



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO N°: 73001-33-33-004-**2022-00199-00**
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FALAN - TOLIMA
Tema: **Pagos salariales y prestaciones social a Médico Servicio Social Obligatorio**

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia, sin que se observe nulidad que invalide lo actuado dentro del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por **LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO** en contra del **MUNICIPIO DE FALAN - TOLIMA**, radicado bajo el No. **73001-33-33-004-2022-00199-00**.

1. Pretensiones

La parte demandante eleva las siguientes pretensiones (Fols. 4 documento escrito de demanda 003 del cuaderno principal del expediente electrónico):

Se pretende la nulidad del acto ficto o presunto negativo configurado el 10 de febrero de 2022, en virtud de la petición radicada por la demandante ante la Entidad demandada el 10 de noviembre de 2021, por medio del cual se negó la existencia de una relación laboral entre la señora Liliana Amparo Hidalgo Oviedo y el Municipio de Falan (Tol.), durante el periodo comprendido entre el 15 de marzo de 1993 y el 14 de marzo de 1994.

Que se declare la existencia de una relación laboral entre la demandante y el Ente demandado durante el periodo comprendido entre el 15 de marzo de 1993 y el 14 de marzo de 1994, en atención a la labor prestada de manera personal, continua, permanente, subordinada como médico rural en el Centro de Salud de Frías.

Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la Entidad demandada a: i) reconocer y pagar a favor de la demandante, desde el 15 de marzo de 1993 al 14 de marzo de 1994, el valor de todos los salarios, prestaciones sociales, cesantías, intereses a las cesantías, primas, aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión y demás emolumentos legales y extralegales a que tiene derecho, conforme a lo percibido por una persona que desempeñara labores como médico en el Municipio de Falan (Tol.); ii) reconocer y pagar a la demandante la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías en los términos que establece la ley; iii) actualizar y reajustar los dineros resultantes de las anteriores condenas, de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor – I.P.C. y efectuar el reconocimiento de los respectivos intereses moratorios.

2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (Fols. 4-6 documento Escrito de demanda 003 del cuaderno principal del expediente electrónico):

1. Que la demandante laboró para el Municipio de Falan (Tol.), como médico rural en el Centro de Salud de Frías desde el 15 de marzo de 1993 y hasta el 14 de marzo de 1994, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios y licencias, por los siguientes periodos de tiempo:
 - Bajo contrato de prestación de servicios del 15 de marzo al 31 de diciembre de 1993, en el Centro de Salud de Frías (Falan – Tol.).
 - Bajo orden de trabajo del 05 de enero al 14 de marzo de 1994, en el Centro de Salud de Frías (Falan – Tol.).
2. Que en la realidad lo que se dio fue una auténtica relación de trabajo en donde la demandante desempeñó labores de médico rural dentro de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que le fueron impuestas por los representantes del Municipio y en la cláusula cuarta del contrato de prestación de servicios suscrito entre el 15 de marzo y el 31 de diciembre de 1993, se estipuló que la contratista se obligaba a prestar sus servicios en forma diligente y honesta en el Centro de Salud de Frías, comprensión del Municipio de Falan, de tiempo completo y dedicación exclusiva.
3. Que el periodo comprendido entre el 15 de marzo de 1993 y el 14 de marzo de 1994, no le fue reconocido a la demandante para efectos pensionales, como tampoco se le reconoció ninguna otra prestación social.
4. La demandante recibió un trato diferencial de parte de la demandada, por cuanto sus compañeros médicos gozaron de una vinculación legal en la que se les reconocieron sus prestaciones y el tiempo de servicio para efectos pensionales, todo esto, pese a que la señora Hidalgo Oviedo reunía los requisitos para ser vinculada de la misma manera.
5. La labor de médico lleva intrínseca la prestación personal del servicio y la subordinación, de acuerdo con las políticas fijadas por el Ministerio de Salud y Protección Social a las entidades territoriales para la administración de este servicio y, por lo tanto, no es aceptable afirmar que esa labor se pueda desarrollar de manera independiente e insubordinada.

3. Contestación de la Demanda.

3.1. Municipio de Falan-Tolima (Documento 010 del cuaderno principal del expediente electrónico)

La apoderada de la Entidad demandada manifiesta que la demandante nunca estuvo sometida a ningún horario para la prestación de sus servicios y que en el párrafo de la cláusula cuarta del contrato de prestación de servicios también se indicó que la señora

Hidalgo Oviedo podía prestar sus servicios en otra institución previo aviso a la Entidad contratante, lo cual según expresa la accionada desvirtúa la existencia de una relación laboral. Así mismo, resalta que a la demandante se le pagaba un “salario integral” en virtud del cual le correspondía a ella realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social y que, en todo caso, ya operó la prescripción extintiva frente a todos los derechos laborales reclamados. La demandada propuso las siguientes excepciones: *Prescripción, cobro de lo no debido, incompatibilidad en el cobro de intereses moratorios e indexación y caducidad de la acción; no obstante, esta última la fundamentó en los mismos argumentos de la de prescripción.*

4. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el 28 de julio de 2022, correspondió su reparto a este Juzgado, quien en auto del 11 de agosto de 2022 admitió la demanda, ordenando notificar al representante legal de la entidad demandada, a la ANDJE y al Ministerio Público (Documento 012 del cuaderno principal del expediente electrónico).

