



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**  
**JUZGADO 005 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE PASTO**  
**LISTADO DE ESTADO**

**ESTADO ELECTRONICO No. 047**

**Fecha: 04/08/2020**

<b>No. Proceso</b>	<b>Clase de Proceso</b>	<b>Demandante</b>	<b>Demandado</b>	<b>Descripción Actuación</b>	<b>Fecha Auto</b>	<b>Cuad.</b>
520013333005 2020-00066	Conciliación Prejudicial	Sandra Ximena Ceballos Meneses	IPS Municipal de Ipiales	Auto imprueba conciliación	03/08/2020	1

**DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN LOS ARTS. 201 Y 205 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y PARA NOTIFICAR A LAS PARTES DE LA ANTERIOR DECISIÓN, EN LA FECHA 04/08/2020 Y A LA HORA DE LAS 7 A.M., SE PUBLICA EL PRESENTE ESTADO POR EL TÉRMINO LEGAL DE UN DÍA, SE DESFIJA EN LA MISMA FECHA A LAS 4:00 P.M.**

**NORMA DEYANIRA TUPAZ DE LA ROSA**  
**SECRETARIA**



**REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINTO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**

San Juan de Pasto, tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 52-001-33-33-005-2020-00066  
**PROCESO:** Conciliación Prejudicial  
**CONVOCANTE:** Sandra Ximena Ceballos Meneses  
**CONVOCADO:** IPS Municipal de Ipiales  
**AUTO:** Imprueba Conciliación Prejudicial

**ANTECEDENTES**

La señora Sandra Ximena Ceballos Meneses, a través de apoderado judicial, presenta solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Delegada para Asuntos Administrativos de Pasto para que se cite a la IPS Municipal de Ipiales. a fin de que se llegue a un acuerdo sobre las siguientes pretensiones:

*«PRIMERA.- Que se declare nulo el acto administrativo de fecha 08 de enero del año 2020 emitido por la entidad I.P.S MUNICIPAL DE IPIALES "E.S.E", a través del cual, negó las pretensiones elevadas mediante la Reclamación Administrativa radicada bajo el N° 0001869 de fecha 10 de diciembre de 2019.*

*SEGUNDA.- Como consecuencia se reconozcan y paguen a favor de la señora SANDRA XIMENA CEBALLOS MENESES de los siguientes conceptos prestacionales e indemnizatorios, causados durante el tiempo que estuvo laborando para la I.P.S MUNICIPAL DE IPIALES "E.S.E" como Enfermera Jefe, esto es, entre el 19 de julio de 2009 y el 30 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta para ello todos los factores salariales que para dichos efectos establece la ley:  
(...)*

*TERCERA.- Además, es de interés de mi representada solicitar la devolución del porcentaje de los efectuar a la I.P.S MUNICIPAL DE IPIALES "E.S.E" en su calidad de empleadora.*

*CUARTA.- Los pagos objeto de esta reclamación deben hacerse a nombre de mí representada, la señora SANDRA XIMENA CEBALLOS MENESES con la correspondiente indexación legal.*

*QUINTA.- Las sumas reconocidas en el acta de conciliación devengarán intereses comerciales durante los seis meses siguientes al fallo que homologue el acuerdo conciliatorio, y moratorios al vencimiento de dicho término.*

*SEXTA.- Al acta respectiva se le dará cumplimiento en los términos estipulados en la ley.»*

**Base de sus pretensiones fueron, en síntesis, los siguientes hechos:**

**1.-** La señora Sandra Ximena Ceballos Meneses se desempeñó como Enfermera Jefe de la I.P.S Municipal de Ipiales desde el 19 de julio de 2009 hasta el 30 de diciembre de 2016, prestando sus servicios ininterrumpidamente.

**2.-** La vinculación de la convocante con la I.P.S Municipal de Ipiales se formalizó mediante contratos de prestación de servicios que se fueron sucediendo uno a otro.

3. Ejecutó la actividad contratada de manera personal, aún en los lapsos en que la relación laboral no tuvo formalización por ningún tipo de contrato, pues en dichos lapsos desempeñó sus funciones en concordancia con acuerdos verbales realizados con los representantes legales, ante los cuales realizaba su labor de forma continuada, subordinada y cumpliendo un determinado horario.

