



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**  
**JUZGADO NOVENO (9º) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD**  
**CIRCUTO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**  
**SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>Radicado</b>   | <b>11001-33-35-009-2021-00072-00</b>   |
| <b>Naturaleza</b> | <b>Nulidad Y Restablecimiento del Derecho</b>  |
| <b>Demandante</b> | <b>Luz Mayda Tibaquira Castañeda</b>   |
| <b>Demandado</b>  | <b>Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Dirección de Sanidad</b> |
| <b>Sentencia</b>  | <b>No.030</b>  |
| <b>Tema:</b>      | <b>Contrato realidad Auxiliar de odontología</b>   |

## I. ASUNTO POR DECIDIR

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia que en derecho corresponde, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011 y conforme la siguiente motivación.

## II. ANTECEDENTES

### 2.1. La demanda y su contestación

#### 2.1.1. Pretensiones

**Luz Mayda Tibaquira Castañeda**, actuando a través de apoderada judicial, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral presentó demanda contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Dirección de Sanidad, con el fin de que se declare la nulidad del oficio No.S-2020-429203 MEBOG/RASES-GRUCO 29.25 de 03 de diciembre de 2020, por medio del cual se negó el reconocimiento del vínculo laboral y pago de emolumentos salariales, prestaciones, y demás acreencias laborales que de allí se derivan, del periodo comprendido entre el 04 de junio de 2008 hasta el 02 de mayo de 2019.



Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho solicitó que:

**i)** se ordene el reembolso de todos los dineros que cancelo para la suscripción de cada uno de los contratos de prestación de servicios, específicamente: aportes al sistema de seguridad social en salud y pensiones, pólizas de garantía y/o retención en la fuente.

**ii)** se le reconozcan y paguen todas las prestaciones sociales irrenunciables como, las cesantías, intereses sobre las cesantías, vacaciones, primas de servicio, de riesgo, de clima, de navidad y de vacaciones, afiliación y pago de aportes a los Regímenes de Subsidio Familiar y de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales, dotaciones (calzado y vestido de labor), auxilios de transporte y alimentación, viáticos, horas extras y trabajo suplementario, prima anual y los demás derechos que resulten probados, que deberán ser cancelados conforme las normas aplicables.

**iii)** se condena al pago de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías.

**iv)** el pago de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de daños morales.

**v)** se ordene el reconocimiento de la correspondiente indexación de las sumas adeudadas, mes a mes, desde que se originaron las obligaciones hasta que sean reconocidas por tratarse de una obligación de tracto sucesivo; además se ordene reconocer intereses moratorios sobre los anteriores valores, el pago de costas y el cumplimiento de la sentencia conforme al artículo 192 y 195 del CPACA.

### **2.1.2. Hechos relevantes**

Los hechos en el presente medio de control son los siguientes:

**2.1.2.1.** La demandante fue vinculada desde el día 4 de junio de 2008 hasta el 2 de mayo de 2019, bajo la modalidad de prestación de servicios con la Policía Nacional – Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, en el cargo de **Auxiliar de odontología**, de manera ininterrumpida; y precisó que el vínculo contractual se ha venido prorrogando continuamente siendo contratos sucesivos y habituales, destacando que las actividades desarrolladas no le permitían llevar a cabo otro contrato.

**2.1.2.2.** Durante el tiempo referenciado prestó sus servicios de manera personal y cumplió un horario de acuerdo con los turnos asignados de 8 am a 2 pm de lunes a sábado; por lo tanto, aduce que la relación que existió con la entidad demandada fue de tipo laboral y no de prestación de servicios, puesto que se cumplieron los tres elementos para la existencia de un vínculo laboral, a saber: i) subordinación (cumpliendo horarios, turnos y



laborar bajo órdenes de los superiores, recibiendo llamados de atención y felicitaciones); ii) prestación personal del servicio, ya que la demandante debía realizar de manera personal la labor contratada y no podía encomendarlo a un tercero; iii) la contraprestación o remuneración.

**2.1.2.3.** Destacó que cumplía labores que debían ser desarrolladas por el personal de planta vinculado directamente a la entidad quienes recibían todas las prestaciones legales y extralegales.

**2.1.2.4.** Que nunca se le pagaron horas extras ni se le reconocieron las jornadas extenuantes de trabajo.

**2.1.2.5.** Manifestó que el 29 de septiembre de 2020, presentó reclamación ante la entidad demandada, quien mediante oficio No. S-2020-429203 MEBOG/RASES-GRUCO 29.25 de 03 de diciembre de 2020, negó todas y cada una de las peticiones e indicó que la vinculación de la demandante con la Entidad fue de tipo contractual y no laboral, agotando de esta forma la actuación administrativa.

### **2.1.3. Normas violadas y concepto de violación.**

Como normas violadas se citan en la demanda los siguientes:

- ✓ 1, 2, 13, 25, 53, 83, 90, 122, 123, 125, y 290; 7, 16, 30, 49, 55 y 56, de la ley 446 de 1998; 4, 20 y 154 del C.P.C; 39 de la ley 443 de 1998; leyes 52 de 1975; 79 de 1988, ley 50 de 1990; 80 de 1993; 454 de 1998, Decretos 3135 3148 de 1968; Decretos 3135 y 3148 de 1968, 1048 de 1969, 1045 y 1942 de 1978, 174 y 230 de 1975; 4588 de 2006 y Artículo 65, 23 del C.S de trabajo y demás normas concordantes

Entorno al concepto de violación indicó que el acto demandado desconoce las normas en que debía fundarse y viola la constitución y la ley, que son claras en establecer que, cuando una persona presta un servicio a una entidad de derecho público debe estar debidamente vinculado en calidad de empleado público, lo que solo se logra mediante una vinculación laboral legal y reglamentaria, además, indicó que no existirá prestación del servicio a través de contrato de prestación de servicios cuando, las funciones a desempeñar sean de carácter permanente, y, finalmente adujo que para el cumplimiento de funciones continuas o permanentes, se creara el correspondiente cargo.

Citó jurisprudencia de la Corte Constitucional y Consejo de Estado, y dijo que de ello se podía concluir que los contratos de prestación de servicios expedidos por la entidad demandada para que la actora prestara sus servicios como, Auxiliar de odontología en la Policía Nacional - Dirección de Sanidad, por el tiempo durante el cual la demandante



actuó bajo continua subordinación, se cumplieron con los requisitos establecidos en la jurisprudencia precedente para que se configurara una relación laboral, en tal sentido, a pesar de la relación contractual, entre el actor y la Entidad accionada en realidad hubo un vínculo laboral, siendo palpable el deseo de la entidad demandada de infringir el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, y todos los derechos laborales que de ello se desprenden, situación que conlleva a que el acto demandado por vulnerar y contradecir estas normas, está llamado a ser declarado nulo por incurrir en una de las causales para ello.

Resaltó, que la entidad, al contratar los servicios de una persona a través de contratos de prestación de servicios y órdenes de trabajo, en abierta contradicción con el derecho consagrado en el artículo 53 Superior y el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que prohíbe su realización por ser actividades propias del personal de planta, que no requieren conocimientos especializados, impone al servidor una relación no convenida y lo induce a la firma de tales órdenes y contratos, que día a día se han convertido en la generalidad de la forma como la administración pacta la prestación de los servicios, constituyendo “nóminas paralelas” con la diferencia de que a quienes las conforman les despoja de todo derecho surgido de tal relación. Además, los derechos mínimos reconocidos en las normas laborales son irrenunciables.

Concluyó que, al negársele al demandante el reconocimiento de sus derechos laborales, como son los aportes a la seguridad social, cesantías y sanción por el no pago de estas, vacaciones, etcétera, que debieron ser pagados y/o según el caso, se han violado las normas constitucionales y legales mencionados, sencillamente por cuanto teniendo la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, el deber de darle la protección especial al trabajo, dado el mandato imperativo de artículo 2 de la Constitución Política, de garantizar su efectividad, no lo hizo al celebrar los continuos contratos de prestación de servicios los cuales eran mentirosos en su aplicación y meros intermediarios para el no pago de las prestaciones sociales a que tiene derecho la demandante, y permitiendo al mismo tiempo, la actora y el personal de planta, realizaran idénticas labores en igualdad de condiciones pero con tratamientos laborales distintos en su desmedro, olvidando el principio protector del derecho laboral.

#### **2.1.4. Contestación de la demanda.**

La Entidad demandada a través de su apoderado judicial, en relación con los hechos, expuso que los contratos de prestación de servicios suscritos con la demandante no generaron una relación laboral, pues la demandante no cumplía un horario, lo que cumplía era con unas obligaciones contractuales que suscribió con la demandada, las cuales eran concertadas con el supervisor del contrato, destacando que durante la relación contractual nunca tuvo jefes, ya que conforme a las cláusulas del contrato, sus actividades



eran coordinadas con el supervisor, y que los profesionales del área.

La entidad enfatizó que, la demandante si suscribió los contratos de prestación de servicios, pero para la firma de cada uno de ellos siempre primó la voluntad de las partes, tanto así que la demandante presentaba su hoja de vida y anexos, ya que los contratos tenían una termino de inicio y de finalización, los cuales eran de pleno conocimiento de Luz Mayda Tibaquira Castañeda.

De otro lado, con relación a las pretensiones de la demanda, se opuso a su prosperidad, en cuanto no existió entre la señora Tibaquira Castañeda una relación laboral, sino una relación contractual regida por la ley 80 de 1993, razón por la cual no deben tener prosperidad la parte declarativa de la relación laboral y las pretensiones indemnizatorias que se invocan a título de prestaciones sociales.

Observó que la situación se adecúa al texto de las normas sobre contratación y por lo mismo se puede concluir que la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, actuó de acuerdo con las mismas; toda vez que las actividades desarrolladas por la demandante no podían llevarse a cabo con personal de planta y se requería de conocimientos especializados en el campo de la salud para desarrollarlas, y en los contratos expresamente se señaló que los mismos no generarían una relación laboral.

Formuló las siguientes excepciones:

**1. Legalidad del acto administrativo.** Por cuanto el oficio de número S-2020- 429203 MEBOG /RASES-GRUCO 29.25 de fecha 03 de diciembre de 2020, cumple con todos los requisitos establecidos por la ley 1437 de 2011, además de los presupuestos exigidos mediante jurisprudencia del Consejo de Estado, para considerarse ajustado a derecho.

**2. Inexistencia de vicio de nulidad.** Frente a esta excepción anotó que el acto demandado no adolece de vicio de nulidad, en tanto cuenta con todos los requisitos establecidos para que estos se puedan presumir legales.

**3. Prescripción.** Expuso que el Consejo de Estado ha señalado cuando opera la prescripción de la reclamación administrativa para obtener la declaratoria del contrato realidad, señalando un término de tres años contados a partir de la extinción de la relación contractual.

**4. Genérica.**

Por lo expuesto, concluyó que, no se cumple con los elementos constitutivos de la relación laboral, es decir, su labor dependiente y subordinada a la observancia de los reglamentos



propios del servicio público y, por ello no se puede afirmar que las ordenes de prestación de servicios ocultan una relación laboral, por el contrario, la misma labor que efectuaba desdibuja el vínculo laboral, y por tanto el cumplimiento del contrato expira las obligaciones bilaterales del mismo.

## **2.2. Actuación procesal.**

La demanda fue radicada el 11 de marzo de 2021 y repartida a este Despacho judicial el mismo día.

La demanda se admitió mediante providencia del 2 de noviembre de 2021 y se notificó personalmente a la demandada el 25 de enero de 2022, y se contestó oportunamente el 7 de diciembre del 2021.

El 20 de septiembre de 2022, se profirió auto que fijó como fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, para el día 24 de noviembre de 2022. En la fecha y hora programadas se instaló la diligencia, se fijó el litigio y se dispuso el decreto y práctica de pruebas documentales y testimoniales, convocándose para audiencia de pruebas.

El recaudo del material probatorio tuvo lugar en la diligencia del 25 de mayo de 2023, en la cual se recibieron los testimonios decretados, el interrogatorio y se incorporó al expediente las pruebas documentales allegadas; finalmente se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público, para que, si a bien lo tenía, emitiera su concepto.

### **2.2.1. Alegatos de conclusión.**

En el término concedido por el Despacho, parte actora y la entidad demandada presentaron sus escritos de alegaciones; por su parte, el Agente del Ministerio Público emitió concepto.

#### **2.2.1.1. Alegatos de la demandante.**

En la oportunidad procesal concedida la demandante consignó que con las documentales allegadas al plenario se logró probar los supuestos facticos de la demanda y fueron dados como ciertos por el extremo pasivo.

Tras citar múltiples pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado sobre la declaratoria de contrato realidad, trajo a colación un aparte de la Sentencia del 21 de abril de 2016, del consejero Gabriel Valbuena Hernández, en donde se señaló: “*Se ha*



*considerado que la labor de Auxiliar de odontología no puede desempeñarse de forma autónoma, ya que quienes ejercen dicha profesión no pueden definir ni el lugar ni el horario en que prestan sus servicios. Además de lo anterior, la actividad que desarrollan no se puede suspender sin justificación pues se pone en riesgo la prestación del servicio de salud. Adicionalmente, se debe tener en consideración que en términos generales le corresponde a los médicos dictar las directrices y órdenes respecto de los cuidados especiales que requiere cada paciente, así como establecer condiciones respecto de cómo asistirlos en todo procedimiento médico y cómo se debe realizar el control de los pacientes en los centros de salud. Lo anterior implica que la relación entre odontólogos y Auxiliares de Odontología por lo general va más allá de la simple coordinación y pasa a ser de subordinación...”.*

Recalcó que, de las pruebas allegadas al plenario se constató que Luz Mayda Tibaquira Castañeda, prestó sus servicios para Sanidad de la Policía Nacional, durante el período comprendido entre el día 04 de junio de 2008 hasta el 02 de mayo de 2019, en el servicio de auxiliar de odontología con la prestación personal del servicio, la cual la demandante no contaba con una autonomía e independencia y autogobierno, adicionalmente debía prestar disponibilidad los fines de semana para cubrir turnos de otras auxiliares de odontología que laboraban de planta en la institución.

Sobre la prescripción, afirma que se elevó derecho de petición a la demanda en fecha 23 de noviembre de 2020 interrumpiendo los tres años para la reclamación administrativa al último contrato realizado por la demandante, en el servicio de auxiliar de Odontología. Por lo que se solicitó se accedan a las pretensiones de la demanda.

#### **2.2.1.2. Alegatos de la Entidad demandada.**

La Entidad oportunamente se pronunció reiterando las excepciones y argumentos planteados en la contestación de la demanda, y aseveró que Luz Mayda Tibaquira Castañeda desarrolló su actividad en ejecución del objeto del contrato de prestación de servicios como Auxiliar de odontología en Sanidad de la Policía Nacional, con unas actividades específicas; cómo se puede observar en la cláusula de los contratos denominada “Obligaciones del Contratista”, labor que fue desarrollada NO con órdenes ni subordinación, sino con sujeción a actividades de instrucción y de coordinación del supervisor del contrato, conforme a la minuta del contrato.

El contratista NO tenía Jefes, su contrato era vigilado para su cumplimiento por el supervisor del contrato, como figura en las constancias de recibido a satisfacción y los informes de supervisión antecedentes aportados por la demandada en la etapa procesal indicada; evidenciado así que dicha vinculación contractual terminaba por la expiración del plazo pactado entre las partes, NO tenía un régimen laboral asimilable al de empleado



de planta ya que cumplía su objeto contractual descrito en el contrato y las condiciones técnicas, pero no tenía las mismas actividades del personal planta, ya que NO se demostró en el expediente cuáles eran las funciones de los trabajadores de planta con los que guarda una identidad plena.

Posteriormente señaló que, la subordinación NO es solamente el acatamiento de ordenes sino también *“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”*, *“Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad..”* aspecto que no ocurrió y que el demandante NO probó en el proceso, solo se limitó a evidenciar que recibía instrucciones por parte del supervisor del contrato, instrucciones que estaban en la esfera de un ejercicio normal de coordinación.

En consecuencia precisó que de acuerdo con la misionalidad de la Dirección de Sanidad, estatuida en el Decreto 1795 de 2000 incluye la obligación de la prestación de servicios de salud a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional, y que el objeto del contrato de la demandante Luz Mayda Tibaquira Castañeda estaba relacionado con dicha misionalidad, ello no comporta la existencia de subordinación y dependencia, ya que si bien dicho objeto era la prestación del servicio profesional como Auxiliar de odontología y se desarrolló, NO como un contrato laboral sino como un contrato de prestación de servicios, pues la actividad del contratista solo estaba limitado a lo contemplado en las condiciones técnicas del contrato respectivo que difieren en esencia a las del funcionario de planta.

Igualmente manifestó que las actividades desarrolladas por la demandante se limitaron exclusivamente a la prestación de servicios como Auxiliar de odontología, a diferencia de los demás empleados de planta, quienes tiene múltiples funciones entre ellas: prestar sus servicios en lugares diferentes a los habituales, trabajar horas extras, o realizar disponibilidades en otras áreas administrativas de la salud, asistir e eventos programados por la dirección, realizar actividades de archivo y gestión documental diferentes a las relacionadas con el manejo de la historia clínica.

Conforme a lo anterior, concluyó que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar en cuanto operó el fenómeno de prescripción, no existió entre la señora Luz Mayda Tibaquira Castañeda y la Dirección de Sanidad una relación laboral, sino una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007 y más aún cuando la demandante no logro demostrar que la vinculación se hubiera dado la totalidad de los elementos esenciales de la relación laboral, la continuada dependencia y/o subordinación, toda vez que la mayor parte del acervo probatorio obrante en la litis da certeza que la



prestación de los servicios profesionales como Auxiliar de odontología, se realizó bajo la modalidad de contratos estatales de prestación de servicios, con horas mínimas de servicio como es lógico en la profesión que se desempeña, además que sus deberes contractuales eran estrictamente relacionadas con el objeto de cada uno de los contratos; razón por la cual, solicitó la no prosperidad de la parte declarativa de la relación laboral y las pretensiones indemnizatorias que se invocan a título de prestaciones sociales, que estimó contrarias a las sentencias de Unificación del Consejo de Estado.

### **2.2.1.3. Concepto del Ministerio Público**

El Agente del Ministerio Público emitió concepto exponiendo en su escrito pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado, para concluir con base en ellos y en el material probatorio recaudado que de ello se verifica, que efectivamente existió una relación de carácter laboral no independiente por las siguientes razones:

1. Que la parte demandante tuvo efectivamente una vinculación permanente con la demandada a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios.
2. Que la demandante fue contratada para desarrollar funciones que propias del giro ordinario de la entidad demandada y que corresponden a la naturaleza jurídica de la misma.
2. Que la demandante efectivamente prestó personalmente sus servicios cumpliendo las reglas dispuestas por la entidad demandada y por lo cual recibió una remuneración.
4. Que para realizar su actividad tenía a disposición las instalaciones y logística suministrados por la demandada.
5. Que el cargo que desempeñó, obedece a un empleo propio de la planta de personal y adicionalmente es un empleo del giro ordinario de las actividades o servicios que presta la entidad demandada, es decir, no es una labor especial o extraordinaria que no se pudiese llevar a cabo con el personal de planta.

Así las cosas, el Ministerio Público consideró que se dan los elementos constitutivos para que aflore lo que la jurisprudencia ha denominado “contrato realidad”.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Problema jurídico**

De conformidad con la fijación del litigio planteada en audiencia inicial del 24 de noviembre de 2022<sup>1</sup>, el problema jurídico se contrae a determinar si se debe declarar la nulidad del Oficio No. S-2020- 429203 – MEBOG /RASESGRUCO 29.25 de fecha 03 de

---

<sup>1</sup> Ver archivo 36 expediente electrónico.



diciembre de 2020, por medio del cual la entidad demandada negó la existencia de una relación laboral y el pago de las acreencias laborales y prestacionales, por el periodo comprendido entre el “4 de junio de 2008 al 2 de mayo de 2019”.

Como consecuencia de lo anterior, se debe establecer si la actora tiene derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, tales como cesantías, intereses sobre la cesantía, vacaciones, primas de servicio, de riesgo, de clima, de navidad y de vacaciones, afiliación y pago de aportes a los Regímenes de Subsidio Familiar y de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales, dotaciones (calzado y vestido de labor), auxilios de transporte y alimentación, viáticos, horas extras y trabajo suplementario; reembolso de dineros cancelados por concepto de pólizas cumplimiento más la indemnización a que hubiere lugar, y todas las demás que se solicitan en el libelo inicial.

### **3.2. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral.**

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, señala que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades del Estado, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.

Entre los contratos estatales que establece la norma, se encuentra el de Prestación de Servicio y lo define como aquellos que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, expresando que sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, precisando que en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

Por su parte el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 22 define el contrato de trabajo como *“aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.”*

Para que el contrato de trabajo se configure, o se presuma, deben confluir unos elementos que de presentarse simultáneamente dan lugar a la relación laboral, esto es (i) actividad personal del trabajador, (ii) continuada subordinación (iii) y retribución.

La Constitución Política de 1991, en el Capítulo II artículo 125, relativo a la función pública, contempla que:



*<< (...) no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente” (art. 122 CP.), y seguidamente señala que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley...>>*

Por consiguiente, la vinculación a la administración para el ejercicio de la función pública puede ser de diferentes clases de acuerdo con el ordenamiento jurídico y según las especificidades propias de las circunstancias, las cuales desde el punto de vista ordinario son: legal y reglamentaria (empleo público) y laboral contractual (trabajador oficial). Sólo en casos excepcionales se vinculará a contratistas para la prestación de sus servicios (relación contractual estatal).

En ese orden, los dos primeros; es decir, el vínculo legal y reglamentario y laboral contractual, obedecen a una relación de índole laboral, por lo tanto, tienen elementos esenciales que los hacen diferentes al estatal de prestación de servicios, por cuanto en ellos se presenta (i) la subordinación al empleador, (ii) la prestación personal del servicio y (iii) el pago de una remuneración.

Contrario sensu, en el contrato de prestación de servicios, la actividad es independiente, puede ser desarrollada por una persona natural o jurídica, caracterizándose, porque carece del elemento de subordinación laboral o dependencia. Sin embargo, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestre la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, por manera que el contrato de prestación de servicios, como lo ha sostenido la Corte Constitucional<sup>2</sup> y el H. Consejo de Estado<sup>3</sup> no puede constituirse en un instrumento para desconocer los derechos laborales.

En efecto, el contrato de prestación de servicios se funda en el desarrollo de una actividad independiente que puede provenir de una persona jurídica con respecto de la cual no existe el elemento de la subordinación laboral que se refleja en la potestad de ser autónomo en la ejecución de la labor contratada; es decir, quien celebra un contrato de prestación de servicios tiene la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales y quien suscribe un contrato de trabajo tiene el derecho al pago de éstas.

---

<sup>2</sup> Sentencia C-154/1997, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, secc. 2<sup>a</sup>, sub-secc. “B”, sentencia del 25 de marzo de 2010. CP Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Exp. 1131-09.



Por consiguiente, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre un particular y una entidad pública, y se acredita la existencia de los tres elementos propios de todo contrato de trabajo -subordinación, prestación personal del servicio y remuneración-, producto de esto, surge el derecho a que sea reconocida una relación laboral que, en consecuencia, confiere al contratista las prerrogativas de orden prestacional, en atención al principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

Los contratos de prestación de servicios se permiten en los casos en los cuales la función de la administración no puede ser realizada por personas pertenecientes a la planta de la entidad oficial contratante, o por la necesidad de conocimientos especializados, pudiendo ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación continuada, caso en el cual surge el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas.

### **3.3. Generalidades del contrato realidad**

La viabilidad de las pretensiones dirigidas a la declaración de un contrato realidad, como regla general, depende exclusivamente de la actividad probatoria de la parte demandante, según el aforismo <<*onus probandi incumbit actori*>>, dirigida a desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida y a acreditar la presencia real de los elementos del contrato de trabajo, especialmente el de subordinación, que es el que de manera primordial desentraña la existencia de una relación laboral.

Así, se deben revisar en cada caso, las condiciones bajo las cuales se prestaron los servicios, en aras de esclarecer bajo el análisis probatorio pertinente, la verdadera naturaleza de la relación existente entre las partes, para no adoptar conceptos que de manera formal y restrictiva homogenicen las causas propuestas ante esta Jurisdicción, en detrimento del análisis sustancial particular que amerita cada asunto.

Ahora bien, frente al principio de **primacía de la realidad sobre las formalidades**, la Recomendación Internacional del Trabajo No. 198 sobre la relación de trabajo, adoptada por la OIT en 2006, señaló que la existencia de una relación de trabajo debe determinarse de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, indistintamente de la manera en que se caracterice la relación y puntualmente precisó:

*<<13. Los Miembros deberían considerar la posibilidad de definir en su legislación, o por otros medios, indicios específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo. Entre esos indicios podrían figurar los siguientes:*



*(a) el hecho de que el trabajo: se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador, que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo, y*

*(b) el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador>> (Subrayado fuera de texto).*

Son de resaltar los literales a y b del numeral 13 de la recomendación referida, en donde se señala que los indicios para tener en cuenta para declarar la existencia de una relación laboral pueden estar determinados por:

1. Que la labor se realice según las instrucciones y bajo el control de otra persona.
2. Que la prestación del servicio **implica la integración del trabajador en la organización de la empresa.**
3. Que debe ser ejecutado **personalmente** por el trabajador.
4. Que debe desempeñarse dentro de **un horario determinado.**
5. Que se **realice en el lugar indicado por quien solicita el trabajo**, con cierta duración y continuidad.
6. Que requiere la disponibilidad del trabajador, suministrando herramientas, materiales y maquinaria por parte de la persona que requiere el trabajo.
7. El pago de una **remuneración periódica** al trabajador, que vendría a constituir su única y principal fuente de ingresos

En la legislación colombiana, el Artículo 93 de la Constitución Política reconoce la importancia de tratados y convenios internacionales y los incluye como parte del llamado bloque de constitucionalidad y pese a que las recomendaciones de la OIT no tienen el mismo efecto vinculante que podría tener un convenio ratificado por el Estado colombiano, sí deben ser observadas y tenidas en cuenta para la interpretación y protección de derechos fundamentales.

Por su parte, el Artículo 53 de la Constitución Política de 1991, establece la protección del trabajo y de los trabajadores y precisa principios mínimos fundamentales como: igualdad



de oportunidades, remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, situación más favorable al trabajador, primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía de la seguridad social, entre otros; principios que no solo deben ser observados por el legislador al momento de expedir el estatuto del trabajo, sino que además deben ser acatados por la administración en condición de empleador.

### **3.4. De la subordinación laboral como elemento esencial en la relación laboral y la coordinación o supervisión en las relaciones contractual estatales.**

En reciente sentencia de unificación<sup>4</sup> el Consejo de Estado explicó que la *subordinación* es el elemento determinante que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios; sin embargo, es un concepto abstracto que se manifiesta de forma diferente según la actividad y el modo en que se presta el servicio. Son **indicios de subordinación**:

- **El lugar de trabajo**: espacio físico facilitado por la entidad.
- El horario de labores: la imposición de una jornada de trabajo puede ser indicio de la existencia de subordinación, pero debe ser valorada en función del objeto contractual convenido.
- **La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar**: cumplimiento de órdenes en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo; imposición de reglamentos internos; la prueba que la entidad ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en las que se ejecutó el objeto contractual, es decir, cualquier actividad que se aleje del ejercicio normal de coordinación con el contratista ha de ser valorado como indicio de subordinación.
- **Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tiene asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral**: se debe acreditar, además de la prestación personal del servicio a cambio de una remuneración, la existencia de la subordinación o dependencia, el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia y que la labor desarrollada se enmarca en el **objeto misional de la entidad**.

Entonces, para el Despacho, a contrario *sensu*, se constituye una relación contractual, que se rige por la Ley 80 de 1993 cuando: se pacta la prestación de servicios relacionados con

---

<sup>4</sup> Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, proferida el 9 de septiembre de 2021, dentro del proceso 05001233300020130114301, identificado bajo el radicado SUJ-025-CE-S2-2021.



la administración o funcionamiento de la entidad pública; **el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada**; le pagan honorarios por los servicios prestados; y, **la labor convenida no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados**.

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

Cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, inexorablemente se impone el reconocimiento de las prestaciones sociales generadas, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra, que esa relación laboral que se ocultó bajo el manto solapado de un contrato estatal; ello, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 53 de la Carta Fundamental. Con lo que se superó esa prolongada tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados<sup>5</sup>.

### **3.5. Prescripción de los derechos laborales derivados del contrato realidad e ingreso base de liquidación de las prestaciones a reconocer.**

En cuanto a la prescripción de los derechos prestacionales derivados del contrato realidad, otrora la sección segunda del Consejo de Estado concluyó sobre su no operancia, en tanto se consideró que su exigibilidad era literalmente imposible con anterioridad a la sentencia que declara la existencia de la relación laboral, dado su carácter constitutivo; vale decir, que es a partir del fallo que nace a la vida jurídica el derecho laboral reclamado y, por tanto, no podía operar en estos casos el fenómeno procesal extintivo<sup>6</sup>.

Sin embargo, posteriormente se determinó que, aunque es cierto que desde la sentencia se hacen exigibles las prestaciones derivadas del contrato realidad, también lo es que el particular debe reclamar el reconocimiento de su relación laboral dentro de un término prudencial, que no exceda la prescripción de los derechos que pretende; lo que significa que debe solicitar la declaratoria de la existencia de esa relación en un término no mayor

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencias de 17 de abril de 2008. Exp. 2776-05, C. P. Jaime Moreno García; de 17 de abril de 2008, Exp. 1694-07, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 6 de marzo de 2008. Expediente No. 2152-06. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.



a 3 años<sup>7</sup>.

Y seguidamente el Consejo de Estado determinó que el plazo razonable en el que se debe petitionar el pago de las prestaciones derivadas del vínculo laboral es dentro de los 5 años siguientes a la fecha de terminación del último contrato, momento que *mutatis mutandi* puede asimilarse al acto de retiro, acorde con lo estipulado por el artículo 91 del C.P.A.C.A., en armonía con los principios de preclusión, seguridad jurídica, razonabilidad, ponderación y diligencia que deben acompañar las actuaciones de los administrados<sup>8</sup>.

En este contexto, la Sección Segunda del Consejo de Estado consideró necesario unificar su jurisprudencia al respecto, labor que efectuó a través de la sentencia proferida el 25 de agosto de 2016<sup>9</sup> específicamente en lo que atañe a los siguientes aspectos: (i) la prescripción de los derechos laborales reclamados<sup>10</sup> y (ii) el ingreso base que ha de tenerse en cuenta para la liquidación de las prestaciones a que haya lugar<sup>11</sup>.

Así, dicha Corporación fijó en síntesis las siguientes reglas jurisprudenciales:

*<<i>i) Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.</i></i>*

*ii) Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.</i>*

*iii) Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.</i>*

*iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de</i>*

---

7 Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 9 de abril de 2014. Expediente No. 131-13. Consejero Ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

8 Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 8 de mayo de 2014. Expediente No. 2725-12. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

9 Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

10 Dado que como quedó visto existían tesis encontradas en las salas de decisión de esa sección acerca del plazo prescriptivo, así como del momento a partir del cual debe ser contabilizado.

11 Asunto que no había sido delimitado en un fallo de unificación.



*seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del C.P.A.C.A.).*

*v) Tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables.*

*vi) El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido el derecho pensional de la persona (exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones), que por su naturaleza es imprescriptible, aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral).*

*vii) El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre la demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.*

*De igual modo, se unifica la jurisprudencia en lo que atañe a que (i) el consecuente reconocimiento de las prestaciones por la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden a título de restablecimiento del derecho, y (ii) el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el maestro-contratista corresponderá a los honorarios pactados>>.*

De otra parte, el citado fallo de unificación señaló que “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”. No obstante, en dicha providencia se olvidó establecer el término que se debe tener en cuenta para determinar la pérdida de la solución de continuidad.

Al respecto, en su aclaración de voto el consejero de Estado William Hernández Gómez consideró que para los efectos del requisito de continuidad es dable precisar que tal lapso encuentra referencia en el artículo 10 del Decreto 1045 de 1978, el cual señala 15 días. Previsión que vale recordar, ya había sido tenida en cuenta por esa Corporación en



sentencia del 23 de junio de 2016, siendo ponente el magistrado Luis Rafael Vergara Quintero<sup>12</sup>.

Posteriormente, sobre el tema se dijo lo siguiente<sup>13</sup>:

*<<Así las cosas, la línea jurisprudencial en materia de la aplicación de la primacía de la realidad sobre las formas, en los que se debate la existencia de una relación laboral regida en principio bajo la modalidad de contratos de prestación de servicio, no se ha encargado de definir o precisar el término que se debe tener en cuenta para determinar la pérdida de la solución de continuidad, en aquellos contratos de prestación de servicios que se pactan en forma continua y por un tiempo determinado, pero que presentan interrupción en la celebración de uno y otro.*

*En ese orden, ha considerado la jurisprudencia para algunos casos que, en los eventos donde se presentan interrupciones contractuales en virtud del cual, queda cesante el contratista, habrá lugar al reconocimiento de las prestaciones sociales sin solución de continuidad siempre y cuando entre la terminación de una orden de servicio y el inicio de la siguiente haya trascurrido un término razonable, sin definir de manera concreta límite temporal alguno. En otra decisión, se estimó que la interrupción presentada no podía ser superior a 15 días>>.*

Ahora bien, en sentencia de unificación proferida por el mismo Consejo de Estado el 9 de septiembre de 2021, se precisó:

1. La expresión *<<término estrictamente indispensable>>* contenida en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que se refiere al término por el cual puede utilizarse el contrato de prestación de servicios, debe ser entendida como *<<aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento>>*.
2. En cuanto a lo que ha de entenderse por *<<interrupción>>* o *<<solución de continuidad>>* la Corporación consideró adecuado *<<establecer un período de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios>>*; sin embargo, efectuó dos recomendaciones: **i)** que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos sean iguales o similares y apunten a la satisfacción de las mismas necesidades; y **ii)** de establecerse la no solución de continuidad, el efecto jurídico es

---

12 Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección A. Sentencia del 23 de junio de 2016. Expediente: 680012333300020130017401 (0881-14). C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

13 Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección B. Sentencia de 4 de mayo de 2017. Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00062-01(1736-15). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



concluir que, pese a la interrupción no se configura la prescripción de los derechos que se puedan derivar de cada vínculo.

3. Finalmente, considero improcedente el reembolso de los aportes que efectuó el contratista para cubrir las contingencias de **salud y riesgos laborales**, toda vez que son aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.

Atendiendo a lo anteriormente precisado, se procederá a efectuar el análisis del caso concreto y el examen probatorio correspondiente.

#### IV. DEL CASO CONCRETO

Decantado lo anterior procede el despacho a verificar el cumplimiento de los requisitos esenciales para que se configure la relación laboral así:

##### 4.1. De la tacha formulada

Durante la audiencia de pruebas que se llevó a cabo el 25 de mayo de 2023, se escuchó el testimonio de **Jenny Alexandra Gil Hernández**, quien manifestó que conoció a la demandante por cuanto “...trabajé con ella en la Policía en la Sede de Duarte Valero y ya hace como 10 años la conozco...en lo de auxiliares de odontología, no me acuerdo muy bien, pero como en el 2012 -2013 y hasta que yo me retiré de ahí en el 2018”, ella era auxiliar de odontología le tocaba realizar esterilización, ingreso al paciente, trabajaba con varios odontólogos, limpiar consultorios, archivo, hacer historia clínica y en las especialidades que la mandaran, cirugía, periodoncia o endodoncia.

La testigo señaló que, la coronel Sandra, supervisora del contrato, o el jefe de Servicios que estuviera en el momento, eran quienes le daban las órdenes a la demandante de lo que debía realizar y como debía hacer las labores, las cuales estaban en el contrato y a diario se las daba verbales o en ocasiones escritas, especialmente los fines de semana que se dejaban las planillas de los que se tenía que hacer.

Informó que el horario de trabajo era rotativo, estaba de 7 am a 1 pm, y “en ocasiones le tocaba pagar horas extras”, podía estar de 1 a 7 pm, o si era la necesidad del servicio de 7 am a 7 pm, lo que se llevaba a cabo de domingo a domingo. Que la demandante tenía un puesto asignado en periodoncia, pero en ocasiones si no había personal de planta le tocaba estar en urgencias o en odonto-pediatría o donde se necesitaba el servicio, y cumplir el de ella y el de la otra persona. El comandante de servicio verificaba la asistencia.

En cuanto al empleo de planta equivalente, afirmó que existía, y que las personas de prestación de servicios laboraban más horas que las de planta que trabajaban de lunes a



viernes.

El apoderado de la entidad demandada **tachó** el testimonio de **Jenny Alexandra Gil Hernández**, al considerarlo imparcial, en atención a que la testigo tiene demanda en contra de la entidad por hechos similares a los que aquí se discuten.

Frente a la tacha del testigo, el artículo 211 del CGP, dispone:

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

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

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>14</sup> efectuó el siguiente análisis:

*<<Vale decir que la tacha de los testigos no hace improcedente la recepción de sus testimonios ni la valoración de los mismos, sino que exige del juez un análisis más severo con respecto a cada uno de ellos para determinar el grado de credibilidad que ofrecen y cerciorarse de su eficacia probatoria>>.*

Bajo este derrotero, no se desestimaré la declaración de la referida testigo, toda vez que al haber sido compañera de trabajo de la demandante puede señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos que resultan pertinentes para dilucidar el caso puesto a consideración, **sin embargo, se valorará con más rigor para determinar, por un lado, el grado de credibilidad que ofrece y, por otro, su eficacia probatoria**, analizando su declaración junto a lo manifestado por el otro testimonio recaudado correspondiente a Ana Patricia Sarmiento Casas.

#### 4.2. Prestación personal del servicio

Está demostrado en el plenario que la demandante estuvo vinculada con la entidad demandada mediante sucesivos contratos de prestación de servicios, así<sup>15</sup>:

| No. Contrato  | Objeto   | Plazo | Desde      | Hasta      | Valor mensual | Valor total ctto | Folio                                     |
|---------------|--|-------|------------|------------|---------------|------------------|---|
| 07-7-20225-08 | Prestación de servicios profesionales como Auxiliar de odontología | 6 m   | 04/06/2008 | 03/12/2008 | \$675.000     | \$4.050.000      | <a href="#">Pg.166-173, 204 archivo 3</a> |
| 07-7-20317-08 | Prestación de servicios  | 8 m   | 26/12/2008 | 25/08/2009 | \$675.000     | \$5.400.000      | <a href="#">Pg.174-</a>                   |

<sup>14</sup> Sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia de la consejera Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, dentro del proceso 1100103100020110061500, el 17 de enero de 2012.

<sup>15</sup> Tomando también como referencia, además de los contratos, la constancia expedida por el Jefe de Área Administrativa Regional de Aseguramiento en Salud No.1 obrante en el [archivo 22](#) del expediente electrónico.



|                          |   |              |            |            |           |             |  |
|--------------------------|---|--------------|------------|------------|-----------|-------------|--|
|                          | profesionales como Auxiliar de odontología                                  |              |            |            |           |             | <a href="#">189, 204</a><br><a href="#">archivo 3</a>                    |
| 07-7-20272-09            | Prestación de servicios profesionales como Auxiliar de odontología          | 10 m         | 09/09/2009 | 08/07/2010 | \$708.750 | \$7.087.500 | <a href="#">Pg.150-165, 204</a><br><a href="#">archivo 3</a>             |
| ADICIÓN<br>07-7-20272-09 | Prestación de servicios profesionales como Auxiliar de odontología          | 4 m          | 09/07/2010 | 08/11/2010 | \$708.750 | \$2.835.000 | <a href="#">Pg.204</a><br><a href="#">archivo 3</a>                      |
| 81-7-20903-10            | Prestación de servicios profesionales como Auxiliar de odontología          | 7 m          | 11/11/2010 | 10/06/2011 | \$708.750 | \$4.961.250 | <a href="#">Pg.130-136, 205</a><br><a href="#">arch.3,26</a>             |
| ADICIÓN<br>81-7-20903-10 | Prestación de servicios profesionales como Auxiliar de odontología          | 3,5 m        | 12/06/2011 | 26/09/2011 | \$708.750 | \$2.480.625 | <a href="#">Pg.138-139, 206</a><br><a href="#">archivo 3</a>             |
| 81-7-20898-11            | Prestación de servicios profesionales como Auxiliar de odontología          | 8 m          | 26/09/2011 | 25/05/2012 | \$731.217 | \$5.778.590 | <a href="#">Pg.114-129, 206</a><br><a href="#">arch.3,</a><br>25         |
| 81-7-20407-12            | Prestación de servicio profesional como Auxiliar de odontología             | 6 m          | 28/05/2012 | 27/11/2012 | \$731.217 | \$4.387.302 | <a href="#">Pg.44-51, 76, 206</a><br><a href="#">arch.3,14,</a><br>15,16 |
| 81-7-201820-12           | Prestación de servicio profesional como Auxiliar de odontología             | 10 m         | 03/12/2012 | 02/10/2013 | \$731.217 | \$7.312.170 | <a href="#">Pg.52-67, 206</a><br><a href="#">archivo 3</a>               |
| 81-7-201143-13           | Prestación de servicios como Auxiliar Asistencial - Auxiliar de odontología | 9 m<br>28 d  | 03/10/2013 | 30/07/2014 | \$731.217 | \$7.263.422 | <a href="#">Pg.29-37, 206</a><br><a href="#">arch.3,</a><br>11,12,19     |
| 81-7-20477-14            | Prestación de servicios como Auxiliar Asistencial - Auxiliar de odontología | 4 m          | 11/08/2014 | 12/12/2014 | \$760.466 | \$3.092.561 | <a href="#">Pg.23, 25-28, 206</a><br><a href="#">arch.3,23,</a><br>24    |
| 81-7-201669-14           | Prestación de servicios como Auxiliar Asistencial - Auxiliar de odontología | 11 m<br>18 d | 16/12/2014 | 03/12/2015 | \$760.466 | \$8.821.405 | <a href="#">Pg.89-113, 206</a><br><a href="#">arch.3,27</a>              |
| 81-7-201507-15           | Prestación de servicios como Auxiliar Asistencial - Auxiliar de odontología | 9 m<br>27 d  | 04/12/2015 | 01/10/2016 | \$760.466 | \$7.528.613 | <a href="#">Pg.77-87, 206</a><br><a href="#">arch.3,21</a>               |
| 81-7-201164-16           | Prestación de servicios como Auxiliar Asistencial - Auxiliar de odontología | 12 m         | 06/10/2016 | 05/10/2017 | \$760.466 | \$9.125.592 | <a href="#">Pg.13-22, 206</a><br><a href="#">arch.3,</a><br>13, 20       |
| 81-7-20523-17            | Prestación de servicios como Auxiliar Asistencial - Auxiliar de odontología | 9 m          | 11/10/2017 | 10/07/2018 | \$760.466 | \$6.844.194 | <a href="#">Pg.1-11</a><br><a href="#">arch.3,18</a>                     |
| ADICIÓN<br>81-7-20523-17 | Prestación de servicios como Auxiliar Asistencial - Auxiliar de odontología | 2 m          | 11/07/2018 | 10/09/2018 | \$760.466 | \$1.520.932 | <a href="#">Pg.239-241</a><br><a href="#">arch.3,18</a>                  |
| 81-7-20417-18            | Prestación de servicios como Auxiliar Asistencial - Auxiliar de odontología | 7 m          | 02/10/2018 | 01/05/2019 | \$760.466 | \$5.323.262 | <a href="#">Pg.198-202</a><br><a href="#">arch.3,10,</a><br>17           |

Y que la prestación del servicio fue personal porque de ello da cuenta el interrogatorio de parte rendido por la demandante, las obligaciones contractuales pactadas en cada uno de



los contratos relacionados anteriormente, las que no podían ser desempeñadas por un tercero y que debían ejecutarse en el área de odontología.

Lo anterior, también se corrobora con las declaraciones rendidas por las testigos Ana Patricia Sarmiento Casas (Odontóloga Pediátrica compartió con la actora entre 2012 a 2019) y Jenny Alexandra Gil Hernández (Auxiliar de enfermería que manifiesta compartió con la demandante “2012, 2013 hasta 2018”), quienes manifestaron haber compartido con la demandante en la prestación del servicio en el área de odontología en las instalaciones de la Policía Nacional en la Dirección de Sanidad, siendo el último lugar la sede ubicada en Duarte Valero, compartiendo espacio y durante ese tiempo, dan cuenta de la prestación personal del servicio que la Entidad requería a la demandante, alistando los pacientes y el consultorio, haciendo inventarios, estando atenta desde la llegada hasta la salida de los pacientes del servicio de odontología.

### 3.6.1. Remuneración

Al respecto de este punto, resulta pertinente precisar que los contratos de prestación de servicios relacionados anteriormente contienen cláusulas atinentes al valor del contrato y forma de pago, dentro de las cuales se establece de forma taxativa, clara e inequívoca, que los honorarios serían pagados dentro de los **primeros 15 días de cada mes**, es decir que no se encontraba al arbitrio de la demandante la forma de cobro de sus honorarios, pues la Entidad disponía cómo se debía hacer.

Aunado a ello, en las mismas cláusulas contractuales se indicaba el proceso que el contratista debía adelantar para el pago, a saber: diligenciamiento del informe de actividades, soporte del pago de la planilla de seguridad social, cuenta de cobro, certificación de cumplimiento expedida por el supervisor del contrato (como se dispone en todos los contratos obrantes en el archivo 3 y los archivos 10-27 del expediente electrónico), como se observa en el anexo No.1 “datos del contrato” No. 81-7-20477-14<sup>16</sup>:

CONTINUACIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS TECNÓLOGO Y/O TÉCNICOS PN- DISAN-81-7-20477-14 CELEBRADO ENTRE LA NACIÓN - POLICÍA NACIONAL- DIRECCIÓN DE SANIDAD - SECCIONAL DE SANIDAD BOGOTÁ Y TIBAQUIRA CASTAÑEDA LUZ MAYDA CUYO OBJETO ES LA PRESTACIÓN DE SERVICIO COMO AUXILIAR ASISTENCIAL - AUXILIAR DE ODONTOLÓGIA.

#### ANEXO No.1 "DATOS DEL CONTRATO"

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| CONTRATO                         | PN DISAN 81-7-20477-14   |
| CONTRATANTE                      | LA NACIÓN - POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD - SECCIONAL DE SANIDAD BOGOTÁ  |
| REPRESENTANTE LEGAL Y/O DELEGADO | Coronel CLAUDIA MAGALY PRIETO LANCHEROS  |
| CÉDULA DE CIUDADANIA No.         | C.C. 38.250.512 de Ibagué.   |
| CARGO                            | JEFE SECCIONAL DE SANIDAD BOGOTÁ - POLICIA NACIONAL  |
| DISPOSICIÓN NOMBRAMIENTO DE      | Orden Interna N° 026 del 10 de febrero de 2014 de la Dirección de Sanidad  |
| CONTRATISTA                      | NOMBRE: TIBAQUIRA CASTAÑEDA LUZ MAYDA<br>DOC. IDENTIDAD: C.C. 52.477.502<br>CIUDAD NOTIFICACIÓN: Bogotá D.C.<br>DIRECCIÓN: Calle 56 H Sur N° 98 C- 30 Bosa<br>TELÉFONO: 3203134498-7289982<br>E-MAIL: luzmaytc78@hotmail.com |

<sup>16</sup> Pg.71-73 archivo 23 del expediente electrónico.



(...)

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| CLAUSULA PRIMERA - OBJETO       | El objeto del presente contrato es: LA PRESTACION DE SERVICIOS COMO AUXILIAR ASISTENCIAL - AUXILIAR DE ODONTOLOGÍA, por un tiempo no inferior a 33 horas semanales - 143 horas mensuales de acuerdo a la Resolución N° 0583 del 09/10/2013 de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.  |
| CLAUSULA TERCERA - VALOR        | Para efectos legales y presupuestales, el valor total del contrato asciende a la suma de <b>TRES MILLONES NOVENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SESENTA Y UNO CON SIETE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES CENTAVOS DE PESOS (\$3.092.561,73) MONEDA LEGAL, VIGENCIA 2014.</b>  |
| CLAUSULA CUARTA - FORMA DE PAGO | <u>El pago del presente contrato se realizará dentro de los primeros 15 días de cada mes, una vez presentado el recibo de pago y la planilla de pago de aportes de salud, pensión y ARL, certificación de cumplimiento expedida por el supervisor, informe de actividades junto con los documentos requeridos, de acuerdo al derecho a turno y la programación del Plan Anual de Caja (PAC), se efectuará en MENSUALIDADES por un valor de SETECIENTOS SESENTA MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$760.466,00) MONEDA LEGAL de acuerdo a la Resolución N° 0583 del 09/10/2013 de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.</u><br>Los pagos se harán a la siguiente cuenta:<br><b>NOMBRE BENEFICIARIO: TIBAQUIRA CASTAÑEDA LUZ MAYDA</b><br><b>BANCO: BANCO BBVA</b><br><b>TIPO DE CUENTA AHORROS</b><br><b>NUMERO DE CUENTA: 130-259328</b> |

Lo anterior, fue corroborado con el testimonio de Jenny Alexandra Gil Hernández, quien manifestó que, para recibir el pago por los servicios prestados, la demandante debía pagar salud y pensión como independiente, de lo contrario no le pagaban el sueldo, y el cumplimiento de las actividades, los cuales fueron enunciados en precedencia. En consideración a ello, se puede concluir que está acreditado que la demandante recibía una contraprestación por el servicio prestado.

#### 4.3. De la subordinación

Teniendo en cuenta que, el elemento de la subordinación encierra aspectos como: **el lugar de trabajo, el horario** de labores; **la dirección y control efectivo de las actividades** a ejecutar; y **que las actividades o tareas** a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas **los servidores de planta**, el Despacho encuentra configurado el elemento de la subordinación para todos los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes, como pasa a explicarse.

En lo que se refiere al **lugar de trabajo**, tanto el objeto contractual establecidos en todos y cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes y relacionados en precedencia, como la declaración de las testigos Ana Patricia Sarmiento Casas y Jenny Alexandra Gil Hernández, dan cuenta de que la demandante prestaba sus servicios de manera personal en el **Hospital Central de la Policía Nacional** y/o en la **Unidad Médica BG. Edgar Yesid Duarte Valero**, es decir que, las actividades



contractuales se desarrollaron en el lugar de trabajo asignado por la Entidad contratante.

Las testigos también informaron que la demandante debía cumplir un **horario de trabajo por turnos**, indicándose que era inicialmente de 07:00 a.m. a 01:00 p.m., o de 01:00 a 07:00 p.m. dependiendo de la orden que se le impartiera la Jefe o la Coordinadora de Odontología Pilar Pacheco quien señalaba que venía la indicación de la Coronel Sandra situación que a ella le constaba, toda vez que como se dijo anteriormente, compartió el lugar de trabajo con la demandante durante el tiempo en el cual estuvieron como enfermeras en el Hospital Central y en los servicios asignados en los que coincidieron.

Asimismo, se dijo que el horario y los turnos eran asignados por la Entidad, y que siempre se controlaba la llegada por la jefe que verificaba que estuviera el personal; además, también se refirió que en los casos en que la accionante no pudiese asistir a cumplir el turno asignado, debía informar lo propio, para que le concedieran un permiso, voluntariamente no podía.

En este punto es relevante anota, que se encontró por el Despacho que la determinación de turnos y cumplimiento de horas específicas era un tema que se encontraba determinado por la entidad desde los estudios previos, como por ejemplo se observa en los documentos que justifican el contrato No. 81-7-201669-14<sup>17</sup>:

|                     |  |                      |
|---------------------|--|----------------------|
| Página 1 de 11      | PROCESO ADQUIRIR BIENES Y SERVICIOS<br><br>FORMATO DE DILIGENCIAMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS | <br>POLICÍA NACIONAL |
| CÓDIGO: 2BS-FR-0004 |  |                      |
| FECHA: 23/12/2013   |  |                      |
| VERSIÓN: 6          |  |                      |

UNIDAD DE SALUD ORAL DEL SUR – SECCIONAL SANIDAD BOGOTÁ

Bogotá D.C, 18 de octubre de 2014

1. DEFINICION O IDENTIFICACION DE LA NECESIDAD

|   |   |          |         |                   |
|---|---|----------|---------|-------------------|
| 1.1 DESCRIPCIÓN GENERAL DEL OBJETO                                | PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN COMO AUXILIAR DE ODONTOLOGÍA                                  |          |         |                   |
| 1.2 VALOR ESTIMADO  | El valor total es de OCHO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTIUN MIL CUATROCIENTOS CINCO PESOS CON SESENTA CENTAVOS (\$8.821.405,60) |          |         |                   |
| 1.3 CERTIFICACIÓN PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES Y VIGENCIAS FUTURAS | DOCUMENTO   | VIGENCIA | RECURSO | VALOR VIGENCIA    |
|   | Certificado Plan Anual de Adquisiciones No. 2091 de fecha 20/10/2014  | 2014     | 16      | \$ 380.233.00 ✓   |
|   | Comunicación oficial 040724 de 21 de agosto de 2014 DISAN-PLANE   | 2015     | 16      | \$ 8.441.172.60 ✓ |
|   | VALOR TOTAL DEL CONTRATO  |          |         | \$ 8.821.405.60 ✓ |

(...)

<sup>17</sup> Pg.3-19 archivo 27 del expediente electrónico.



ANEXO No. 1  
CONDICIONES TÉCNICAS

1. IDONEIDAD Y EXPERIENCIA

|                         |  |
|-------------------------|--|
| AUXILIAR DE ODONTOLOGIA | Título: Auxiliar de Odontología<br>Experiencia Laboral: Uno (01) año |
|-------------------------|--|

2. HORAS DE PRESTACION DE SERVICIOS Y HONORARIOS

| No. | Denominación            | Horas Prestación Servicio |        |     | Honorarios Mes |
|-----|-------------------------|---------------------------|--------|-----|----------------|
|     |                         | Día                       | Semana | Mes |                |
| 1   | Auxiliar de Odontología | 6                         | 33     | 143 | \$ 760.466.00  |

Incluso, se evidenció dentro del expediente un permiso de salida del edificio, pactando reponer las horas solicitadas, así<sup>18</sup>:

  
POLICIA NACIONAL  
ESP NIVEL II SALUD ORAL DEL SUR

FECHA: D 11 M 03 A 2011

De acuerdo a la solicitud realizada por el señor (a) contratista Luz Mayda Tibaquirá identificado (a) con la CC 5247750294 para efectos en el ingreso y salida del edificio de la Unidad de Salud Oral del Sur del personal no vinculado laboralmente con la Policía Nacional Dirección de Sanidad, autorizo para Salir el día 11 mes 03 año 11 de las 1.00 a las 5.00

El contratista anteriormente mencionado y en razón a su solicitud, pacta de acuerdo con el objeto del contrato suscrito entre El y la Seccional Sanidad Bogotá adscrita a la Dirección de Sanidad que las horas solicitadas las repondrá de la siguiente manera: Estas horas ya fueron laboradas  
Me cubre la aux. Alicia RINCON.

Luz Mayda Tibaquirá  
NOMBRE Y No. CEDULA 52477502  
DEL CONTRATISTA SOLICITANTE

AUTORIZADO [Firma] TE LUZ CATALINA MIRANDA GUERRERO  
Jefe ESPAM Salud Oral del Sur

Ahora bien, la parte actora solicita en la demanda que se le tenga en cuenta que desarrolló las mismas funciones de un **Auxiliar de odontología de planta**, es preciso traer a colación lo dispuesto en la Resolución No. 04520 del 18 de julio de 2016 “Por medio de la cual se adopta el manual específico de funciones y competencias para empleos públicos civiles y no uniformados del Ministerio de Defensa dirección general de la Policía Nacional,”<sup>19</sup> que contempla:

<sup>18</sup> Pg.215 archivo 3 del expediente electrónico.

<sup>19</sup> <https://www.policia.gov.co/talento-humano/personal-no-uniformado/manuales-funciones/dipon>



Continuación anexo Resolución No. **04520** de **Julio 18 de 2016**

|  |                          |  |
|--|--------------------------|--|
| Página 486 de 575                                    | <b>DESARROLLO HUMANO</b> | <br><b>POLICIA NACIONAL</b> |
| Código: 2DH-FR-0014                                  |                          |  |
| Fecha: 24/12/2013                                    |                          |  |
| Versión: 0   |                          |  |
| <b>MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS</b> |                          |  |

| <b>I. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO</b> |   |
|-------------------------------------|---|
| Entidad- Dependencia:               | MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL |
| Nivel :                             | ASÍSTENCIAL                                       |
| Denominación                        | <b>AUXILIAR DE SERVICIOS</b>                      |
| Código:                             | <b>6-1</b>  |
| Grado :                             | <b>08</b>   |
| Ubicación Geográfica:               | Donde se ubique el empleo                         |
| Número de Empleos:                  | 850   |

| <b>II. REQUISITOS</b>                   |  |
|---|--|
| <b>Estudio</b>                          | <b>Experiencia</b>                                     |
| Aprobación de educación básica primaria | Catorce (14) meses de experiencia laboral relacionada. |

| <b>III. EN QUE PROCESO PARTICIPA</b>   |
|--|
| Proceso de soporte - Logística y abastecimiento – Direcciones, Oficinas Asesoras, Regiones, Departamentos o Metropolitanas de Policía, Escuelas de formación |

| <b>IV. PROPÓSITO PRINCIPAL DEL EMPLEO (ADS-08)</b>                   |
|--|
| Apoyar los procedimientos que realiza el profesional de odontología. |

| <b>V. FUNCIONES ESENCIALES DEL EMPLEO</b>  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Preparar el ambiente del consultorio odontológico</li><li>2. Preparar los materiales y medicamentos que se requieran en la atención diaria de los pacientes.</li><li>3. Preparar y esterilizar el instrumental, equipo y materiales respectivos.</li><li>4. Alcanzar el instrumental al odontólogo.</li><li>5. Revelar radiografías.</li><li>6. Realizar todas las actividades asistenciales de su competencia aplicando las normas de asepsia y bioseguridad.</li><li>7. Elaborar los diferentes registros según las normas establecidos.</li><li>8. Las demás que le sean asignadas de acuerdo con las Leyes, los reglamentos o la naturaleza del cargo</li></ol> |



| VI. COMPETENCIAS LABORALES   |   |  |
|--|---|--|
| COMPETENCIAS COMPORTAMENTALES  |   |  |
| <p><b>COMUNES:</b> Reserva de la información - Identidad con la organización jerárquica de la Fuerza Pública y con los valores institucionales del Sector Defensa.</p> <p><b>DEL NIVEL:</b> Apoyo y asistencia al objeto misional y de servicios</p> <p>Apoyo y asistencia administrativa.</p> |   |  |
| COMPETENCIAS FUNCIONALES   |   |  |
| <b>Familia</b>   | 167 - Auxiliares de odontología   |  |
| Competencias   | Criterios de desempeño  | Evidencias   |
| 383 - Apoyo asistencial en salud oral  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El suministro y dispensación de materiales e instrumental odontológico, se realiza de acuerdo con los procedimientos e instrucciones recibidas.</li> <li>2. Los procesos de esterilización, se efectúan de acuerdo con las normas técnicas establecidas para garantizar la asepsia del instrumental odontológico.</li> <li>3. Los exámenes radiológicos se toman y revelan de acuerdo con los requerimientos y procedimientos establecidos para el apoyo al diagnóstico clínico.</li> <li>4. La manipulación de los materiales para apoyar los procedimientos odontológicos se efectúa de acuerdo con las normas de bioseguridad y los protocolos establecidos.</li> <li>5. Las técnicas de asepsia y control epidemiológico se aplican para prevenir las infecciones intrahospitalarias de acuerdo con los protocolos establecidos.</li> </ol> | <p><u>Producto y/o servicio:</u><br/>Registros de Usuarios</p> <p><u>Desempeño:</u><br/>Observación real en el puesto de trabajo de los criterios 1 a 5</p> <p><u>Conocimiento y formación:</u><br/>Manejo del instrumental odontológico<br/>Conocimientos básicos en el área de desempeño<br/>Manejo de herramientas ofimáticas</p> <p><u>Evaluación:</u><br/>Oral, escrita ó de ejecución.</p> |

Mientras que, en las funciones establecidas en los contratos, tomando en cuenta que todos ellos se suscribieron con el objeto de prestar servicios personales de auxiliar de odontología, se consignaba como obligaciones las siguientes, consignadas dentro del contrato No.81-7-201164-16<sup>20</sup>:

<sup>20</sup> Pg.13-22, 206 arch.3, 13, 20 del expediente electrónico.



Policía para el adecuado desarrollo del contrato. **DÉCIMA.- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:** En general son obligaciones del **CONTRATISTA:** **1.)** Contribuir con el desarrollo del establecimiento de Sanidad Policial donde preste sus servicios, revisando y mejorando los procesos de atención a fin de ofrecer un servicio eficiente y de calidad a los usuarios. **2.)** Colaborar y propender por el cuidado de los recursos de la entidad (Físicos, Técnicos y Económicos) incluida la propiedad intelectual y derechos de autor, y elementos entregados por la **DIRECCIÓN DE SANIDAD - SECCIONAL SANIDAD BOGOTÁ**, para la debida ejecución de las actividades convenidas y a no utilizarlos para fines y en lugares diferentes a los contratados y a devolverlos a la Institución a la terminación del presente contrato. Así mismo, se responsabiliza de los daños o pérdida que sufran estos, a excepción del deterioro natural por el uso, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 2202, 2203, 2204 del Código Civil, pero no será responsable en los eventos de Caso Fortuito y Fuerza Mayor. Los bienes que entregue la Entidad al **CONTRATISTA** para el desarrollo de las tareas objeto del presente contrato, se hará mediante inventario, el cual se suscribirá al inicio del contrato. **3.)** Colaborar con los entes de control de la entidad o del Estado cuando así se requiera. **4.)** Ejercer su profesión con moral y ética. **5.)** Hacer parte de los comités académicos, administrativos, de casos especiales, estructuradores y de evaluación de las contrataciones administrativas que lleve a cabo la **DIRECCIÓN DE SANIDAD - SECCIONAL SANIDAD BOGOTÁ** para los cuales sea designado, asumiendo las obligaciones establecidas en el acto de designación sin perjuicio del cumplimiento de sus obligaciones contractuales **6.)** Rendir los informes que la **DIRECCIÓN DE SANIDAD - SECCIONAL SANIDAD BOGOTÁ** requiera dentro de los plazos determinados. **7.)** Aplicar el conocimiento profesional en las actividades a desarrollar y emitir los conceptos que se requieran **8.)** Guardar la confidencialidad de toda la información que le sea entregada y que se encuentre bajo su custodia o que por cualquier otra circunstancia deba conocer o manipular, responderá patrimonialmente por los perjuicios de su divulgación y/o utilización indebida, que por sí o por un tercero se cause a la administración o a terceros. **9.)** Obrar con lealtad y buena fé en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones y

(...)

entramamientos. **10.)** Es obligación del contratista cumplir con sus obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral, en los términos del artículo 50 de la Ley 789 de 2002 en concordancia con el Decreto 1703 de 2002, Decreto 510 de 2003, Ley 797 de 2003, Ley 828 de 2003 y Ley 1122 de 2007, lo cual se constituirá en requisito previo para cada uno de los pagos pactados; siempre y cuando el plazo del contrato sea superior a tres (3) meses. De acuerdo con el artículo 1° de la Ley 828 de 2003, el incumplimiento de esta obligación será causal para la imposición de multas sucesivas hasta tanto se dé el cumplimiento, previa verificación de la mora, mediante liquidación efectuada por la entidad administradora. Cuando durante la ejecución del contrato se observe la persistencia de este incumplimiento, por cuatro (4) meses la entidad estatal dará aplicación a la cláusula excepcional de caducidad administrativa. **11.)** Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a los funcionarios de la **POLICÍA NACIONAL**, pacientes y demás personas con que tenga relación con ocasión de la prestación del servicio, observando la moral y las buenas costumbres **12.)** Cinco (5) días hábiles antes de la fecha de terminación del contrato, el Contratista deberá presentar al supervisor del mismo un informe consolidado sobre todas las actividades desarrolladas durante el término de su ejecución, así mismo hará entrega de los bienes inventariados para el desarrollo de las actividades del objeto contractual. **13.)** El **CONTRATISTA** se compromete a realizar las actividades propias para las que fue contratado dando cumplimiento a la normatividad y leyes vigentes de carácter general e interno que guarden relación con el Sistema de Gestión Integral (MECI, CALIDAD Y SISTEDA). **14.)** realizar todas las actividades específicas de acuerdo al servicio donde se encuentre asignado, **15.)** Colaborar con el odontólogo en la realización de su trabajo y atención de los pacientes **16.)** Responder por la seguridad, conservación y aseo del equipo e instrumental de la dependencia **17.)** Solicitar con la debida anticipación los elementos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones **18.)** Informar al supervisor inmediato sobre el desarrollo de sus actividades y novedades que se presenten **19.)** Mantener la debida reserva a comentarios que se emitan durante la consulta **20.)** Informar a los pacientes por vía telefónica en caso de novedad **21.)** Apoyo a las actividades de promoción y prevención en la unidad **22.)** Organizar la logística para la actividad educativa en la unidad **23.)** Revisión y suministro de elementos y apoyo a los odontólogos en los consultorios **24.)** Realizar todos los procedimientos de auxiliar de odontología que se cumplen en la unidad **25.)** Lavado, desinfección y esterilización de todo el instrumental utilizado en el procedimiento **26.)** Entrega de elementos necesarios para la atención de los usuarios **27.)** Participación en la reunión administrativa **28.)** Presentar informes y estadísticas correspondientes a las contractuales realizadas **29.)** Participación en la reunión administrativa mensual. **En cumplimiento al artículo 16 del Decreto 723 del 15 de Abril de 2013**, las siguientes:

Ahora, en lo atinente a la **dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar**, las testigos afirmaron que, las actividades que la demandante debía desarrollar eran asignadas por la Jefe o la Coordinadora de Odontología Pilar Pacheco quien señalaba que venía la indicación de la Coronel Sandra; aunado a ello se encontraba la labor realizada por la supervisión del contrato, que verificaba el cumplimiento de las obligaciones y tareas asignadas, con base en el informe rendido por la accionante así<sup>21</sup>:

<sup>21</sup> Archivos [13, 20](#) del expediente electrónico.





Particularmente, en los documentos se encontró la entrega que se hacía inventariada de instrumental para los turnos la cual debía ser regresada a la del área de odontología<sup>22</sup>:

Bogotá D.C 30 de diciembre 2016

Se entrega instrumental relacionado a continuación del ESPAM UMSOS AREA DE ODONTOLOGIA AL EDIFICIO EDGAR YESID DUARTE VALERO

| GODIGO | ELEMENTO                    | SERIAL | MARCA   | CANTIDAD |
|--------|-----------------------------|--------|---------|----------|
| 391145 | SONDA PERIODONTAL CON MANGO |        | PREMIER | 1        |
| 391146 | SONDA PERIODONTAL CON MANGO |        | PREMIER | 1        |
| 883190 | SONDA PERIODONTAL           |        |         | 1        |
| 883191 | SONDA PERIODONTAL           |        |         | 1        |
| 883192 | SONDA PERIODONTAL           |        |         | 1        |
| 883193 | SONDA PERIODONTAL           |        |         | 1        |
| 883194 | SONDA PERIODONTAL           |        |         | 1        |
| 487797 | SONDA PERIODONTAL           |        |         | 1        |
| 487798 | SONDA PERIODONTAL           |        |         | 1        |
| 487799 | SONDA PERIODONTAL           |        |         | 1        |
| 487800 | SONDA PERIODONTAL           |        |         | 1        |
| 883057 | CANULA DE SUCCION           |        |         | 1        |
| 883058 | CANULA DE SUCCION           |        |         | 1        |
| 883059 | CANULA DE SUCCION           |        |         | 1        |
| 883163 | PINZA ADSON SIN GARRA       |        |         | 1        |
| 883171 | TIJERA DE GINGIVECTOMIA     |        |         | 1        |
| 883969 | PERIOSTOTOMO                |        |         | 1        |
| 882970 | PERIOSTOTOMO                |        |         | 1        |
| 882971 | PERIOSTOTOMO                |        |         | 1        |
| 882993 | PINZA MOSQUITO RECTA        | 110    |         | 1        |
| 883045 | TIJERA CURVA                |        |         | 1        |
| 883046 | TIJERA CURVA                |        |         | 1        |
| 883047 | TIJERA CURVA                |        |         | 1        |

(...)

|         |                     |          |        |     |
|---------|---------------------|----------|--------|-----|
| 487636  | PINZA ALGODONERA    |          | MARTIN | 1   |
| 487637  | PINZA ALGODONERA    |          | MARTIN | 1   |
| 485355  | EXPLORADORES DOBLES |          |        | 1   |
| 485366  | EXPLORADORES DOBLES |          |        | 1   |
| 485367  | EXPLORADORES DOBLES |          |        | 1   |
| 485368  | EXPLORADORES DOBLES |          |        | 1   |
| 485369  | EXPLORADORES DOBLES |          |        | 1   |
| CONTROL | TIJERA PARA PUNTOS  |          |        | 1   |
| CONTROL | TIJERA PUNTOS       |          |        | 1   |
| CONTROL | TIJERA PUNTOS       |          |        | 1   |
| CONTROL | TIJERA PUNTOS       |          |        | 1   |
| 431066  | PINZAS COOL         |          |        | 1   |
| 431066  | PINZAS COOL         |          |        | 1   |
| 882998  | PORTA AGUJAS        |          |        | 1   |
| 489553  | PIEZA DE MANO       | C7202416 | NSK    | 1   |
| 670880  | CONTRA ANGULO       | E5803045 | NSK    | 1   |
| 652531  | MICROMOTOR          | B6Y48602 | NSK    | 1   |
| TOTAL   |                     |          |        | 123 |

LUZ MAYDA TIBAQUIRA CASTAÑEDA

Auxiliar de odontología  
Quien entrega

LEYDI JOHANNA SANCHEZ MERCADO

Patrullera (E) JEFE del área de odontología  
recibe

<sup>22</sup> Pg.207 archivo 3 del expediente electrónico.



Así mismo se destaca dentro de la documental arrimada, un acta de compromiso suscrita por la accionante el día 3 de enero de 2012, así<sup>23</sup>:



A los 03 días del mes de Enero de 2012  
Yo Luz Mayda Tibaquira Castañeda,  
identificado con cédula de ciudadanía número 52477502,  
me comprometo con la Dirección de Sanidad a:

1. Participar en las actividades dentro y fuera del servicio policial, aumentando el bienestar personal, profesional, humanismo y Modelo de Gestión Humana.
2. Materializar el Sistema Ético Policial prestando sus servicios en el marco de honestidad, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común.
3. Construir y ejecutar oportuna y permanentemente con las líneas de mando de la Dirección de Sanidad estrategias para la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.
4. Garantizar que el interés institucional prime sobre los intereses particulares.
5. Realizar oportuno y permanente seguimiento a cada uno de los procedimientos asignados bajo su responsabilidad.
6. Informar al superior inmediato inquietudes, inconformidades o dudas con respecto a su labor asignada.
7. Portar con decoro, pulcritud y respeto el uniforme de acuerdo al reglamento establecido por las directivas Institucionales.
8. Asistir puntualmente a cada una de las formaciones, servicios y turnos establecidos en la Dirección de Sanidad.
9. Tener adecuada actitud y disponibilidad en cada una de las funciones establecidas.
10. Cumplir a cabalidad con las estrategias establecidas que fomenten la cultura institucional en sus diferentes focos.
11. Propiciar un adecuado clima laboral en las diferentes áreas que constituyen la Dirección de Sanidad.
12. En caso de no querer laborar en la Dirección de Sanidad manifiéstelo a sus Superiores.

El Suscrito

CR. William Javier Guevara Meyer  
Subdirector de Sanidad

Es necesario, referir que la accionante ante varios procesos de vinculación adelantados por la entidad, presentó su hoja de vida a consideración de sus superiores, para efectos de ser nombrada en provisionalidad en la entidad, considerando además su antigüedad en el servicio<sup>24</sup>:

<sup>23</sup> Pg.216 archivo 3 del expediente electrónico.

<sup>24</sup> Pg.211 y 214 archivo 3 del expediente electrónico.



Bogotá, 08 DE Octubre de 2014



Señor Coronel  
HERNAN ALEJANDRO BUSTAMANTE  
Director de Sanidad  
Policía Nacional de Colombia  
Ciudad

Asunto : Solicitud de Nombramiento Provisional

Cordial saludo

Respetuosamente y de manera atenta, me permito informarle al señor Coronel, que desde hace aproximadamente seis (6) años y cuatro meses estoy prestando mis servicios como auxiliar de odontología en la Seccional de Sanidad de la Bogotá, mediante contrato de prestación de servicios y en la actualidad me encuentro laborando en la Unidad de Salud Oral del Sur, donde es de resaltar que hasta el momento he cumplido con responsabilidad el compromiso institucional con todos mis servicios no siendo objeto de llamados de atención.

Por lo anterior de manera respetuosa, le solicito al señor Coronel, me tenga en cuenta para que sea postulada en el proceso de nombramiento, ya que es mi deseo vincularme a la Dirección de Sanidad, debido a que quiero seguir aportando mis conocimientos y servicios a tan prestigiosa institución debido a que cumplo con todos los requisitos exigidos para tal fin.

Le agradezco de antemano la atención y colaboración prestada a la presente.

Atentamente,

  
LUZ MAYDA TIBAQUIRA CASTAÑEDA  
CC. 52.477.502 de Bogotá.  
Auxiliar de Odontología.  
ESPAM Unidad Médica Salud Oral del Sur  
Dirección: calle 56h sur # 98C- 30.  
Teléfono: 7289982

Sumado a lo anterior, es claro que, como lo señala la Recomendación Internacional del Trabajo No. 198, sobre la relación de trabajo, adoptada por la OIT en 2006, citada líneas atrás, la demandante **fue integrada en la organización**, tan es así que, desplegó actuaciones propias de un trabajador de planta y que distan mucho de ser ejercidas por un contratista que desarrolla su objeto contractual con autonomía, las cuales fueron atendidas por la entidad como si fuese un empleador; incluso la testigo afirmó que cuestiones como el cumplimiento de horario y actividades eran verificadas con pase de revista por parte de la jefe de departamento.

Aunado a lo anterior, de conformidad con las pruebas documentales y la testimonial recaudada – compañera de trabajo y odontóloga que trabajaron con la demandante, se tiene aún más acreditada la subordinación, toda vez que se encuentran los soportes de los informes rendidos y que tanto Ana Patricia Sarmiento Casas como Jenny Alexandra Gil Hernández, refirieron recurrentemente que la prestación de los servicios contratados se realizaba de manera personal y con el uso de los insumos y materiales que les suministraba la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, sumado a que la demandante le fue entregado un carné de la institución que la identificaba para su ingreso y acceso a las instalaciones, recibiendo las indicaciones para el adelantamiento de sus funciones, lo que coincidió con la declaración rendida por la demandante sobre la prestación personal del servicio y la dirección de las actividades por ella adelantadas.

Bajo ese derrotero, es dable concluir que, los contratos celebrados por **la Administración con la demandante** entre el 04 de junio de 2008 al 01 de mayo de 2019 **fueron utilizados para encubrir la existencia de una verdadera relación**



**laboral personal, subordinada y dependiente**, pues se estableció que la contratista desempeñó labores en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público de planta que fuera **auxiliar de servicios código 6-1 grado 08**. No se trató de actividades **ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional**, de ahí que indudablemente lo que se presentó fue una relación laboral.

Entonces, desvirtuado el contrato de prestación de servicios, se impone el reconocimiento de las **prestaciones sociales**<sup>25</sup> generadas, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra, que esa relación laboral que se ocultó bajo el manto de un contrato de prestación de servicios; ello, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de los derechos en materia laboral, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 53 de la Constitución Política.

#### 4.4. De la prescripción extintiva del derecho

Este fenómeno jurídico opera por la inactividad del titular del derecho dentro de los tres (3) años siguientes a la terminación del último contrato de prestación de servicios y para su declaratoria deben tenerse en cuenta las reglas previstas por el Consejo de Estado en las sentencias de unificación del 25 de agosto de 2016 y del 9 de septiembre de 2021, citadas en precedencia, que como se mencionó establecieron que había de entenderse por *<<interrupción>>* o *<<solución de continuidad>>* *<<un período de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios>>*.

Para resolver este aspecto, el Juzgado procedió a efectuar una revisión acerca de los días de suspensión entre uno y otro contrato, de acuerdo con el material probatorio arrimado al plenario y con la relación de contratos efectuada en el acápite denominado *<<prestación personal del servicio>>* de esta sentencia y encontró que, pese a que fueron múltiples los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes (alrededor de 14 más las adiciones), y que, la duración de cada uno de ellos fue relativamente corta, pues ninguno superó los 12 meses de duración, lo cierto es que, entre uno y otro no hubo una suspensión considerable, solo en una ocasión se trató de 22 días calendario (respecto de la adición al contrato No. 81-7-20523-17 que finalizó el 10 de septiembre de 2018<sup>26</sup> con el No. 81-7-20417-18 que tuvo inicio el 02 de octubre de 2018<sup>27</sup>), por lo que no hubo solución de continuidad y, por tanto, no se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción.

---

<sup>25</sup> Así lo ordenó el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, citada líneas atrás.

<sup>26</sup> [Pg.239-241 arch.3](#),18 del expediente electrónico.

<sup>27</sup> [Pg.198-202 arch.3](#),10, 17 del expediente electrónico.



#### 4.5. De la declaración de nulidad y el restablecimiento del derecho

Como corolario de lo anterior, se procederá a declarar no probadas las excepciones propuestas de legalidad del acto administrativo e inexistencia de vicio de nulidad y en consecuencia se dispondrá la nulidad de los actos administrativos acusados y, a título de restablecimiento del derecho<sup>28</sup>, se ordenará el reconocimiento y pago en favor de la demandante de:

Las prestaciones sociales devengadas por un **auxiliar de servicios código 6-1 grado 08**, entre el **04 de junio de 2008 al 01 de mayo de 2019**, salvo los periodos de interrupción, para ello la entidad deberá **comparar** lo devengado por la demandante como honorarios y lo devengado por concepto de asignación básica del **auxiliar de servicios código 6-1 grado 08** y tomar lo que resulte más favorable a la señora **Luz Mayda Tibaquira Castañeda**, es decir, que si los honorarios son superiores a la asignación básica de un **auxiliar de servicios código 6-1 grado 08** liquidará con fundamento en ellos, pero, si es al contrario tomará como base ésta última.

Teniendo en cuenta que la demandante solicitó en las pretensiones de la demanda que se declare la existencia de la relación laboral hasta el 02 de mayo de 2019, lo cierto es que fue del **04 de junio de 2008 al 02 de mayo de 2019**, lo que verificó el Despacho que fue acreditado, por lo que, éstas serán las fechas que se tendrán en cuenta para el restablecimiento del derecho.

Tomar el ingreso base de cotización de la demandante (honorarios pactados) mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar al sistema integral de seguridad social en pensiones conforme a lo cotizado por un auxiliar de servicios código 6-1 grado 08, la entidad deberá cotizar la suma faltante solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, para lo cual se tendrán en cuenta las que la demandante acreditó como cotizaciones que realizó durante su vínculo contractual y, en caso de no haberlas hecho o existir diferencias en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le correspondía como trabajador<sup>29</sup>, por **el período efectivamente trabajado** entre el 04 de junio de 2008 al 01 de mayo de 2019, esto es, sin tener en cuenta las interrupciones.

El tiempo efectivamente laborado por la accionante se computará para efectos pensionales, salvo sus interrupciones, en consonancia con la tesis planteada por el Consejo

---

<sup>28</sup> Se ordena a título de restablecimiento del derecho y no a título indemnizatorio de acuerdo a la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 25 de agosto de 2016, proferida por el consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001.

<sup>29</sup> Así lo explicó el Consejo de Estado en sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 2016, con ponencia del consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001.



de Estado en la ya citada sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, según la cual los aportes para pensión son imprescriptibles.

**Frente a las pretensiones encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías y la indemnización moratoria prevista en la Ley 244 de 1995** el Despacho no accederá a ellas, toda vez que este derecho solo se predica del vínculo laboral formal que para el caso de los empleados públicos se materializa en la relación legal y reglamentaria, circunstancia que no se configura al declararse la existencia del contrato realidad y, porque, además, solo con la firmeza de esta decisión se tiene certeza acerca de los derechos reclamados. Así lo explicó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>30</sup>.

Igualmente, **no se accede a la devolución del importe** pagado por la demandante para **salud, pensión y riesgos labores**, bajo los lineamientos señalados por el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, que lo consideró improcedente por tratarse de aportes obligatorios.

Igualmente, **no se accede a la pretensión de reintegro de las sumas pagadas por la demandante a la Caja de Compensación** bajo los lineamientos señalados por el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, que lo consideró improcedente por tratarse de aportes de naturaleza parafiscal.

En lo que respecta a la pretensión encaminada a **obtener el reintegro del valor descontado por concepto de pólizas** el Despacho **no accede a este petitum**, toda vez que dichos descuentos tuvieron su fuente en la relación contractual de la demandante con la demandada; adicionalmente, demostrar la existencia de la relación laboral trae como restablecimiento del derecho el reconocimiento y pago de prestaciones en las mismas condiciones de los empleados de planta, pero no la devolución de sumas pagadas con ocasión de la celebración del contrato<sup>31</sup>.

**Tampoco se accederá a las pretensiones** encaminadas a **obtener el reconocimiento y pago de las diferencias salariales y salarios sin pagar e indemnización por perjuicios morales**, reclamadas por la demandante y que entiende el Despacho se dirigen a obtener en su favor las diferencias entre lo pactado por honorarios en los contratos de prestación de servicios y lo devengado por concepto de asignación básica con su par de planta, toda vez que, como lo ha dicho el Consejo de Estado de tiempo atrás, aceptar la existencia del contrato realidad también implica aceptar como

---

<sup>30</sup> Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 11 de mayo de 2016, con ponencia del magistrado Luis Gilberto Ortega Ortégón, dentro del proceso No. 25000234200020130647300

<sup>31</sup> Consejo de Estado, sentencia del 13 de mayo de 2015, consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez, proceso No. 68001233100020090063601.



válido el pacto que las partes hicieron respecto de la remuneración<sup>32</sup>

#### 4.6. Indexación

Para efectos de actualizar las sumas adeudadas al actor, la entidad accionada debe dar aplicación a lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, así como a la siguiente fórmula, que ha admitido la jurisprudencia del Consejo de Estado:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el beneficiario desde el momento en que se originó la obligación, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada asignación básica, comenzando por la primera que se dejó de devengar y para las demás teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

#### 4.7. Condena en costas

Finalmente, y comoquiera que, de conformidad con el artículo 188 del CPACA<sup>9</sup>, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, pasa el Despacho a pronunciarse.

Para ello se advierte que, si bien, en el presente asunto la parte vencida es el extremo pasivo y la parte actora solicitó que fuese condenada en costas, lo cierto es que, de conformidad con el inciso 2° del artículo 367 del CGP<sup>33</sup> y el numeral 8° del artículo 365<sup>34</sup> del mismo estatuto, estas deben ser tasadas y liquidadas de acuerdo con criterios **verificables** y solo habrá lugar a ellas **cuando aparezcan causadas y en la medida**

<sup>32</sup> Sección Segunda, Subsección A, sentencia proferida el 7 de noviembre de 2018, con ponencia del consejero Gabriel Valbuena Hernández, dentro del proceso No. 66001233300020130008801.

<sup>33</sup> <<Artículo 361. Composición Las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes>>.

<sup>34</sup> Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

(...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación>>.



**de su comprobación**, y en el presente asunto, la parte interesada no demostró su causación, por lo que, no se accederá a ellas.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado, por ejemplo, en la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2022<sup>35</sup>, en la cual no condenó en costas, por las siguientes razones:

*<<No procede la condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”, requisito que no se cumple en este asunto>>.*

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** no configuradas las excepciones de **Legalidad del acto administrativo, Inexistencia de vicio de nulidad y prescripción**, de conformidad con las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad del Oficio No. S-2020- 429203 – MEBOG /RASESGRUCO 29.25 de fecha 03 de diciembre de 2020, por medio del cual la Entidad demandada negó el reconocimiento del vínculo laboral y pago de emolumentos salariales, prestaciones, y demás acreencias laborales que de allí se derivan, conforme a las consideraciones expuestas.

**TERCERO:** Como consecuencia de la declaración de nulidad y, a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la **NACIÓN — MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL — POLICÍA NACIONAL**, a reconocer y pagar en favor de **Luz Mayda Tibaquira Castañeda**, identificada con C.C. No.52.477.502 de Bogotá:

1. La totalidad de prestaciones sociales devengadas por un **auxiliar de servicios código 6-1 grado 08** para el periodo efectivamente trabajado entre el **04 de junio de 2008 al 01 de mayo de 2019**, salvo los periodos de interrupción, para ello la entidad deberá **comparar** lo devengado por la demandante como honorarios y lo devengado por concepto de asignación básica del **auxiliar de servicios código 6-1**

---

<sup>35</sup> Sentencia proferida por la Sección Cuarta, con ponencia del consejero Milton Chaves García, dentro del proceso con radicado No. 73001233300020190037301.



**grado 08** y tomar lo que resulte más favorable a Luz Mayda Tibaquirá Castañeda, es decir, que si los honorarios son superiores a la asignación básica del **auxiliar de servicios código 6-1 grado 08** liquidará con fundamento en ellos, pero, si es al contrario tomará como base ésta última.

2. Tomar el ingreso base de cotización de la demandante (honorarios pactados) mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar al sistema integral de seguridad social en pensiones conforme a lo cotizado por un auxiliar de servicios código 6-1 grado 08, la entidad deberá cotizar la suma faltante solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, para lo cual se tendrán en cuenta lo que la demandante acreditó como cotizaciones que realizó durante su vínculo contractual y, en caso de no haberlas hecho o existir diferencias en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le correspondía como trabajador<sup>36</sup>, por **el período efectivamente trabajado** entre el 04 de junio de 2008 al 01 de mayo de 2019, esto es, sin tener en cuenta las interrupciones.

**CUARTO:** Las sumas que resulten a favor de la parte actora deberán ser indexadas con la fórmula consignada en la parte motiva de esta sentencia. **DÉSE CUMPLIMIENTO** a la presente providencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 187 a 195 del CPACA.

**QUINTO: DECLARAR** que el tiempo laborado por la demandante, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios desde el **04 de junio de 2008 al 01 de mayo de 2019** se computará para efectos pensionales, salvo sus interrupciones.

**SEXTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**SÉPTIMO: SIN CONDENAS EN COSTAS en esta instancia**, por lo señalado en la parte considerativa.

**OCTAVO: REMITIR** copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos: [luzmaytc78@hotmail.com](mailto:luzmaytc78@hotmail.com); [nestorsolucionesjuridicas@gmail.com](mailto:nestorsolucionesjuridicas@gmail.com); [disan.asjur-judicial@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-judicial@policia.gov.co); [disan.asjur-tuj@policia.gov.co](mailto:disan.asjur-tuj@policia.gov.co); [vivianj.bserrato@correo.policia.gov.co](mailto:vivianj.bserrato@correo.policia.gov.co); [raul.casasc@correo.policia.gov.co](mailto:raul.casasc@correo.policia.gov.co);

**NOVENO:** Ejecutoriada la presente providencia **ARCHIVAR** el expediente, previas las

---

<sup>36</sup> Así lo explicó el Consejo de Estado en sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 2016, con ponencia del consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001.



constancias de rigor.

**DÉCIMO:** Esta providencia **DEBE** incorporarse al expediente digitalizado, organizado en OneDrive, ordenando alimentar simultáneamente el sistema de información de Justicia Siglo XXI y el de la Rama Judicial Web.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA CECILIA PIZARRO TOLEDO**  
**JUEZ**

NBM