A través de auto del primero (1°) de marzo de dos mil veintitrés (2023), se procedió a a dar aplicación en lo contenido en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 41 de la Ley 2080 de 2021, que dispone que se podrá dictar sentencia anticipada antes de la realización de la audiencia inicial en algunos asuntos tramitados ante esta jurisdicción, de tal manera en dicho auto se dispuso a decretar las pruebas y fijar el litigio. Mediante auto del diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023) se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, conforme las previsiones del inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A.

5. Alegatos de las Partes.

5.1. Parte demandante: (Documento 027 Cuaderno principal – expediente electrónico)

El apoderado judicial de la entidad demandante en su escrito de alegatos, manifiesta que se ratifica en todos y cada uno de los puntos de la demanda, enfatizando en los hechos y las pretensiones presentadas en el proceso y además señala:

“Siguiendo con la línea enunciada anteriormente, la señora HIDALGO OVIEDO durante el periodo de tiempo que se alega existió una relación laboral, prestó sus servicios de manera personal e ininterrumpida, y en protección a sus garantías mínimas merece que se le cancelen sus salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos reclamados conforme lo devenga un empleado público que desempeña las mismas funciones por ella desarrolladas, teniendo en cuenta que sus labores principales y permanentes lo eran iguales a las que desarrolla un Médico Rural en instituciones de la misma naturaleza jurídica, cumpliendo con ello el primer requisito exigido.

En ese orden de ideas, tenemos que existe una situación que encaja perfectamente con el mandato superior contenido en el artículo 53, esto es, es notable la PRIMACÍA que se le ha de dar A LA REALIDAD que se pone de presente sin tomarse en cuenta LAS FORMALIDADES REQUERIDAS para tener

a un trabajador bajo la calidad de EMPLEADO PÚBLICO.

Es así, que el ente territorial convocado vulneró dicha norma, pues omitió de manera consiente la realidad laboral que mi mandante solicitó fuera reconocida, a sabiendas de que ya la jurisprudencia viene avalando u otorgando los derechos a personas que en situaciones similares le fueron vulnerados y, consecuentemente, reconoce las pretensiones de índole económica.

Refiriéndonos al derecho a la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas, se tiene por vulnerado, por cuanto, mi prohijada desplegó funciones iguales a las que desarrolla o que tiene regladas los Profesionales de la Salud de las instituciones médicas o entes hospitalarios que están a cargo del MUNICIPIO DE FALAN, por tanto, es merecedora de recibir como retribución a su trabajo un salario y unas prestaciones legales y extralegales que devenga una persona debidamente nombrada y posesionada, pues en la realidad no son disimiles en sus funciones.”

Y por último concluye:

“Así las cosas, extrapolando la jurisprudencia de La Honorable Corte Constitucional y del Consejo de Estado, a mi procurada judicial le asiste el derecho a que le sea reconocida la existencia de una relación laboral entre la señora LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO y el MUNICIPIO DE FALAN, en atención a la labor prestada de manera personal, continua, permanente, subordinada e indebidamente remunerada, como Medico en el Municipio de Falan.”

5.2. MUNICIPIO DE FALAN (Documento 028 Cuaderno principal – expediente electrónico)

El apoderado judicial de la entidad demandada en su escrito de alegatos, manifiesta que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, al considerar que la mismas, son totalmente improcedentes debido a que no hay material probatorio ni fundamentos de hecho ni derecho que las respalden, de tal manera señala:

“Respecto a la declaración de la existencia de una relación laboral no hay lugar a ello, por cuanto con los anexos de la demanda quedó demostrado que no se configuraron los tres elementos fundamentales en una relación laboral que permita el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y acreencias laborales que derivan de un contrato de trabajo.

La parte demandante suscribió con el municipio de Falan los contratos de prestación de servicios referidos en la demanda, pero de esos documentos aportados, no se deriva subordinación o dependencia alguna; de un lado porque ni siquiera se demostró algún indicativo del ejercicio del poder subordinante de la entidad territorial, que pudieran conducir a declarar una relación de naturaleza laboral.

No obra en el expediente ninguna prueba con el alcance demostrativo para

asentar que los servicios prestados por la actora a la demandada fueron subordinados, pues esa estimación es ajena a la realidad probatoria, debido a que ésta lo que pone en evidencia es que esos servicios fueron ejecutados de forma autónoma e independientes.”