4. Sus funciones siempre fueron permanentes y misionales de la I.P.S Municipal De Ipiales, ejecutando personalmente todas las funciones determinadas en el manual de funciones de la institución y las demás que le sean inherentes al cargo, cumpliendo un horario de trabajo, de lunes a jueves de 7 am a 12 pm y de 2 pm a 6 pm, y los días domingos de 7 am a 3 pm; sin embargo, ejercía funciones administrativas en su tiempo de descanso, por ejemplo, los informes presentados periódicamente debían ser realizados fuera del horario de trabajo establecido.

6. Por la prestación de servicios, recibió una remuneración mensual, pero no el pago de las demás prestaciones sociales.

### **ACUERDO CONCILIATORIO**

La audiencia de conciliación se llevó a cabo el día 13 de abril de 2020, ante la Procuraduría 95 Judicial I para Asuntos Administrativos de Pasto, la cual fue suspendida para el día 30 de abril de 2020, en donde se solicitó nuevamente suspensión de audiencia para reconsideración del acuerdo por parte del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la parte convocada; se retomó la audiencia el día 28 de mayo de 2020, sin lograr acuerdo conciliatorio, razón por la cual se solicitó la suspensión de la audiencia, llegando a un acuerdo finalmente en diligencia de 3 de junio de 2020, en los siguientes términos:

*«...se decidió conciliar el asunto por el valor de SEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$6.500.000) M/CTE, la cual será pagada al día siguiente de la ejecutoria de la providencia judicial que autorice el acuerdo conciliatorio, dicho pago no requerirá cuenta de cobro por parte de la parte solicitante y para efectos del mismo, pues, se emitirá una Resolución en la entidad y se realizará el pago mediante la emisión de cheque a nombre de la señora XIMENA CEBALLOS». Se deja constancia que se remitió mediante correo electrónico el documento citado en dos (2) folios. El procurador Judicial, indaga a la apoderada de la parte convocada si la anterior oferta conciliatoria abarca el pago de todos los emolumentos propios de la relación laboral, a lo cual, contestó: "Si, Señor". A continuación, se pregunta virtualmente al apoderado de la parte convocante, si ratifica su aceptación al ofrecimiento conciliatorio que le realiza la parte convocada, una vez se precisó el momento en que este se realizará, quien manifestó "Si, el ofrecimiento se acepta, con la única pregunta de que el cheque se entregaría entonces, en la sede administrativa de Ipiales, verdad?". Concediendo el uso de la palabra la apoderada de la parte convocada, contestó: "Si, doctor".* **CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO:** El Procurador Judicial considera que el anterior acuerdo contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento, a saber: **a)** Acuerdo Total por valor de SEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$6.500.000) M/CTE. **b)** Plazo para el Pago: Un (1) día siguiente a la ejecutoria de la providencia judicial que apruebe la conciliación celebrada; **c)** La entidad convocada no reconoce valor alguno por indexación, **d)** ni intereses moratorios dentro del plazo determinado para su cumplimiento señalado en literal b. Se hace constar igualmente que dando cumplimiento a lo previsto en el Artículo 71 de la Ley 446 de 1998 y el inciso segundo del numeral tercero del Artículo 2.2.4.3.1.1.9. del Decreto 1069 de 2015, al conciliarse los efectos económicos del acto administrativo oficio No. 713-08-148 de Enero 8 de 2020, así como, del Oficio No. 713-08-158 de enero 20 de 2020 mediante el cual se resolvió el recurso de reposición en contra de la anterior determinación, proferidos por el

*Gerente de la IPS MUNICIPAL E.S.E, por medio de los cuales la entidad convocada se negó la reclamación administrativa radicada por la parte convocante el 10 de diciembre de 2019 bajo el No. 0001869, los mismos se entenderán revocados al tenor de lo establecido en el Artículo 93 del C.P.A.C.A. y sustituidos por el acuerdo integral logrado entre las partes, si es aprobado en instancia judicial. »*

## **CONSIDERACIONES**

### **Hechos Probados:**

**1.-** La señora Sandra Ximena Ceballos Meneses prestó sus servicios en la I.P.S Municipal de Ipiales como enfermera jefe y enfermera general, en los siguientes periodos, pactando valores y objetos así:

