



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

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

RADICADO	73001-33-33-006-2020-00226-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	LEYLA ISABEL GUTIÉRREZ SUÁREZ
DEMANDADO:	PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES PAR CAPRECOM LIQUIDADO y OTROS
ASUNTO:	CONTRATO REALIDAD – RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 179 y 187, del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió **LEYLA ISABEL GUTIÉRREZ SUÁREZ** en contra del **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, PAR CAPRECOM LIQUIDADO, CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL EN LIQUIDACIÓN, UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ, UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, FIDUCIARIA CENTRAL S.A. y, FUNDACIÓN VIDA Y SALUD SOLIDARIA “FUNDASALUD IPS”**

1. PRETENSIONES

- 1.1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:
- 1.1.1 El ficto configurado el 31 de marzo de 2020, respecto la petición radicada ante la **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC y la Fundación Vida y Salud Solidaria “FUNDASALUD IPS”** y por medio de la cual se niega dar aplicación al principio constitucional de la realidad sobre las formas y se abstiene de declarar la existencia de una relación de carácter laboral con la demandante y, por ende, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales.
- 1.1.2 El No. 202070000001411 del 28 de enero de 2020, expedido por el **Patrimonio Autónomo de Remanentes “PAR CAPRECOM”** mediante el cual se niega la demandada a dar aplicación al principio constitucional de la realidad sobre las formas y se abstiene de declarar la existencia de una relación de carácter laboral y, al pago de conceptos prestacionales e indemnizatorios solicitados.
- 1.1.3 El No. 639 – COIBA – DYC – DIR – 2020EE00225898 del 12 de febrero de 2020, expedido por el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario “INPEC”** mediante el cual se niega la demandada a dar aplicación al principio constitucional de la realidad sobre las formas y se abstiene de

declarar la existencia de una relación de carácter laboral y, al pago de conceptos prestacionales e indemnizatorios solicitados.

1.1.4 El No. 20200970214281 del 14 de enero de 2020, expedido por el **Consortio Fondo de Atención en Salud a la PPL 2017**, mediante el cual se niega a dar aplicación al principio constitucional de la realidad sobre las formas y se abstiene de declarar la existencia de una relación de carácter laboral y, al pago de conceptos prestacionales e indemnizatorios solicitados.

1.1.5 El de fecha 10 de enero de 2020, expedido por **UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ “USI”** mediante el cual se señala lo de las demás entidades anteriormente relacionados.

1.2. Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condene al PAR CAPRECOM, Consorcio Fondo Atención en Salud PPL 2017, Unidad de Salud de Ibagué – USI, Fundación Vida y Salud Solidaria – FUNDASALUD, y solidariamente, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, al reconocimiento y pago de los emolumentos laborales y prestaciones sociales a las que tiene derecho la demandante, por haber prestado sus servicios como enfermera jefe en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué, desde el 1 de agosto de 2012, a decir:

1.2.1. Auxilio cesantías por el tiempo laborado

1.2.2. Indemnización por no consignación de las cesantías durante la vigencia de la relación laboral

1.2.3. Intereses sobre las cesantías durante la vigencia de la relación laboral

1.2.4. Prima de servicios durante la vigencia de la relación laboral

1.2.5. Prima de navidad durante la vigencia de la relación laboral

1.2.6. Compensación por no pago de vacaciones y prima de vacaciones correspondientes a la vigencia de la relación laboral.

1.2.7. Indemnización por terminación unilateral e injusta de la relación laboral por parte del municipio.

1.2.8. Reembolso de las sumas de dineros aportadas por concepto de seguridad social integral (salud, pensión y riesgos profesionales).

1.2.9. Aportes al sistema de seguridad social integral de pensiones en un 100% a título de sanción por no haberlos aportado durante toda la vigencia de la relación laboral y teniendo en cuenta, el salario devengado.

1.2.10 Reembolso de las sumas de dinero canceladas por concepto de retención en la fuente sobre lo denominado por el Departamento como honorarios durante toda la vigencia de la relación laboral.

1.2.11 Reembolso de las sumas de dinero canceladas por concepto de pólizas de cumplimiento cada vez que se suscribió una orden de prestación de servicios durante la vigencia de la relación laboral.

1.2.12 Indemnización moratoria a partir del día siguiente a la terminación de la relación laboral hasta cuando se haga efectivo el pago total de lo debido. - Las anteriores deberán ser debidamente indexadas de acuerdo con la formula aceptada por el H. Consejo de Estado. - Los demás valores y/o emolumentos laborales a que tenga derecho

- 1.2.13** Pagar los intereses a las cesantías durante todo el vínculo
- 1.2.14** Pagar la prima legal anual y semestral de servicios durante todo el vínculo
- 1.2.15** Pagar las vacaciones o indemnización de vacaciones que se causaron durante todo el vínculo laboral
- 1.2.16** Pagar la bonificación por servicios durante todo el vínculo laboral
- 1.2.17** Pagar la prima de navidad durante todo el vínculo laboral
- 1.2.18** Pagar la prima de vacaciones a que tiene derecho
- 1.2.19** Devolución de los aportes a seguridad social integral realizados
- 1.2.20** Pago del incremento de la asignación básica
- 1.2.21** Pagar en incremento la nivelación salarial con referencia al trabajador de planta que desarrolla iguales o similares funciones del reclamante
- 1.2.22** Pago del auxilio de transporte durante todo el vínculo
- 1.2.23** Pago de bonificación por servicios prestados
- 1.2.24** Pago de bonificación especial de recreación
- 1.2.25** Pago de dotaciones.
- 1.2.26** Pagar la indemnización moratoria por no consignación de cesantías en fondo de cesantías;
- 1.2.27** Indexación o corrección monetaria.

1.3 Que se condene a la accionadas a reconocer y pagar a Leyla Isabel Gutiérrez Suárez, las siguientes sumas:

1.3.1. Por el periodo comprendido entre el 1 al 31 de agosto de 2012, y desde el 16 de octubre de 2013 hasta el 31 de enero de 2016, fechas en que prestó sus servicios a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “CAPRECOM”, los siguientes emolumentos:

- Por concepto de primas de servicios, la suma de cuatro millones cuarenta y nueve mil quinientos veintiséis Pesos (\$4.049.526,29).
- Por concepto de cesantías adeuda la suma de ocho millones noventa y nueve mil cincuenta y dos pesos (\$8.099.052,58)
- Por concepto de intereses de las cesantías adeuda la suma de doscientos noventa y tres mil setecientos setenta y dos pesos (\$293.772,18).
- Por concepto de prima de vacaciones adeuda la suma de cuatro millones cuarenta y nueve mil quinientos veintiséis pesos (\$4.049.526,29)
- Por concepto de sanción moratoria adeuda solidariamente con las demás entidades la suma de ciento un millón setecientos treinta y cinco mil novecientos cincuenta y nueve pesos (\$101.735.959,92).

1.3.2 Por el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2012 al 31 de Julio de 2013, que prestó el servicio a la Unidad de Salud de Ibagué E.S.E. “USI”:

- Por concepto de prima de servicio la suma de novecientos treinta y cinco mil setecientos cuarenta y siete pesos (\$935.747,21)
- Por concepto de cesantías adeuda la suma de un millón ochocientos setenta y un mil cuatrocientos noventa y cuatro pesos (\$1.871.494,42)
- Por concepto de intereses de las cesantías adeuda la suma de treinta y ocho mil novecientos siete pesos (\$38.907,79)
- Por concepto de prima de vacaciones adeuda la suma de novecientos treinta y cinco mil setecientos cuarenta y siete pesos (\$935.747,21).

- Por concepto de sanción moratoria adeuda solidariamente con las demás entidades la suma de ciento un millón setecientos treinta y cinco mil novecientos cincuenta y nueve pesos (\$101.735.959,92).

1.3.3 Por el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2013 al 15 de octubre de 2013, que prestó el servicio a la Fundación Vida y Salud “FUNDASALUD”, así:

- Por concepto de primas de servicios, la suma de ciento cincuenta y seis mil doscientos cincuenta pesos (\$156.250,00)
- Por concepto de cesantías, la suma de trescientos doce mil quinientos pesos (\$312.500,00)
- Por concepto de intereses de las cesantías, la suma de mil quinientos sesenta y dos pesos (\$1.562,50)
- Por concepto de prima de vacaciones adeuda la suma de ciento cincuenta y seis mil doscientos cincuenta pesos (\$156.250,00).
- Por concepto de sanción moratoria adeuda solidariamente con las demás entidades la suma de ciento un millón setecientos treinta y cinco mil novecientos cincuenta y nueve pesos (\$101.735.959,92).

1.3.4 Por el periodo comprendido entre el 1 de febrero de 2016 al 31 de diciembre de 2016, que prestó el servicio al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2017:

- Por concepto de primas de servicios, la suma de un millón noventa y nueve mil doscientos veinticuatro pesos (\$1.099.224,04)
- Por concepto de cesantías, la suma de dos millones ciento noventa y ocho mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos (\$2.198.448,08)
- Por concepto de intereses a las cesantías, la suma de doscientos cuarenta y un mil ochocientos veintinueve pesos (\$241.829,29)
- Por concepto de prima de vacaciones, la suma de un millón noventa y nueve mil doscientos veinticuatro pesos (\$1.099.224,04)
- Por concepto de sanción moratoria, la suma de ciento un millón setecientos treinta y cinco mil novecientos cincuenta y nueve pesos (\$101.735.959,92).

1.3.5 Que se condene de manera solidaria al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, en tanto fueron las entidades que se beneficiaron del servicio, en el periodo comprendido entre el día 1 de agosto de 2012 hasta el día 31 de diciembre de 2016.

1.4 Que se condene al pago de intereses moratorios

1.5 Que se condene al pago de costas

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los siguientes hechos:

2.1. A través de Decreto 4150 de 2011, se creó la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, como una unidad administrativa Especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, encargada, entre otras, de *“gestionar y operar el suministro*

de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC”

2.2 Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 66 de la Ley 1709 de 2014, le corresponde al Ministerio de Salud y Protección y a la Unidad de Servicios Penitenciarios – USPEC, diseñar el modelo de atención en salud especial, integral y diferenciado y con perspectiva de género a la población privada de la libertad, incluida la que se encuentra en prisión domiciliaria. En el parágrafo 1º, se creó el Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, encargada de contratar la prestación de los servicios de salud de las personas privadas de la libertad, para el efecto, la USPEC suscribirá el correspondiente contrato de Fiducia mercantil.

2.3 Que el numeral 3º del artículo 21 del Decreto 4150 de 2011, le asigna a la subdirección de suministro de Servicios de la Dirección Logística, entre otras, la de *“elaborar los estudios previos de conveniencia y oportunidad para atender los requerimientos de los servicios necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria en materia de servicios”*.

2.4 Que la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suarez prestó sus servicios como enfermera jefa en las instalaciones del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA, vinculada a través de contratos de prestación de servicios suscritos con CAPRECOM, FUNDASALUD, la Unidad de Salud de Ibagué – USI y, el Consorcio Fondo Atención PPL 2017, en el periodo 1 de agosto de 2012 al 31 de diciembre de 2016, específicamente:

- Del 1 de agosto de 2012 al 31 de agosto de 2012 y, luego, del 16 de octubre de 2013 al 31 de enero de 2016, con la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “CAPRECOM” en la actualidad PAR CAPRECOM LIQUIDADO
- Del 1 de septiembre de 2012 al 31 de Julio de 2013 con la UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE E.S.E. USI.
- Del 1 de agosto al 15 de octubre de 2013 con la FUNDACION VIDA Y SALUD SOLIDARIA “FUNDASALUD IPS”.
- Del 1 de febrero al 31 de diciembre de 2016, con el CONSORCIO FONDO DE ATENCION EN SALUD A LA PPL 2015 Como Vocero del PATRIMONIO AUTONOMO FONDO NACIONAL DE SALUD DE LA POBLACION A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD transformado a CONSORCIO FONDO DE ATENCION EN SALUD PPL 2017.

2.5. Sus funciones eran como coordinadora de programas de promoción y prevención de atención de usuarios, manejo de historias clínicas, apoyo en atención de consulta externa de internos en la sede del Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué - COIBA, y demás funciones de enfermería y administrativas en salud asignadas por su superior inmediato o por el director del Centro Carcelario y Penitenciario.

2.6 La demandante en los periodos que estuvo vinculada como enfermera jefa, debía cumplir turnos entre 8 y 10 horas, según la necesidad del servicio y, por la labor recibió contraprestación en la suma promedio de \$2.825.998.89.

2.7 A la demandante se realizaron descuentos por concepto de retención en la fuente sobre el 10% de los honorarios y, en cumplimientos a las obligaciones, pagó aportes del 100% a la Seguridad Social en salud y pensión.

2.8 Que la relación contractual fue terminada de manera unilateral, el 31 de diciembre de 2016, por expiración del plazo fijado en el Otro sí No. 1, a la orden de prestación de servicios No.59940 – 834-2016, suscrito entre la demandante y el Consorcio Fondo Atención en Salud PPL 2017

2.9 Que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, fueron las entidades beneficiarias de los servicios prestados durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2016.

2.10. Que el 31 de diciembre de 2019, la actora presentó ante las entidades accionadas reclamación administrativa tendiente a obtener el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y demás derechos resultantes de la relación laboral existente entre las partes, y el pago de emolumentos dejados de percibir, y éstas por medio de los actos administrativos demandados, dieron respuesta negativa a las solicitudes.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1 PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM LIQUIDADO¹

El apoderado judicial del PAR CAPRECOM se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por considerar que no existe causal o vicio que genere la nulidad del acto acusado, contrario a ello, considera que la actuación fue expedida con sujeción a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes y aplicables al presente asunto.

Explicó que el contrato de prestación de servicios celebrado con la demandante, especificó las condiciones esenciales que demarcaron la relación jurídica, que la vigencia del mismo correspondía al tiempo necesario para desarrollar un objetivo específico; y, además, la demandante suscribió los contratos de manera libre, consciente y voluntaria, con pleno conocimiento de la Resolución 0021 de 2011 y, Manual Interno de la Contratación de Caprecom y, la exclusión de la relación laboral.

En igual sentido, afirmó que, dada la naturaleza de la relación contractual, la actividad ejercida no fue permanente, pues si bien se dio en varios años fue con solución de continuidad entre algunos de ellos, igualmente, constituyo pólizas de garantía o cumplimiento, presentó informes de supervisión conforme al avance del objeto contractual, presentó cuentas de cobro, suscribió voluntariamente las

¹ Carpeta025, archivo 02 del expediente electrónico

respectivas actas de liquidación de cada contrato y, se afilió de manera autónoma e independiente al sistema obligatorio de pensión y salud, lo cual desvirtúa la existencia de una relación laboral.

Planteó como excepciones las de: *“Inexistencia de la relación laboral entre CAPRECOM y la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suárez; imposibilidad de prorrogar el contrato de prestación de servicios suscrito entre CAPRECOM E.P.S y la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suárez; Improcedencia de la indemnización solicitada por la accionante; terminación del contrato de prestación de servicios; Inexistencia de relación laboral; cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de CAPRECOM; Buena fe por parte de la entidad demandada; inexistencia de la aplicación de la primacía de la realidad; presunción de legalidad de los actos administrativos y contratos celebrados entre las partes; pago; mala fe de la demandante; compensación; prescripción, falta de legitimación en la causa por pasiva de la Fiduciaria la Previsora S.A., en cuanto a la naturaleza de la actuación Fiduciaria en el proceso y, la excepción genérica”*.

3.2 FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD PPL 2019 (ANTES 2015-2017) INTEGRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. Y FIDUAGRARIA S.A.²

En la contestación, la apoderada judicial se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, en tanto, sostiene que entre Leyla Isabel Gutiérrez Suárez y el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, no existió una relación de carácter laboral, sino un vínculo de naturaleza civil, en el que las partes acordaron de manera voluntaria las condiciones para la prestación de un servicio a cambio de unos honorarios.

En lo que tiene que ver con la prórroga y el otro sí a la orden de prestación de servicios, indicó que de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad a través de acuerdo 003 de 2016 y, lo señalado en el Decreto 1142 del 15 de julio de 2016, se prorrogó el plazo de ejecución de la orden de prestación servicios suscrita con la demandante, ello, por cuestiones relacionadas con la implementación gradual de la prestación de servicios de salud de las personas privadas de la libertad.

Planteó como excepciones las de *“Prescripción extintiva de los derechos salariales y prestacionales; inexistencia de acto administrativo; la coordinación de actividades no configura subordinación; cobro de lo no debido; compensación, buena fe y, la genérica e innominada*.