Y añade:

“Por ello, y en tratándose de contratos de prestación de servicios, cuando el contratista alegue que durante la ejecución se convirtió en una verdadera relación de trabajo, en aplicación del principio de la primacía de la realidad frente a las formalidades propias de la contratación, le corresponde demostrar que se dieron los tres elementos propios de la relación laboral, no otros que la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación, hecho cierto y verificable que frente a este último dentro del presente proceso no se ha probado.

Con el fin de refutar la pretensión condenatoria CUARTA señalada en la demanda, donde la actora pretende a título de restablecimiento del derecho CONDÉNESE al MUNICIPIO DE FALAN, a reconocer y pagar a mi poderdante la sanción moratoria por el no pago y/o consignación de las cesantías en los tiempos que la ley tiene fijados para tal fin.”

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por tratarse de una pretensión de carácter laboral administrativo por parte de un excontratista de una entidad estatal, por la naturaleza del medio de control, y por el órgano que profirió el acto administrativo que se demanda, todo ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 104, 138, 155-2 y 156-3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. PROBLEMA JURÍDICO

En armonía con la fijación del litigio realizada en diligencia de audiencia inicial, el Despacho debe *“determinar sí, entre la señora Liliana Amparo Hidalgo Oviedo y el Municipio de Falan (Tol.), existió una verdadera relación laboral durante el periodo comprendido entre el 15 de marzo de 1993 y el 14 de marzo de 1994 y, en tal sentido, si debe declararse la nulidad del acto ficto o presunto demandado y ordenar el consecuente el reconocimiento y pago a favor del demandante de los salarios, prestaciones, aportes a la seguridad social y demás emolumentos derivados de esa relación, o si por el contrario, el acto acusado se encuentra ajustado a derecho.”*

3. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Se trata del acto administrativo contenido en el acto ficto o presunto negativo configurado el 10 de febrero de 2022, en virtud de la petición radicada por la demandante ante la Entidad demandada el 10 de noviembre de 2021, por medio del cual se negó la existencia de una relación laboral entre la señora Liliana Amparo Hidalgo Oviedo y el Municipio de Falan (Tol.), durante el periodo comprendido entre el 15 de marzo de 1993 y el 14 de marzo de 1994.

4. TESIS PLANTEADAS

4.1. Tesis de la Parte Demandante

Refiere que entre la demandante y el Municipio de Falan (Tol.), existió una verdadera relación laboral durante el periodo comprendido entre el 15 de marzo de 1993 y el 14 de marzo de 1994 y, en tal sentido, debe declararse la nulidad del acto ficto o presunto demandado y ordenar el consecuente el reconocimiento y pago a favor del demandante de los salarios, prestaciones, aportes a la seguridad social y demás emolumentos derivados de esa relación.

4.2. Tesis de la parte demandada

Señaló, que las funciones que desarrolló la demandante dentro de la entidad, las realizó en virtud del cumplimiento de los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes y que esa actividad no generó subordinación alguna. Por lo tanto, considera se deben negar las pretensiones de la demanda.

5. TESIS DEL DESPACHO

Para el Despacho, en el *sub-lite*, se encuentra demostrado que se desnaturalizó la relación contractual establecida a través del contrato de prestación de servicios suscritos entre Liliana Amparo Hidalgo Oviedo y el Municipio de Falan y que fueron **ejecutados entre el 15 de marzo de 1993 y el 14 de marzo de 1994**, dado que para la época el tipo de vinculación que debían tener los Médicos del Servicio Social Obligatorio, debía ser el propio de la institución, es decir, para este caso, el de un empleado público.

6. FUNDAMENTOS DE LA TESIS DEL DESPACHO

6.1. De las modalidades de vinculación con el Estado.

En primer lugar, es preciso advertir que de consuno con nuestro ordenamiento jurídico, se han reconocido tradicionalmente tres formas de vinculación con el Estado; *i*) a través de una **relación legal y reglamentaria** – el cual comprende la regla general – que corresponde a la forma de vinculación de los empleados públicos, a través de un acto administrativo de nombramiento y posesión; *ii*) a través de un **contrato laboral** que en

concreto corresponde a la forma más común de vinculación de la categoría denominada trabajadores oficiales, y *iii*) por medio del **contrato de prestación de servicios**, la que corresponde a una de las formas excepcionalmente admitidas para la vinculación con la Administración, y que es autorizada por la Ley 80 de 1993, solo debe operar bajo supuestos específicos y concretos, con la característica principal de la temporalidad.