TIPO DE VINCULACIÓN	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	VALOR DEL CONTRATO	OBJETO
Contrato No. 752	19/Jul/2009	30/Dic/2009	\$7'781.162	Enfermera Jefe
Contrato No. 47	01/Ene/2010	30/Mar/2010	\$4'495.783	
Contrato No. 400	1/Abr/2010	30/Jun/2010	\$4'495.783	
Contrato No. 654	01Jul/2010	30/Dic/2010	\$8'991.565	
Contrato No. 041	2/Ene/2011	31/Ene/2011	1'498.594	Actividades de Enfermería
Contrato No. 163	2/Feb/2011	30/Jun/2011	\$7'443.017	
Contrato No. 443	1/Jul/2011	30/Sep./2011	\$4'495.782	
Adición Contrato No. 443	1/Oct/2011	11/Nov/2011	\$2'048.078	
Contrato No. 721	12/Nov/2011	31/Dic/2011	\$2'447.704	Apoyo profesional en actividades de enfermería general.
Contrato No. C-010	1/Ene/2012	31/Mar/2012	\$4'630.656	
Contrato No. C-401	1/Abr/2012	30/Jun/2012	\$4'630.656	
Contrato No. C-632	1/Jul/2012	30/Sep./2012	\$4'630.656	
Contrato No. C-809	2/Oct/2012	31/Dic/2012	\$4'629.000	
Contrato No. C-012	1/Ene/2013	31/Mar/2013	\$4'635.000	
Contrato No. C-352	15/Abr/2013	31/Dic/2013	\$13'905.000	
Contrato No. C-050	21/Ene/2014	31/Mar/2014	\$4'760.000	
Contrato No. C-267	1/Abr/2014	30/Jun/2014	\$5'100.000	
Contrato No. C-557	6/Oct/2014	31/Dic/2014	\$5'100.000	
Contrato No. C-065	13/Ene/2015	31/Mar/2015	\$4'472.000	
Contrato No. C-336	20/Ago./2015	31/Oct/2015	\$5'160.000	
Contrato No. C-488	4/Nov/2015	30/Dic/2015	\$3'440.000	
Contrato No. C-201	7/Ene/2016	29/Feb/2016	\$3'250.8000	
Contrato No. C-304	2/Mar/2016	30/Dic/2016	\$18'000.000	

Lo anterior se comprueba con copia simple de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el demandante y la IPS Municipal de Ipiales E.S.E obrantes en páginas 16 a 89 del expediente digital.

**2.-** La señora Sandra Ximena Ceballos Meneses presentó reclamación administrativa ante la IPS Municipal de Ipiales el 10 de diciembre de 2019 solicitando el reconocimiento y pago de prestaciones sociales e indemnizaciones causadas durante el tiempo laborado en la entidad como enfermera jefe, es decir, entre el 19 de julio de 2009 y el 30 de diciembre de 2016. Ello se acredita con petición visible en páginas 90 a 96 del expediente digital.

**3.-** La IPS Municipal de Ipiales negó la existencia de relación laboral entre la entidad y la señora Sandra Ximena Ceballos Meneses, al considerar que la prestación de servicio por parte de la convocante se circunscribió al cumplimiento del objeto contractual pactado. Ello se acredita con oficio de fecha 8 de enero de 2020 obrante en páginas 97 a 102 del expediente digital, en el que se consideró lo siguiente:

*«Con la señora Sandra Ximena Ceballos Meneses se entabló un acuerdo de voluntades, en donde se contempló una serie de obligaciones contractuales en el contrato de prestación de servicios, y estos se pueden celebrar desde uno hasta que los que la administración vea convenientes realizar para satisfacer la necesidad del objeto contractual, es por eso que se sostuvieron varios contratos de prestación durante el tiempo que se menciona.*

*Así las cosas, al contratista se le entregaron un conjunto de obligaciones expresas en el contrato para que sean cumplidas sin tener subordinación, pues los contratos de*

*prestación de servicios no contemplan que la señora SANDRA XIMENA CEBALLOS MENESES dependiera de una personas en especial o jefe alguno, le reitero que existe para esta clase de contratos una coordinación de sus obligaciones para que ubique en lugar, modo y como debe cumplir o de ejecutar las obligaciones del contrato de prestación de servicios acordado.*

*Así las cosas es claro que no se puede reconocer la supremacía de la realidad sobre la formalidad, pues en ningún momento existió subordinación alguna, puesto que no se ven configuradas los elementos sustanciales de un contrato de trabajo, estipulados en el código sustantivo de trabajo, por lo tanto no se puede generar lo pedido como son: prestaciones sociales e indemnizaciones por los contratos de prestación de servicios suscritos para el tiempo de los hechos».*

4.- La anterior decisión fue confirmada por la IPS Municipal de Ipiales el 20 de enero de 2020, reiterando los argumentos esbozados en el acto administrativo que resolvió la petición inicial. Ello se acredita con oficio obrante en páginas 106 a 109 del expediente digital.