3.3 INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC³

La apoderada del INPEC, manifiesta su oposición a que se declare la responsabilidad solidaria de su representada, lo anterior teniendo en cuenta que si bien la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suarez laboró como enfermera jefa del INPEC dentro de las instalaciones del Complejo Carcelario y Penitenciario de Alta y

² Carpeta 026 archivo02 del expediente electrónico

³ Carpeta 027 archivo02 del expediente electrónico

Mediana Seguridad de Ibagué – Picalaña, incluyendo Justicia y Paz, desde el 01 de agosto de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2016, también es, que el INPEC no presta el servicio de salud desde el 21 de julio de 2009, ello en virtud a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, que dispuso la afiliación de los reclusos al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de una entidad promotora de Salud del Régimen Subsidiado, esto es, CAPRECOM.

Posteriormente, con la expedición del Decreto 4150 del 2011, se creó la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, encargada de la gestión y operación para el suministro de bienes y la prestación de servicios requeridos para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad, la cual señala fue producto de una escisión.

En ese sentido, aseguró que de acuerdo con el marco legal y constitucional, la entidad que representa es competente para garantizar las medidas de aseguramiento privativas de la libertad intramural y/o domiciliaria, según sea el caso, y realizar los traslados de los reclusos según las necesidades, en tanto, que CAPRECOM EPS – S, y su red prestadora de Servicios asistenciales de salud, se encarga de prestar el servicio, en lo relacionados con las consultas, tratamientos y demás atención integrales, de acuerdo con los contratos o convenios suscritos.

Así, aseguró que el INPEC no tiene ningún vínculo ni con CAPRECOM, ni con el personal de contratistas, funcionarios o trabajadores, toda vez, que de acuerdo con lo dispuesto en el decreto 4150 de 2011, perdió las facultades para contratar la prestación de servicios indispensables para el adecuado funcionamiento de los Establecimientos de Reclusión del orden nacional (ERON), de ahí que alegue se configura falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad que representa.

Finalmente, consideró no es posible predicar de los hechos de la demanda, la denominada “responsabilidad solidaria en materia laboral”, conforme el artículo 34 del C.S.T, en razón a que no se acreditaron los presupuestos para declarar la existencia de un vínculo laboral entre la demandante y el INPEC, por lo que considera no hay lugar a proferir condena alguna en su contra.

Planteó como excepciones: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva, Inexistencia de Relación Laboral, Cobro de lo no debido y, la excepción genérica”*.

3.4 UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ - USI⁴

Manifiesta su oposición a las pretensiones de la demanda, por considerar carecen de causa, razón y derecho, en tanto, la parte actora pretende se presuma la existencia de dependencia sin que para el efecto allegue soporte probatorio que lo acredite; en igual sentido, aseguró que frente a la entidad los derechos reclamados se encuentran prescritos

Argumenta el apoderado judicial que cuando el contratista alega la existencia de una verdadera relación laboral, le corresponde demostrar, la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación, aspecto que señala no fue

⁴ Carpeta 028 del expediente electrónico

demostrado en el presente proceso, en relación con elementos subordinación precisó que no puede confundirse la coordinación de actividades, pues según la jurisprudencia del Consejo de Estado esta incluye, entre otras, un horario y, el hecho de recibir una serie de instrucciones genéricas y/o direccionamientos, y reporte de informes sobre resultados.

En concepto del apoderado judicial, el cumplimiento de un horario corresponde a un parámetro natural y lógico de la coordinación existente entre las partes para llevar a buen término el contrato de prestación de servicios.

Planteo como excepciones las de *“Prescripción de los derechos reclamados; e, inaplicabilidad de las indemnizaciones y sanciones moratorias”*.

3.5 UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC

El apoderado judicial de la USPEC, se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por considerar que los hechos alegados no son imputables fáctica ni jurídicamente, teniendo en cuenta que el Decreto 4150 de 2011, la Ley 1709 de 2014 y el Decreto 1069 de 2015, le otorgaron a la USPEC la competencia para adelantar las gestiones administrativas, logísticas y contractuales para el suministro de bienes y servicios, mejoramiento de la infraestructura carcelaria en todo el país, y la suscripción de los contratos de fiducia mercantil para la prestación del servicio de salud a la PPL.

En lo que respecta al contrato de prestación de servicios explicó que, una vez implementado el modelo de salud para la PPL, suscribieron contrato de Fiducia Mercantil No.331 de 2016, con el Consorcio Fondo Atención en Salud PPL 2017, siendo este último el encargado de contratar los profesionales para garantizar la prestación del servicio de salud, precisando que el fideicomiso tiene la facultad de suscribir contratos con las IPS y EPS, los cuales colaboran con la prestación eficaz de los servicios de salud.

En igual sentido, se refirió a la naturaleza del contrato de prestación de servicios, para señalar que, por la necesidad del servicio se acude a dicha figura para realizar actividades que no puedan llevarse a cabo con personal de planta y/o que se requiera de conocimientos especializados en la labor, en ese sentido, afirmó que la unidad nunca suscribió con la demandante contrato alguno, toda vez, que no tiene funciones de E.S.E., E.P.S o I.P.S.

En lo que respecta al marco funcional y competencial de la unidad, señaló que la misma fue consecuencia de la escisión de las funciones administrativas y de ejecución asignadas al INPEC para el cumplimiento de sus objetivos, con la expedición del Decreto 4150 de 2011, se creó el USPEC, como una entidad especializada en la gestión y operación para el suministro de los bienes y la prestación de los servicios requeridos para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad, y, brindar apoyo administrativo y de ejecución de actividades que soporten al Instituto Nacional Penitenciario para el cumplimiento de sus objetivos de modo más eficiente.

En relación con el servicio de salud para la PPL explicó que la Ley 1709 de 2014, reformó algunos artículos de la Ley 65 de 1993, Ley 599 de 2000 y, Ley 55 de 1985 y, posteriormente, el decreto 1069 de 2015, estableció que la USPEC seria la entidad encargada de contratar la entidad fiduciaria con cargo a recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y establecer las condiciones para que dicha entidad contrate la prestación integral y oportuna los servicios de salud a la población privada de la libertad, de acuerdo con decisiones del Consejo Directivo Fondo, así como con el Modelo de Atención en Servicios.

Precisó que las funciones relacionadas con la suscripción de los contratos de fiducia mercantil para la prestación del servicio de salud de la PPL, fueron asignadas a la USPEC, a partir del 1 de enero de 2016, antes a esa fecha, la competencia se encontraba reglamentariamente atribuida a CAPRECOM EICE hoy Liquidada, ello, conforme Decretos 2496 de 2012 y 2519 de 2015.

Aseguró que la unidad que representa ha cumplido a cabalidad con las funciones asignadas por la Ley, para el efecto, suscribió contrato de Fiducia Mercantil No. 331 del 27 de diciembre de 2016, suscrito entre la USPEC y el Consorcio Fondo De Atención en Salud PPL 2017 y, 363 del 23 de diciembre de 2015, entre la USPEC y la Fiduciaria la PREVISORA S.A.

En atención al cumplimiento de sus obligaciones en temas relacionados con el servicio de salud, considera que los fundamentos facticos enrostrados no pueden ser imputados a la USPEC.

Planteo como excepciones las de falta de legitimación en la causa por pasiva y, la genérica o innominada.

3.6 FIDUCIARIA CENTRAL S.A.⁵

Manifiesta que se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, y por ende, a que se reconozca y pague a la demandante los emolumentos laborales y prestaciones sociales solicitadas.

Para el profesional del derecho no es posible declarar la nulidad del oficio expedido por el consorcio Fondo de Atención en Salud a la PPL como vocero del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Salud de la Población a las personas privadas de la Libertad, en razón a que por su naturaleza el Consorcio no ejerce funciones administrativas, sino que en desarrollo del contrato de fiducia mercantil No. 363 de 2015, era garante de que los recursos del Fondo Nacional de Salud se administraran correctamente, por tanto, no estaba llamada a expedir actos administrativos que modifiquen o reconozcan emolumentos laborales o prestaciones sociales.

En ese contexto, consideró que la respuesta entregada por el Consorcio, no es susceptible de control jurisdiccional de anulación, en razón, a que no ejerce una función pública.

⁵ Archivo 080 del expediente electrónico

Planteó como excepciones las de *“inexistencia del acto administrativo por ausencia de órgano o particular con investidura pública, prescripción y, la genérica o innominada”*.

3.7 FUNDACION VIDA Y SALUD SOLIDARIA “FUNDASALUD IPS”

No contestó la demanda

4 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante ⁶

El apoderado judicial de la parte demandante en sus alegaciones finales sostiene que de acuerdo con el material probatorio recaudado se estableció que la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suarez cumplía un horario, recibía órdenes y no era una contratista independiente ni autónoma, sino que recibía órdenes del director, y subdirector del centro carcelario.

Solicita se acceda a las pretensiones de la demanda, por cuanto se probó la existencia de los 3 elementos para declarar la existencia de una verdadera relación laboral.

4.2. Parte demandada

4.2.1 PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM LIQUIDADO⁷

El apoderado judicial del PAR CAPRECOM reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda e insistió en que quedó demostrado que celebraron contratos de prestación de servicios que se rigen por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, los cuales por su naturaleza excluyen la relación laboral y por lo tanto deben negarse las pretensiones de la demanda.

4.2.2 FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD PPL 2019 (ANTES 2015-2017) INTEGRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. Y FIDUAGRARIA S. A⁸

En los alegatos de conclusión, la apoderada judicial señala que los elementos de prueba que militan en el plenario dan certeza que el Consorcio actúa simplemente como una entidad que recibe órdenes del fideicomitente y demás organismos autorizados dentro del contrato de fiducia mercantil, de modo, que si bien suscribió las órdenes de servicios y sus prórrogas también lo es que lo hizo por cuenta ajena y, en favor del fideicomitente, el Fondo y las personas privadas de la libertad y, en el marco de los contratos suscritos.

Igualmente, consideró que la respuesta dada a la petición presentada por la parte actora no constituye acto administrativo, y si en gracia de discusión se considerara

⁶ Archivo102 del expediente electrónico

⁷ Archivo101 del expediente electrónico

⁸ Archivo100 del expediente electrónico

así, no se configura ninguna de las causales del artículo 137 del CPACA, para decretar la nulidad deprecada.

Se refirió a las respuestas de la demandante al momento de absolver el interrogatorio de parte para indicar que en la prestación del servicio no existía exigencia de disponibilidad distinta a los turnos que ella misma establecía y, además, que no se probó que realizara labores diferentes a las acordadas dentro del contrato de prestación de servicios, como lo son las funciones administrativas, ni tampoco que hubiese tenido llamados de atención, o negación de permisos, o que se le hubiesen impartidos órdenes.

En su criterio, se trató de una labor coordinada, y no un vínculo de subordinación; igualmente, al no existir en el plenario prueba que demuestre la relación laboral entre la demandante y el Consorcio, no es posible declarar la existencia de una verdadera relación laboral, razón por la cual deben desestimarse las pretensiones de la demanda.

Por otra parte, hizo alusión a la prueba testimonial practicada en audiencia de pruebas para indicar que se encuentran bajo circunstancias que afectan su imparcialidad, lo anterior, teniendo en cuenta que Blanca Cecilia Castaño manifestó tener en curso un proceso de similares características y, la señora Sandra Patricia Triana mencionó sentimientos de agradecimientos con la demandante.

4.2.3 FIDUCIARIA CENTRAL S.A.⁹

En los alegatos de conclusión, la apoderada de la Fiduciaria Central S.A., considera que la sentencia que se profiera no la involucra, como quiera que al haber sido vinculada en el presente medio de control como tercera interesada en las resultas de proceso implica una intervención adhesiva para el reconocimiento de las excepciones invocadas por parte del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL y, tampoco tiene la calidad de parte, por cuanto no sucedió procesalmente al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL.

Seguidamente, se refirió a la naturaleza de las actuaciones proferidas por el citado Consorcio para reiterar que como entidad fiduciaria esta llamado a ser garante de que los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad se administren correctamente, no a expedir actos administrativos que reconozcan o modifiquen el pago de emolumentos laborales o prestaciones sociales.

También aludió al objeto del contrato No. 363 de 2015, de Fiducia Mercantil suscrito con la USPEC, para señalar que, de acuerdo con los supuestos fácticos de la demanda, esta demostrado que el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL no impartió órdenes, sino que simplemente realizó la contratación de la demandante, quien prestó sus servicios al interior del COIBA, bajo la supervisión y coordinación de funcionarios del INPEC.

⁹ Archivo 103 del expediente electrónico

4.2.4 INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC¹⁰

Señala la apoderada judicial del INPEC que de acuerdo con el material probatorio obrante en el proceso, deben negarse las pretensiones de la demanda. Para el efecto, nuevamente hizo alusión a la evolución de la normatividad y los cambios en el modelo de salud de la población privada de la libertad para señalar que, a partir del 21 de julio de 2009, la afiliación de los reclusos al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de una Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, estaba a cargo de la Caja de Previsión Social “CAPRECOM”.

Así mismo, mencionó que en la actualidad el aseguramiento de la población reclusa no es competencia del INPEC sino de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, lo anterior, con el fin de señalar que al no tener la entidad que representa vínculo contractual con la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM EPS – S, ni con su red prestadora de servicios asistenciales de salud no está llamado a responder por las pretensiones de la demanda, toda vez, que no tienen facultades para contratar la prestación de servicios indispensables para el funcionamiento de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, ello en razón a que el Ministerio de Hacienda no le asigna recursos para atender gastos por rubros asignados a la USPEC, de ese modo considera existe falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad que representa.

En igual sentido, se opone a que se declare una responsabilidad solidaria por cuanto considera que frente a la entidad que representa no se acreditaron los elementos para que se configure una relación laboral entre la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suarez y el INPEC, en ese marco, tachó de parciales las declaraciones de la señora Blanca Cecilia Castaño y Sandra Patricia Triana.

Adicionalmente, aclaró que si bien los funcionarios del INPEC, le dieron órdenes a la demandante, fue debido a las funciones de supervisión de labores establecidas en cada contrato, lo cual para nada puede configurar una relación laboral.

4.2.5 UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ – “USI”¹¹

En los alegatos de conclusión, la apoderada de la Unidad de Salud de Ibagué reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda, agregando que, se encuentra acreditado que la entidad que representa suscribió contratos de prestación de servicios con la demandante, los cuales por su naturaleza se rigen por las disposiciones de la Ley 80 de 1993.

En lo que respecta al elemento subordinación señaló que debe tenerse en cuenta que en los contratos de prestación de servicios se presenta la relación de coordinación de actividades, en la cual el contratista se somete a las condiciones necesarias para desarrollo eficiente de la actividad encomendada, como es, un horario, el hecho de recibir instrucciones genéricas, rendir informes, sin que ello configure elemento subordinación.

¹⁰ Archivo 104 del expediente electrónico

¹¹ Archivo105 del expediente electrónico

En criterio de la profesional, el cumplimiento de horario no constituye un elemento indicador para encontrar acreditada la relación laboral, pues, el mismo se puede imponer para el cabal desarrollo del objeto contractual; en ese sentido, señaló que si bien la demandante debía ejecutar las actividades de su contrato, labores propias de enfermería en urgencias y consulta externa al interior de la Penitenciaría Nacional de Picafeña en los horarios establecidos en esta institución para la atención a las personas privadas de la libertad, también es que ello obedeció a cuestiones de planificación, organización y medidas de seguridad.

Finalmente, se refirió a la prueba testimonial para señalar que a partir de las mismas no es posible tener por acreditado el elemento subordinación respecto a la entidad que representa, toda vez, que en las declaraciones se menciona que las ordenes que recibían provenían del Coordinador de Caprecom y, del Coordinador de Sanidad del INPEC.

4.2.6 FUNDASALUD¹²

No presentó alegatos de conclusión

4.2.7 UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC¹³

No hizo uso de esta oportunidad procesal

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5 Problema Jurídico planteado

Procede el despacho a determinar si, ¿ debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados y como consecuencia si hay lugar a declarar la existencia de una verdadera relación laboral entre la demandante y las entidades accionadas, derivadas de las ordenes o prestaciones de servicios suscritos por las partes; y como consecuencia, si esto es así, deberá determinarse si es procedente condenar a las demandadas al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, de los aportes a seguridad social integral, las indemnizaciones que se hubiesen causado, en forma proporcional al tiempo en que se desarrollaron las actividades contratadas; además, deberá establecerse si operó el fenómeno de la prescripción en alguno de los contratos ejecutados por la señora Gutiérrez Suárez para el pago de estas prestaciones; y, finalmente, deberá establecerse si el INPEC y la USPEC en calidad de beneficiarios del servicio prestado por la accionante, son solidariamente responsables en el reconocimiento y pago de las acreencias reclamadas, las cuales deberían ser iguales a las que percibe un empleado público – enfermera jefe?

Igualmente, ¿deberá determinarse sí en caso de una eventual condena, la Fiducia Central S.A. está llamada a responder con cargo a recursos propios o, ¿se afectarían los recursos del Fondo de Atención en salud PPL?