En la presente providencia nos ocuparemos de la segunda forma de vinculación, como es el **contrato de prestación de servicios**; tema que recientemente fue abordado por nuestro órgano de cierre jurisdiccional, tribunal que mediante sentencia de unificación **SUJ-025-CE-S2-2021** adiada el 9 de septiembre de 2021, precisó tres reglas que se deben tener en cuenta en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes, las cuales servirán como derrotero para analizar las tesis planteadas por las partes y la decisión de fondo que adoptará el despacho.

6.2. El contrato de prestación de servicios

La contratación por prestación de servicios con el Estado ha sido desarrollada por nuestra legislación a través del Decreto Ley 222 de 1983, la Ley 80 de 1993¹ y más recientemente por la Ley 190 de 1995.

Para la época en que se suscribe el primer contrato de prestación de servicios (15 de marzo de 1993) se encontraba vigente el Decreto Ley 222 de 1983 que indicaba en su artículo 16 que uno de los contratos administrativos era precisamente el de prestación de servicios, definiéndolo en su artículo 163 así:

“Artículo 163. De la definición del contrato de prestación de servicios. Para los efectos del presente estatuto, se entiende por contrato de prestación de servicios, el celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallan a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no pueden cumplirse con personal de planta.

No podrán celebrarse esta clase de contratos para el ejercicio de funciones administrativas, salvo autorización expresa de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia o de la dependencia que haga sus veces.

Se entiende por funciones administrativas aquellas que sean similares a las que estén asignadas, en todo o en parte, a uno o varios empleos de planta de la entidad contratante”.

Posteriormente, la Ley 80 en su artículo 32, dispuso:

“3. 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. (...)”

¹ Promulgada el 28 de octubre de 1993

Los contratos de prestación de servicios suscritos con las entidades estatales, han generado significativos debates judiciales, provocando, entre otros, el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en sentencia C- 154 de 1997, en la cual, luego de analizar las características del contrato de prestación de servicios y de la vinculación de carácter laboral, se establecen las diferencias de ambas figuras en los siguientes términos:

“(…) Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales –contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

*En síntesis, **el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente. (…)**”*

Según lo plasmado por el máximo órgano de carácter Constitucional, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestran la existencia en su ejecución, de los tres elementos que caracterizan una relación laboral, resaltándose como fundamental la comprobación de la subordinación o dependencia con la entidad empleadora, evento en el cual surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales consagrado en el artículo 53 de nuestra Carta Magna, independientemente de la denominación que se le haya dado a dicha relación.

- **Limitaciones legales a la utilización del contrato de prestación de servicios**

Si bien la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de acudir al contrato de prestación de servicios en los casos y para los fines establecidos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, también se han dispuesto limitantes para evitar el abuso de esta figura jurídica.

- a) La prevista en el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973 prevé que **“en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto (…)** la función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni

delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad” (Resaltado fuera del texto).

- b) La Ley 790 de 2002, por medio de la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente de la República, la cual consagra en su capítulo de disposiciones finales lo siguiente:

“ARTÍCULO 17. PLANTAS DE PERSONAL. *La estructura de planta de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas del orden nacional tendrán los cargos necesarios para su funcionamiento. En ningún caso los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos.*

En el evento en que sea necesario celebrar contratos de prestación de servicios personales, el Ministro o el Director del Departamento Administrativo cabeza del sector respectivo, semestralmente presentará un informe al Congreso sobre el particular.

PARÁGRAFO. *A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades no podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, con la finalidad de reemplazar cargos que se supriman dentro del programa de renovación de la administración pública. (...)* (Subrayado fuera del texto).

- c) La Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Único Disciplinario, establece en el artículo 48 como falta gravísima:

“29. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”.

Como puede observarse, el ordenamiento jurídico estableció la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para llevar a cabo funciones propias previstas en la ley o en los reglamentos para un empleo público, y sanciona al servidor que realice dicha contratación por fuera de los fines dispuestos en el estatuto de contratación estatal.

6.3 Del servicio social obligatorio

Inicialmente se estableció el servicio social obligatorio a través de la ley 50 de 1981 señalándose al respecto:

“ARTÍCULO 1°. *Crease el Servicio Social Obligatorio, el cual deberá ser prestado dentro del Territorio Nacional por todas aquellas personas con formación Tecnológica o Universitaria, de acuerdo con los niveles establecidos en el artículo 25 del Decreto -Ley 80 de 1980. El término para la prestación del Servicio Social Obligatorio, será hasta de un año. Parágrafo. El cumplimiento del Servicio Social Obligatorio se hará extensivo a*

los nacionales y extranjeros graduados en el exterior, que pretendan ejercer su profesión en el país, sin perjuicio de lo establecido en los tratados internacionales.”