#### **Problema Jurídico:**

¿Es procedente aprobar el acuerdo conciliatorio suscrito entre la señora Sandra Ximena Ceballos Meneses y la IPS Municipal de Ipiales E.S.E., por medio del cual se convino conciliar sus pretensiones laborales por un valor de \$6'500.000?

#### **Tesis del Despacho:**

Para este Despacho NO hay lugar a la aprobación del acuerdo conciliatorio, por cuanto la IPS Municipal de Ipiales concilió con la accionante un valor por sus pretensiones sin identificar por qué concepto o por qué derecho laboral se elevó tal convenio, sin que se demuestre que en una eventual condena, la afectación del erario podría ser mayor, tesis que se sustenta bajo los siguientes argumentos:

La conciliación extrajudicial corresponde a un mecanismo alternativo de solución de conflictos, creado por la Ley 23 de 1991, posteriormente modificada por las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, ésta reglamentada por el Decreto 1716 de 2009 y compiladas en el decreto 1069 de 2016, modificado por el decreto 1167 de 2016, resulta procedente en conflictos de carácter particular y concreto y de contenido económico que se pudieren tramitar mediante el ejercicio de las acciones previstas por la Ley 1437 de 2011, en sus artículos 137,138, 140 y 141.

Frente a los elementos o presupuestos que determinan la procedencia de la aprobación de la conciliación, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en Sentencia de 18 de junio de 2007, radicación 31838, expuso:

*«De conformidad con el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, pueden conciliar, total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial, las personas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. El juez para aprobar el acuerdo, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: Que no haya operado el fenómeno de la caducidad (artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998). Que el acuerdo conciliatorio verse sobre derechos de contenido particular y económico, disponibles por las partes (artículo 59 de la Ley 23 de 1991 y 70 de la Ley 446 de 1998). Que las partes estén debidamente representadas y que los representantes tengan capacidad para conciliar. Que el*

*acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público (artículo 65 A de la Ley 23 de 1991 y artículo 73 de la Ley 446 de 1998). La conciliación en el derecho administrativo es un importante mecanismo para la composición de litigios y para la descongestión de despachos judiciales con el fin de asegurar un eficaz acceso a la Administración de Justicia, tal y como lo ordenan el Preámbulo y los artículos 2 y 229 de la Constitución Política. Pero, esta consideración, como ya lo tiene determinado de antaño esta Sección, no puede conducir a la aprobación judicial mecánica de las conciliaciones de las partes, sin parar mientes en la indebida utilización que se pueda hacer de esta institución y en las defraudaciones que, por su aplicación, se puedan producir al tesoro público, comoquiera que la conciliación, como fuente reguladora de conflictos, supone la legalidad de este negocio jurídico, en tanto que la posibilidad de disponer de los intereses estatales debe ajustarse rigurosamente al ordenamiento vigente y, por ello mismo, exige previa homologación judicial.»*

### **Caso concreto**

#### **a) Respecto a la representación de las partes y la capacidad de sus representantes para conciliar:**

Observa el despacho que en el trámite de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 95 Judicial I para Asuntos Administrativos de Pasto, las partes actuaron a través de apoderados debidamente constituidos, pues en los poderes conferidos se determinó que el apoderado de la señora Sandra Ximena Ceballos Meneses contaba con facultad de conciliar (Pag. 110). Asimismo, se observa que el poder conferido a la apoderada de la entidad convocada, fue debidamente otorgado por la representante legal de la entidad, IPS Municipal de Ipiales E.S.E., para llevar a cabo dicha gestión (Pag. 127 – 129 y 134).

Lo anterior conlleva a determinar que los requisitos para la representación de las partes y la capacidad de sus representantes para conciliar se encuentran cumplidos regularmente, tanto por la parte convocante como la entidad convocada.

#### **b) Respecto de la configuración del fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción:**

El medio de control invocado no ha caducado, toda vez que la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se negó la existencia de una relación laboral se ventilaría a través de la cuerda procesal de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la cual establece el término de caducidad de 4 meses.

El artículo 164 de de la Ley 1437 de 2011 establece la oportunidad para demandar de la siguiente manera:

*“(...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (...).”*

Así las cosas, si bien no obra en el expediente constancia del momento en qué fue notificado el acto administrativo definitivo que eventualmente sería demandado, tenemos que incluso contando desde el momento en que fue proferido, no operaría el fenómeno de jurídico de caducidad. Veamos:

El acto por medio del cual se definió la situación jurídica particular de la convocante se profirió el 20 de enero de 2020, por lo que la parte interesada tenía hasta el 21

de mayo hogaño para interponer la acción correspondiente; la solicitud de conciliación se presentó el 3 de marzo de 2020, por lo que el conteo de la caducidad se suspendió durante 2 meses y 18 días; la audiencia de conciliación se llevó a cabo el 3 de junio del mismo año, por lo que desde el día siguiente se reanudó el conteo del término de caducidad, razón por lo que la parte interesada tiene hasta el 31 de agosto para interponer la acción pertinente, por lo que por sustracción de materia, el fenómeno tantas veces aludido no ha operado.

**b) En lo referente a la disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes:**

Las partes lograron convenio frente a pretensiones propias de la acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, cuyo fundamento tuvo origen en la solicitud de declaratoria de la existencia de relación laboral entre la convocante y la IPS convocada.

Igualmente, el restablecimiento del derecho pretendido derivaría de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contenidos en los oficios de 8 y 20 de enero de 2020 por medio de los cuales se negó la existencia de relación laboral y el reconocimiento y pago de prestaciones laborales y sociales derivadas.

En principio, el asunto resultaría conciliable, pues – en apariencia- se ventila una situación de carácter particular y de contenido económico, donde la convocante busca un reconocimiento de orden patrimonial por concepto de salarios y prestaciones sociales, los cual, **bajo los condicionamientos de los derechos irrenunciables en material laboral**, es de orden individual y subjetivo.

No obstante lo anterior, el reconocimiento patrimonial derivaría únicamente del reconocimiento de los derechos laborales propios de una relación legal y reglamentaria de la convocante con la entidad convocada y solo de aquellos a los que se probase hubiere tenido derecho; sin embargo, la entidad convocada realiza un ofrecimiento integral sin especificar qué derechos o conceptos le están siendo reconocidos, por lo que teniendo en cuenta que la convocante incluyó en su pedimento pretensiones relacionadas con aportes pensionales al Sistema General de Seguridad Social en Salud, los mismos podrían verse comprometidos, pues sobre ellos no se hizo ofrecimiento alguno.

Así pues, el ofrecimiento que hace la parte convocada implica el reconocimiento de la existencia de una relación laboral con la convocante y por esa razón, la entidad estatal convocada debió determinar por qué conceptos hacía el ofrecimiento, pues al implícitamente reconocer dicha relación laboral torna a algunas prestaciones laborales en derechos ciertos e indiscutibles, tales como el salario, las vacaciones, las cesantías y los derechos pensionales, los cuales no pueden ser objeto de conciliación.

**d) Frente a las pruebas necesarias que permitan deducir una alta probabilidad de condena contra la entidad demandada, en el evento en que el interesado decida ejercitar el medio de control pertinente:**

El acuerdo conciliatorio logrado obedece a que la parte convocada acepta el pago de acreencias laborales en favor de la convocante, quien aduce que entre ella y la IPS se escondió una verdadera relación laboral camuflada en contratos de prestación de servicios de enfermería.

Sea lo primero advertir que lo que se pretende es la declaración de la supremacía de la realidad sobre las formas en la vinculación de la convocante y el consecuente pago de las prestaciones laborales y sociales derivadas, lo cual solo se acredita tras verificar si en cada caso particular se configuran los presupuestos de una relación laboral con todos sus elementos, oculta bajo los contratos de prestación de servicios.

Se expresa en la demanda que la señora Sandra Ximena Ceballos Meneses prestó sus servicios desde el 19 de julio de 2009 hasta el 30 de diciembre de 2016, lo cual se constata en los contratos de prestación de servicios allegados en el plenario, documentos sobre los cuales se puede determinar la existencia de una remuneración a cambio de los servicios prestados; sin embargo, para determinar la existencia de los demás elementos que configuran una verdadera relación laboral, se hace imperioso determinar si las labores ejecutadas por la convocante en la entidad demandada estructuran los elementos faltantes (prestación personal del servicio, continuada subordinación, dependencia y permanencia) para la existencia de dicha relación.

Respecto del elemento de subordinación, en el caso de las enfermeras tiene una connotación especial, en tanto por regla general, dicha situación se presume y debe desvirtuarse por la entidad demandada.

Al respecto, el Honorable Consejo de Estado<sup>1</sup> en reciente pronunciamiento expresó:

*“...la labor de enfermera no puede desempeñarse de forma autónoma, ya que quienes ejercen dicha profesión no pueden definir ni el lugar ni el horario en que prestan sus servicios. Además de lo anterior, la actividad que desarrollan no se puede suspender sin justificación pues se pone en riesgo la prestación del servicio de salud.*

*Adicionalmente, se debe tener en consideración que en términos generales le corresponde a los médicos dictar las directrices y órdenes respecto de los cuidados especiales que requiere cada paciente, así como establecer condiciones respecto de cómo asistirlos en todo procedimiento médico y cómo se debe realizar el control de los pacientes en los centros de salud. Lo anterior implica que la relación entre médicos y enfermeras por lo general va más allá de la simple coordinación y pasa a ser de subordinación.*

*Lo expuesto no impide que en determinados casos éstas puedan actuar de manera independiente puesto que se pueden presentar excepciones. Sin embargo, la regla general es la de la subordinación, por lo que ésta se debe presumir. En consecuencia, le corresponderá a las entidades demandadas desvirtuar dicha presunción...”*

Por lo anterior, teniendo en cuenta que por tratarse de funciones de enfermería, las que, según los contratos de prestación de servicios suplía la convocante, el elemento de subordinación se presume; sin embargo, tal como lo señala la jurisprudencia, el mismo puede ser desvirtuado por la entidad demandada, constituyendo esto la excepción para la presunción de dicho elemento de la relación laboral, lo cual en el caso en cuestión no realiza la parte convocada.

Llama la atención del Juzgado que tanto en los actos administrativos que niegan la petición de la convocante, así como en las actas de comité de conciliación

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA. SUBSECCION “A”. Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ. Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 13001-23-31-000-2012-00233-01(2820-14)

realizadas por la IPS, la entidad niega la existencia de relación laboral con la convocante por no haberse probado la figura de contrato realidad y haberse circunscrito la vinculación a la prestación de servicios mediante contratos; sin embargo, se recomienda conciliar un valor sobre el cual no se explica su origen.

Es por ello que no existe certeza de la existencia de relación laboral en el caso de autos y mucho menos la discriminación de los conceptos reconocidos y a qué derecho obedecen, más aun si se tiene en cuenta que en casos donde cabe la presunción de subordinación, la misma puede ser desvirtuada por la entidad estatal con el ejercicio probatorio correspondiente, pues en este caso, de los contratos de prestación de servicios no es dable inferir las funciones específicas de enfermería que cumplía la convocante, aunado a que no se establece que hayan sido las únicas, pues también debía cumplir con funciones de carácter administrativo.

En este sentido, como se observa, las funciones de la convocante no solo estaban encaminadas al cumplimiento de actividades en el plano de enfermería en el que pueda suponerse el elemento de subordinación al cumplimiento de las órdenes impartidas por los médicos de turno (lo cual se puede desvirtuar por la parte convocada), sino que también aquella cumplía otras funciones diversas de desarrollo de la institución de salud, funciones frente a las cuales no existe prueba alguna del elemento de subordinación, pues con el acervo probatorio allegado a la solicitud de conciliación no es factible determinar la dependencia de la trabajadora o que aquella cumplía órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos de trabajo, durante el tiempo que duró la relación y en cuanto a las demás funciones a ella asignadas en los contratos de prestación de servicios, más aun si la parte convocante expresa que durante toda la vinculación cumplió funciones únicamente como enfermera jefe.

Las pruebas aportadas con el acuerdo conciliatorio dejan claro que la señora Ceballos Meneses estuvo vinculada con la IPS Municipal de Ipiales; sin embargo, no se ha establecido con claridad todos los elementos que implican una relación laboral entre las partes, pues, se requiere que al actora pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido *personal* y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista *subordinación* o dependencia y el requisito de permanencia como más adelante se explicará.

Se itera que si bien el elemento de subordinación para casos como el presente se presume, como se explicó en líneas anteriores, dicha presunción puede ser desvirtuada y que aun si en gracia de discusión se presumiese frente a ese aspecto, se anota que no solo eran esas funciones las que cumplía la demandante, no obstante frente a todas ellas no se aportó convencimiento alguno del elemento de subordinación requerido para arribar a la certeza y convencimiento del Juzgado, sin que sea admisible que la entidad estatal confiese sin haber agotado el trámite judicial respectivo con la observancia de todas las etapas probatorias correspondientes..

En ese entendido, es claro que la prueba testimonial resulta de vital importancia en este tipo de asuntos, porque son las personas que apreciaron los hechos directamente los que pueden transmitir el conocimiento en lo relativo, especialmente, a la subordinación; característica indefectible del vínculo contractual al que tuvo que estar sometido el particular contratista.

Ahora bien, adicionalmente a las exigencias legales ya analizadas, le corresponde

a la parte actora demostrar la **permanencia**<sup>2</sup>, es decir que la labor por ella desempeñada sea inherente a la entidad y la **equidad o similitud que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta**, requisito que según la jurisprudencia es necesario para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

Frente a lo mencionado, no existe prueba fehaciente para establecer que las funciones que la actora ejecutaba a través de su contrato de prestación de servicios eran idénticas o similares a las que fueron deferidas a otros funcionarios de planta de la entidad y que únicamente obedecieron a actividades propias del personal de enfermería.

Así las cosas, la carga probatoria en este tipo de asuntos corresponde a quien pretende demostrar la relación laboral, carga que no fue cumplida a cabalidad, razón por la que la parte convocada no podía aceptar la existencia de una relación laboral no probada y reconocer valores indiscriminados por la misma.

Con ese panorama, el Juzgado considera que las pruebas allegadas a la solicitud de conciliación no son suficientes para determinar que existió un aparente contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, pues tales medios probatorios no otorgan elementos de juicio suficientes para declarar la existencia de una relación laboral, esto es, que la convocante haya prestado sus servicios al ente demandado de manera personal, remunerada, subordinada (con las precisiones que se hicieron en cuanto a la presunción) y que haya realizado las mismas actividades asignadas al personal de planta, esto es, funciones netamente de enfermería jefe.

Es decir, que la parte actora, en sede de conciliación, no logró demostrar el lleno de los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado para determinar la existencia de una verdadera relación laboral o a qué prestaciones laborales y sociales tenía derecho en caso de que, en gracia de discusión, se aceptase desde este momento la existencia de una relación laboral.

Ahora bien, una razón adicional y fundamental por la que el Juzgado considera que el presente acuerdo no puede ser avalado, se sustenta en que la parte convocada realiza un ofrecimiento sin determinar el tiempo por el cual se reconoce la existencia de una relación laboral, sin hacer acotación alguna sobre la prescripción de derechos que se presentó por las interrupciones en la prestación de servicios por parte de la convocante.

Es así como en el periodo transcurrido entre el 30 de junio de 2014 a 6 de octubre de 2010 y 31 de marzo a 20 de agosto de 2015, la interrupción fue superior a 15 días hábiles, existiendo solución de continuidad para ese interregno, dado que a voces del Artículo 49 de Decreto 1042 de 1978 modificado por el Artículo 1 del Decreto 420 de 1979, la solución de continuidad se configura aun cuando no se dé bajo una misma relación laboral, pero con la advertencia que entre el retiro y la nueva vinculación no transcurran más de 15 días hábiles. Esto ha sido reiterado por el H. Consejo de Estado, en sentencias como la de la Sección Segunda – Subsección A, de 19 de agosto de 2010, Rad.: 20001-23-31-000-2004-00783-01 (1004-07). Consejero Ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Aunado a que la H. Corte Suprema de Justicia, en providencias como la 47590 de 27 de enero de 2016, estableció que no se puede hablar de solución de continuidad, siempre y cuando,

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. C.P. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Sentencia de 4 de febrero de 2016.

entre uno y otro contrato, apenas transcurren 2, 3 o 4 días. Para el caso concreto, en los periodos señalados transcurrieron más de 15 días hábiles (3 meses con 6 días y 4 meses con 20 días, respectivamente), por lo que no se puede predicar que la prestación del servicio fue continua durante todo el periodo reclamado.

Adicionalmente, como se observa, en los contratos suscritos con anterioridad al 20 de agosto de 2015 se configura el fenómeno jurídico de la prescripción de los derechos laborales, pues la reclamación administrativa se presentó el 10 de diciembre de 2019, habiendo superado los 3 años que ordena la ley y en concordancia a lo que ha establecido en esta materia el Consejo de Estado, entre otros en auto de 4 de febrero de 2016, de la Sección Segunda - Subsección "B", Expediente 27001-23-31-000-2013-00334-01, C. P.: Dr. Gerardo Arenas Monsalve donde expresó:

*"Con el fin de poner un límite válido a la anterior situación, mediante sentencia del 9 de abril de 2014, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado precisó que aunque la tesis aplicada hasta ese momento sostenía que el derecho a reclamar las prestaciones que se derivan de la existencia de una verdadera relación laboral se hace exigible a partir de la sentencia que declara la misma; debe tenerse en cuenta por el particular que reclama de la administración y del juez el reconocimiento de su relación laboral, que la reclamación debe presentarse dentro de un término prudencial, que no exceda la prescripción de los derechos que reclama.*

*Quiere decir entonces, que una vez finalice la mencionada relación contractual de la cual se pretende derivar el vínculo laboral, el interesado debe presentar reclamación en un término no mayor de 3 años, con el fin de evitar que se configure el fenómeno jurídico de la prescripción de los derechos"*

Por lo anterior, el periodo que no se encuentra prescrito únicamente comprende del 20 de agosto de 2015 al 30 de diciembre de 2016, y con mayor razón, esto debió ser definido por la entidad convocada, pues se asumió que la prestación del servicio por parte de la demandante se efectuó de forma ininterrumpida, aun cuando en los contratos de prestación de servicios se constata que no fue así, aunado a que si bien la convocante manifiesta que prestó sus servicios incluso cuando no se encontraba amparada bajo un contrato, con mayor razón ello debe ser probado y discutido por la cuerda procesal correspondiente..

Es por lo anterior que la entidad convocada no solo debió determinar a qué conceptos obedecía su ofrecimiento, sino el periodo frente al cual no había operado el fenómeno de la prescripción extintiva, con excepción del derecho pensional, el cual puede reclamarse en cualquier tiempo siempre que se cumplan los requisitos de edad y tiempo de servicios, por lo que el acuerdo así logrado, con mayor razón puede ver comprometidos tales derechos.

Finalmente, se repite, si en gracia de discusión se aceptase el reconocimiento de relación laboral con las carencias probatorias ya indicadas, el reconocimiento frente al pago de las prestaciones sociales reclamadas por la convocante no podía ser hecho a ligera, pues para ello se deben tener en cuenta las prestaciones dispuestas en el régimen de los empleados oficiales del orden territorial vigentes a la época en que se desató la relación laboral y de los que se acreditó su reconocimiento<sup>3</sup>, los cuales se liquidan con base en los valores pactados dentro de los diferentes contratos de prestación de servicios y por el tiempo de duración de los mismos; así como los porcentajes de cotización correspondientes a salud y a pensiones que la

---

<sup>3</sup> Según el DAFP Catilla de Administración Pública Régimen prestacional y salarial de los empleados públicos del orden territorial, visible en Web – gráfica; vista el 17 de mayo de 2016 en el siguiente link; <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1022.pdf/d6d8675e-66cf-4a37-9bf6-5d4001c9d29a>

entidad demandada debió aportar a las entidades correspondientes, puesto que se trata de una obligación del empleador, propia del tipo de relación que se reconoce, desde el momento en que se constituye el derecho, lo cual no se observa en el acuerdo que se busca sea aprobado.

**e) El Despacho observa que el acuerdo logrado por las partes puede resultar lesivo para el patrimonio público:**

Con base en la normatividad citada y la jurisprudencia sobre el objeto de la controversia conciliada, se constata que la fórmula de arreglo lograda entre las partes no está enmarcada dentro de los parámetros establecidos en la ley, razón por la cual se procederá improbar el acuerdo logrado por ser probablemente lesivo para el patrimonio público, en tanto no se verificó que en una eventual demanda por el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, existe una gran probabilidad de condena en contra de la entidad estatal convocada, pues como se explicó, la relación laboral por la que se hizo el acuerdo, puede ser perfectamente desvirtuada en el decurso procesal.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Oral Administrativo del Circuito de Pasto, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** IMPROBAR el acuerdo conciliatorio prejudicial logrado entre la señora Sandra Ximena Ceballos Meneses, a través de sus respectivos apoderados judiciales, ante el Despacho de la Procuraduría 95 judicial I para Asuntos Administrativos de Pasto, por razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** En firme esta determinación, previa desanotación de los libros radicadores respectivos, procédase al archivo de lo actuado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ADRIANA INÉS BRAVO URBANO**  
Juez

**Firmado Por:**

**ADRIANA INES BRAVO URBANO**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 005 SIN SECCIÓN ADMINISTRATIVO DE PASTO**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**fac86144eefb518ced3cc92801f49e60784e0ba32e8bfc9133c32b3cb276f0a0**

Documento generado en 03/08/2020 12:22:21 p.m.