¹² Archivo 106 del expediente electrónico

¹³ Archivo 106 del expediente electrónico

6 Tesis que resuelven el problema jurídico planteado

6.1. Tesis de la parte accionante

Debe accederse a las pretensiones de la demanda, como quiera que se acreditó que las accionadas utilizaron el contrato de prestación de servicios para ocultar la naturaleza real de la labor desempeñada por la demandante, la cual exigía que sus servicios se prestaran bajo la continuada subordinación y dependencia, y como quiera que la labor de enfermera jefe demanda cumplimiento de horario, sujeción y cumplimiento de órdenes, por tanto, tiene derecho al reconocimiento y pago de todos los emolumentos salariales dejados de percibir y la devolución de los aportes realizados al Sistema de Seguridad Social, siendo el INPEC y la USPEC responsables de manera solidaria.

6.2 Tesis de la parte accionadas

6.2.1 PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE CAPRECOM LIQUIDADO – PAR CARPRECOM

Considera que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar en razón a que entre las partes su relación se soportó en un contrato de prestación de servicios, en los términos de la Ley 80 de 1993, en el cual se dispuso que este no generaba relación laboral y por tanto, no da lugar al reconocimiento de prestaciones sociales, ni emolumentos de ningún tipo diferentes a la remuneración

6.2.2 FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD PPL 2019 (ANTES 2015-2017) INTEGRADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. Y FIDUAGRARIA S. A¹⁴

Sostiene que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad, ello, por cuanto, entre la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suárez y el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL no existió una relación de carácter laboral, sino un vínculo de naturaleza civil, en el que las partes acordaron voluntariamente las condiciones para la prestación de un servicio, a cambio de unos honorarios.

6.2.3 FIDUCIARIA CENTRAL

Deben denegarse las pretensiones de la demanda, de una parte, porque no es posible declarar la nulidad del acto administrativo enjuiciado en razón a que el Consorcio Fondo Atención en Salud 2015, como fiduciario está llamado a ser garante de que los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad se administren correctamente, no expide actos administrativos que reconozcan o modifiquen el pago de emolumentos laborales o prestaciones sociales; y, de otra, porque no se probó la subordinación con respecto al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, debido a que la demandante se encontraba bajo supervisión y coordinación de funcionarios del INPEC al interior del establecimiento de reclusión.

¹⁴ Archivo100 del expediente electrónico

Además, la vinculación a través de contrato de prestación de servicios para desarrollar actividades como enfermera jefa para la población privada de la libertad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Ibagué – COIBA, se encuentra justificada, en razón a que no se trata de funciones permanentes o propias del INPEC, que puedan ser ejecutadas por personal de planta.

6.2.4 INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC

Deben negarse las súplicas de la demanda, en razón a que la entidad no vinculó ni contrató a la demandante, y como quiera que no se configuran los elementos propios de una relación laboral para declarar su responsabilidad o solidaridad en los hechos de la demanda, pues la prestación del servicio de salud de las personas privadas de la libertad bajo custodia y vigilancia del INPEC, no se encuentra a su cargo, en el marco de la Ley 1122 de 2007, el Decreto 2777 de 2010, el 2496 de 2012 y, o 4150 de 2011, en el entendido que la atención en salud a partir del 21 de julio de 2009, estuvo a cargo de la Caja de Previsión Social del Comunicaciones “CAPRECOM” y, luego, paso a ser competencia de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

6.2.5 UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ – “USI”

Considera que las pretensiones de la demanda deben despacharse negativamente, en razón a que no se configuran los elementos para declarar la existencia de una verdadera relación laboral.

6.2.6 UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC

Solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, por cuanto cumplió a cabalidad con la normativa que le otorga las facultades para contratar la prestaciones de los servicios de salud de la población PPL, sin que en el presente asunto le sea reprochable la contratación de la accionante, pues la misma se hizo con fundamento en lo dispuesto por la ley, sin que se haya demostrado una verdadera relación laboral.

6.3. Tesis del despacho

Deberá accederse parcialmente a las pretensiones de la demanda, como quiera que se acreditó que la demandante prestó sus servicios directamente en CAPRECOM EPS S, Unidad de Salud de Ibagué – USI y Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad, como enfermera jefe, por lo que dada la naturaleza de sus funciones y el contenido obligacional de cada contrato se deduce que el servicio lo prestó bajo una continuada dependencia y subordinación y, por tanto, se declarará la nulidad de los actos administrativos proferidos por dichas entidades y como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, se condenará a cada una de dichas entidades a pagar la suma faltante por concepto de aportes a pensión en el porcentaje que le corresponde como empleadores y el ingreso base de cotización de la demandante se liquidará con base en los honorarios pactados. En cuanto a los demás derechos laborales reclamados con ocasión de las órdenes y/o contratos de prestación de servicios celebrados en el periodo 1 de agosto de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, se negarán las pretensiones de la demanda por cuanto

operó el fenómeno de la prescripción.

7. CUESTIÓN PREVIA

Se advierte que el apoderado judicial de la parte accionada USPEC, en desarrollo de la audiencia de pruebas y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 211 del C.G.P. tachó el testimonio de la señora Blanca Cecilia Castaño Quintero; y, los apoderados del INPEC y del Consorcio Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad PPL 2019, en los alegatos de conclusión cuestionaron la imparcialidad de las señoras Castaño Quintero y Sandra Patricia Triana González, habida cuenta que la primera adelantó un proceso contra Caprecom, y, la otra, presentó contradicciones en su declaración. Para ellos, sus declaraciones deben ser desestimadas como quiera que carecen de credibilidad e imparcialidad.¹⁵ Al respecto, el mencionado artículo 211 del C.G.P. establece que cuando se proponga y sustente una tacha sobre la imparcialidad o credibilidad del testigo, *"el Juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso"*, lo que obliga a examinar con mayor rigor la declaración para verificar que sea consistente y objetiva tal como lo ha precisado el Consejo de Estado, según el cual los testimonios dudosos deben valorarse de manera más rigurosa, de cara a las demás pruebas obrantes en el expediente y a las circunstancias de cada caso, todo ello basado en la sana crítica.

Ahora bien, esta tacha, en el presente asunto no es acogida por el despacho, pues si bien es cierto los testigos objetados tienen o tuvieron la calidad de demandantes en otros procesos en donde puede estar involucrado el extinto CAPRECOM EPS, dicha circunstancia por sí sola no impone su descalificación, puesto que el dicho de los mismos, se reitera, debe valorarse con los demás medios de prueba aportados al plenario y al amparo de los principios de la sana crítica, con mayor razón si se tiene en cuenta que tuvieron conocimiento directo de la situación bajo estudio, y por lo tanto constituyen las personas especialmente habilitadas para dar fe de lo ocurrido en este asunto.

8. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL: CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En primer lugar, ha de señalarse que el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, tiene plena operancia en aquellos eventos en que se haya celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral.

Así las cosas, configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal, haciéndose valer la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla¹.

¹⁵ Minutos 26.03 del archivo 097VideoAudienciaPruebas20220512 y, archivo100 y104 del expediente electrónico

Pues en efecto, el artículo 25 de la Constitución Política señala que el trabajo es un derecho fundamental que goza de especial protección del Estado, de ahí que debe proteger a todas las personas de vinculaciones diferentes a un contrato laboral, en donde efectivamente se cumplan funciones y se desarrollen actividades en las mismas condiciones que otros empleados vinculados a las mismas entidades, a fin de garantizar todas las prestaciones de seguridad social a que tengan derecho.

De modo que, la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al definir el contrato estatal, señaló que el mismo corresponde a un acto jurídico generador de obligaciones celebrado por entidades públicas en ejercicio de la autonomía de la voluntad, y que, entre otros, puede celebrarse con el objeto de obtenerse la prestación de servicios personales particulares, en tal sentido consagró la norma:

“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.

(...)

3o. 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. (...).” (Negrilla fuera de texto).

Al respecto, es su estudio de exequibilidad de la norma, la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, señaló en cuanto al contrato de prestación de servicios, que estos solo pueden ser celebrados por el Estado, en aquellos eventos en que las funciones no sean desarrolladas por personal vinculado a la entidad o cuando se requiere conocimientos especializados.

En tal orden, definió el Tribunal Constitucional como características del mismo, **i)** que el **objeto contractual** hace relación a la ejecución temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad, en cabeza de una persona con experiencia y formación profesional en una materia determinada, **ii)** así mismo, que goza el contratista de **autonomía e independencia** desde el punto de vista técnico y científico, disponiendo de un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual dentro del plazo y bajo las condiciones acordadas, **iii)** y que, su vigencia es **temporal**, pues se da solo por el plazo indispensable para ejecutar el objeto contractual.

En efecto manifestó el máximo órgano constitucional que, si bien por regla general la función pública es prestada por el personal perteneciente a la entidad oficial, solo en los eventos en que las actividades de la administración no puedan ser realizadas por los empleados adscritos a la planta o se requieren de conocimientos especializados, podrán ser ejercidas bajo el contrato de prestación de servicios.

De manera que su duración se encuentra limitada al tiempo requerido para el cumplimiento del objeto contractual, pues en la medida en que dichas actividades se tornen permanentes e indefinidas, se desvirtúa su carácter excepcional, y lo que antes era una labor temporal se hace necesaria, obligando a la adopción de medidas que los incluyan en la respectiva planta, en cumplimiento del mandato constitucional².

Por lo que el carácter excepcional de la función solicitada por la administración, es lo que justifica la celebración del contrato de prestación de servicios por la entidad estatal, en tanto que la autorización dada por la Ley 80 de 1993, corresponde precisamente a la necesidad de suplir la ausencia de personal que se ocupe de tareas no contempladas dentro de la planta o frente a las que se requiere conocimientos especialísimos.

Conforme a ello, la prestación de servicios de personal ajeno a la entidad, solamente opera a fin de no interrumpir la función pública cuando no se cuenta con empleados que posean el conocimiento profesional, técnico o científico solicitado para una labor específica, que no siendo de aquellas que contemple el manual de funciones, es necesaria para cumplir con sus actividades, sin dejar de ser temporal.

9. CONTRATO REALIDAD: PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS.

Ahora bien, ha reconocido la jurisprudencia que en efecto el contrato de prestación de servicios se distingue del contrato laboral, porque quien es contratado dispone de un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual, y su vigencia se limita al tiempo indispensable para su cumplimiento; pues, por el contrario, es propio de la relación laboral el desarrollo de una actividad personal subordinada y dependiente.

Al respecto, la Corte Constitucional³ expuso:

*“Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, **razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.**”*

Así, indicó el órgano de cierre constitucional que dicha autorización dada por la ley 80 de 1993, para contratar bajo la modalidad de prestación de servicios, personas naturales con conocimientos específicos necesarios para cumplir con una actividad temporal dentro de la administración, es válida, siempre y cuando la administración no la utilice para ocultar la existencia de una verdadera relación laboral personal subordinada y dependiente⁴.

En relación a ello, el Consejo de Estado⁵ precisó que demostrada la existencia de los tres elementos propios de la relación laboral, como son la prestación personal del servicio, la presencia de una remuneración a cambio, pero, sobre todo, la subordinación y dependencia del trabajador al empleador; dicha presunción legal de que goza el contrato de prestación de servicios dada por la ley 80 de 1993, se desdibuja, al haber nacido en realidad un contrato laboral.

Entonces, aun cuando la Ley 80 de 1993, estableció de forma enfática la negativa de una relación laboral entre el contratista y la entidad en virtud del contrato de prestación de servicios, dicha presunción admite prueba en contrario, pudiendo el afectado demandar el reconocimiento de la existencia del vínculo laboral, y por ende el pago de las prestaciones sociales a que haya lugar.

Así, acreditada la existencia de una actividad subordinada, a partir de la imposición de horarios a quien presta el servicio, y la fijación de órdenes o directrices con respecto a la ejecución de la labor contratada, se tipifica el contrato de trabajo, aun cuando en su formalidad sea distinto a la realidad jurídica, es decir que se le haya dado denominación distinta; pues no estando facultada la entidad para exigir dependencia, no puede requerir algo distinto al cumplimiento de la actividad contratada en los términos pactados.

En efecto, en sentencia del 29 de enero de 2015, con ponencia de la Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado, en proceso con radicación 25000-23-25-000-2008-00782-02 (4149-13) indicó:

*“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.”* (Negrilla fuera de texto)

De modo que bastará con probarse los tres elementos de una relación de trabajo, en especial la subordinación en actividades propias de un funcionario público, para declarar la existencia del contrato realidad, y en consecuencia el reconocimiento de las prestaciones sociales causadas durante el periodo servido, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral consagrados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política, como resarcimiento de los derechos laborales conculcados.⁶

10. DE LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES PÚBLICAS.

Ahora bien, de acuerdo con el Decreto 2400 de 1968, por medio del cual se estableció el régimen de administración de personal de la Rama Ejecutiva, en la parte final del artículo 2º se indicó: *“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.**”* (Negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido, el artículo 7º del Decreto 1950 de 1973, dispuso: *“Salvo lo que dispone la ley para los trabajadores oficiales, **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 Nacional. (...)”* (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Posteriormente, el Decreto 3074 de 2007, por medio del cual se modifica el decreto 2400 de 1968, consagró:

“Artículo 1o. Modifícase y adicionase el Decreto número 2400 de 1968, en los siguientes términos:

El artículo 2º quedará así:

(...)

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”.

(...)”.

Así, no puede excusarse la administración en razones sustentadas en la necesidad del servicio, para evadir la vinculación legal de personal para el desempeño permanente de funciones públicas, desconociendo las formas sustanciales del derecho público, las modalidades previstas en la Constitución y la Ley para el ingreso al servicio público y las garantías laborales de quienes resultan vinculados a partir de un contrato de prestación de servicios.

11. DE LOS ELEMENTOS DE LA RELACIÓN LABORAL.

Son elementos de la relación de trabajo, la subordinación, la prestación personal del servicio y la remuneración por el trabajo realizado; no obstante, lo anterior, el reconocimiento de una relación laboral en estas condiciones no implica conferir la condición de empleado público, según lo expresado por el Consejo de Estado en sentencia de 25 de enero de 2001, expediente No. 1654-2000, Magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

Respecto de los elementos constitutivos de la relación laboral el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción ha señalado que deberán demostrarse los elementos esenciales de aquella, indicando¹⁶:

“De lo anterior se colige que el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia.

¹⁶ C.E. Sección Segunda, 25 de agosto de dos mil dieciséis (2016), C.P CARMELO PERDOMO CUÉTER. radicación número: 230012333000201300260 01 (0088-15) CE-SUJ2-005-16.

En otras palabras, el denominado “contrato realidad” aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales¹⁷”.

En igual sentido, la sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación de Jurisprudencia del 09 de septiembre de 2021¹⁸, señaló las manifestaciones que le permiten al juez contencioso administrativo tener los parámetros para identificar la existencia de una relación laboral encubierta, a decir:

“...2.3.3.1 Los estudios previos:

98. La Administración Pública debe dar aplicación a un plan en cada uno de sus procesos de selección, en especial, en los que lleva a cabo de forma directa. Así lo consideró el legislador al redactar el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, donde, en este último, bajo la figura denominada «maduración de proyectos»,¹⁹ dispuso la exigencia de elaborar estudios, diseños y proyectos, y los pliegos de condiciones, según corresponda, con anterioridad a la apertura de un proceso de selección o a la firma de un contrato si la modalidad de contratación es la directa.²⁰ En la práctica, al conjunto de estas exigencias se le ha designado «estudios previos».

...

101. En este sentido, para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el «término estrictamente indispensable» del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples contratistas, autónomos e independientes, sino como verdaderos servidores en el contexto de una relación laboral de raigambre funcional. Lo anterior, sin perjuicio de otras pruebas que contribuyan a dar certeza sobre la auténtica naturaleza del vínculo laboral subyacente.”

2.3.3.2. Subordinación continuada

102. De acuerdo con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la subordinación dependencia del trabajador constituye el elemento determinante que distingue la laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del empleador para exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario. No obstante, la subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio.²¹

¹⁷ En similares términos, se pronunció el Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, en sentencia de 27 de enero de 2011, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01(0202-10).

¹⁸ C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Rad. SUJ – 025 -CE -S2-2021 del 09 de septiembre de 2021

¹⁹ Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

²⁰ Luis Alonso Rico Puerta: «Teoría general y práctica de la contratación estatal». 11 ed. Bogotá: Leyer, 2019. p. 338.

²¹ C.E., Sección Segunda, Subsección A; sentencia de 24 de abril de 2019; radicado 08001-23-33-000-2013-00074-01(2200-16); C.P. William Hernández Gómez.

103. La reiterada jurisprudencia de esta corporación –que aquí se consolida- ha considerado, como indicios de la subordinación, ciertas circunstancias que permiten determinar su existencia; entre estas, se destacan las siguientes:

104. i) **El lugar de trabajo.** Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades ... el juzgador habrá de valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta.

105. ii) **El horario de labores.** Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el sector salud o vigilancia, etc.) necesariamente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. Por ello, si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido.

106. iii) **La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar.** Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del *ius variandi*,²² la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.

107.iv) Que **las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral.** El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. En ese orden de ideas, incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia. Por consiguiente, el interesado deberá acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad.

2.3.3.3 Prestación personal del servicio: Como persona natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este;²³ pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las

²² A este respecto: Guerrero Figueroa Guillermo: Manual del derecho del trabajo. Bogotá, Leyer, 1996, págs. 54 y 55.

²³ Código Sustantivo del Trabajo, literal b) del artículo 23: [Es uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo] «La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo».

condiciones para su ejecución, el contratista no puede delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.²⁴

2.3.3.4 Remuneración: Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado.”

Asimismo, y en cuanto al reconocimiento de lo adeudado en casos de contrato realidad, nuestro máximo órgano de cierre en sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, señaló:

“Frente al anterior panorama jurisprudencial, resulta imperioso unificar el precedente con el fin último de acoger el criterio que sea más favorable a los ciudadanos que acuden ante la justicia contencioso administrativa en busca de obtener el reconocimiento de los derechos que eran inherentes a una relación laboral pero que la Administración disfrazó con la suscripción de un contrato estatal, para lo cual ha de advertirse que el restablecimiento del derecho es una consecuencia lógica de la nulidad que se decreta, ya que una vez ejecutoriada la sentencia que así lo declara, el acto administrativo desaparece del mundo jurídico, por lo que los derechos y situaciones afectados deben volver a su estado inicial. (...) Por consiguiente, no resulta procedente condenar a la agencia estatal demandada al pago de las prestaciones a las que tenía derecho el contratista-trabajador a título de reparación integral de perjuicios, dado que estas se reconocen como efecto de la anulación del acto que las negó, pese a su derecho a ser tratado en igualdad de condiciones que a los demás empleados públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria, esto es, a pesar de tener una remuneración constituida por los honorarios pactados, le fue cercenado su derecho a recibir las prestaciones que le hubiere correspondido si la Administración no hubiese usado la modalidad de contratación estatal para esconder en la práctica una relación de trabajo”⁹

12. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1.- Que la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suarez prestó sus servicios a CAPRECOM EPS S, a través de contrato de prestación de servicios, con el objeto de <i>“Prestación de servicio profesional 1 como enfermera jefa del proceso INPEC”</i>; en los siguientes periodos y por los valores a relacionar: • Contrato No. OR073-248 del 1 al 31 de agosto de 2012, valor \$3.385.803. • Contrato CR 073-0267 del 15 de octubre de 2013 <i>“Prestación de servicios para coordinar operativamente los procesos del proyecto INPEC en la territorial Tolima”</i>, valor \$5.218.254, plazo 1 mes 15 días – 15 de octubre al 30 noviembre de 2013	Documental: Órdenes y contratos de prestación de servicios, oficio adiado 21 de enero de 2016 (pág. 65-68; 83 -87, 94 – 96; 97-101 – 105; 107; 111-117; 118-123; 129-133; 134 -140; 145-151, 164).

²⁴ Al respeto, véase, entre otras sentencias, la del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 1 de marzo de 2018; radicado 2013-00117-01 (3730-2014); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

• Contrato CR073-690 sin fecha, cuyo objeto: <i>“Prestación de servicios líder operativo INPEC (Ibagué)”</i>, valor \$3.478.836, plazo hasta el 31 de diciembre de 2013 • Contrato CR073-163 sin fecha, objeto: <i>“prestación de servicios líder operativo INPEC (Ibagué)”</i>, plazo hasta el 31 de enero de 2014, valor \$3.478.836 • Contrato CR073-789 del 2 de enero de 2014, objeto: <i>“prestación de servicios líder operativo INPEC (Ibagué)”</i>, plazo hasta el 28 de febrero de 2014, valor \$6.957.672 • Contrato CR073-341 del 22 de abril de 2014, objeto: <i>“Líder Operativo proyecto CAPRECOM INPEC, Conforme a lo Dispuesto En La Resolución 00162 Del 07 De febrero De 2014, Por Medio De La Cual se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento y la prestación de los servicios de salud propios del régimen subsidiado a la población reclusa a cargo del INPEC)”</i>, plazo hasta el 30 de abril de 2014, valor \$5.798.060. adicionado y prorrogado del 1 al 30 de mayo de 2014 • Orden de Prestación de servicios OR73 – 239 del 11 de julio de 2014, objeto <i>“prestación de servicios como jefe operativo proyecto INPEC de la territorial Tolima”</i>, plazo hasta el 31 de agosto de 2014, valor \$3.502.734 • Orden de Prestación de servicios OR73 – 247 sin fecha (incompleto), objeto <i>“prestación de servicios como jefe operativo proyecto INPEC de la territorial Tolima”</i>, plazo hasta el 31 de diciembre de 2014, valor \$14.010.936 • Orden de Prestación de servicios OR73 –0058 del 09 de enero de 2015, objeto <i>“prestación de servicios como jefe operativo proyecto INPEC de la territorial Tolima”</i>, plazo hasta el 31 de enero de 2015, valor \$3.502.734 • Orden de Prestación de servicios OR73 –0172 de marzo de 2015, objeto <i>“prestación de servicios como jefe operativo proyecto INPEC de la territorial Tolima”</i>, plazo hasta el 30 de junio de 2015, valor \$14.010.936 • Orden de Prestación de servicios OR73 –00293 del 01 de julio de 2015, objeto <i>“prestación de servicios como jefe operativo</i>	
--	--

<i>proyecto INPEC de la territorial Tolima”, plazo desde el 1 de julio al 31 de diciembre de 2015, valor \$21.016.404</i>	
2. Que Leyla Isabel Gutiérrez Suarez fue contratada por la Unidad de Salud de Ibagué E.S.E., para prestar sus servicios profesionales en enfermería para atender en consulta externa a la población privada de la libertad ubicada en la sede de la Penitenciaría Nacional de Picalaña, cumpliendo los protocolos propios de dicha entidad a través de los siguientes contratos: ➤ Contrato 275 del 01 de septiembre al 30 de octubre de 2012, valor \$3.980.954 ➤ Contrato 437, del 01 de noviembre al 30 de diciembre de 2012, valor \$5.480.950, adicionado a través de otro sí No.1 del 06 de diciembre de 2012 ➤ 2) Contrato 016 del 01 de enero al 30 de marzo de 2013, valor \$5.971.431 y ➤ 3) Contrato 097 del 01 al 30 de abril de 2013, por valor de \$2.071.290 ➤ 4) Contrato 0139 del 02 de mayo de 2013, del 02 de mayo al 30 de junio de 2013 ➤ 5) Contrato No. 0179, del 02 al 31 de julio de 2013	Documental: Certificación expedida por la Oficina de Personal de la Unidad de Salud de Ibagué E.S.E., de fecha 24 de abril de 2013 (pág. 12 - archivo003 y, pág.22-72, archivo02ContestacionDemandaUSI del expediente electrónico)
3. Que CAPRECOM E.P.S. suscribió con Funda Salud E.P.S contrato de prestación de servicios de salud integral en el primer nivel de atención INPEC, cuyo objeto “SUMINISTRO MATERIAL E INSUMOS MEDICOS QUIRURGICOS “	Documental: Contrato CR073 – 0292 de 2013 – hasta el 31/10/2013, Contrato CR 073-447 de 2013 y contrato CR 073 – 448/2013 – hasta el 30 de noviembre de 2013 (pág. 74-81 archivo003Anexos del expediente electrónico)
4. Que la demandante fue contratada para prestar sus servicios profesionales como enfermera jefa que brinde apoyo a todos los programas que adelante la Fundación, a través de los siguientes contratos: • Contrato de Prestación de servicios 2013, plazo 3 meses, valor \$1.500.000	Documental: Contrato de prestación de servicios 2013, suscrito entre la Fundación Vida y Salud Solidaria “FUNDASALUD IPS” y Gutiérrez Suárez Isabel (pág. 69-73, archivo003Anexos de la Demanda, del expediente electrónico)
5. Que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, celebró contrato de Fiducia Mercantil con el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL2015 – luego, Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL2019, cuyo objeto era: <i>“Administrar y pagar los recursos dispuestos por el Fideicomitente en el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad”</i>	Documental: Resolución No. 001257 del 21 de diciembre de 2015 “por medio del cual se adjudica la selección abreviada de menor cuantía”; Contrato de Fiducia Mercantil No.363 del 23 de diciembre de 2015 (Carpeta 026, archivo08-6ContratodeFiduciaMercantil, carpeta 030ContestacionDemandaUSPEC)
6. Que el Consorcio Fondo de Atención en Salud a la PPL 2015, actuando como	Documental: Orden de servicios No.59940-834-2016 del 1 de febrero de 2016, suscrito

vocera y administradora del PAP Fondo Nacional de Salud de la Población a las personas privadas de la libertad suscribió orden de prestación de servicios con la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suárez para prestar sus servicios como enfermera profesional, dicha vinculación se dio del 1 de febrero al 30 de noviembre de 2016. Valor mensual: \$2.398.307 A través de otros sí No. 1, se prorrogó el plazo de ejecución de la orden de Prestación de servicios No. 59940 – 834 – 2016, hasta el 30 de noviembre de 2016. Concluido dicho plazo, la orden se prorrogará de modo automático por un mes mas	entre el Consorcio Fondo de Atención en Salud a la PPL, oficio del 1 de marzo de 2016, otros sí No. 1, del 29 de julio de 2016 y, comprobante de egreso. (Carpeta026 archivo06.4OPS59940,07-5 y, pág. 168 – 187, archivo 003 del expediente electrónico)
7. Que 02 de enero de 2020, la accionante radicó reclamación administrativa ante el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, PAR CAPRECOM LIQUIDADO para el reconocimiento de salarios y prestaciones sociales derivadas del reconocimiento de la existencia de una verdadera relación laboral entre las partes, la cual fue despachada negativamente según Oficio 20200970214281 del 14 de enero de 2020 y, 202070000001411 del 28 de enero de 2020, suscrito por la Coordinación jurídica del PAR CAPRECOM	Documental: Oficio No. 20200970214281 del 14 de enero de 2020, Oficio 202070000001411 del 28 de enero de 2020 (Carpeta026, archivos04-2, 05-3 y, pág., 7-15 del archivo 004AnexosIsabelGutierrez del expediente electrónico)
8. Que 27 de diciembre de 2019, la accionante presentó reclamación administrativa ante el INPEC, para el reconocimiento de salarios y prestaciones sociales derivadas del reconocimiento de la existencia de una verdadera relación laboral entre las partes, la cual fue despachada negativamente según Oficio 2020EE0025898 del 12 de febrero de 2020	Documental: Petición 639-COIBA- DYC-DIR-2020EE0025898 del 12 de febrero de 2020 (Carpeta027, archivos03, 04 y 05 y pág. 4-6, archivo Anexos004 Isabel Gutiérrez del expediente electrónico)
9. Que 31 de diciembre de 2019, la accionante presentó reclamación administrativa ante la Unidad de Salud de Ibagué - USI, para el reconocimiento de salarios y prestaciones sociales derivadas del reconocimiento de la existencia de una verdadera relación laboral entre las partes, la cual fue despachada negativamente según Oficio sin número del 10 de enero de 2020	Documental: Oficio sin número del 10 de enero de 2020 (Carpeta027, archivos03, 04 y 05 y pág. 4-6, 16,17, archivo 004Anexos Isabel Gutiérrez del expediente electrónico)
10. Que la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “CAPRECOM” EICE, entró en proceso de liquidación el 28 de diciembre de 2015, razón por la cual se dispuso la terminación de las órdenes de prestación de servicios al finalizar el 31 de enero de 2016	Documental: Decreto No. 2519 del 28 de diciembre de 2015; circular 0017 del 27 de enero de 2016. (Pág. 1-19, Carpeta030 archivo04Anexos y, pág. 165-166 archivo003 del expediente electrónica)
11. Que el Consorcio Fondo de Atención Fondo a unidad de servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC celebró contrato de Fiducia Mercantil de administración y pago de los recursos	Documental: Resolución No. 001257 del 21 de diciembre de 2015; contrato de Fiducia Mercantil No. 363 del 23 de diciembre de 2015

dispuestos por el fideicomitente en el fondo nacional de salud de las personas privadas de la libertad. De acuerdo con la Cláusula Tercera, el contratista se obligaba a: 5. <i>Contratar las prestadoras de servicios de salud para PPL, privados, públicos o mixtos para la atención intramural o extramural, de baja, mediana, alta complejidad, y de otros tipos de servicios a los que la USPEC o el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad estén obligados a prestar...</i>	(Pág. 20- 39, Carpeta 030archivo04Anexos del expediente electrónico)
12. Que la Fiduciaria la PREVISORA S.A. como liquidador de la Caja Previsión Social de Comunicaciones “CAPRECOM” EICE EN LIQUIDACIÓN suscribió contrato con el patrimonio autónomo PAP Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, con el objeto: <i>“PRIMERA: El contratista se obliga con el contratante a contratar la prestación integral de servicios de salud, para la población privada de la libertad a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.</i> <i>Parágrafo: El contratista deberá garantizar la continuidad en la prestación de servicios de salud, a la población privada de la libertad de baja complejidad intramural y extramural y de mediana y alta complejidad por intermedio de la red externa de prestadores de servicios de salud.</i> <i>CAPRECOM EICE EN LIQUIDACIÓN deberá garantizar la contratación de:</i> <i>a) Profesionales de la salud necesarios y suficientes para la atención en salud,</i> <i>b) Personal administrativo necesario para brindar apoyo respectivo a estas actividades en salud</i> <i>c) Los servicios complementarios requeridos para la prestación integral de servicios de salud a dicha población.</i>	Documental: Contrato No.599400 – 001-2015 del 30 de diciembre de 2015 (Pág. 40- 56, Carpeta 030archivo04Anexos del expediente electrónico)
13. Que CAPRECOM EN LIQUIDACIÓN no contrató en su totalidad los servicios de salud requeridos por la PPL, razón por la que se recomendó suscribir otro sí al contrato firmado con el Consorcio Fiduciario, con el fin de reducir el valor y el alcance del mismo, esto, para proceder a realizar la contratación inmediata de la prestación de los servicios de salud de la PPL	Documental: Certificación del 22 de enero de 2016, expedida por Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad. (Pág. 57, Carpeta 030archivo04Anexos del expediente electrónico)
14. Que el Consorcio Fondo Atención en salud PPL en liquidación dejó de ser vocero y administrador del Fondo Nacional de Salud de las Personas	Documental: Resolución 002385 del 15 de junio de 2021, a través del cual el USPEC le adjudicó el contrato de Fiducia Mercantil a la Fiduciaria Central S.A.

Privadas de la Libertad, a partir del 1 de julio de 2021. Lo anterior por cuanto a través de un proceso de licitación pública le fue adjudicado el contrato de Fiducia Mercantil a la empresa Fiduciaria Central S.A.	-Contrato de Fiducia Mercantil No. 200 del 21 de junio 2021 (Pág. 8, archivo061 y Pág. 25 – 61 archivo080del expediente electrónico)
15. Que la demandante se encuentra afiliada a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) desde diciembre de 2002 y en los años 2012 a 2016, realizó aportes al sistema de seguridad social en pensiones.	Documental: Historia laboral de Leyla Isabel Gutiérrez Suarez de Colpensiones (archivo 0091 del expediente electrónico).
16. Que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario prestó de manera directa el servicio de salud hasta el 25 de septiembre de 2009, de ahí en adelante no presta ningún servicio asistencial cumpliendo únicamente funciones de carácter administrativo.	Documental: Oficio 85105- SUTAH- GATAL del 27 de abril de 2022 (archivo 0092 y0093 del expediente electrónico).
17. Que la demandante en desarrollo de la actividad contratada, debía asistir diariamente al Complejo Carcelario de Ibagué, cumpliendo horario, acataba órdenes, realizaba el cuadro de turnos para el personal que prestaba el servicio de salud en el Complejo, manejaba las historias clínicas del personal privado de la libertad, contestaba requerimientos, peticiones y, rendía informes, todo ello bajo las órdenes del supervisor del contrato y, con sujeción a lo señalado por las autoridades penitenciarias	Declaración de parte: Interrogatorio de parte de la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suarez Testimoniales: Declaraciones de Blanca Cecilia Castaño Quintero y, Sandra Patricia Triana González. (Minutos 15:43 al 27.17 y del 47:15 al 1.04.30 del archivo 097VideoAudienciaPruebas20220512 del expediente electrónico).

13. CASO CONCRETO

13.1. Subordinación.

De las pruebas allegadas al plenario, se observa que la demandante estuvo vinculada con CAPRECOM, Unidad de Salud de Ibagué, Fundación Salud y Vida EPS y el Consorcio Fondo de atención a la Salud PPL 2015, mediante contratos de prestación de servicios, de la siguiente forma:

CAPRECOM

CONTRATO PRESTACION DE SERVICIOS	OBJETO	PERIODO	VALOR
OR073 – 248 del 01 de agosto de 2012	Prestación de servicio profesional 1 como enfermera jefe del proceso INPEC (IBAGUE)	1 a 31 de agosto de 2012	\$3.385.803
USI			
275	Prestar los servicios profesionales en enfermería para atender consulta	1 de septiembre al 30 de octubre de 2012 Supervisión “Adam Ruiz Alvis”	3.980.954 / \$1.990.477 mensual

437 del 1 de noviembre de 2012	externa ubicados en la sede de la Penitenciaría Nacional de Picañeña de la ciudad de Ibagué cumpliendo con los protocolos propios de la USI E.S.E.	1 de noviembre al 31 de diciembre de 2012	\$1.990.477
Adicionado a través de otro sí 1, por, \$1.990.477 para apoyar la búsqueda de sintomáticos respiratorios y de piel en la PPL, como enfermera profesional para realizar 1500 entrevistas a los contactos de los pacientes diagnosticados con TB del complejo penitenciario de Picañeña			
- 016 del 1 de enero de 2013		1 de enero al 30 de marzo de 2013	\$5.971.431/1.990.477, mensual
- 097 del 01 de abril de 2013		1 al 30 de abril de 2013	\$2.071.290
- 139 del 02 de mayo de 2013		02 de mayo al 30 de junio de 2013	\$4.326.647 – 2.200.000 mensual
179 del 02 de julio de 2013		2 al 31 de julio de 2013	\$2.126.657
FUNDASALUD			
Contrato de prestación de servicios 2013	Enfermera jefe que brinde apoyo a todos los programas que adelanta la fundación	16 de septiembre a 16 de diciembre de 2013	\$4.500.000 / 1.500.000
CAPRECOM			
CR 073 – 267 del 15 de octubre de 2013	Prestación de servicios para coordinar operativamente los procesos del proyecto INPEC en la territorial Tolima	1 mes 15 días, del 15 de octubre al 30 de noviembre de 2013	\$5.218.254 / \$3.478.836 mensual
CR073 – 0690 sin fecha	Prestación de servicios líder operativo INPEC	Del 1 al 31 de diciembre de 2013	\$3.478.836

CR 073-163 sin fecha		Del 1 al 31 de enero de 2014	
CR 073 – 789 del 02 de enero de 2014		Del 1 de enero hasta el 28 de febrero de 2014	\$6.957.678, 3.478.836 mensual
CR 073 – 341 del 22 de abril de 2014, adicionado y prorrogado No. 1, hasta el 30 de mayo de 2014, en \$5.798.060	Conforme a lo dispuesto en la resolución 00162 del 07 de febrero de 2014, por medio de la cual se adoptan las medidas para garantizar al aseguramiento y la prestación de los servicios de salud propios del régimen subsidiado a la población reclusa a cargo del INPEC Prestación de servicios como jefe operativo proyecto INPEC de la territorial Tolima	Hasta el 30 de abril de 2014	\$5.798.060
OR 73 – 239 del 1 de julio de 2014	Jefe operativo proyecto INPEC de la Territorial Tolima	Plazo de ejecución del presente contrato será desde su perfeccionamiento hasta agotar existencia Julio y agosto de 2014	\$3.502.734
OR73 – 247 DE 2014	Prestación de servicios como jefe operativo proyecto INPEC de la territorial Tolima	Desde su perfeccionamiento (septiembre) hasta el 31 de diciembre de 2014	\$14.010.936/\$3.502.734 mensual
- OR73 – 0058 DEL 09 DE ENERO DE 2015		Hasta el 31 de enero de 2015	\$3.502.734
- OR 73 – 0172 de marzo de 2015 (sin fecha)		Desde marzo hasta el 30 de junio de 2015	\$14.010.936/\$3.502.734 mensual

OR73 – 293 del 01 de julio de 2015		Desde el 1 de julio al 31 de diciembre de 2015	\$21.016.404 / \$3.502.734 mensual
FIDUPREVISORA S.A.			
- Orden de prestación de servicios No. 59940-834-2016 del 1 de febrero de 2016	Prestar el servicio de salud a la población privada de la libertad como enfermero jefe, en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario COIBA de Ibagué	Desde el 1 de febrero hasta el 28 de febrero de 2016, prorrogado mediante comunicación del 1 de marzo de 2016, denominada <i>“prorroga, adición y modificación de la Orden de servicios”</i> hasta el 31 de julio de 2016 y, luego, a través de otro sí No. 1, hasta el 30 de noviembre de 2016. Con la salvedad que, concluido el periodo contractual pactado, la orden se prorrogaría de modo automático por un mes más, o sea hasta el 30 de diciembre de 2016	\$ 2.398.307

La anterior relación permite arribar a la conclusión que, la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suárez fue contratada directamente por las citadas entidades para prestar sus servicios como enfermera jefe, esto con el fin de cumplir las obligaciones relacionadas con la atención de las personas privadas de la libertad a cargo del Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC, sea intramural o extramural. La periodicidad en la suscripción de los contratos de prestación de servicios, hace presumir, que pese a haber sido contratada por entidades diferentes, el servicio lo prestó de manera constante y sin interrupciones.

Ahora, en lo que respecta a las actividades desarrolladas por la demandante, en primer lugar, se advierte que la demandante prestó sus servicios como enfermera jefe, en el modelo de atención en salud de las personas privadas de la libertad, bajo custodia del INPEC, específicamente, COIBA Ibagué.

En este marco, precisa indicar que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1141 del 1 de abril de 2009²⁵, la población de internos que se encuentre en prisión y detención domiciliaria o bajo un sistema de vigilancia electrónica a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, debían afiliarse al régimen subsidiado en el municipio, distrito o departamento, donde establezcan su domicilio, para lo cual dicha entidad debía suscribir contrato de aseguramiento con una entidad

²⁵ Por el cual se reglamente la afiliación de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”

promotora de salud del régimen subsidiado de naturaleza pública del orden nacional.

En virtud a lo anterior, suscribieron contratos de aseguramiento con CAPRECOM EPS S, quien, de acuerdo con lo señalado en el citado decreto, debía elaborar y adoptar un manual técnico para la prestación de los servicios de salud, incluidos el plan obligatorio de salud y los que eventualmente se requieran, el cual debía contener como mínimo el modelo de atención y los mecanismos de referencia y contra referencia de pacientes, para el efecto, debía tener en cuenta las áreas de sanidad del Instituto, ubicadas al interior de los establecimientos de reclusión que sean habilitadas.

De acuerdo con este modelo de atención en salud, la entidad promotora de salud del régimen subsidiado debía prestar los servicios en las áreas de sanidad ubicadas al interior de los establecimientos de reclusión que sean habilitadas. En punto a lo anterior, y para cubrir la atención en salud de los internos del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué, se encuentra que CAPRECOM EPS S, suscribió contratos de prestación de primer nivel de atención a la población reclusa de la cárcel de alta seguridad de la Penitenciaría Nacional del Picalaña de la Ciudad de Ibagué con Instituciones Prestadoras de Salud - IPS

Así, suscribió contrato de prestación de servicios con la Unidad de Salud de Ibagué – USI, quien en cumplimiento de dicho objeto contractual y, con el fin de cubrir la necesidad en los consultorios ubicados en la sede de la Penitenciaría Nacional de Picalaña, procedió de manera directa a vincular a la demandante a través de contratos de prestación de servicios, por el periodo correspondiente al 1 de septiembre de 2012 hasta el 31 de julio de 2013²⁶.

Posteriormente, CAPRECOM E.P.S celebró contrato con FUNDASALUD I.P.S para la prestación del servicio de salud integral en el primer nivel de atención INPEC y, según documento fechado 16 de septiembre de 2013, suscribió contrato con la demandante, para que prestara sus servicios como enfermera jefe, con el fin de que brinde apoyo a todos los programas que adelante la fundación, para el efecto, debía presentarse en las instalaciones de la empresa o sitio definido con la empresa del convenio para la prestación del servicio, dicho contrato tenía un plazo de vigencia de 3 meses, contados a partir de la firma del mismo, esto es, del 16 de septiembre a 16 de diciembre de 2013.

También se encuentra acreditado que, la demandante suscribió con la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM, contratos de prestación de servicios, cuyo objeto era la *“Prestación de servicios para coordinar operativamente los procesos del proyecto INPEC en la territorial Tolima”*, por el período comprendido entre el 15 de octubre de 2013 y, el 13 de diciembre de 2015.

Posteriormente, en virtud a la supresión y liquidación de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM EICE, ordenada mediante Decreto 2519 de 2015, se terminaron todos los contratos o convenios interadministrativos suscritos

²⁶ Archivo28 del expediente electrónico

por dicha entidad, entre ellos, el contrato de prestación de servicios No. OR073-293/2015, suscrito con la demandante.

Es importante señalar que, la Ley 1709 de 2014 *“por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”*, el artículo 104, dispuso: *“En todos los centros de reclusión se garantizará la existencia de una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria.”*; y, en el artículo 105, estableció:

“ARTÍCULO 105. Servicio médico penitenciario y carcelario. El Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) deberán diseñar un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género para la población privada de la libertad, incluida la que se encuentra en prisión domiciliaria, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Este modelo tendrá como mínimo una atención intramural, extramural y una política de atención primaria en salud.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) será la responsable de la adecuación de la infraestructura de las Unidades de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en cada uno de los establecimientos Penitenciarios y Carcelarios en los cuales se prestará la atención intramural, conforme a los que establezca el modelo de atención en salud del que trata el presente artículo. (Negrillas propias)

PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, el cual estará constituido por recursos del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento del presente artículo y fijará la comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen.

PARÁGRAFO 2. El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, se encargará de contratar la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad, de conformidad con el modelo de atención que se diseñe en virtud del presente artículo.

El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad tendrá los siguientes objetivos:

- 1. Administrar de forma eficiente y diligente los recursos que provengan del Presupuesto General de la Nación para cubrir con los costos del modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad.*
- 2. Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo.*
- 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de la prestación del servicio de salud y garantizar un estricto control del uso de los recursos.*
- 4. Velar porque todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.*

PARÁGRAFO 3. En el contrato de fiducia mercantil a que se refiere el parágrafo 1 del presente artículo, se preverá la existencia de un Consejo Directivo del

Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, integrado por los siguientes miembros:

- *El Ministro de Justicia y del Derecho o el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, quien lo presidirá.*
- *El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.*
- *El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado.*
- *El Director de la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, entidad que ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Directivo.*
- *El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).*
- *El Gerente de la entidad fiduciaria con la cual se contrate, con voz pero sin voto.*

PARÁGRAFO 4. *El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad tendrá las siguientes funciones:*

- *Determinar las políticas generales de administración e inversión de los recursos del Fondo, velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento.*
- *Analizar y recomendar las entidades con las cuales celebrará los contratos para el funcionamiento del Fondo.*
- *Velar por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo.*
- *Determinar la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidas las prestaciones en materia de salud frente a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que se garantice una distribución equitativa de los recursos.*
- *Revisar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo y remitirlo al Gobierno Nacional para efecto de adelantar el trámite de su aprobación.*
- *Las demás que determine el Gobierno Nacional.*

“ ... ”

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *Mientras entra en funcionamiento el modelo de atención de que trata el presente artículo, la prestación de los servicios de salud de las personas privadas de la libertad deberá implementarse de conformidad con lo establecido en los parágrafos 1 a 5 del presente artículo, de forma gradual y progresiva. En el entretanto, se seguirá garantizando la prestación de los servicios de salud de conformidad con las normas aplicables con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.*

Debe desatacarse, que como consecuencia del proceso de liquidación de CAPRECOM, y la implementación del nuevo modelo salud, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC celebró contrato No. 363 de 2015, de Fiducia Mercantil de administración y pagos de los recursos dispuestos por el Fideicomitente en el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, con el Consorcio Fondo Atención en Salud PPL 2015. El plazo de ejecución 12 meses

De acuerdo con la cláusula segunda, los recursos del Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad deben destinarse a la celebración de contratos derivados y pagos necesarios para la atención integral en salud y la prevención de la enfermedad de la PPL a cargo del INPEC en los términos de la Ley 1709 de 2014, de conformidad con el modelo de atención en salud, el Manual técnico administrativo para la prestación del servicio de salud y las decisiones del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad deben destinarse específicamente para: 1) *La Contratación de prestadores de servicios de salud, privados, públicos o mixtos para la atención intramural y extramural,* 2) *La contratación de las tecnologías en salud ...* 3) *La contratación de la prestación de servicios de salud de apoyo, diagnóstico y terapéutico que se requieran para complementar la oferta de servicios de salud,* 4) *La contratación de*

los servicios técnicos y de apoyo asociados a la prestación de servicios de salud,
5) ...**CLAUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: ...3.7 OBLIGACIONES RELACIONADAS AL REGIMEN DE TRANSICION. 1.Garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud a la PPL, para lo cual puede contratar al prestador que actualmente viene asumiendo el aseguramiento de dicha población, con cargo a los recursos de Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad. 2) ...PARAGRAFO: En ningún caso se entenderá que la FIDUCIARIA es una entidad de aseguramiento en salud, ni administradora del régimen excepcional de la PPÑ**

En ejecución del objeto contractual, el Consorcio suscribió orden de prestación de servicios No. 59940 – 834-2016, con la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suárez con el objeto de garantizar la prestación del servicio de salud a la población privada de la libertad como enfermera jefe, en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario COIBA, dicho contrato fue inicialmente por el termino de un (1) mes, y prorrogado a través de comunicación de fecha 1 de marzo de 2016, hasta el 31 de julio de 2016, y otro sí No. 1, hasta el 30 de noviembre de 2016, de acuerdo con el parágrafo primero, del artículo primero, concluido el periodo contractual pactado, la orden se prorrogaría de modo automático por un mes más.

En segundo lugar, es pertinente señalar que en reciente pronunciamiento del Consejo de Estado, se precisó que para el caso de enfermeras jefe, se presume la subordinación por la naturaleza de las funciones que desarrollan, lo cual implica que le corresponde a las entidades demandadas desvirtuarla. Al respecto, indicó²⁷:

“c) Subordinación y dependencia.

Respecto de este elemento de la relación laboral, en lo que tiene con la función desempeñada por las enfermeras, esta corporación ha sostenido que se presume, pues no es posible hablar de autonomía cuando se trate de una enfermera jefe, como quiera que «esta no puede definir en qué lugar presta sus servicios ni en que horario, es más, su labor de coordinación de las demás enfermeras y la obligación de suministro de medicación y vigilancia de los pacientes no puede ser suspendida sino por justa causa, previamente informada, pues pondría en riesgo la prestación del servicio de salud, o sea, que existe una relación de subordinación»²⁸

En efecto, dicha presunción existe en atención a que por regla general se debe tener en cuenta que a los médicos les corresponde direccionar a las enfermeras y emitir órdenes tendientes a que estas ejecuten un cuidado particular a cada paciente en los centros de salud, pues las dolencias, medicamentos y tratamientos varían en cada uno de ellos; lo que significa que, entre médicos y enfermeras hay más que una coordinación de actividades. Empero, esto no impide que en algunos casos las enfermeras puedan actuar de manera independiente, situación que deberá probar la entidad demandada a fin de desvirtuar la aludida presunción.²⁹

²⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, CP William Hernández Gómez, dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018), Rad.52001-23-31-000-2011-00207-01(0501-17)

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 3 de junio de 2010. Expediente: 250002325000200204144 01 (2384-2007). Actor: Maria Amelia Arboleda Ocampo.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 21 de abril de 2016. Radicación: 13001 23 31 000 2012 00233 01 (2820-2014). Actor: Luz Elvira Montes Díaz. Demandado: Nación, Ministerio De Defensa Nacional, Policía Nacional.

Con fundamento en lo anterior, y de conformidad con las condiciones y especificaciones de cada uno de los contratos, para este despacho, resulta claro que, las actividades realizadas por la demandante en cumplimiento del objeto contractual, entrañaban el cumplimiento de órdenes, instrucciones, directrices o lineamientos impartidos por el supervisor y/o las autoridades penitenciarias.

En efecto, al revisar el contenido de los contratos allegados, se encuentra coincidencia en que las funciones realizadas por la demandante, eran de corte asistencial, por lo que no es posible pasar por alto que debía encargarse de prestar los servicios de enfermería al interior del establecimiento penitenciario, asistir al médico en la consulta externa, prestar atención a pacientes crónicos y hacerles seguimiento, así como promover programas en promoción y prevención, suministrar medicamentos, revisar diariamente el censo de los pacientes y reportar ante la oficina de admisión, participar en la ronda médica y de enfermería, responder por la oportuna aplicación del tratamiento ordenado a los pacientes, participar en el recibo y entrega de turnos de acuerdo con las normas establecidas para el departamento de enfermería, actividades que sin lugar a dudas exigen el cumplimiento de horario y, el sometimiento a instrucciones y/o directrices dadas tanto por el supervisor como por las autoridades del lugar donde prestaba sus servicios

Ahora bien, la demandante para probar los hechos alegados en la demanda, su permanencia, la subordinación y la relación directa que tenía con el COIBA, la USPEC y las prestadoras CAPRECOM EPS – S, Unidad de Salud de Ibagué – USI y Fundasalud IPS, aportó los respectivos contratos de prestación de servicios y, las declaraciones de las señoras, Blanca Cecilia Castaño y, Sandra Patricia Triana González que sobre la labores desarrolladas, el cumplimiento de horario y, el sometimiento a órdenes e instrucciones por parte de la demandante, señalaron:

- **“BLANCA CECILIA CASTAÑO QUNTERO (Regente de farmacia)**

“...PREGUNTADO: Porque la conoce y hace cuánto. **CONTESTO:** la conozco desde el 2016, cuando ella llegó al INPEC de acá de Ibagué - COIBA como jefe de enfermería. **PREGUNTADO:** Y usted trabajaba allá o porque la conoció allá. **CONTESTO:** Si señora, yo la conocía allá porque yo trabajaba con COIBA desde el 2007. **PREGUNTADO.** Y hasta cuando trabajo allá. **CONTESTO:** Yo trabaje desde el 2007 hasta el 2016. **PREGUNTADO.** Y la señora Leyla, llegó en el 2016 al COIBA. **CONTESTO:** No señora, ella llegó como en el 2012. **PREGUNTADO:** Pero usted la conoció en el 2016. **CONTESTO.** No, no se señora yo la conocí en el 2012, cuando ella llegó a trabajar allá. **PREGUNTADO:** Cuénteme entonces que funciones tenía ella. **CONTESTO:** Ella era la jefe de personal, de enfermería. **PREGUNTADO:** O sea ella era jefe suya. **CONTESTO:** Pues si señora, ella impartía órdenes. **PREGUNTADO.** Y a ella alguien le daba órdenes o ella solamente las impartía. **CONTESTO:** No, ella también recibía órdenes del doctor José Numar Ramírez que era el coordinador de CAPRECOM, cuando ella llegó. **PREGUNTADO.** Y ese coordinador de CAPRECOM estaba ahí en el COIBA o la comunicación con el cómo era, o sea como sabía usted que él le daba órdenes. **CONTESTO:** Porque el llegó y se presentó, porque es que cuando descentralizaron los servicios de salud del INPEC que pasó con CAPRECOM, obviamente llegaron a presentarse nosotros pasamos también los que trabajábamos por contrato con el INPEC también pasamos a hacer empleados con CAPRECOM y pues los coordinadores se presentaron y dijeron que pues ellos iban a estar pendiente de todos los servicios que nosotros prestábamos y nosotros a ellos pues éramos a quien debíamos rendir informes, además de la coordinadora del INPEC, entonces por esa razón es que tengo conocimiento de eso. **PREGUNTADO.** Cuénteles al despacho si la señora Leyla cumplía algún tipo de horario o porque era la jefe

podía manejar su horario. **CONTESTO:** No, no señora al igual que todos ella también debía de cumplir un horario, y registrarse en el libro, y firmar en la hora de entrada y de salida como lo hacíamos todos. **PREGUNTADO:** Que horario era ese. **CONTESTO:** Nosotros ingresábamos al igual que la jefe de enfermería, ella ingresaba de 7 y trabajábamos de 7 a 5 de la tarde, nos daban una hora de almuerzo. **PREGUNTADO.** Donde desempeñaban esas funciones ustedes. **CONTESTO:** En el centro penitenciario de Picaleña, COIBA de acá de Ibagué. **PREGUNTADO.** Ahí tenían un espacio o ustedes iban a los patios o en que espacio determinado prestaban el servicio. **CONTESTO:** **Nosotros laborábamos ahí y la jefe Isabel laboraba ahí también junto con nosotros en el área de salud, a la jefe le correspondía ir a los patios a hacer las brigadas de salud, a hablar con los internos, a mirar que presos se encontraban enfermos y así hacerlos llamar y subir para atenderlos allá en el recinto que nos tenían adecuado para la atención de la gente privada de la libertad.** **PREGUNTADO:** Cada cuanto veía usted a la señora Leyla, cada cuanto tenía contacto con ella. **CONTESTO:** Todos los días porque yo era la encargada del área de farmacia y pues laborábamos en la misma área ... **PREGUNTADO.** Cuéntele al despacho usted me dice que también se vinculó después con CAPRECOM, si usted tiene alguna demanda en contra de alguna de las entidades que están acá demandadas. **CONTESTO:** Claro si señora, yo fui una de las que demando a CAPRECOM cuando nos sacaron. ¿Ya le resolvieron su demanda? Si señora, ya lo mío, ya bajo de la Corte, ya bendito Dios salió bien el caso a mi favor. **Apoderado de la parte actora.** **PREGUNTADO.** Cuéntenos si a ustedes les hacían requerimientos por correo electrónico o por otro medio. **CONTESTO:** ¿Requerimientos como así? Les imponían horario, les daban recomendaciones, les daban órdenes a través de circulares o correos electrónicos. Ahh claro si señor personalmente como le digo nosotros contábamos siempre con un coordinador, inicialmente fue el doctor José Numan Ramírez y luego llegó el doctor Román Mahecha y ellos era quienes estaban ahí frecuentemente, ellos tenían su oficina en las oficinas de CAPRECOM pero iban muy regularmente casi que todos los días a darnos vueltas, a dejarnos indicaciones, orientaciones, órdenes impartidas y a revisar como estaba el tema de asistencia. **PREGUNTADO:** ... cuéntenos como era el horario, de que horas hasta que horas iba. **CONTESTO.** **Nosotros trabajábamos de lunes a sábado, de lunes a viernes de 7 a 5 de la tarde con una hora de almuerzo, de receso para almuerzo y los sábados hasta la 1 de tarde, pues ese era el horario que teníamos nosotros, pero pues la jefe Isabel muchas veces le toco trabajar mucho más tiempo porque pues el trabajo de ella era de mucho más responsabilidad y tenía muchas más funciones por realizar.** **Apoderada Consorcio Fondo Atención en salud PPL 2019.** **PREGUNTADO.** Como le consta a ella que la señora Isabel se quedaba más tiempo dentro del establecimiento si ella acaba de aclararnos que ella duraba dentro del establecimiento de 7 a 5 de la tarde, **CONTESTO.** Pues porque nosotros casi siempre acostumbramos a salir en grupo, y cuando nosotros le decíamos a ella que ya íbamos a salir ella decía que no podía salir todavía porque tenía unos informes que rendir porque también ahí, además que ella tenía nosotros que obedecer las órdenes de los coordinadores de CAPRECOM, también tenía que recibir órdenes de la coordinadora de ahí del INPEC, y entonces ella tenía que rendir informes y se quedaba realizando eso, esa la respuesta que nos daba cuando nosotros la convidábamos para que saliéramos todos en grupo. ... **Apoderado USPEC.** **PREGUNTADO.** ...Le puede confirmar al despacho en que año fue que llegó la demandante. **CONTESTO:** Si yo recuerdo que fue en el 2012. **PREGUNTADO.** Y usted entró en el 2000. **CONTESTO.** No, no señor yo venía laborando con el INPEC por sistema de prestación de servicios desde el 2007. **PREGUNTADO:** O sea que usted trabajaba para el INPEC. **CONTESTO:** Claro yo inicialmente trabajaba con el INPEC, pero cuando se descentralizaron los servicios y paso a manos de CAPRECOM, entonces todos los que laborábamos con el INPEC pasamos a, o sea CAPRECOM nos tomó a nosotros también como empleados de ellos. ¿Y usted dice que demando a CAPRECOM o al INPEC? No a CAPRECOM – Al minuto 26.03 solicita tener en cuenta el artículo 211 C.G.P.. **Apoderado Fiduciaria Central.** **PREGUNTADO.** Usted indica que, en el año 2016, dejó de prestar sus servicios al interior del establecimiento de reclusión, podría indicar al despacho en que es exactamente se desvinculó. **CONTESTO:** Del 2016,

cuando ya CAPRECOM nos sacó a todos. ¿En qué mes fue? La verdad no recuerda el mes exactamente ...

Por su parte, la Señora Sandra Patricia Triana González en calidad de técnico en auxiliar de enfermería y, compañera de trabajo de la demandante, indicó:

*“...**PREGUNTADO**.: Porque conoce a Leyla Isabel Gutiérrez. **CONTESTO**. La jefe Leyla Isabel Gutiérrez yo trabaje con ella en CAPRECOM, ella empezó desde el 2013 con la Fiduprevisora, yo trabaje con ella en CAPRECOM como auxiliar de enfermería trabajamos yo era la auxiliar administrativa, de ahí cuando yo entre a la Fiduprevisora del INPEC ya la jefe estaba trabajando allá desde el 2013, desde el 31 de diciembre, yo trabajé ese tiempo con ella allá en el INPEC, ella era la jefe encargada donde ella recibía ordenes de los coordinadores de allá del INPEC, de la subdirectora nosotros nos hacían pues cubrir cuadro de turnos, hacíamos o sea nos exigían la firmada cuando entramos, ella era la que nos mandaba a nosotros porque a ella la dejaron para que nos mandara a nosotros. **PREGUNTADO**. Explíqueme bien, usted la conoció en que año. **CONTESTO**.: Yo la conocía a ella en el 2013, en CAPRECOM. Yo era auxiliar administrativa en CAPRECOM y ella ya trabajaba allá, cuando después ya ingresé al INPEC con la Fiduprevisora, cuando yo llegué allá, ya la jefe estaba, en la Fiduprevisora en el INPEC el 31 de diciembre de 2016. Usted cuando entró allá al INPEC. **CONTESTO**.: Yo entre al INPEC, ella entró en el 2013, yo entre en el 2016 al INPEC cuando yo entre ya ella estaba allá. ...**PREGUNTADO**.: Usted entró en el 2016. **CONTESTO**.: No ella entró en el 2016, cuando yo entre ya ella estaba allá. O sea, ella ya trabajaba en el COIBA, ¿sí? Es que yo trabaje con ella en el 2013 en el CAPRECOM que fue donde nosotras trabajamos, de ahí yo pase a la FIDUPREVISORA que es en el INPEC, cuando yo entre, ella ya había ingresado allá al INPEC ...**PREGUNTADO**.: Cuanto tiempo ella fue su jefe. **CONTESTO**.: Ella fue jefe, en el INPEC mía fue 7 años conmigo fue 4 años, donde ella nos daba las órdenes. **PREGUNTADO**.: Que funciones tenía ella allá. **CONTESTO**.: La jefe era la coordinadora, la líder de allá, donde ella recibía órdenes del jefe Edison recuerdo ... Y de la subdirectora, la doctora Margarita que eran las personas que pues la mandaban a ella para que ella nos hiciera los cuadros de turnos, era la que debía estar si tenía que responder tutelas, tenía que estar pendiente de las gestiones de los internos, tenía que estar pendiente de la entrada y la salida ..., ella firmaba la hora de entrada la hora de salida y eso lo descontaban, si no cumplía con el horario que era pues los descotaban, si uno ausentaba o algo o ella llegaba a ausentarse tenía que avisar, el subdirector creo que el doctor Páez, no recuerdo el nombre de él, eso era por órdenes del director o la subdirectora de allá y, los jefes de ahí de sanidad. **PREGUNTADO**.: Alla había más enfermeras. Cuantos enfermeros eran. **CONTESTO**.: auxiliares o enfermeros, auxiliares a cargo la jefe tenía creo no recuerdo ... tenía como unos 8 , y pues a cargo de ella estaban los otros jefes ... coordinando todo lo que eran los internos del COIBA, todos los crónicos, ella era la persona que manejaba todos los programas, que estaba pendiente de la entrega de medicamentos de todos los usuarios, de todo , como era la coordinadora era la encargada de todo, de los TBC, tuberculosis, diabéticos, era la persona que tenía que estar pendiente de las cirugías y si ella no cumplía con eso .. ella era la coordinaba todo. **PREGUNTADO**.: Qué horario cumplía ella. **CONTESTO**.: 12 horas, 7 a 7, muchas veces los sábados, otras veces, le tocaba a veces ir los domingos si no terminaba con las gestiones entre semana le tocaba ir los domingos y de 7 a 7 eran los horarios, pues por cuadro de turnos, la jefe era la que realizaba el cuadro de turnos, pues por orden de los coordinadores que a ella la mandaban. **PREGUNTADO**.: Pero ella trabajaba por turnos o tenía ese horario fijo. **CONTESTO**.: Ella era la que, hacia los cuadros de turnos, a ella le tocaba ir todos los días. ¿Pero de 7 a 7? Si señora, por turnos, pero como ella era la coordinadora ir todos los días allá, tenía que estar. **PREGUNTADO**...Usted tiene alguna demanda en contra de CAPRECOM, INPEC **CONTESTO**.: ... No ha demandado, pero tiene todo listo para hacerlo...**Apoderado de la parte actora. PREGUNTADO**.: Sandra manifieste al despacho si a la señora Leyla Isabel Gutiérrez le daban ordenes allá en el INPEC y quien se las daba. **CONTESTO**.: Si señor a ella le daba órdenes la subdirectora Margarita, el coordinador de sanidad que era el jefe Edison*

en ese tiempo, a ella la mandaban a hacer los cuadros de turno, a contestar tutelas, a responder derechos de petición y a gestionar toda la parte de tutela de los internos, ellos eran las personas que nos daban órdenes y a estar pendiente de todo el personal y de cumplir los horarios.

PREGUNTADO. ... dígame al despacho si a Leyla le llamaban la atención o le hacían llamados o le imponían cosas y si se las hacía verbalmente o por correo o porque medio se lo hacían. **CONTESTO:** Si señor, verbalmente si llegaba 10 minutos tarde inmediatamente le llamaban la atención, de una vez la llamaban a descargos, porque allá era con descargos que donde la subdirectora, allá la regañaba delante de la persona que estuviera porque fui testiga de las veces que la regaña de que la hizo llorar de la manera como le hablaba porque allá tratan como si fuera un Gurdían más "... Tenía que pedir con autorización el permiso y todo para poder asuntarse para una cita médica cualquiera, en ese tiempo creo si no estoy mal estaba la subdirectora Margarita y el director Páez y el coordinación en sanidad en salud, ellos eran los que la mandaba a ella, debía cumplir lo que ellos le dijeran "... **Apoderada de CAPRECOM.**

PREGUNTADO: Usted manifiesta que les daban unos permisos para ausentarse, usted nos puede informar quien era el funcionario que les autorizaba los permisos cuando ustedes lo requerían. **CONTESTO.** Los permisos eran la jefe, primero jefe y de ahí ella tenía que pedir autorización al jefe Edison y con la subdirectora de allá de la Cárcel ... **Apoderada USI.** ...Para quien laboraba el jefe Edison y la subdirectora Margarita, **CONTESTO:** Ellos trabajaban con la Fiduprevisora, la doctora Margarita pues era la subdirectora de allá de la Cárcel del INPEC y el jefe Edison con sanidad con el INPEC, nosotros trabajamos con la Fiduprevisora. **PREGUNTADO.** También menciono que la señora Patricia cuando recibía llamados de atención, debía rendir descargos, ante quien lo hacía. **CONTESTO:** Ante el jefe Edison y la subdirectora ...la llamaban

Así las cosas, las declaraciones rendidas en audiencia de pruebas y los respectivos contratos de prestación de servicios, dan cuenta que las actividades realizadas en la ejecución contractual debían desarrollarse al interior del COIBA de Ibagué; las mismas son claras y consistentes en tanto revelan que la demandante debía cumplir un horario y, acatar órdenes y directrices tanto del superior – supervisor y, de las autoridades penitenciarias.

En igual sentido, a partir de la declaración rendida por la demandante, se logra establecer que no contaba con independencia y autonomía para desarrollar la actividad contractual, pues, sus funciones exigían presencia permanente e instrucciones por parte del contratista. Respecto al particular, sostuvo:

“PREGUNTADO: manifestar al despacho si en los contratos de prestación de servicios suscritos con la extinta CAPRECOM en algunos de ellos se pactó una cláusula de exclusividad o a usted taxativamente le prohibían desarrollar simultáneamente otro contrato con otra entidad u otra persona. **CONTESTO.** Si señora, porque estaba tácitamente implícito que la prestación del servicio debía ser personal, en un horario de 7 a 5, por lo tanto, no podía prestar mis servicios profesionales en otro lugar. **PREGUNTADO.** Manifiesta usted que en los contratos de prestación de servicios estaba escrito el horario. **CONTESTO:** En los de CAPRECOM no señora en los otros sí. La señora Juez. **PREGUNTADO.** Cuénteme usted prestó sus servicios en el INPEC COIBA, de que época a que época. **CONTESTO:** Bueno señora Juez, yo realmente ingrese el 25 de septiembre de 2009, cuando por decreto del gobierno nacional la población privada de la libertad paso a ser toda afiliada a la EPS CAPRECOM, sin embargo, para efectos de esta demanda pude demostrar con contratos que tenía a partir del 1 de agosto de 2012. **PREGUNTADO.** Cuénteme entonces desde ahí y hasta que usted se retiro con que entidades estuvo vinculada. **CONTESTO:** Desde el 1 de agosto de 2012, tuve contrato con CAPRECOM, luego CAPRECOM subcontrato como IPS, prestadora del servicio intramural a la unidad de salud de Ibagué, luego CAPRECOM contrató y pues obviamente con la Unidad de Salud de Ibagué me contrataron a mi como enfermera jefe,

dándole continuidad a las funciones que yo ya estaba prestando con CAPRECOM, luego CAPRECOM contrató a la Fundación Salud y Vida solidaria – FUNDASALUD para prestar los servicios intramurales dentro del COIBA, entonces dándole continuidad a mis funciones fui contratada por ellos, luego mas adelante fui contratada por CAPRECOM, ya como coordinadora que el cargo exacto era líder operativo INPEC para el proyecto INPEC que estuve del 1 de agosto de 2013 hasta que también por decreto del gobierno nacional, ya la población privada de la libertad ya no está con CAPRECOM y la USPEC le entrega el proceso de salud de los internos a la FIDUPREVISORA. El 31 de enero de 2016, termino con CAPRECOM y dándole continuidad a mis servicios me contrata la FIDUPREVISORA el 1 de febrero de 2016, hasta, estuve en el COIBA laborando hasta el 31 de diciembre de 2016. **PREGUNTADO.** Cuéntenme quien le hacia la supervisión a sus contratos. **CONTESTO.** Cuando estaba con CAPRECOM, los contratos los supervisaba primero el líder operativo, luego cuando pasé a la USI, los contratos los supervisaba una enfermera de planta de la unidad de Salud de Ibagué, luego cuando volví a CAPRECOM como líder operativo mi supervisor directo era el gerente de CAPRECOM y luego con la Fiduprevisora, el supervisor de mi contrato era el director del establecimiento carcelario. **PREGUNTADO.** Cuénteles al despacho, usted que debía mes a mes para que le pagaran los honorarios pactados en cada uno de esos contratos, cuáles eran las obligaciones que usted debía cumplir en la parte administrativa, para que le pagaran sus honorarios mensuales. **CONTESTO.** Como tal administrativamente, yo como enfermera jefe tenía que hacer los cuadros de turnos para todo el personal, demostrando así que en ese cuadro de turnos se cumpliera al final de mes para las personas de tiempo completo 192 horas laboradas, una vez que se demostraba con los cuadros de turno el cumplimiento de esas jornadas laboradas ya pues había que anexar los otros documentos que pidiera cada contrato según pidiera para pasar la cuenta de cobro a fin de mes, ya las funciones asistenciales eran varias. **PREGUNTADO:** Que documentos eran esos que usted tenía de presentar para que le pagaran cada cuenta de cobro. **CONTESTO:** Una cuenta de cobro, un documento equivalente donde figuraba las horas laboradas y la cuenta de cobro del mes con el cuadro de turno. ¿El pago de seguridad social se lo hacía le entidad? No señora como estaba con la figura de OPS el pago de salud y pensión lo hacía yo, en el caso del pago de riesgos laborales, en el caso de la FIDUPREVISORSA si lo hacían ellos, los riesgos labores si lo pagaban ellos ... En la cuenta de cobro, iba también la planilla asistida de seguridad social ...

¿Quién le impuso a usted ese horario? La prestación del servicio que requería el INPEC señora Juez, necesitaban que la prestación del servicio de salud a la población privada de la libertad se hiciera en ese horario, en el caso mío un horario de 7 a 8, pero había cubrimiento de los profesionales de la salud 24 horas al día, entonces en los cuadros de turno que yo hacía, le tenía que poner algunas auxiliares de enfermería y, médicos, 24 horas o 12 horas de turno para que cubriera las 24 horas del día. **PREGUNTADO.** Usted me decía que también cumplía funciones asistenciales, cuales eran esas funciones. **CONTESTO:** Yo era la enfermera jefe encargada de todos los programas que requería el INPEC para la población privada de la libertad, estaba a cargo del programa de TBC, a cargo del programa de VIH, a cargo del programa de pacientes crónicos, con Hipertensión, diabetes y enfermedades crónicas no transmisibles, a cargo del programa de planificación familiar y de todos los programas de PyP, crecimiento y desarrollo de los niños que viven allá con sus madres privadas de la libertad, y también a cargo del servicio de consulta externa, pues allá es primer nivel de atención, entonces yo coordinaba a los auxiliares de enfermería para que se garantizara la prestación en esos horarios y cubriendo las 24 horas ... **PREGUNTADO.** Usted recibía algún tipo de órdenes ... directamente allá en establecimiento. **CONTESTO.** Si señora Juez, porque nosotros a pesar que trabajábamos por ejemplo con CAPRECOM, LA USI O FUNDASALUD realmente estábamos era dentro de la cárcel, entonces las ordenes las recibíamos directamente, los informes nos los pedía la oficina de salud pública del establecimiento, para ellos a su vez entregarle informes diarios en salud a la USPEC, entonces todos los días tenía que entregarle informe a la oficina de salud pública del establecimiento "... y además, tenía que pasar mensualmente todos los informes para secretaria de salud, todos los informes que se requieren... además tenía otras funciones administrativas como por ejemplo

que el director del establecimiento me enviaba oficios, por ejemplo que la procuraduría, personería o algún ente le requiera alguna información en salud de algún interno, entonces el me delega la respuesta a esos oficios, el dragoneante encargado de correspondencia del establecimiento iba y me hacía firmar recibido, igual también teníamos función de contestar los derecho de petición de los temas de salud del establecimiento, los que la población privada de la libertad, los derecho de petición que ellos le escribían al director del INPEC ... yo debía responder los de la parte de medicina...”

Es claro entonces, que la demandante prestaba sus servicios como enfermera jefe, de modo que su labor no puede considerarse prestada de forma autónoma, pues conforme la jurisprudencia traída a colación, no le es posible definir el lugar en que va a prestar el servicio ni el horario. La naturaleza de sus funciones permite deducir la existencia de una prestación de servicios de forma subordinada, toda vez que la prestación del servicio de salud implica atención, seguimiento y monitoreo a los pacientes, lo cual hace que deba cumplir reglamentos, órdenes de los médicos, supervisor y/o superior; además, las funciones de enfermería guardan relación con la misión y servicios prestados por CAPRECOM y, la Unidad de Salud de Ibagué.

De igual forma, aparecen los registros y certificados de disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de las órdenes de prestación de servicios, los cual demuestra que CAPRECOM, la Unidad de Salud de Ibagué USI y Fundasalud IPS, fueron quienes directamente giraron los pagos.

En consecuencia, en el presente asunto teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones desarrolladas por la demandante, y el material probatorio, se deduce que las labores desarrolladas por ella no fueron transitorias, como lo sugieren los contratos de prestación de servicios celebrados, pues de acuerdo con lo probado en el presente proceso, la vinculación de la demandante obedeció a la necesidad de cubrir la demanda del servicio de salud en el COIBA Ibagué.

En este punto, se itera, que si bien en el presente asunto se advierte una continuidad del servicio prestado por la demandante en las instalaciones del COIBA, lo cierto es que no por ello se puede afirmar que existe sustitución de empleadores, o de obligaciones y responsabilidades, pues, es claro que durante el periodo 1 de agosto de 2012 y, hasta el 30 de diciembre de 2016, la demandante fue contratada por periodos sucesivos pero de manera independiente por cada entidad.

En tales condiciones se tiene por acreditado el primer elemento de una verdadera la relación laboral.

13.2. Remuneración

Conforme las documentales aportadas se tiene que a la accionante se le cancelaron diferentes sumas de dinero por cada uno de los contratos celebrados tal y como se refirió en el cuadro relacionado en antecedencia, por lo que este elemento está debidamente demostrado.

13.3. Prestación personal del servicio

Finalmente, de lo antes discurrido surge con claridad que de acuerdo con los contratos de prestación de servicio antes relacionados, en concordancia con las

documentales relacionadas, y las declaraciones recaudadas, sin lugar a dudas la demandante prestó de forma personal sus servicios a las entidades demandadas, pues tal y como lo señalan los testigos ya referidos, la señora Gutiérrez Suárez asistía de lunes a sábado al Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué, con el fin de desarrollar sus actividades como enfermera jefe, concluyéndose entonces que este elemento está probado.

En orden a lo anterior, se declarará que tuvo lugar una verdadera relación laboral entre CAPRECOM EPS en calidad de empleador, y la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suárez como empleada, pese a haber sido ocultada bajo la figura de contrato de prestación de servicios, configurándose un verdadero contrato realidad traído en virtud de los principios consagrados en los artículos 13 y 53 constitucionales, relación laboral que considera el despacho se encuentra demostrada desde el 16 de octubre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015.

En igual sentido, se declara que existió una relación laboral durante el lapso en que la vinculación fue directa entre la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suarez y la Unidad de Salud de Ibagué, por el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2012 al 31 de julio de 2013, en virtud de los acuerdos contractuales suscritos.

No obstante, precisa señalar que si bien en el presente asunto fue allegado el contrato suscrito con Fundasalud IPS, en el que se detallan las funciones que debían ser ejercidas por la demandante, lo cierto es que brillan por su ausencia elementos adicionales que permitan establecer que las mismas fueron realizadas en el COIBA Ibagué, y si bien en el plenario se recepcionaron declaraciones en la audiencia de pruebas, lo cierto es que ninguna de las declarantes señaló nada con respecto a la vinculación de la demandante con la citada Fundación, pues en sus dichos únicamente se refirieron al vinculo con CAPRECOM y la Fiduprevisora.

En tales condiciones, el simple contrato de prestación de servicios no acredita la prestación personal del servicio, estabilidad, el cumplimiento de horarios, las órdenes o los servicios efectivamente prestados por la demandante. En virtud a ello, debido a la omisión probatoria de la parte actora, no fue posible comprobar la existencia de una verdadera relación laboral con respecto a la la vinculación con la Fundación, motivo por el cual no es posible acceder a lo pedido frente a esta institución.

Finalmente, conforme al principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, se declarará que entre la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suárez y el Consorcio Fondo de Atención en Salud a la PPL 2015 Como Vocero del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Salud de la Población a las Personas Privadas de la libertad Transformado a Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2017 como vocero del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Atención en Salud y Fiduciaria La Previsora S.A. Y/O Fiduprevisora S.A, existió una verdadera relación laboral durante el lapso en que la misma estuvo vigente, esto es, del 1 de febrero a 31 de diciembre de 2016.

Lo anterior, se reitera, como quiera que los contratos se celebraron en contra de lo dispuesto en la ley, pues se firmaron para llevar a cabo funciones permanentes, habida cuenta que, la labor de enfermera jefe, no es esporádica o eventual en una

empresa o institución prestadora de salud, por el contrario, dicha función se generó a diario y de manera sucesiva, puesto que de acuerdo con el modelo de atención en salud para la población privada de la libertad, en un principio las Entidades Promotoras de Salud (EPS), en este caso CAPRECOM EPS -S , debía prestar y adoptar las medidas operativas necesarias para garantizar la atención intramural de los servicios de salud de la población a cargo del INPEC, posteriormente, de acuerdo con lo señalado en precedencia, le fue asignada la función al USPEC.

Corolario de lo expuesto, se declarará la nulidad de los actos administrativos acusados, esto es, oficio 202070000001411 del 28 de enero de 2020, expedido por el PAR CAPRECOM; oficio sin número del 10 de enero de 2020 expedido por Unidad de Salud de Ibagué y, del acto ficto resultante del silencio de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, respecto de la petición radicada el 02 de enero de 2020, dado que desconocieron el principio de realidad sobre las formas contenido en el artículo 53 de la Constitución Política.

Ahora bien, en lo que respecta al acto expedido por el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 (enjuiciado) y, la excepción de inexistencia del acto administrativo por ausencia de órgano o particular con investidura pública planteada por el apoderado de la Fiduciaria central S.A., cuyo fundamento consiste en que la respuesta del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL2015 a una petición, no es susceptible de control jurisdiccional, por cuanto no tiene la virtualidad de crear situaciones jurídicas abstractas o concretas, y que en su criterio no es posible desaparecer de la vida jurídica algo que no ha nacido o que si nació se entiende que no existe para el mundo de derecho. Precisa indicar que, habrá que tenerse en cuenta que la señora Isabel Gutiérrez radicó ante el Consorcio Fondo del Atención en Salud PPL petición en interés particular, encaminada a obtener el reconocimiento y pago de las prestaciones derivadas de un contrato realidad y, dicha entidad a través de oficio No. 20200970214281 del 14 de enero de 2020, se pronunció sobre el particular y, dio respuesta negativa a lo solicitado.

Frente a lo anterior, considera el despacho, que la naturaleza el órgano que expidió la decisión, el despacho considera necesario indicar que a partir de la suscripción del contrato de Fiducia Mercantil No. 363 de 2015, entre el Consorcio Fondo de Atención en Salud a la PPL 2015 y, la Unidad de Servicios Penitenciarios USPEC, el fondo como vocero y administrador del patrimonio autónomo Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad actúa como administrador Fiduciario y, en desarrollo de dicha función le corresponde la contratación de prestadores de salud, privados, públicos o mixtos para la atención intramural y extramural.

Bajo este supuesto, tiene la responsabilidad de dar respuesta a las peticiones y, definir el asunto puesto en consideración, o en caso de considerarse incompetente remitir la petición al funcionario competente, lo cual no sucedió en el presente caso, como quiera que desde el ámbito de su competencia procedió a resolver de fondo y negativamente lo pedido

En tales condiciones, es claro que el desarrollo de su actividad y, el manejo de recurso públicos implica ejercicio de función pública, por tanto, su voluntad se manifiesta a través de actos administrativos que producen efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo algún derecho.

Conforme a lo anterior, la respuesta dada por el Fondo de Atención en salud a la PPL, constituye una decisión administrativa que crea una situación particular y concreta frente a la demandante, la cual resulta enjuiciable a través del presente medio de control.

Así las cosas, se declara no probada la excepción propuesta por el apoderado de la Fiduciaria Central S.A. denominada Inexistencia del acto administrativo por ausencia de órgano o particular con investidura pública. Por consiguiente, al haberse desvirtuado su legalidad, se declarará la nulidad del del oficio 20200970214281 del 14 de enero de 2020, expedido por el Fondo de Atención en Salud PPL, dado que desconocieron el principio de realidad sobre las formas contenido en el artículo 53 de la Constitución Política.

14. PAGO DE LAS PRESTACIONES SOCIALES SOLICITADAS

En primer lugar, se dirá que desvirtuada la presunción de legalidad que revestía la situación contractual bajo la que prestaba sus servicios la accionante, ante la primacía de la realidad sobre las formas, habrá lugar a ordenar el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas por el ente territorial demandado, en virtud de los principios constitucionales reconocidos en el artículo 53 superior, que consagra la “irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”.

Conforme a ello, debe señalarse que las prestaciones sociales, han sido clasificadas, dependiendo al cargo de quien está la obligación de efectuar el aporte, así, unas serán a cargo del empleador, y tal es el caso de las primas, cesantías, riesgos profesionales, etc.; y otras compartidas con el trabajador como ocurre con los aportes a pensión.

De manera que, en relación con aquellas prestaciones comunes u ordinarias, esto es aquellas que corresponden en exclusiva al empleador, ha advertido la jurisprudencia del órgano de cierre que no existe dificultad para su condena, pues deberá acudirse a las normas especiales que rigen dicha situación.

En tal sentido, se ordenará el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales adeudadas, además de las cesantías y los intereses a las mismas, que devengue un empleado público del nivel al que correspondería la accionante en su calidad de enfermera jefe de CAPRECOM EPS, de la UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ y del Consorcio Fondo de Atención en Salud a la PPL – 2015, actuando como vocera y administradora del PAP Fondo Nacional de Atención en Salud de la población a las personas privadas de la libertad, teniendo en cuenta para su liquidación los honorarios contractuales.

En cuanto a la responsabilidad solidaria de la demandada Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, encuentra el despacho que la misma no se configura en el presente caso, en primer lugar porque de acuerdo con el material probatorio se declaró la existencia de una verdadera relación laboral entre la demandante y CAPRECOM EPS y, entre la demandante y la Unidad de Salud de Ibagué – USI, en otras palabras, se probó que dichas entidades actuaron como prestadoras del

servicio de salud en el modelo de salud intramural y, por tanto, les correspondía, entre otras, garantizar la prestación de los servicios de salud de la PPL, lo cual necesariamente conlleva a señalar que fueron quienes fungieron como empleadoras directas de la demandante y, en segundo lugar, porque de acuerdo con el marco legal, corresponde al INPEC, la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad y no la prestación del servicio de salud.