El Consejo de Estado², indicaba respecto a la previsión efectuada en la Ley 50 de 1981:

*“Esta Corporación, en anteriores pronunciamientos, ha señalado que el servicio social obligatorio se trata de una fuente de personal calificado e idóneo para incrementar la cobertura de la prestación del servicio de salud, **sin que ello quiera decir que cuente con una forma especial o flexible de vinculación a la Administración pública.** En este sentido, como se verá, quienes desempeñen un cargo bajo esta denominación **cuentan con los mismos derechos salariales y prestacionales del personal vinculado a la entidad.** De acuerdo a las pruebas relacionadas y de la normatividad, atendiendo a la vinculación del accionante al servicio social obligatorio, su remuneración no podía ser inferior a los cargos de planta del Departamento Administrativo Distrital de Salud de Cartagena, por ende, debía gozar de las mismas garantías del personal de la entidad en cuanto a honorarios, compensatorios, etc, así como sujetarse a las disposiciones vigentes que en materia de administración de personal, salarios y prestaciones sociales rijan allí”.*

7. DE LO PROBADO EN EL PROCESO

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

7.1. Prueba Documental

- Parte demandante

Documentos contenidos en el cuaderno principal del expediente electrónico:

1. Copia del contrato de prestación de servicios del año 1994, suscrito entre el *MUNICIPIO DE FALAN* y *LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO*, a partir del 15 de marzo de 1993 hasta el 14 de marzo de 1994 (Fol. 16-19 Documento 003 del cuaderno principal del expediente digitalizado).
2. Constancia de la vinculación laboral de la señora *LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO*, la cual desempeñó el cargo de Médica en el año social obligatorio en el Centro de Salud de Frías, desde el 15 de marzo de 1993 hasta el 14 de marzo de 1994.

- MUNICIPIO DE FALAN

Documentos aportados con la contestación de la demanda, documento 010 del cuaderno principal del expediente electrónico.

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA.SUBSECCION "A", Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013), radicación número: 13001-23-31-000-2001-01880-01(0690-11)

1. Cuenta de cobro en la cual se da cuenta de lo adeudado por el Municipio de Falan a la señora LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO, por valor de un millón cincuenta mil pesos por pago del contrato de servicios (Fol. 9).
2. Constancia expedida por el Alcalde Municipal de Falan, en el que manifiesta que recibió a entera satisfacción los servicios prestados de la Doctora LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO del 15 de septiembre al 30 de diciembre de 1993. (Fol. 10).
3. Copia de la Resolución 00291 de 1003, por medio del cual el Municipio de Falan autoriza un pago a la Doctora LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO. (Fol. 11).
4. Cuenta de cobro y Resolución por medio del cual el Municipio de Falan autoriza un pago a la Doctora LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO, por valor de \$847.000, con fecha del 6 de abril de 1994. (Fols. 12 y 13).

CONFIGURACIÓN ACTO ADMINISTRATIVO PRESUNTO NEGATIVO

En el caso que nos ocupa el despacho encuentra que la accionante elevó reclamación administrativa el 10 de noviembre de 2021 (Folios 3 a 12 del escrito de demanda), sin que se hubiese otorgado respuesta alguna al respecto. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 del CPACA, transcurridos tres meses contados desde la presentación de la petición, se entenderá que la respuesta ha sido negativa.

CASO CONCRETO

Así las cosas, el Despacho procede a determinar, con base en las pruebas allegadas, si hay lugar o no a reconocer la relación laboral entre la Doctora LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO y el MUNICIPIO DE FALAN – TOLIMA. En ese sentido el Despacho debe precisar que para la época aún no se encontraba vigente la Resolución N° 795 del 22 de marzo de 1995 *“Por la cual se establecen los Criterios Técnico Administrativos para la Prestación del Servicio Social Obligatorio”*, por lo que es necesario realizar un histórico de la normatividad que aplicaba para el momento de los hechos.

En ese sentido la Sentencia del dos (2) de octubre de dos mil ocho (2008), Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, con radicado **2006-01326-01(1289-07)**, señala:

“Es de anotar que la expedición de la ley 50 de 1981 trajo consigo la modificación del concepto de “año rural” por el de “Servicio Social Obligatorio” con el fin de propiciar el cumplimiento de esta obligación también en zonas diferentes a la rural.

Con relación al régimen salarial y prestacional de los profesionales que prestan el Servicio Social Obligatorio, determinó:

“Las tasas remunerativas y el régimen prestacional al cual serán sometidos quienes prestan el servicio social obligatorio serán los propios de la institución a la cual se

vincule el personal para cumplimiento de dicho servicio y se aplicarán bajo la supervisión y control del Consejo nacional coordinador del servicio social obligatorio” (artículo 6° - resaltado fuera del texto).

Sobre el particular, el Ministerio de Salud (hoy de Trabajo y Seguridad Social) conceptuó:

“De conformidad con lo dispuesto en la Ley 50 de 1981, las tasas remunerativas y el régimen prestacional de los profesionales que prestan el servicio social obligatorio, serán los propios de la institución a la cual se vincule para el cumplimiento de dicho servicio, es decir se les aplicarán las mismas normas”

Lo anterior significa que a estos profesionales se les aplicarán los factores salariales que estén establecidos para los funcionarios de la institución donde desarrolla el servicio, las prestaciones sociales, al igual que la jornada de trabajo establecida.

Cabe señalar que todo profesional en servicio social obligatorio se vincula a la institución mediante la modalidad legal o reglamentaria la cual le da el carácter de empleado público, pero por tratarse del cumplimiento de un deber legal, el nombramiento se hace a término fijo,..... Los empleados públicos están vinculados a la administración mediante acto administrativo (decreto o resolución), sus funciones no pueden ser negociadas y están previamente descritas en leyes y reglamentos, al igual que se encuentran reglados los requisitos para desempeñar los empleos, sus salarios y prestaciones sociales” (Boletín Jurídico No. 1 de diciembre de 1995 - resaltado fuera del texto).

La ley 50 de 1981 fue reglamentada, entre otros, por los decretos Nos. 2396 de 1981, 3289 de 1982; la resolución No. 15041 de 1982; los decretos Nos 1155 de 1983, 3448 de 1983, 2865 de 1994 y las resoluciones Nos. 000795 de 1995 y 1140 de 2002.”

Por otro lado, de las normas que se encontraban vigentes para ese momento, es necesario relacionar las siguientes:

“- El decreto 2396 de 1981 determinó las profesiones que debían cumplir con esta exigencia: Medicina, Enfermería, Odontología y Bacteriología; estableció que la duración sería de un año de tiempo completo y que los sitios e instituciones donde podría llevarse a cabo serían las entidades oficiales y de salud de carácter privado sin ánimo de lucro de zonas rurales o urbanas marginadas; en programas de salud que atendieran emergencias, calamidades públicas ó programas docentes de tipo científico investigativo.

Reiteró que los profesionales que debían cumplir con el SSO quedarían sujetos a las a las disposiciones que en materia de personal rijan en las entidades a las cuales se vinculen.

“ARTÍCULO 6º. Las personas que deban cumplir con el Servicio Social Obligatorio quedarán sujetas a las disposiciones que en materia de personal rijan en las entidades a las cuales se vinculen.

ARTÍCULO 7º. El Ministerio de Salud, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 50 de 1981, informará semestralmente al Consejo Coordinador del Servicio Social Obligatorio sobre las tasas remunerativas y el régimen prestacional de quienes presten el Servicio Social Obligatorio”.

- **El decreto 3289 de 1982**, en esencia, disminuyó a seis meses el servicio que se realizaba en zonas que estuvieran sometidas a enfrentamiento armado o a acciones subversivas.

- La **resolución 15041 de 1982** reglamentó el programa de “Inducción al servicio” que debía recibir todo profesional al ingresar al SSO.

- **El decreto 1155 de 1983** hizo extensiva la obligatoriedad de este servicio a los egresados de los programas de Biología, Trabajo Social, Fisioterapia, Terapia Ocupacional y Fonoaudiología, Nutrición y Dietética, Química y Farmacia, Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria y Zootecnia, y Psicología.

- **El decreto 3448 de 1983** estableció un estatuto para las zonas fronterizas del país y brindó como estímulo a los profesionales que se vinculen en dichos lugares, la disminución del SSO a nueve meses.”

Por lo anterior, se debe analizar el tipo de vinculación que sostenía la institución, en la que ejerció sus funciones la señora LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO.

Conforme las pruebas aportadas, existe claridad que la aquí demandante, prestó sus servicios en los años de 1993 y 1994 en el Centro de Salud de Frías del Municipio de Falan.

En este aspecto entonces es necesario recordar lo dispuesto en el artículo 26 de la ley 10 de 1990, vigente para ese momento, que al respecto señala:

“ARTÍCULO 26.- Clasificación de empleos. En la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas, para la organización y prestación de los servicios de salud, los empleos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera.

Son empleos de libre nombramiento y remoción:

1. En la administración nacional central o descentralizada, los enumerados en las letras a), b), c) e i) del artículo 1 de la Ley 61 de 1987.

2. **En las entidades territoriales o en sus entes descentralizados:**

- a. Los de Secretario de Salud o Director Seccional o local del sistema de salud, o quien haga sus veces, y los del primer nivel jerárquico, inmediatamente siguiente;
- b. Los de Director, Representante Legal de entidad descentralizada y los del primero y segundo nivel jerárquico, inmediatamente siguientes;
- c. Los empleos que correspondan a funciones de dirección, formulación y adopción de políticas, planes y programas y asesoría.

Todos los demás empleos son de carrera. Los empleados de carrera, podrán ser designados en comisión, en cargos de libre nombramiento y remoción, sin perder su pertenencia a la carrera administrativa.

PARÁGRAFO.- Son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones.

Los establecimientos públicos de cualquier nivel, precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo.” (Énfasis fuera del texto)

De la misma manera, en su artículo 30 señala que:

“ARTÍCULO 30.- Régimen de los trabajadores oficiales y de los empleados públicos. Las entidades públicas de cualquier nivel administrativo que presten servicios de salud, aplicarán a sus trabajadores oficiales, en cuanto sean compatibles, los principios y reglas propios del régimen de carrera administrativa, y les reconocerán, como mínimo, el régimen prestacional previsto en el Decreto 3135 de 1968, todo, sin perjuicio de lo que contemplen las convenciones colectivas de trabajo. **A los empleados públicos del sector de la salud de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados, se les aplicará el mismo régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 17 de la presente Ley.”**

Así las cosas, esta claro que, para dicho momento, el régimen laboral del accionante correspondía al propio de un empleado público del orden nacional, conforme lo establecido en las normas ya referidas. A la luz de la ley 50 de 1081, es claro que la vinculación, nunca debió ser distante a la de un empleado público, aún más, cuando quien contrataba era directamente el Municipio de Falan, en relación con su centro de salud ubicado en Frías.

Entonces, de acuerdo a las pruebas relacionadas y de la normatividad anteriormente mencionada, atendiendo a la vinculación de la accionante como médico de servicio social obligatorio, encontramos que su remuneración no podía ser inferior a los cargos de planta del sector salud en el Municipio de Falan y por ende, la señora Hidalgo Oviedo debía gozar de las mismas garantías del personal de la entidad y sujetarse a las disposiciones vigentes que en materia de administración de personal, salarios y prestaciones sociales, allí rigieran.

Este Despacho entonces, comparte y hace suyos los planteamientos que el H. Tribunal Administrativo del Tolima desarrolló en un caso con similitud fáctica al que nos ocupa, dentro del cual se permitió hacer la siguiente valoración³:

“Ahora bien advierte la Sala, que el sub lite no va encaminado exactamente a la existencia de un contrato realidad, puesto que de conformidad con el marco jurídico señalado en precedencia, se avizó que en el caso de la prestación de servicio social obligatorio como en los médicos, no se deben desconocer sus garantías prestacionales, por lo que a simple vista podría indicarse que su vinculación no se puede realizar mediante contrato de prestación de servicios.

Aunado a lo anterior, dentro del expediente reposa copia de cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el Hospital demandado y el accionante, y certificación suscrita por el Gerente del Hospital regional del Líbano y el Secretario de Salud Departamental vista a folio 8 del plenario, donde certificaron que el señor Manuel Alejandro Rubiano Amézquita, prestó sus servicios como Médico de servicio social obligatorio, cumpliendo con todas las tareas que le fueron asignadas mediante las contrataciones suscritas.

[...]

*Al respecto advierte la Sala, que al encontrarse frente a la prestación de servicios por un médico que ejerce su servicio social obligatorio, en el cual si bien es cierto, se puede contratar mediante la modalidad de contrato por prestación de servicios, la administración no debía haberle desconocido las garantías prestacionales, **por lo cual no se estudiarán los elementos para constituirse como un contrato realidad, al tener una connotación especial.***

Ante este panorama, se reitera que tal y como lo ha señalado el Ministerio de Salud, si se puede contratar mediante la modalidad de prestación de servicios, la entidad demandada desconoció las garantías fundamentales de la parte actora, al haberle exigido el pago de su seguridad social y no haberle reconocido y pagado las prestaciones sociales a que había lugar, de conformidad con los demás médicos que se encontraban vinculados con la entidad, puesto que al revisar el cuadro de turnos, se avizora que habían más profesionales en medicina adscritos al centro hospitalario⁴.”

Por tanto, tratándose del servicio médico prestado cuando la normatividad vigente no autorizaba la vinculación a través de figuras distintas a las propias de la entidad beneficiaria del servicio, se encuentra que no se deben estudiar en el presente asunto, los elementos propios del contrato realidad.

³ Sentencia del 13 de junio de 2019 dentro de la causa cursada bajo el radicado 73-001-33-33-009-2013-00160-01 (00971—18).

⁴ La posición además es avalada por el Consejo de Estado en sede de tutela: SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA, veintiuno (21) de octubre de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 11001-03-15-000-2019-03943-00(AC)

De esta manera, por tratarse de la vinculación de un médico de servicio social obligatorio, el Despacho encuentra que a la accionante se le debía aplicar el régimen salarial y prestacional vigente para los empleados públicos del Municipio demandado (médico de planta) y en este sentido, se encuentran llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda, en tanto resulta evidente que lo único cancelado fueron los honorarios pactados en el contrato de prestación de servicios que se suscribió y que sirvió para encubrir la verdadera relación laboral que era propia del servicio prestado por la accionante. La demandante entonces tiene derecho al reconocimiento de salarios y prestaciones sociales, correspondientes a un médico de planta.

No se accede a la pretensión relacionada con el pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, por cuanto el carácter constitutivo de la presente sentencia no permite señalar que haya habido mora en el pago de las cesantías, cuyo pago se ordena a título de restablecimiento del derecho.

No obstante, se ha de estudiar el fenómeno jurídico de la prescripción.

▪ De la prescripción

La Sección Segunda del Consejo de Estado, unificó su criterio respecto del término prescriptivo en procesos como el presente, criterio que se mantiene en la actualidad y en sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, expediente 0088-15, CESUJ2, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, se reiteró el término de 3 años; en dicha providencia se dijo lo siguiente:

*“(...) 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. (...)*

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

En el presente caso se declarará la existencia de una relación laboral entre la demandante y la entidad demandada, la cual perduró entre **el 15 de marzo de 1993 hasta el 14 de marzo de 1994**. Ahora bien, la demandante presentó reclamación administrativa de reconocimiento de la relación laboral y pago de las diferencias salariales y prestacionales el día **10 de noviembre de 2021** y la demanda fue presentada el día **28 de julio de 2022**, por lo que se tiene que en el presente asunto se declarará la prescripción respecto a las diferencias salariales y prestaciones causadas.

RADICADO N°: 73001-33-33-004-2022-00199-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FALAN - TOLIMA
Sentencia De Primera Instancia

En lo que atañe a los aportes al Sistema de Seguridad Social, se ha de indicar que el único subsistema respecto del cual se predica una imprescriptibilidad es el correspondiente a las PENSIONES.

En consonancia con lo determinado por el Consejo de Estado al respecto, la entidad demandada deberá, a título de restablecimiento del derecho, tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional del demandante, dentro de los periodos laborados mes a mes, en el lapso comprendido entre el **15 de marzo de 1993 y el 14 de marzo de 1994**, tomando como referente el salario de un médico de la institución y, si existe diferencia entre los aportes que hubiere realizado la demandante y los que se debieron efectuar conforme a la Ley, deberá cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, **sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador.**

Asimismo, la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al sistema general de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duró su vinculación **y, en el evento de no haberlo hecho⁵** o existir diferencia en su contra, deberá pagar o completar, según sea el caso, el porcentaje que le correspondía como trabajadora.

COSTAS

El Despacho se abstiene de condenar en costas a la parte demandada toda vez que no se accedió a la totalidad de las pretensiones, tal como lo dispone el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable en este caso por remisión de los artículos 188 y 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARESE LA NULIDAD del acto presunto negativo configurado el 10 de febrero de 2022, en virtud de la petición radicada por la demandante ante la Entidad demandada el 10 de noviembre de 2021, por medio del cual se negó la existencia de una relación laboral entre la señora **Liliana Amparo Hidalgo Oviedo** y el Municipio de Falan (Tol.), durante el periodo comprendido entre el 15 de marzo de 1993 y el 14 de marzo de 1994.

SEGUNDO: DECLARAR la existencia de una relación laboral entre la señora LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO y el Municipio de Falan, en los términos consignados en precedencia.

⁵ El Despacho debe indicar que para la época de vinculación de la accionante (1993-1994), no había entrado en vigencia la Ley 100 de 1993 y que de acuerdo con lo previsto en el acuerdo 758 de 1990, la vinculación de los trabajadores independientes era facultativa. En consecuencia, es posible que la accionante no hubiese efectuado cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones.

RADICADO N°: 73001-33-33-004-2022-00199-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LILIANA AMPARO HIDALGO OVIEDO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FALAN - TOLIMA
Sentencia De Primera Instancia

TERCERO: DECLARAR probada la excepción de Prescripción de Derechos Laborales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: ORDENAR a la entidad demandada, Municipio de Falan, que a título de restablecimiento del derecho, deberá tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional de la demandante, dentro de los periodos laborados mes a mes, en el lapso comprendido entre el **15 de marzo de 1993 y el 14 de marzo de 1994**, tomando como referente el salario de un médico de la institución y, si existe diferencia entre los aportes que hubiere realizado la demandante y los que se debieron efectuar conforme a la Ley, deberá cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, **sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador.**

Asimismo, la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al sistema general de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duró su vinculación **y, en el evento de no haberlo hecho** o existir diferencia en su contra, deberá pagar o completar, según sea el caso, el porcentaje que le correspondía como trabajadora.

QUINTO: Ordenar que la sentencia se cumpla dentro de los términos indicados en los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

SEXTO: Abstenerse de condenar en costas a la parte demandada por las razones anotadas en las consideraciones de la presente decisión.

SÉPTIMO: De no ser apelada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previa comunicación a la entidad demandada para su ejecución y cumplimiento.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA