a ello, el artículo 271 cuando faculta al Gobierno Nacional para “reglamentar los mecanismos para el control del pago de cotizaciones de los trabajadores migrantes o estacionales, con contrato a término fijo o **con contrato por prestación de servicios**”. (Negrillas fuera de texto); el segundo, el artículo 282, modificado por el **Decreto 2150 de 1995**, que determina la obligación de acreditar su afiliación. El mencionado artículo establece: “ART. 282.- Las personas naturales que contraten con el Estado en la modalidad de prestación de servicios no están obligadas a acreditar afiliación a los sistemas de salud y **pensiones** previstos en esta ley, siempre y cuando la duración de su contrato sea igual o inferior a tres meses”.<sup>61</sup> (Subrayado fuera de texto)

Con base en la facultad contenida entre otros en el citado artículo 271, el 2 de agosto de 2002 se expidió el Decreto 1703 “por el cual se adoptan medidas para promover y controlar la afiliación y el pago de aportes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud” el artículo 23 se refirió puntualmente a las cotizaciones en **contratación no laboral**, y dispuso lo siguiente:

*“Para efectos de lo establecido en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, en los contratos en donde esté involucrada la **ejecución de un servicio** por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, **tales como contratos de obra, de arrendamiento de servicios, de prestación de servicios, consultoría, asesoría** y cuya duración **sea superior a tres (3) meses**, la parte contratante deberá verificar la afiliación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...) En el evento en que el ingreso base de cotización no corresponda con el valor mensualizado*

<sup>61</sup> Originalmente este artículo señalaba lo siguiente: “Art. 282. Obligación de afiliación de contratistas del Estado. Ninguna persona natural podrá prestar directamente sus servicios al Estado, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, sin afiliarse a los sistemas de pensiones y salud previstos en la presente ley.

*del contrato, siempre que estén pactados pagos mensuales, el contratante deberá requerir al contratista para que justifique la diferencia. Si esta diferencia no tiene justificación válida, deberá descontar del pago de un (1) mes, lo que falte para completar el equivalente a la cotización del doce por ciento (12%) sobre el cuarenta por ciento (40%) del valor bruto del contrato, dividido por el tiempo de duración del mismo, en períodos mensuales, para lo cual se entiende que el 60% restante corresponde a los costos imputables al desarrollo de la actividad contratada. En ningún caso, se cotizará sobre una base inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (negritas fuera de texto).*

Con la expedición de la Ley 797 del 29 de enero de 2003, se modificó el artículo 15 de Ley 100 de 1993<sup>62</sup>, y se estableció que será obligatoria la afiliación de "Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de solidaridad pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales (...)".

El recorrido legislativo anterior resulta útil para establecer cómo, antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 los contratistas no estaban obligados a pagar aportes en salud y pensión, deber que aparece regulado a partir de esta norma para salud y, de forma posterior la pensiones.

En este caso, las contrataciones que dan lugar a relación laboral son posteriores a la vigencia de la Ley 100 de 1993 y las normas que luego regularon la afiliación obligatoria al sistema de seguridad social en pensiones para los contratistas y superaron los tres meses, excepto la suscrita mediante el contrato No. 20302 de 2000<sup>63</sup> (fls. 180) en el cual se pactó que el contratista debería acreditar que se encontraba afiliado al Sistema de Seguridad Social en Pensiones y Salud (f. 183).

Ahora, si al tomar el ingreso base de cotización, es decir, los honorarios, mes a mes existe diferencia entre los aportes realizados por la contratista y los que se debieron efectuar, la demandada deberá cotizar al fondo de pensiones que indique la demandante la suma faltante por aportes a pensión, **solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.**

---

<sup>62</sup> "Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, salvo las excepciones previstas en esta ley. Así mismo, los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegibles para ser beneficiarios de subsidios a través del fondo de solidaridad pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales".

<sup>63</sup> 60 días.

## 7. De las costas

Conforme al artículo 365 del CGP. “1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto...” A su vez, precisa el numeral 3º de esta misma norma que habrá condena en costas en segunda instancia cuando el superior confirme **totalmente** la del inferior. Como en este caso la sentencia será revocada parcialmente no se condenará en costas a la parte apelante.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 3 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA:

1. Confirmar los numerales primero, segundo y sexto a noveno de la sentencia proferida el 13 de octubre de 2017, por el Juzgado Quince Administrativo Oral de Tunja en el proceso iniciado por Ana Teresa Miguez de López contra el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Dirección de Sanidad – Departamento de Policía de Boyacá – Área de Sanidad de Boyacá, **en lo demás se revoca**. En su lugar se dispone:
2. Se declara la existencia de relación laboral entre el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Ana Teresa Miguez de López por los siguientes períodos: 9 de octubre de 2000 a 3 de abril de 2002; 1 de mayo de 2002 a 2 de marzo de 2005; 1 de abril de 2005 a 27 de noviembre de 2009; de 13 de enero de 2010 a 26 de noviembre de 2010; de 24 de enero de 2011 a 31 de diciembre de 2012, de 4 de febrero de 2013 a 30 de diciembre de 2013; de 5 de febrero de 2014 a 15 de mayo de 2016, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
3. El Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional reconocerá y pagará a Ana Teresa Miguez de López; por concepto de prestaciones sociales económicas causadas entre el **12 de febrero de 2013** y el **15 de mayo de 2016**, tomando como base los honorarios pagados durante ese período, las siguientes sumas **ya indexadas a la fecha de esta sentencia**:

PRESTACIÓN	VALOR
Bonificación por servicios prestados	\$1.173.969
Bonificación por recreación	\$314.616
Prima de servicios	\$1.982.609
Vacaciones	\$3.617.667
Prima de vacaciones	\$2.466.591
Prima de navidad	\$5.113.012

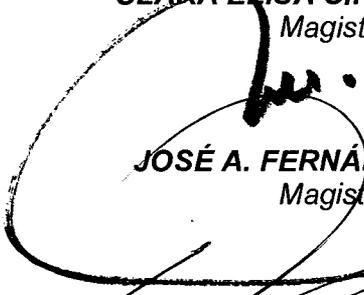
Cesantías	\$5.486.213
Intereses a las cesantías	\$577.900

4. El Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional deberá realizar los aportes para pensión por los lapsos a que se contare el numeral 2º de esta sentencia, tomando como ingreso base de cotización (IBC) pensional **los honorarios pactados, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes a pensión realizados** por Ana Teresa Miguez de López en calidad de contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones que indique el demandante, la suma faltante por concepto de aportes a pensión, **debidamente indexada**, en el porcentaje que le correspondía como empleador.
5. Negar las demás pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
6. Exhortar al Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional para que se abstenga de celebrar contratos de prestaciones de servicios que encubran relaciones laborales y a garantizar la vigencia de los derechos laborales.
7. Sin costas en esta instancia.
8. En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**

  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada

  
**JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

  
**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Ana Teresa Miguez de López  
Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-  
Expediente: 15238-33-33-752-2015-00220-00

MAGISTRADA PONENTE: Dra. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ  
 RADICACION: 2016-313  
 DEMANDANTE: ANA TERESA MIGUEZ DE LOPEZ  
 DEMANDADO: MINISTERIO DE DEFENSA POLICIA NACIONAL

contrato	Desde	Hasta	valor mensual
18-7-20007-2013	04/02/2013	30/12/2013	\$ 1.906.582
18-7-2000-6-14	05/02/2014	31/10/2014	\$ 991.423
18-7-2028-7-14	05/11/2014	30/05/2015	\$ 991.423
95-7-200-92-15	01/06/2015	15/05/2016	\$ 991.423

contrato	Desde	Hasta	Nº Dias	valor mensual	valor mensual	VALOR POR PRESTACION	INDICE INICIAL	INDEXACION		VALOR INDEXTADO
								INDICE FINAL (fecha sentencia)	VALOR INDEXTACION	
18-7-20007-2013 (prescripción)	12/02/2013	30/12/2013	319	\$ 1.906.582		\$ 422.361	113,68	142,06	\$ 105.442	\$ 527.803
BONIFICACION POR SERVICIOS PRESTADOS (Diciembre)						\$ 112.630	113,68	142,06	\$ 28.118	\$ 140.747
BONIFICACION POR RECREACION (Diciembre)						\$ 809.074	113,75	142,06	\$ 201.362	\$ 1.010.436
PRIMA DE SERVICIOS (julio)						\$ 1.305.609	113,68	142,06	\$ 325.943	\$ 1.631.552
VACACIONES (Diciembre)						\$ 890.188	113,68	142,06	\$ 222.234	\$ 1.112.422
PRIMA DE VACACIONES (Diciembre)						\$ 1.846.110	113,68	142,06	\$ 460.878	\$ 2.306.988
PRIMA DE NAVIDAD (Diciembre)						\$ 1.982.431	113,68	142,06	\$ 494.910	\$ 2.477.341
CESANTIAS (Diciembre)						\$ 210.799	113,68	142,06	\$ 52.625	\$ 263.424
INTERESES A LAS CESANTIAS (Diciembre)										
<b>Total prestaciones sociales Indexadas</b>										<b>\$ 9.470.713</b>

contratos sin solución de continuidad 5/02/2014 - 15/05/2016						VALOR POR PRESTACION A FECHA DE EXIGIBILIDAD	INDICE INICIAL (exigibilidad)	INDICE FINAL 14/06/2018	VALOR INDEXTACION	VALOR INDEXTADO A FECHA DE SENTENCIA
contrato	Desde	Hasta	Año	Nº Dias	valor mensual					
BONIFICACION POR SERVICIOS PRESTADOS										
2015						\$ 991.423	118,91	142,06	\$ 48.254	\$ 296.110
5/02/2014 al 05/02/2015										
2016						\$ 991.423	127,78	142,06	\$ 27.699	\$ 275.555
5/02/2015 al 05/02/2016										
2016 proporcional						\$ 991.423	131,28	142,06	\$ 5.653	\$ 74.502
15/05/2016 al 15/05/2016										
<b>total</b>						<b>\$ 495.712</b>			<b>\$ 75.953</b>	<b>\$ 646.166</b>
2014						\$ 991.423	117,84	142,06	\$ 12.302	\$ 72.154
2015						\$ 991.423	125,37	142,06	\$ 8.799	\$ 74.894
2016						\$ 991.423	131,28	142,06	\$ 2.035	\$ 26.821
<b>total</b>						<b>\$ 150.733</b>			<b>\$ 23.136</b>	<b>\$ 173.869</b>
2014						\$ 991.423	116,91	142,06	\$ 35.546	\$ 200.783
2015						\$ 991.423	122,08	142,06	\$ 82.820	\$ 588.859
2016						\$ 991.423	131,28	142,06	\$ 13.851	\$ 182.531
<b>total</b>						<b>\$ 839.956</b>			<b>\$ 132.217</b>	<b>\$ 972.173</b>
PRIMA DE SERVICIOS										