Ahora bien, atendiendo el marco legal y el contenido obligacional de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, es claro que por ser la encargada de administrar los recursos y garantizar los pagos dispuestos para la prestación de los servicios en salud de los establecimientos de reclusión, le corresponde asumir de forma solidaria, como contratante, las obligaciones a cargo del Fondo de Atención en Salud a la PPL 2015 dentro del presente asunto.

15. PRESCRIPCIÓN

Conforme a las previsiones del artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968, los derechos laborales prescriben en un término de tres (3) años, contados a partir del momento en que los mismos se hicieron exigibles.

En el caso del contrato realidad y según la sentencia de unificación SUJ 2-005-2016 del Consejo de Estado³⁰, el término para reclamar los derechos surgidos de la relación laboral en cuanto a prestaciones sociales por contrato realidad, se empieza a contar a partir de la fecha de terminación de cada uno de los contratos ejecutados.

En igual sentido, la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021, estableció el termino de solución de continuidad en aquellos contratos de prestación de servicios que presenten interrupciones entre uno y otro; precisó su alcance, aclarando que cuando se habla de solución de continuidad se debe entender configurada la interrupción del periodo de prestación de servicios, mientras que la no (sin) solución de continuidad equivale a la existencia de una unidad de vínculo contractual, cuando la relación permanece ininterrumpida causándose.

En ese sentido, consideró adecuado establecer *“un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos*

³⁰ “Si quien pretende el reconocimiento de la relación laboral con el Estado, se excede de los tres años, contados a partir de la terminación de su vínculo contractual, para reclamar los derechos en aplicación del principio de la “...primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales” (artículo 53 constitucional), se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella, pues dicha situación se traduciría en su desinterés, que no puede soportar el Estado, en su condición de empleador. 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”.

sucesivos de prestación de servicios”, señalando que debía atenderse la siguiente regla:

- “152. **Primera:** cuando las entidades estatales a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurren todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades.*
- 153. **Segunda:** en cualquier caso, de establecerse la no solución de continuidad, los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual. En el evento contrario, el juez deberá definir si ha operado o no tal fenómeno extintivo respecto de algunos de los contratos sucesivos celebrados, situación en la cual no procederá el reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales que de aquellos hubiesen podido generarse”.*

Así las cosas, como quiera que se verifica que la señora Isabel Gutiérrez Suarez prestó sus servicios en las entidades ya múltiples veces referidas y radicó petición de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales el 02 de enero de 2020, teniendo en cuenta que se trata de vinculaciones interrumpidas al servicio público, el término para contabilizar la prescripción se debe contar a partir de la finalización de cada uno de los periodos laborados, así.

FECHA DEL CONTRATO y su FINALIZACIÓN	SOLICITUD DE RECLAMACIÓN	ACAECIMIENTO DEL FENÓMENO PRESCRIPTIVO
CR 073 – 267 del 15 de octubre al 30 de noviembre de 2013	02/01/2020	Si
CR 073 - 690 del 1 al 31 diciembre de 2013	02/01/2020	Si
CR 073 - 163 del 1 al 31 de enero de 2014	02/01/2020	Si
CR 073 - 789 del 2 de enero al 28 de febrero de 2014	02/01/2020	Si
CR 073 – 341 del 22 de al 30 de abril de 2014, prorrogado hasta el 30 de mayo de 2014	02/01/2020	Sí
CR 73-239 del 1 de julio de 2014	2/01/2020	Si
OR 073-247 hasta el 31 de diciembre de 2014	02/01/2020	Sí
OR73-0058 del 09 al 31 de enero de 2015	02/01/2020	Si
OR 73 – 172 de marzo a 30 de junio de 2015	2/01/2020	Si

OR 73 – 293 del 01 de julio al 31 de diciembre de 2015	02/01/2020	Si
Del 1 de febrero al 31 de diciembre de 2016	02/01/2020	SI

Quiere decir lo anterior que operó el fenómeno prescriptivo de los derechos laborales reclamados, como quiera que la solicitud de reconocimiento de lo adeudado fue presentada con posterioridad al vencimiento del término de los 3 años que señala la ley, con respecto a cada uno de las vinculaciones de la accionante, razones por las cuales así se declarará.

16. DE LOS APORTES A SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIÓN

Ahora bien, señalado lo anterior, y como quiera que se constata que en el presente caso operó el fenómeno de la prescripción, es claro que no procede la devolución de los dineros pagados por la trabajadora en el porcentaje que le correspondía a su empleador.

Atendiendo lo anterior, solo es procedente ordenar el pago de la cuota parte que la entidad demandada no trasladó al respetivo fondo de pensiones durante el tiempo en que la actora tuvo contrato vigente, debiendo por tanto las entidades accionadas PAR CAPRECOM LIQUIDADO , Unidad de Salud de Ibagué USI y Fondo de Atención en Salud a la PPL 2015- USPEC cotizar en COLPENSIONES³¹ pagar los periodos no cotizados y además las sumas faltantes por concepto de aportes en pensión, calculando el ingreso base de cotización, con los honorarios devengados mes a mes así:

Contrato	Período	Honorarios Pactados	Ingreso base de Cotización reportado	Diferencia entre lo cotizado y lo que debió cotizarse ³²
OR073 – 248 del 01 de agosto de 2012	1 a 31 de agosto de 2012	\$3.385.803	\$1.134.000 (2.57Sem)	\$2.251.803
Contrato No. 275 del 1/09/2012 “USI”	1 a 30 de septiembre de 2012	\$1.990.477	\$1.592.000 (2.57Sem)	\$398.477
	1 a 30 de octubre de 2012	\$1.990.477	\$1.684.000 (2.71Sem)	\$306.477
Contrato No. 437 del 1 de noviembre de 2012 “USI”	1 a 30 noviembre de 2012	\$1.990.477	No reporta cotización en dicho periodo	\$1.990.477
	1 a 31 de diciembre de 2012	\$1.990.477	No reporta cotización en dicho periodo	\$1.990.477

³¹ Archivo091 del expediente electrónico

³² Archivo091 del expediente electrónico

Contrato No. 016 del 1 de enero de 2013 “USI”	1 a 30 de enero	\$1.990.477	No reporta cotización en dicho periodo	\$1.990.477
	1 a 28 de febrero	\$1.990.477	No reporta cotización en dicho periodo	\$1.990.477
	1 a 30 de marzo	\$1.990.477	No reporta cotización en dicho periodo	\$1.990.477
Contrato No. 097 del 01 de abril de 2013 “USI”	1 a 30 de abril	\$2.071.290	No reporta cotización en dicho periodo	\$2.071.290
Contrato 139 del 02 de mayo de 2013 “USI”	2 a 30 de mayo	\$2.163.323	No reporta cotización en dicho periodo	\$2.163.323
	1 a 30 de junio	\$2.163.323	No reporta cotización en dicho periodo	\$2.163.323
Contrato 179 del 02 de julio de 2013 “USI”	2 a 31 de julio de 2013	\$2.126.657	No reporta cotización en dicho periodo	\$2.126.657
CR 073 – 267 del 15 de octubre de 2013 “CAPRECOM”	15 a 30 de octubre de 2013	\$1.739.418	\$711.000 (4.29 Sem)	\$1.028.418
	1 a 30 de noviembre de 2013	\$3.478.836	\$707.000 (4.29 Sem)	\$2.771.000
CR073 – 0690 sin fecha “CAPRECOM”	1 a 31 de diciembre de 2013	\$3.478.836	\$697.000 (4.29 Sem)	\$2.781.836
CR 073 – 789 del 02 de enero de 2014 “CAPRECOM”	1 a 30 de enero de 2014	\$3.478.836	\$696.000 (4.29 Sem)	\$2.782.836
	1 a 28 de febrero de 2014	\$3.478.836	No reporta cotización en dicho periodo	\$3.478.836
CR 073 – 341 del 22 de abril de 2014, adicionado y Prorrogado “CAPRECOM”	22 a 30 de abril de 2014	\$5.798.060	\$636.000 (4.29 Sem)	\$5.162.060
	1 a 30 de mayo de 2014	\$5.798.060	\$620.000 (4.29 Sem)	\$ 5.178.060
OR 73 – 239 del 1 de julio de 2014 “CAPRECOM”	1 a 31 de agosto de 2014	\$3.502.734	\$616.000*** \$308.000 (8.57 Sem)	\$3.194.734
OR73 – 247 de 2014	1 a 30 de septiembre	\$3.502.734	\$617.000 (4.29 Sem)	\$2.885.734
	1 a 31 de octubre	\$3.502.734	\$622.000	\$3.191.734

Desde su perfeccionamiento hasta el 31 de diciembre de 2014 “CAPRECOM”	1 a 30 de noviembre	\$3.502.734	(8.57 Sem)	\$ 3.191.734
	1 a 31 de diciembre	\$3.502.734	\$616.000 (4.29 Sem.)	\$2.886.734
OR73 – 0058 del 09 de enero de 2015 “CAPRECOM”	9 al 31 de enero de 2015	\$3.502.734	\$627.000 (4.14 Sem)	\$2.875.734
OR 73 – 0172 de marzo de 2015 (sin fecha) “CAPRECOM”	Del 1 de febrero hasta el 31 de marzo	\$3.502.734	\$1.417.000 (4.29 Sem)	\$2.085.734
	1 a 30 de abril	\$3.502.734	\$1.403.000 (4.29 Sem)	\$2.099.734
	1 a 31 de mayo	\$3.502.734	\$1.402.000 (4.29 Sem)	\$2.100.734
	1 a 30 de junio	\$3.502.734	\$1.422.000 (4.29 Sem)	\$2.080.734
OR73 – 293 del 01 de julio de 2015 “CAPRECOM”	1 a 30 de julio	\$3.502.734	\$653.000 (4.29 Sem)	\$2.849.734
	1 a 30 de agosto	\$3.502.734	\$650.000 (4.29 Sem)	\$2.852.734
	1 a 30 de septiembre	\$3.502.734	\$651.000 (4.29 Sem)	\$2.851.734
	1 a 31 de octubre	\$3.502.734	\$647.000 (4.29 Sem)	\$2.855.734
	1 a 30 de noviembre	\$3.502.734	\$644.000 (8.57 Sem)	\$3.180.734
	1 a 31 de diciembre	\$3.502.734		\$3.180.734
Orden de prestación de servicios No. 59940-834 del 1 de febrero de 2016 FIDUPREVISORA	1 a 28 de febrero	\$2.877.968	\$960.000 (4.29 Sem)	\$1.917.968
Prorroga 1 de marzo de 2016	1 a 31 de marzo	\$2.877.968	\$696.000 (4.29 Sem)	\$2.181.968
	1 a 30 de abril	\$2.877.968	\$976.000 (8.57 Sem)	\$2.389.968
	1 a 31 de mayo	\$2.877.968		\$2.389.968
	1 a 30 de junio	\$2.877.968	\$967.000 (4.29 Sem)	\$1.910.968
	1 a 31 de julio	\$2.877.968	\$971.000 (4.29 Sem)	\$1.906.968
Prórroga otrosí No. 1	1 a 31 de agosto	\$2.877.968	\$975.000 (4.29 Sem)	\$1.902.968
	1 a 30 de septiembre	\$2.877.968	\$973.000 (4.29 Sem)	\$1.904.968
	1 a 31 de octubre	\$2.877.968	\$978.000 (4.29 Sem)	\$1.899.968
	1 a 30 de noviembre	\$2.877.968	\$984.000 (4.29 Sem)	\$1.893.968

Prórroga automática	1 a 31 de diciembre	\$2.877.968	\$976.000 (4.29 Sem)	\$1.901.968
---------------------	---------------------	-------------	----------------------	--------------------

En consecuencia, las entidades condenadas PAR CAPRECOM LIQUIDADO, Unidad de Salud de Ibagué USI y Fondo de Atención en Salud a la PPL 2015- de forma solidaria con la USPEC deberán efectuar en COLPENSIONES³³, fondo de pensiones al que se encuentra afiliada la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suárez, las cotizaciones no realizadas y las que se deben por las sumas faltantes tal y como se señaló en la tabla anterior.

17. RECAPITULACIÓN

Así las cosas, se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, como quiera que los elementos de prueba obrantes en el plenario, dan cuenta que se configuró una verdadera relación laboral, entre la demandante y las accionadas y como consecuencia se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados. En cuanto al pago de las cesantías, prestaciones sociales y devolución de las cotizaciones al sistema de seguridad social en pensión, las mismas se negarán por estar afectadas por el fenómeno de la prescripción. Por último, se ordenará realizar los aportes a pensión que no se hubiesen realizado, además de las diferencias resultantes entre los honorarios y lo cotizado por la actora a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

18. CONDENA EN COSTAS.

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la misma, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P. dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que las pretensiones fueron despachadas **favorablemente**, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la accionadas PAR CAPRECOM EN LIQUIDACIÓN, USI IBAGUÉ y Fondo de Atención en Salud PPL y la USPEC, **en la suma equivalente al 4% de lo pedido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

³³ Archivo091 del expediente electrónico

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad de: i) Oficio No. 202070000001411 del 28 de enero de 2020, expedido por el PAR CAPRECOM; ii) Oficio sin número del 10 de enero de 2020 expedido por Unidad de Salud de Ibagué, iii) Oficio 20200970214281 del 14 de enero de 2020, expedido por el Fondo de Atención en Salud PPL y, iv) del acto ficto resultante del silencio de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, respecto de la petición radicada el 02 de enero de 2020, en cuanto negó a la demandante el reconocimiento de la existencia de una relación laboral, de acuerdo con lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, en virtud al principio de la realidad sobre las formas, declárase:

-Que entre Leyla Isabel Gutiérrez Suárez y CAPRECOM ESP -S existió una verdadera relación laboral desde el 1 de agosto al 31 de agosto de 2012 y del 16 de octubre de 2013 y hasta el 31 de diciembre de 2015

- Que entre Leyla Isabel Gutiérrez Suárez y la Unidad de Salud de Ibagué – USI, existió una verdadera relación laboral por el período comprendido entre, el 1 de septiembre de 2012 y hasta el 31 de julio de 2013 y, del 1 al 15 de octubre de 2013

- Que entre Leyla Isabel Gutiérrez Suárez y el Fondo de Atención en Salud a la PPL 2015 en calidad de vocera y administradora del PAP Fondo Nacional de Atención en Salud de la Población a las Personas Privadas de la Libertad, existió una verdadera relación laboral por el período comprendido entre, el 1 de febrero y hasta el 31 de diciembre de 2016.

TERCERO: Declárese probada la excepción de PRESCRIPCION extintiva de los derechos salariales, prestacionales y la devolución de los aportes a seguridad social en pensión realizados por la actora, y que fue propuesta por los demandados PAR CAPRECOM LIQUIDADO, Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de La Libertad y Unidad de Salud de Ibagué, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

CUARTO: CONDENESE a la Unidad de Salud de Ibagué – USI a **cotizar al fondo de pensiones** al que se encuentra afiliada la señora Leyla Isabel Gutiérrez Suárez (Colpensiones), **los aportes a pensión del 1 de noviembre de 2012 al 31 de julio de 2013, con el ingreso base de cotización de los honorarios devengados en dichos periodos y** en el porcentaje que le correspondía a la unidad como empleadora.

QUINTO: CONDENESE al PAR CAPRECOM LIQUIDADO, a la Unidad de Salud de Ibagué – USI y, al Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de La Libertad en forma solidaria con la USPEC, en lo que corresponde a cada una de ellas a **tomar** el ingreso base de cotización o IBC pensional de la demandante, es decir, el valor de los honorarios pactados en los contratos de prestación de servicios dentro de los periodos laborados y cotizar al respectivo fondo de pensiones (COLPENSIONES) la suma faltante por concepto de aportes a pensión, solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, por las diferencia entre los aportes

realizados por la señora Gutiérrez Suárez como contratista y los que se debieron efectuar, tal y como se determinó en las tablas que se explicaron en la parte motiva de esta providencia.

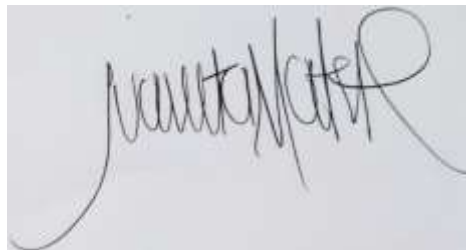
SEXTO: Las entidades demandadas darán cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

SÉPTIMO: CONDENAR en costas a las accionadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija la suma equivalente al 4% de lo pedido, como agencias en derecho.

OCTAVO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo disponen los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A. modificado por la Ley 2080 de 2021.

NOVENO: ARCHIVAR el expediente, previa anotación en el sistema informático correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes', is written over a light blue rectangular background.

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ**