



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

Bogotá D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

<b>Radicado</b>	<b>11001-33-35-009-2021-00131-00</b>
<b>Naturaleza</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>
<b>Demandante</b>	<b>Bibiana María Robles Cárdenas</b>
<b>Demandado</b>	<b>Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.</b>

***Tema: Contrato realidad***

**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 causales de nulidad, el Juzgado dicta la sentencia correspondiente, según los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011 y conforme esta motivación.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1. La demanda y su contestación**

**2.1.1. Pretensiones**

La señora Bibiana **María Robles Cárdenas**, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral presentó demanda contra la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E., con el fin de que se declare la nulidad del Oficio No. 20191100357021 del 03 de diciembre de 2019, mediante el cual la jefe de la Oficina



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

Asesora Jurídica de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E., le negó el pago de las acreencias laborales derivadas de la existencia de un contrato de trabajo realidad entre ella y la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E., por el periodo comprendido entre el 04 de agosto de 2011 al 09 de noviembre de 2018.

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

**i)** la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago del mayor salario una vez imputados todos los factores salariales dejados de pagar, durante el periodo de la relación laboral, en el cargo de Auxiliar Administrativa.

**ii)** la demandante tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca y pague el valor equivalente a la prima semestral a que tiene derecho por los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

**iii)** la demandante tiene derecho a que la Entidad demandada le reconozca y pague el valor equivalente a la prima de navidad desde agosto de 2011 hasta noviembre de 2018.

**iv)** la demandante tiene derecho a que la Entidad demandada le reconozca y pague el valor equivalente a la prima de antigüedad desde agosto de 2011 hasta noviembre de 2018.

**v)** la demandante tiene derecho a que la Entidad demandada le reconozca y pague el valor equivalente al reconocimiento en dinero de vacaciones causadas, desde agosto de 2011 hasta noviembre de 2018.

**vi)** la demandante tiene derecho a que la Entidad demandada le reconozca y pague el valor equivalente a la prima de vacaciones, desde agosto de 2011 hasta noviembre de 2018.

**vii)** la demandante tiene derecho a que la Entidad demandada le reconozca y pague el valor equivalente a la Bonificación por Servicios Prestados y de Recreación, desde agosto de 2011 hasta noviembre de 2018.



**viii)** la demandante tiene derecho a que la Entidad demandada le reconozca y pague el valor equivalente al Auxilio de Cesantías y los intereses, desde agosto de 2011 hasta noviembre de 2018.

**ix)** la demandante tiene derecho a que la Entidad demandada le reconozca y pague el valor correspondiente a recargos por horas laboradas nocturnas, en dominicales y festivos trabajados y causados desde agosto de 2011 hasta noviembre de 2018, certificados con las planillas y cronogramas de actividades del hospital.

**x)** la demandante tiene derecho a que la Entidad demandada le reconozca y paguen las demás prestaciones y prerrogativas, surgidas de la relación laboral que perciben los empleados de planta, desde agosto de 2011 hasta noviembre de 2018, certificados con las planillas y cronogramas de actividades del hospital.

**xi)** la entidad demandada pague a la demandante la indemnización contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y el artículo 2 de la Ley 244 de 1990, por no haber efectuado las consignaciones de las cesantías, ni sus intereses;

**xii)** La entidad demandada debe pagar costas y agencias en derecho, a la demandante y debe dar cumplimiento a los artículos 189 y 192 del CPACA;

### **2.1.2. Hechos relevantes**

Los hechos son los siguientes:

**2.1.2.1.** La demandante laboró de manera ininterrumpida para la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E., en el cargo de **auxiliar administrativa**, desde el 04 de agosto de 2011 al 09 de noviembre de 2018, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios.

**2.1.2.2.** Las labores desarrolladas por la demandante durante todo el tiempo servido a la demandada son análogos a las del cargo de Auxiliar Administrativo código 207 grado 14.



**2.1.2.3.** La demandante laboró todo el tiempo con subordinación y dependencia como quiera que cumplía horarios y recibía ordenes e instrucciones de las directivas de la Institución en las mismas condiciones de los empleados de planta de la entidad.

**2.1.2.4.** El horario de trabajo que debía cumplir la demandante en la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E., era de 07:00 a.m. a 04:00 p.m.

**2.1.2.5.** La demandante durante su relación laboral con la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente, laboró horas en dominicales y festivos que no fueron reconocidas ni pagadas con el correspondiente recargo de conformidad con la planilla de cronograma obrante en la base de datos de la entidad demandada.

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

Como normas violadas se citan en la demanda los siguientes:

- ✓ Artículos 13, 25, 48, 53, 121 y 125 de la Constitución Política;
- ✓ Artículo 32 de la Ley 80 de 1993,
- ✓ Decreto 2400 de 1968 (Reglamentado por el decreto 1950 de 1973), y el decreto 2127 de 1945, artículo 33 del Decreto 1042 de 1978
- ✓ Ley 6 de 1945, ley 10 de 1990, Artículo 2 de la ley 269 de 1996, ley 245 de 1995 artículo 2, ley 100 de 1993 artículos 15,17,18, 20, 23,128,157, 161 y 204, Artículos 23, 24 y 65 del Código Sustantivo del Trabajo.

Entorno al concepto de violación indicó que como quiera que la demandada dentro del acto administrativo pedido en nulidad se afinca en el numeral 3 del artículo 32 de la norma en cita para sustentar la legalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos con mi representada, es de anotar, que esta normativa solamente los autoriza cuando las actividades de administración o funcionamiento de la entidad “no puedan realizarse con personal de planta” y con un ingrediente de temporalidad, esto para evitar que al mismo tiempo personal de planta y contratistas realicen idénticas labores en igualdad de condiciones, pero con tratamientos laborales distintos en desmedro de los contratistas, criterio este, deprecado por la Corte Constitucional.



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

Resalta que existe una violación por vía directa de los Artículos 23 y 24 del Código Sustantivo del Trabajo, basándose en que la demandada al mantener con la demandante las circunstancias anotadas en los hechos de la demanda, con el fin de desconocerle legítimas prerrogativas económicas y prestacionales que surgen de la verdadera relación laboral que asiste a la demandante, toda vez que la prestación de sus servicios laborales en todo el largo tiempo, se dio con los tres elementos esenciales enunciados en las normas citadas.

Establece que el contrato de prestación de servicios no puede constituirse en un instrumento para desconocer los derechos laborales y conforme a ello, en aras de hacer triunfar la relación laboral sobre las formas que pretendan ocultarla, es dable acudir al artículo 53 de la Carta Política, que contempla la primacía de la realidad sobre las formalidades.

Por otro lado, citó varias sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, que deponen una línea de criterio traducida en que sin conferirle la calidad de empleado público al contratista, siempre que se comprueben los otros elementos de la relación de trabajo- la prestación del servicio y la remuneración-.

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

La Entidad demandada en su escrito de contestación solicitó se nieguen todas y cada una de las pretensiones de la demanda; y se refirió frente a cada uno de los hechos del líbello inicial.

Como fundamentos de derecho, precisó que, para abordar el presente caso, será necesario plantear su estudio desde dos ópticas a saber: 1) La celebración de los contratos de prestación de servicios dentro de las E.S.E. y, 2) la aplicación del principio pacta sunt servanda (art. 1602, C.C.).

Con relación al primer punto establece que es claro que, los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que celebran las Entidades Estatales se encuentran regulados por la Ley 80 de 1993, siendo una modalidad de contrato estatal actualmente vigente en nuestro ordenamiento jurídico, estos surgen como una alternativa para contratar con personas naturales o jurídicas la ejecución de ciertas actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de una



entidad pública siempre que tales actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en la entidad o en el caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores, así lo señala el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Asimismo, refirió que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-154 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara, establece que los contratos de prestación de servicios, gozan de ciertas características, manifestando dicha corporación que el contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la Entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, por lo cual se establecen características tales como la prestación de un servicio que versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada material, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. Igualmente, la contratista gozará de autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico.

Por otra parte, resulta precisó que evidente la suscripción de los contratos de prestación de servicios no obedeció a la mala fe de la entidad en desconocer aquellas prerrogativas que por ley les corresponden a empleados de carrera administrativa, sino a la atención de una necesidad básica y en aras de prevalecer el interés general.

De igual forma indicó que frente a la reclamación del pago de las prestaciones sociales durante el lapso conformado, como manifestación principal tenemos que no hay lugar al reconocimiento de dichas prestaciones por las razones jurídicas expuesta anteriormente. No obstante, cabe citar en aras de fundamentar la excepción más adelante invocada, lo manifestado por la ley y el Consejo de Estado frente a la prescripción de dichos derechos.

Así las cosas, y con relación al principio reconocido como "*pacta sunt servanda*" (el contrato es ley para las partes) frente a este caso, tenemos que a la contratista le era exigible cumplir con las obligaciones contractuales y por ende, recibir a título de honorarios una contraprestación económica, que, todos los contratos fueron debidamente liquidados conforme a lo dispuesto en el contrato y en la ley sin que en



Rad. No. 11001333500920210013100  
Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas  
Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

ninguna de estas actas, la contratista advirtiera a la de su intención de alegar prestaciones sociales y acreencias laborales.

Finalmente propuso como excepciones indebido agotamiento del requisito de prejudicialidad, cobro de lo no debido, inexistencia del derecho y de la obligación, ausencia del vínculo de carácter laboral, prescripción, la demandante es parcialmente coautora; legalidad de los contratos suscritos entre las partes e innominada.

## **2.2. Actuación procesal.**

La demanda fue radicada el 05 de mayo de 2021, y repartida a esta sede judicial el mismo día; mediante proveído del 15 de junio de 2021, se inadmite la demanda y se ordena subsanar, a fin de que se corrigiera. Mediante proveído del 03 de mayo de 2022, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia fue admitido.

Posteriormente, mediante auto del 12 de mayo de 2023 se tuvo por contestada la demanda y se fijó fecha y hora para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante audiencia inicial instalada el 14 de junio de 2023, se declaró que las excepciones presentadas eran mixtas y se resolverían en la sentencia; se fijó el litigio y se dispuso el decreto y práctica de pruebas documentales, testimoniales e interrogatorio de parte.

El recaudo del material probatorio tuvo lugar en la diligencia del 31 de agosto de 2023, donde se recibieron dos testimonios y con la facultad que establece el artículo 212 del Código General del proceso se limitaron los testimonios a 2, por tanto, no se recibió el tercer testimonio; también se recibió el interrogatorio de parte; y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público, para que, si así lo quería, emitiera su concepto.

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



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

En el término concedido por el Despacho, la parte actora y la entidad demandada presentaron su escrito de alegaciones; mientras que el agente del ministerio público no emitió concepto alguno.

### **2.2.2. Alegatos de la parte actora.**

El apoderado de la señora **Bibiana María Robles Cárdenas**, en su escrito de alegaciones finales manifestó que el sólo hecho indicador de que la demandante desarrollara sus actividades laborales durante 7 años y 3 meses al servicio de la Subred Centro Oriente, realizando ininterrumpidamente funciones de auxiliar administrativa, que son propias o inherentes al objeto social de la entidad, prueba la relación laboral de carácter permanente.

También dijo que se probaron los elementos reclamados por la jurisprudencia referidos a la subordinación, dependencia y continuidad en la prestación personal del servicio con que prestó esas actividades laborales y la retribución por ellos, que se encuentran probados en virtud de los testimonios vertidos en la audiencia de pruebas por Tobías Fernando Díaz y Henry Reyes Penagos quienes acreditaron en lo fundamental al tema de prueba, que la accionante tenía jefes y que recibía órdenes e instrucciones de ellos, en su caso los líderes del centro de atención, cumplía horarios de 7 am a 4 pm en igualdad de condiciones a los demás empleados, que carecía de plena autonomía en sus funciones, que la institución le proveía los elementos de trabajo y que recibía una retribución económica mensual de la demandada.

Además, reiteró los fundamentos jurídicos y jurisprudenciales expuestos en la demanda.

Finalmente, precisa que con fundamento en todo lo expuesto, solicita se acceda a las peticiones incoadas de nulidad del acto administrativo como al reconocimiento y pago de las prestaciones y demás acreencias puntualizadas en la demanda a título de restablecimiento del derecho.

### **2.2.3. Alegatos de la entidad demandada**

La entidad demandada a través de su apoderado, precisó que dentro del plenario figuran plenas pruebas que demuestran como la señora Robles Cárdenas fue



Rad. No. 110013335009**20210013100**

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

autónoma en el ejercicio de sus actividades y como, los testigos escuchados no pueden representar mayor soporte a las pretensiones de la demanda toda vez que, se limitaron a indicar que la demandante se encontraba subordinada sin hacer referencia al cómo se dio tal relación de subordinación, es más, resulta evidente cómo los testigos fueron dubitativos y claramente confunden el concepto de orden como indicación con el concepto de orden propia de una relación de dependencia y/o subordinación; así, con el objeto de resumir lo que en mi criterio constituye la legalidad de los actos demandados, es necesario realizar un estudio juicioso de las disposiciones legales que, en mi sentir, son determinantes para absolver a la entidad demandada y por ende, declarar la legalidad del acto administrativo demandado que negó el reconocimiento y pago de acreencias laborales a la demandada

Adujo que, revisado el expediente contractual se observa cómo la demandante, esto es, la señora BIBIANA MARIA ROBLES CARDENAS no realizó funciones misionales de la entidad o, equiparables a las funciones del personal de planta, por cuanto, su actividad estuvo dirigida al desarrollo de actividades de apoyo en su condición de técnica en estadística en salud, del cual, no se pudo acreditar más allá de las manifestaciones realizadas por los testigos (que sea por demás indicar no suplen la carga probatoria de esta manifestación) como empleo de planta; por ello manifiesta que existe Falta de prueba respecto del elemento configurativo de subordinación (elemento estructural para la configuración del contrato realidad).

Precisa que, en relación con las manifestaciones realizadas por los testigos en el presente proceso se tiene por ejemplo, cómo el señor Tobías Fernando Díaz aun cuando manifestó que, la demandante estaba sujeta a órdenes de parte de sus jefes y superiores, su principal indicación fue que no estuvo presente cuando a la demandante se le daban órdenes e instrucciones (minuto 58 del récord o minuto de la grabación que transcurría a las 10:18 a.m.); por su parte, el testigo Henry Reyes Penagos pese a expresar que le consta que la demandante recibía órdenes, aseguró pocos minutos después que *“No sabe cómo se manejaban sus actividades”*, adicional a la manifestación realizada cerca de finalizar el testimonio de cómo *“ella era autónoma”*.

Por último y no menos importante, vale la pena mencionar que en el presente proceso no se logró probar la subordinación y con ello, desvirtuar la legalidad del acto acusado, así las cosas y para efectos prácticos, el apoderado resaltó que las



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

manifestaciones realizadas tanto por el demandante, así como por el apoderado de la contraparte en su escrito de demanda no resultan ser más que una mera especulación en cuanto a la subordinación, como ya se dijo, no existe prueba de ello - del mismo modo, esta condición responde al cumplimiento de unas obligaciones contractuales propias, pues no puede entonces la entidad, someter al arbitrio de la contratista cuando se requiere o no un servicio propio de su rol.

Finalmente concluye que no es procedente la nulidad del acto acusado, en tanto que, no le asiste derecho a la demandante de reclamar prestaciones sociales y acreencias laborales; que el tipo de contratación es legalmente permitido en la normatividad colombiana, que su contratación obedeció a la ejecución de un convenio suscrito con la Secretaría Distrital de Salud, por ende, no es de la naturaleza de la entidad y que el mismo no da lugar a la subordinación configurativa de una relación laboral conforme se analizó; por lo anterior, solicitó abstenerse de emitir condena alguna así como insistió en que se tuvieran en cuenta todos los argumentos expuestos en la contestación de demanda.

#### **2.2.4. Concepto del Ministerio Público**

El Procurador delegado ante este despacho judicial no emitió concepto.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Problema jurídico**

De conformidad con la fijación del litigio planteada en audiencia inicial del 14 de junio de 2023, el problema jurídico se contrae a determinar:

Si hay lugar a declarar la nulidad del oficio No. 20191100357021 del 03 de diciembre de 2019, por medio del cual la entidad demandada negó la existencia de una relación laboral, por el periodo comprendido entre 04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018?

En caso afirmativo se debe determinar si hay lugar al reconocimiento y pago de las diferencias salariales entre los servicios remunerados por prestación de servicios y los salarios pagados a un Auxiliar Administrativo – Auxiliar de Estadística (o cargo equivalente al desempeñado por la demandante), así como las prestaciones sociales,



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

tales como cesantías, intereses a las cesantías, prima de carácter legal, esto es, de junio y diciembre, prima de navidad, prima de vacaciones, la compensación en dinero de las vacaciones y todas las demás que se solicitan en el líbello inicial.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: **(i)** La diferencia entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral, **(ii)** Generalidades del Contrato realidad, **(iii)** De la relación de coordinación en los contratos de prestación de servicios, **(iv)** La prescripción extintiva de los derechos derivados de la vinculación laboral como realidad y **(v)** Caso concreto.

### **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 y el H. Consejo de Estado<sup>1</sup> no puede constituirse en un instrumento para desconocer los derechos laborales.

---

<sup>1</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.



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.

Cuando existe un contrato de prestación de servicios entre un particular y una entidad pública y se acredita la existencia de tres elementos propios de todo contrato de trabajo —subordinación, prestación personal del servicio y remuneración—, surge el derecho a reconocer 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 cuando la función de administración no la realicen personas de la planta de la entidad oficial contratante o por la necesidad de conocimientos especializados, pudiendo desvirtuarse al demostrarse la subordinación continuada, caso en el que surge el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista aplicando el 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 las condiciones bajo las cuales se prestaron los servicios, para esclarecer bajo el análisis probatorio pertinente, la naturaleza de la relación existente entre las partes, para no adoptar conceptos que 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 ejecutarlo personalmente 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 bloque de constitucionalidad y aunque las recomendaciones de la OIT no tienen el mismo efecto vinculante que podría tener un convenio ratificado por el Estado colombiano, deben considerarse 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>2</sup> el Consejo de Estado explicó que la *subordinación* es el elemento determinante que distingue la relación laboral de las

---

<sup>2</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.



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**.

La misma corporación ha señalado que se constituye una relación contractual, que se rige por la Ley 80 de 1993 cuando: se pacta la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública; **el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada**; 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, se restringirá a aquellos casos en que la entidad pública requiera adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que exceden temporalmente su capacidad organizativa y funcional; porque, si contrata por prestación de servicios, quienes deben desempeñar las mismas funciones asignadas a los demás servidores públicos, se desdibuja esa relación contractual.



Ahora bien, cuando el demandante logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, se debe realizar el reconocimiento de las prestaciones sociales generadas, producto de la 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>3</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>4</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 a 3 años<sup>5</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

---

<sup>3</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>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 6 de marzo de 2008. Expediente No. 2152-06. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 9 de abril de 2014. Expediente No. 131-13. Consejero Ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.



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>6</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>7</sup> específicamente en lo que atañe a los siguientes aspectos: (i) la prescripción de los derechos laborales reclamados <sup>8</sup> y (ii) el ingreso base que ha de tenerse en cuenta para la liquidación de las prestaciones a que haya lugar<sup>9</sup>.

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

*<<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>*

*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.*

*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.*

*iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter*

---

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

7 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.

8 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.

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



*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 el 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”. Empero en esa providencia no se estableció el término para determinar la pérdida de la solución de continuidad.

El consejero William Hernández Gómez consideró en su aclaración de voto que para



el requisito de continuidad es dable precisar que tal lapso encuentra referencia en el artículo 10 del Decreto 1045 de 1978, que 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>10</sup>.

Posteriormente, sobre el tema se dijo lo siguiente<sup>11</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 transcurrido 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*

---

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

11 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.



*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 concluir que, pese a la interrupción no se configura la prescripción de los derechos que se puedan derivar de cada vínculo.
3. Finalmente, consideró 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 previamente precisado, se analizará el caso concreto y el examen probatorio correspondiente.

### **3.6. Del caso concreto**

#### **3.6.1. Excepción Indebido Agotamiento del Requisito de Prejudicialidad**

Previo al estudio de fondo del asunto, procede el Despacho a resolver esta excepción presentada por el apoderado de la entidad demandada, en su escrito de contestación, en la que manifestó: “*Considerando que, en el presente caso se pretende la nulidad de un acto administrativo expedido por la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. y de carácter particular, de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo, el apoderado de la parte actora debió presentar previo a radicar la demanda, solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General para que se diera cumplimiento a lo previsto en la ley 640 referente a la audiencia de conciliación previa, no obstante, revisado el expediente no se observa que se haya agotado en debida forma dicho requisito*”.



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

## **DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL MEDIO DE CONTROL.**

Al tenor del artículo 161-1 del CPACA, “*cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho*” entre otras.

El propósito de tal requerimiento, al igual que lo ha venido siendo desde la ley 640 de 2001, para no ir más atrás, es el de descongestionar; y conforme al precedente jurisprudencial **salvo aquellos asuntos donde se debatan derechos ciertos e indiscutibles**, en los demás temas es imperativo intentar conciliar las pretensiones ante el Agente del Ministerio Público delegado para tales efectos por la Procuraduría General de la Nación, circunstancia que en voces del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa, no vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia.

Aunado a lo anterior, y respecto de los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia Contencioso Administrativa, el decreto 1069 de 2015, que compiló entre otras disposiciones el Decreto 1716 de 2009, en su artículo 2.2.4.3.1.1.2. Señala:

*ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.2. Modificado por el Art. 1º, Decreto Nacional 1167 de 2016. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.*

No obstante, el párrafo 2º del artículo 2º del Decreto en cita, advirtió que se debe velar por los derechos ciertos e indiscutibles y aquellos mínimos e intransigibles; en otras palabras, los derechos de esta naturaleza no son susceptibles de ser transigidos.



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

## **DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN LOS DERECHOS INCIERTOS Y DISCUTIBLES**

El Consejo de Estado ha precisado que aun cuando la conciliación extrajudicial procede por regla general en aquellas pretensiones de restablecimiento del derecho dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento; en materia laboral, se deben observar algunas particularidades que remiten de forma directa a principios Constitucionales como aquellos contenidos en los artículos 48 y 53 de la Constitución Nacional; principios que se han identificado y explicado por la Jurisprudencia en los siguientes términos:

*“El primero de tales principios es el de irrenunciabilidad, en virtud del cual se encuentra proscrito el desconocimiento de los derechos laborales mínimos del trabajador, incluso en aquellos casos en que este, de manera expresa, ha prestado su consentimiento para tales efectos.*

*Esta prohibición obedece a la naturaleza misma del derecho laboral, que en razón de los abusos de que puede ser víctima el empleado como parte débil de la relación contractual, es eminentemente proteccionista y garantista. De allí que las disposiciones normativas que regulan el trabajo sean de orden público.*

*En consonancia con dicho principio, se encuentra el que consagra la facultad de transigir y conciliar derechos inciertos y discutibles. Un derecho es cierto cuando se puede establecer sin duda alguna que se configuró por haberse dado los supuestos fácticos previstos en la norma que lo contiene, independientemente de que las partes de la relación laboral estén envueltas en una disputa en torno a su nacimiento. En otras palabras, se trata de un derecho adquirido y consolidado por oposición a una mera expectativa o a un derecho en formación.*

*Respecto de la indiscutibilidad de un derecho, la Corte Constitucional señaló que alude a la certidumbre alrededor de la caracterización del mismo, esto es, a los extremos del derecho y a su quantum, elementos que brillan por su claridad y evidencia, lo cual les entrega el estatus de suficientemente probados. Gracias a esta huella de indiscutibilidad, el reconocimiento de estos derechos, en el plano teórico, no haría necesaria una decisión judicial<sup>14</sup>.*

*Conforme lo expuesto, es claro que, en materia contenciosa administrativa laboral, el principio de irrenunciabilidad y la facultad constitucional de conciliar y transigir únicamente derechos inciertos y*



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

*discutibles constituyen verdaderos límites a la autonomía de la voluntad, motivo por el cual no resulta razonable ni justificada la exigencia de someter a una audiencia de conciliación extrajudicial la controversia de derechos ciertos e indiscutibles.<sup>12</sup>*

Colígese de lo anterior, que el artículo 53 de la Carta Magna, señala la posibilidad de encontrar derechos laborales inciertos y discutibles, lo que devendría en la exigencia del agotamiento de la conciliación prejudicial.

Pues bien, por regla general, son objeto de conciliación aquellos derechos que se puedan transar, que sean inciertos y que se puedan discutir, sin embargo, la exigibilidad del requisito de procedibilidad “conciliación prejudicial”, debe ser analizado en cada caso particular, atendiendo a la calidad de los derechos reclamados y la posibilidad de su discusión en el escenario conciliatorio.

Al respecto, en un caso con similares características fácticas, a las hoy estudiadas la Corte Constitucional señaló:

*(...) “17.- Por otro lado, la jurisprudencia instituida por el Consejo de Estado ha sido clara al afirmar que, para poder exigir conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debe darse el cumplimiento de ciertas formalidades preestablecidas y es el juez de conocimiento quien debe determinar si la exigencia se hace necesaria para cada caso en particular.*

*En el caso que ahora se revisa, esta Sala encuentra que los órganos de instancia debían tener en cuenta el artículo 53 de la Constitución Política en el cual se reconocen principios mínimos fundamentales en materia laboral. Dos de estos principios corresponden a la facultad para transigir y conciliar sobre los derechos inciertos y discutibles, al igual que la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales.*

*Conforme a dichos principios, el juez contencioso debió determinar que los derechos reclamados mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el señor José Martínez*

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, sentencia de 1 de febrero de 2018, radicado: 25000 23 25 000 2012 01393 01 (2370-2015), actor: Alfredo José Arrieta González, demandado: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

*Gómez, no tenían tal naturaleza que hiciera exigible la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, pues se enmarcan dentro de las pretensiones propias de la garantía de la estabilidad laboral reforzada protegida por la Constitución y que ostenta un carácter de derecho fundamental mínimo e irrenunciable. (...)*

Con base en todo lo expuesto, tenemos que en el presente asunto se discute si hay lugar a declarar la nulidad del oficio No. 20191100357021 del 03 de diciembre de 2019, por medio del cual la entidad demandada negó la existencia de una relación laboral, por el periodo comprendido entre 04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018, que conllevaba a determinar si hay lugar al reconocimiento y pago de las diferencias salariales entre los servicios remunerados por prestación de servicios y los salarios pagados a un Auxiliar Administrativo – Auxiliar de Estadística (o cargo equivalente al desempeñado por la demandante), así como las prestaciones sociales, derechos estos irrenunciables, por lo tanto al no tener el carácter de conciliables, no se haría necesario agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, tal como se expuso en la providencia citada.

### **3.6.2. Del periodo reclamado.**

Para dilucidar cada uno de los requisitos esenciales dentro de una verdadera relación laboral, resulta pertinente definir claramente el periodo de tiempo sobre el que se hará referencia, pues en el líbello inicial se indicó que se pretendía la declaratoria de una relación laboral como - **auxiliar administrativo** - por el periodo comprendido entre el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**.

En virtud de lo anterior, al plenario se allegó una Certificación de Contratos emitida por la directora de Contratación de la SUBRED Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE, Consecutivo No. 214<sup>13</sup>,

[https://etbcsj.sharepoint.com/:b:/r/sites/JuzgadoNovenoAdministrativodelCircuitoJudicialdeBogo/Documentos\\_compartidos/SAMAI/ProcesosActivos/NULIDAD\\_Y\\_RESTABLECIMIENTO](https://etbcsj.sharepoint.com/:b:/r/sites/JuzgadoNovenoAdministrativodelCircuitoJudicialdeBogo/Documentos_compartidos/SAMAI/ProcesosActivos/NULIDAD_Y_RESTABLECIMIENTO) DEL

---

<sup>13</sup> Documento pdf del archivo 016 denominada Expediente Administrativo del expediente digital.



Rad. No. 11001333500920210013100  
Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas  
Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

[DERECHO/2019/11001333500920190029000/01CPPrincipal/58Certificaciones.pdf?csf=1&web=1&e=TfbYfR](#) en la que se relacionaron todos los contratos suscritos con la señora Bibiana María Robles Cárdenas, así:

**UNIDAD SAN CRISTOBAL**

No. CONTRATO	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION	VALOR CONTRATO
1244/2011	04/08/2011	28/01/2012	\$ 6.620.833
123/2012	01/02/2012	19/11/2012	\$ 11.350.000
1157/2012	27/11/2012	31/01/2013	\$ 2.510.933
213/2013	01/02/2013	31/03/2013	\$ 2.354.000
852/2013	01/04/2013	30/04/2013	\$ 1.177.000
1033/2013	01/05/2013	30/11/2013	\$ 8.526.000
2442/2013	05/12/2013	31/01/2014	\$ 2.273.600
150/2014	01/02/2014	30/06/2014	\$ 6.090.000
1630/2014	01/07/2014	31/07/2014	\$ 1.273.000
1886/2014	01/08/2014	30/11/2014	\$ 5.092.000
4255/2014	01/12/2014	20/01/2015	\$ 2.121.667
559/2015	21/01/2015	31/05/2015	\$ 5.516.333
2129/2015	01/06/2015	31/08/2015	\$ 3.819.000
2631/2015	01/09/2015	06/10/2015	\$ 1.527.600
3380/2015	15/10/2015	30/11/2015	\$ 1.951.933
4059/2015	01/12/2015	31/12/2015	\$ 1.273.000
495/2016	01/01/2016	09/01/2017	\$ 15.657.900

**SUBRED CENTRO ORIENTE**

No. CONTRATO	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION	VALOR CONTRATO
PS 0309 2017	10/01/2017	09/01/2018	\$ 15.862.210
PS 1647 2018	10/01/2018	09/11/2018	\$ 14.227.200

Cabe aclarar que, dichas documentales, fueron trasladadas a la parte demandante mediante correo electrónico enviado el 21 de junio de 2022 <sup>14</sup>y su apoderado guardaron silencio al respecto.

**De:** Dr Julian Libardo Carrillo Acuña <profesionaljuridico1@subredcentrooriente.gov.co>

**Enviado:** martes, 21 de junio de 2022 4:10 p. m.

**Para:** Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

**Cc:** mariomontanobayonaabogado@hotmail.com <mariomontanobayonaabogado@hotmail.com>

**Asunto:** Contestación demanda Exp. 2021-00131

En consecuencia, y una vez decantado lo anterior, este Despacho procede a verificar el cumplimiento de los requisitos esenciales para que se configure la relación laboral

<sup>14</sup> Archivo 017 del expediente digitalizado.



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

para el periodo comprendido entre el, **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018.**

### **3.6.3. Carga de la prueba en asuntos relacionados con la declaratoria de una verdadera relación laboral:**

Respecto de este punto, ha dicho el Consejo de Estado<sup>15</sup> que:

*(...)*

*Ahora bien, en relación con la carga probatoria que tiene quien pretenda obtener a su favor los beneficios del contrato de trabajo, vale la pena destacar las orientaciones señaladas por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 1 de junio de 2004, con radicación 21554:*

*"Es verdad que el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo consagra la presunción de que toda relación de trabajo personal se entiende regida por un contrato de trabajo, frente a la cual la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sido del criterio de que quien la alegue en su favor tiene que demostrar la prestación personal del servicio para entenderse cobijada por ella, mientras que al beneficiario de dicha prestación es a quien le corresponde desvirtuar que en la misma no existe el elemento de la subordinación" (Subrayas de la Sala).*

*(...)*

*Adicional a lo anterior, ha sido enfática la Sala en reiterar, que la simple declaración de testigos y aseveración del demandante sobre la existencia del cargo y quién era su titular, no dan el alcance probatorio suficiente para corroborar que sus funciones también fueron ejecutadas por un análogo de planta de personal.*

*La Sala advierte la falta de actividad probatoria que imposibilita la verificación del cumplimiento del requisito de subordinación para declarar la existencia de una relación laboral, en cuanto no se allegó al plenario a manera de ejemplo, órdenes e instrucciones por parte de sus superiores, llamados de atención y memorandos, funciones a efectuar que correspondían a la de los empleados de planta, reglamentos y programación interna a seguir, y/o el horario de trabajo cumplido y señalado por la entidad, circunstancias que en un momento dado permitirían demostrar que los servicios no se prestaron de manera independiente y autónoma, como corresponde a una relación de carácter contractual soportada en la autonomía de la voluntad, sino que la labor asignada se cumplió bajo los condicionamientos fijados por la misma entidad, de acuerdo con las necesidades del servicio, presupuestos no demostrados en el presente caso.*

*Así las cosas, no tiene razón el apelante de pretender se acceda al reconocimiento*

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; sentencia del 15 de mayo de 2020; radicado 50001-23-31-000-2011-00400-01(2220-18); C.P. César Palomino Cortés.



Rad. No. 110013335009**20210013100**

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

*de las prestaciones sociales pretendidas en la demanda, al no lograr demostrar a lo largo del proceso, que reunía los elementos propios que tipifican la relación laboral que hiciera viable que, en su caso, se configuraba el fenómeno jurídico del contrato realidad.”*

Dicho lo anterior, resulta impostergable reiterar que el periodo sobre el cual se hará el análisis de la configuración de una verdadera relación laboral entre la señora Bibiana María Robles Cárdenas y la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E., es el comprendido entre el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**, y como sustento de las pretensiones y hechos del líbello inicial, en el plenario reposan los siguientes elementos probatorios:

- 1.- Los contratos de prestación de servicios suscritos por la demandante con la entidad ( [16ExpedienteAdministrativo.zip](#));
- 2.- Certificación contractual ([16ExpedienteAdministrativo.zip](#));
- 3.- Certificaciones de Cumplimiento de loa contratos de la demandante ([16ExpedienteAdministrativo.zip](#));
- 4.- Planillas de pago de seguridad social de la demandante ([16ExpedienteAdministrativo.zip](#));
- 6.- Testimonio del señor Tobías Fernando Díaz y Henry Reyes Penagos (archivo 24 a 26 del expediente digital)
- 7.- Interrogatorio rendido por la señora Bibiana María Robles Cárdenas (archivo 24 a 26 del expediente digital)

Así las cosas, cumplió la parte actora con la carga de la prueba correspondiente a probar el tiempo laborado con la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

En consecuencia, procede el Despacho a verificar el cumplimiento de los requisitos esenciales para que se configure una verdadera relación laboral para el periodo comprendido entre el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**, así:

#### **3.6.4. Prestación personal del servicio**

Está demostrado en el plenario que la demandante estuvo vinculada con la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E. S. E., mediante contratos de prestación de



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

servicios, conforme se señala a continuación ([16ExpedienteAdministrativo.zip](#)):

<b>Unidad San Cristóbal</b>				
<b>No.</b>	<b>No. contrato</b>	<b>Objeto</b>	<b>Desde</b>	<b>Hasta</b>
1	1244/2011	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ESE DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO.	04/08/2011	28/01/2012
2	123/2012	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ESE DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO	01/02/2012	19/11/2012
3	1157/2012	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ESE DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO	27/11/2012	31/01/2013
4	213/2013	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ESE DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO	01/02/2013	31/03/2013
5	852/2013	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ESE DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO	01/04/2013	30/04/2013
6	1033/2013	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ESE DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO	01/05/2013	30/11/2013
7	2442/2013	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ESE DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO	05/12/2013	31/01/2014
8	150/2014	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ESE DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO	01/02/2014	30/06/2014
9	1630/2014	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA E.S.E. SAN CRISTÓBAL.	01/07/2014	31/07/2014
10	1886/2014	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA E.S.E. DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO.	01/08/2014	30/11/2014
11	4255/2014	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA E.S.E. DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO.	01/12/2014	20/01/2015
12	559/2015	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA E.S.E. SAN CRISTOBAL	21/01/2015	31/05/2015
13	2129/2015	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE INFORMACION EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCION DE LA ESE SAN CRISTOBAL.	01/06/2015	31/08/2015
14	2631/2015	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE INFORMACION EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCION DE LA ESE SAN CRISTOBAL.	01/09/2015	06/10/2015
15	3380/2015	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE INFORMACION EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCION DE LA ESE SAN CRISTOBAL.	15/10/2015	30/11/2015
16	4059/2015	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE INFORMACION EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCION DE LA ESE SAN CRISTOBAL.	01/12/2015	31/12/2015
17	495/2016	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE INFORMACION EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCION DE LA ESE SAN CRISTOBAL.	01/01/2016	09/01/2017
<b>SUBRED CENTRO ORIENTE</b>				
19	0309/2017	PRESTAR SUS SERVICIOS PERSONALES DE APOYO, EN SU CONDICION TÉCNICO EN AUXILIAR AREA DE LA SALUD PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDAD ASISTENCIALES EN LOS DIFERENTES SERVICIOS CONFORME A LAS NECESIDADES DE LA SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E.	10/01/2017	09/01/2018



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

20	1647/2018	PRESTAR SUS SERVICIOS DE APOYO DE MANERA PERSONAL Y AUTONOMA, EN SU CONDICIÓN DE BACHILLER O TÉCNICO DEL ÁREA DE LA SALUD PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES ASISTENCIALES EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN SERVICIOS COMPLEMENTARIOS Y AMBULATORIOS, CONFORME A LAS NECESIDADES DE LA SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E	10/01/2018	09/11/2018
----	-----------	--	------------	------------

Como resultado de lo anterior, *prima facie* se puede evidenciar que la relación entre la Entidad demandada y la demandante surgió entre el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**, y en este sentido, con respecto a la prestación personal del servicio, según el material probatorio recaudado, se tiene que este requisito se acreditó, entre otras cosas, con lo manifestado por la demandante en el interrogatorio de parte, ya que, adujo que ella prestó sus servicios de manera constante y continua en 2 unidades y únicamente prestó sus servicios con la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E., como auxiliar de estadística – técnico de estadísticas y archivo, y asignación de citas. También indicó que, durante este tiempo, tuvo 2 horarios: de lunes a viernes de 06:00 a.m. a 03:00 p.m. con una hora de almuerzo y 08:00 a.m. a 05:00 p.m. con una hora de almuerzo.

Así mismo, se logró comprobar que la prestación del servicio se realizó de manera personal, porque de ello dan cuenta las obligaciones contractuales y la expresa prohibición de cesión y/o subcontratación plasmada en los contratos:

En consecuencia, el contratista será el único responsable de los actos, errores u omisiones de sus subcontratistas o proveedores. El contratista no puede Subcontratar ni ceder el presente contrato excepto autorización escrita de la Gerencia. INICIO DE LA ORDEN. La presente orden tendrá inicio a partir de la autorización del Jefe de la Oficina Jurídica mediante acta de inicio de ejecución. MANIFESTACIÓN DE INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD: El

Así mismo sobre el particular, da cuenta el testimonio del señor Tobías Fernando Díaz, pues se señaló que durante el tiempo compartido con la demandante **-año 2016-2019-** ella debía realizar de manera personal las labores contratadas como ***auxiliar de estadística***, en el horario de lunes a viernes de 07:00 a.m. a 03:00 p.m. con una hora de almuerzo.

### 3.6.5. Remuneración

Al respecto de este punto, resulta pertinente precisar que todos los contratos de prestación de servicios relacionados anteriormente, y que fueron aportados al acervo probatorio del expediente<sup>16</sup>, contienen cláusulas atinentes al valor del contrato y

<sup>16</sup> [Archivo 01](#) y [48](#) del expediente digital



forma de pago, dentro de las cuales se establece de forma taxativa, clara e inequívoca, que **“El pago de esta orden se realizará dependiendo del número de horas efectivamente ejecutadas, con base en el objeto contractual; por lo anterior se estipula que el valor de la hora es (...) previa certificación de cumplimiento expedida por el supervisor del contrato dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación y/o radicación de la cuenta de cobro y/o documento equivalente”**, lo que permite vislumbrar que no se encontraba al arbitrio de la demandante elegir la forma de pago de sus honorarios, pues la Entidad disponía cuándo hacerlo.

Sumado a ello, en las mismas cláusulas contractuales se indicaba que para el pago correspondiente se debía contar con la **certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el supervisor, previa presentación del informe de actividades y acreditación del pago de los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión.**

Finalmente, una vez decantado lo anterior, vale la pena precisar que para acreditar la configuración de los dos elementos mencionados anteriormente y que son constitutivos de una relación laboral – prestación personal del servicio y remuneración -, no se requiere de un cúmulo de pruebas para demostrar tal situación; pues por ejemplo, la prestación personal del servicio se ha podido demostrar simplemente con las certificaciones contractuales aportadas por la entidad y los contratos de prestación de servicios suscritos; y la remuneración, basta con verificar el contenido del clausulado contractual en relación con el valor del contrato y forma de pago, para encontrar demostrado tal elemento; por lo que resulta trascendente en este asunto la comprobación del elemento subsiguiente que es la subordinación, para determinar si hay lugar a declarar la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

Al respecto de este punto, resulta pertinente precisar que todos los contratos de prestación de servicios relacionados anteriormente, y que fueron aportados al acervo probatorio del expediente<sup>17</sup>, 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 cancelados **por mensualidades vencidas en las**

---

<sup>17</sup> Archivo 039Pruebas.zip/expediente digital



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

***fechas establecidas por la institución***, lo que permite vislumbrar que no se encontraba al arbitrio de la demandante elegir la fecha de cobro de sus honorarios, pues la Entidad disponía cuándo hacerlo.

Sumado a ello, en las mismas cláusulas contractuales se indicaba el proceso que el contratista debía adelantar para el pago, a saber: ***informe mensual de actividades con el visto bueno del supervisor, certificación de que se hayan realizado los pagos a seguridad social.***

De igual forma, los testigos en la declaración que dieron a este Despacho informaron que el pago por los servicios prestados era mensual y se hacía previo al diligenciamiento de la cuenta de cobro y pago de la planilla de seguridad social.

### **3.6.6 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 relacionados en precedencia y que corresponden al periodo comprendido entre el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**, y suscritos por las partes, como pasa a explicarse.

En lo que se refiere **al lugar de trabajo**, de los contratos de prestación de servicios que obran en el expediente, el interrogatorio de la demandante y las declaraciones de los testigos, se colige que la señora **Bibiana María Robles Cárdenas**, prestaba sus servicios de manera personal en el **Hospital San Cristóbal E.S.E. hoy Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.**, es decir que, las actividades contractuales se desarrollaron en el lugar de trabajo asignado e impuesto por la Entidad contratante.

Del mismo material probatorio, se considera acreditado que la señora **Bibiana María Robles Cárdenas**, debía cumplir un **horario de trabajo**; específicamente la demandante al rendir su interrogatorio manifestó que ella cumplió con 2 horarios: de lunes a viernes de 06:00 a.m. a 03:00 p.m. con una hora



de almuerzo y 08:00 a.m. a 05:00 p.m. con una hora de almuerzo.

Sumado a lo anterior, todos los testimonios y el interrogatorio ratifican el seguimiento que realizaba la Entidad al cumplimiento del horario impuesto a la demandante, haciendo énfasis en que el seguimiento a este aspecto era realizado por la Coordinadora del turno o los jefes inmediatos.

También, se verifica de las pruebas documentales que a través del formato “Informe de actividades”, el cumplimiento de los turnos asignados era uno de los ítems objeto de seguimiento por parte de la Entidad.<sup>18</sup> De la misma manera se pudo constatar que el Hospital exigía a la demandante la asistencia a capacitaciones, las cuales se realizaban después de finalizado el turno de trabajo.

De otro lado, con el fin de verificar si las labores ejecutadas por la demandante guardan estrecha relación con la misionalidad de la Entidad, resulta pertinente mencionar que por medio del Acuerdo No. 641 de 2016 por medio del cual se efectuó la reorganización del sector salud de Bogotá D.C. se dispuso la fusión de varias Empresas Sociales del Estado, entre ellas, el Hospital San Cristóbal, adscrito a la Secretaría Distrital de Salud en la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E., y además señaló que tiene a su cargo ***adelantar acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad a nivel individual y colectivo que le brinden al usuario una atención integral, fortaleciendo las acciones de autocuidado y mutuo cuidado y las acciones intersectoriales que fomenten acciones individuales y colectivas para incentivar estilos de vida saludable.***<sup>19</sup>

También se refirió que el sector salud tiene ***la misión de formular, adoptar, dirigir, planificar, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas para el mejoramiento de la situación de salud de la población del Distrito Capital, mediante acciones en salud pública, prestación de servicios de salud y dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud,*** y está integrado por la Secretaría Distrital de Salud, el Fondo Financiero Distrital de Salud – FFDS, las empresas sociales del Estado Subred Integrada de Servicios de

---

<sup>18</sup> Archivo 16ExpedienteAdministrativo.

<sup>19</sup> [Parágrafo 4° artículo 2° del Acuerdo 641 de 2016](#)



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

Salud Sur E.S.E, Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E., Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E., los organismos como Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud y Comité Directivo de Red, y otras entidades con vinculación especial.

En este punto es relevante exponer las obligaciones contractuales de la demandante y que fueron certificadas por la entidad:

OBLIGACIONES	En virtud la presente orden, el contratista se obliga para con la ESE San Cristóbal a: OBLIGACIÓN DE HACER:
	1 Recibir, codificar, y archivar diariamente las historias clínicas de pacientes siguiendo los procedimientos establecidos por la normatividad vigente, y notificar las inconsistencias que se presenten al Jefe Inmediato.
	2. Digitar oportunamente todos los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) generados en las consultas
	3. Recolectar los Informes diarios y mensuales de las diferentes áreas del Centro de Salud.
	4. Apoyar la consolidación mensual de estadísticas y suministrar oportunamente la información requerida por el Hospital San Cristóbal.
	5. Elaborar Informes estadísticos correspondientes a la atención de pacientes (cantidad de pacientes atendidos por unidad de tiempo).
	6. Aplicar los procesos y procedimientos relacionados a sus actividades contractuales y cumplir con las evaluaciones relacionadas.
	7- Presentar mensualmente el cronograma de actividades a desarrollar.
	8- Entregar oportunamente reporte de actividades al área de estadística de la Oficina Asesora de Planeación.
	9. Atender adecuadamente las auditorías internas y externas, presentando la información y/o soportes que estas soliciten.
	10- Entregar oportunamente constancia de pago de pensión y salud con certificación de actividades de cada mes.
	11- Comunicar al supervisor del contrato con antelación a 15 días calendario al vencimiento del plazo pactado, el deseo de terminar unilateralmente el mismo, en el caso en que no se pueda

procedimientos, acuerdos, contratos o servicios, vinculación e involucramiento. 11) Los demás necesarios para el buen cumplimiento del contrato, de acuerdo con la normatividad tanto interna como externa para la ejecución de contratos de esta naturaleza. **ESPECÍFICAS:** 1 Recibir, codificar, y archivar diariamente las historias clínicas de pacientes siguiendo los procedimientos establecidos por la normatividad vigente, y notificar las inconsistencias que se presenten al Jefe Inmediato. 2. Digitar oportunamente los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) generados en las consultas cuando sea requerido. 3. Unificar los informes diarios y mensuales de las diferentes áreas de la unidad. 4. Apoyar la consolidación mensual de estadísticas y suministrar oportunamente la información requerida por la Subred, de conformidad con la necesidad del servicio. 5. Elaborar informes estadísticos correspondientes a la atención de pacientes. 6. Aplicar los procesos y procedimientos relacionados a sus actividades contractuales. 7. Realizar la apertura de agenda en la entidad y gestión del módulo citas médicas dentro de sus actividades contractuales. 8. Entregar oportunamente reporte de actividades de conformidad a la prestación del servicio. 9. Apoyo en la gestión de vigilancia epidemiológica, notificación obligatoria y BAI. 9. Desarrollar las actividades para el fortalecimiento de los centros de atención primarios (CAPS) en el marco del convenio 1219 de 2017. 10. Entrega de resultado de acuerdo al proceso asignado. 10. Apoyar el proceso de agendamiento de citas. 11. Apoyar en las diferentes actividades en las cuales sea requerida, de conformidad con la necesidad del servicio la subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE. 12. Portar el uniforme de manera adecuada y decorosa. 13. Portar el carnet institucional de la SUBRED durante la ejecución de las actividades contractuales. 14. Cumplir la programación de turnos de servicios, realizar el cambio de turno cumpliendo con las directrices establecidas por la entidad, de acuerdo con el objeto del contrato. 15. En caso de presentarse novedades, informar con anticipación dicha situación para la provisión del respectivo reemplazo. **PARÁGRAFO:** El contratista deberá solicitar y suscribir una garantía única que avale el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, que consistirá en una póliza expedida por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia que ampare el riesgo: DE RESPONSABILIDAD CIVIL en el evento en que se requiera. **CAPÍTULO TERCERO OBLIGACIONES A CARGO DE LA**

Como se observa, las obligaciones para las que fue contratada la demandante son inherentes a la labor y misión institucional de la demandada, las cuales fueron reiteradas por los testigos.

Por otra parte, conforme al escrito de la demanda, la parte actora solicita que se tenga en cuenta que, la señora Bibiana **María Robles Cárdenas**, desarrolló las mismas funciones de un **auxiliar Administrativo de planta, Código 407 grado 14**; sin embargo, al respecto verifica el Despacho que en el presente asunto **no reposa el Manual específico de funciones y competencias laborales del Hospital**



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

### **San Cristóbal E. S. E. hoy Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.**

No obstante lo anterior, de Oficio este Despacho, lo consultó a través de la página de la ESE<sup>20</sup> verificando el contenido del Acuerdo No. 02 de 2020 “*Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. y se dictan otras disposiciones*”, este Despacho encontró que el cargo de planta que se asimila en el objeto del empleo al desempeñado por la demandante corresponde al **Auxiliar Administrativo código 412; grado 14:**

<b>Funciones previstas para el cargo de auxiliar Administrativo código 412; grado 14</b>	<b>Actividades contractuales desarrolladas por el demandante<sup>21</sup></b>
<b>Propósito Principal:</b> Apoyar los procesos propios del área de desempeño de acuerdo con la naturaleza del empleo con el fin de lograr los objetivos de la dependencia con calidad y de manera oportuna.	APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE ESTADÍSTICA EN EL SERVICIO DE CONSULTA EXTERNA EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ESE DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES CONVENIDAS A REALIZAR DENTRO DEL TURNO.  APOYO Y SOPORTE COMO AUXILIAR DE INFORMACION EN LOS DIFERENTES CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ESE SAN CRISTOBAL.  PRESTAR SUS SERVICIOS PERSONALES DE APOYO, EN SU CONDICION DE TÉCNICO EN AUXILIAR AREA DE LA SALUD PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES ASISTENCIALES EN LOS DIFERENTES SERVICIOS CONFORME A LAS NECESIDADES DE LA SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E.
<b>Funciones esenciales</b>	<b>Obligaciones específicas</b>
Tramitar las solicitudes que le sean asignadas de acuerdo con las funciones a cargo de la Dependencia y llevar el archivo de la dependencia de acuerdo con las normas de gestión documental y Políticas de la entidad.	Apoyar la consolidación mensual de estadísticas y suministrar oportunamente la información requerida por la Subred, de conformidad con la necesidad del servicio.
Elaborar oficios, informes y demás documentos que sean requeridos para el adecuado	Recolectar los informes diarios y mensuales de las diferentes áreas del centro de salud.

<sup>20</sup><https://www.subredcentrooriente.gov.co/sites/default/files/institucional/Acuerdo%20modifica%20Manual%20de%20Funciones%20final.pdf>

<sup>21</sup> Se precisa que las obligaciones contractuales fueron similares para todos los contratos suscritos entre las partes; sin embargo, para efectos del presente cuadro comparativo el Juzgado tomó como ejemplo una de cada uno de ellos.



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

funcionamiento de la dependencia de acuerdo con los formatos establecidos por la entidad	Elaborar informes estadísticos correspondientes a la atención de pacientes
Diligenciar y tramitar los formatos requeridos de acuerdo con las funciones de la dependencia oportunamente, garantizando la adecuada prestación del servicio	Recibir, codificar, y archivar diariamente las historias clínicas de pacientes siguiendo los procedimientos establecidos por la normatividad vigente, y notificar las inconsistencias que se presenten al jefe Inmediato.
Realizar las actividades de apoyo de conformidad con los objetivos, planes y programas de la dependencia	Realizar la apertura de agenda en la entidad y gestión del módulo citas médicas dentro de sus actividades contractuales.
Cumplir con las políticas sobre el MIPG en el desarrollo de sus actividades diarias de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia	
Llevar registro y control del correo electrónico y de los sistemas de información y bases de datos manejadas en la dependencia de manera completa y oportuna	Digitar oportunamente los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) generados en las consultas cuando sea requerido.
Brindar atención al usuario sobre los asuntos de su competencia de conformidad con los trámites de la dependencia de manera respetuosa y oportuna.	Desarrollar las actividades para el fortalecimiento de los centros de atención primarios (CAPS) en el marco del convenio 1219 de 2017 Apoyar el proceso de agendamiento de citas
Apoyar el proceso de verificación de los buzones de peticiones, quejas, reclamos y felicitaciones.	
Desempeñar las demás funciones relacionadas con la naturaleza del empleo, el área de desempeño y las que le sean asignadas por el jefe inmediato.	Aplicar los procesos y procedimientos relacionados a sus actividades contractuales. Apoyar en las diferentes actividades en las cuales sea requiera, de conformidad con la necesidad del servicio la subred Integrad de Servicios de Salud Centro Oriente ESE. 12, Portar el uniforme de manera adecuada y decorosa.



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

	<p>Cumplir la programación de turnos de servicios, realizar el cambio de turno cumpliendo con las directrices establecidas por la entidad, de acuerdo con el objeto del contrato.</p> <p>En caso de presentarse novedades, informar con anticipación dicha situación para la provisión del respectivo reemplazo.</p>
--	--

Ahora, en lo atinente con **la dirección y control efectivo de las actividades** a ejecutar, los testigos afirmaron que, las actividades que la señora **Bibiana María Robles Cárdenas**, debía desarrollar eran asignadas por *los jefes del servicio o los coordinadores*, quienes se encargaban de supervisar el cumplimiento de las obligaciones y tareas asignadas.

Por su parte, la demandante en el interrogatorio indicó que las actividades que debía ejecutar dependían de las órdenes que le dieran.

Ahora bien, respecto de la subordinación para el caso de los enfermeros, el Consejo de Estado<sup>22</sup> de tiempo atrás ha hablado de una presunción en este sentido salvo que sea desvirtuada por la entidad, en los siguientes términos:

*<<Esta Corporación en sentencia del 21 de abril de 2016, sostuvo que la subordinación en la función desempeñada por las enfermeras se presume, en tanto no es posible hablar de autonomía cuando de ellas se trata. No obstante, señaló que esto no impide que en algunos casos las enfermeras puedan actuar de manera independiente, situación que deberá probar la entidad demandada a fin de desvirtuar la aludida presunción. Al respecto, manifestó:*

*De conformidad con lo expuesto, es posible deducir que la labor de las enfermeras por regla general se enmarca en una verdadera relación laboral (...)>>*

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 los testigos afirmaron que la señora **Bibiana María Robles Cárdenas**, le exigían asistir a reuniones de capacitación, portar carné.

---

<sup>22</sup> Sección Segunda, Subsección B, sentencia proferida el 31 de marzo de 2022, con ponencia del consejero César Palomino Cortés, dentro del proceso No. 25000234200020140030201.



Aunado a lo anterior, de conformidad con las pruebas testimoniales recaudadas – compañeros de trabajo de la demandante-, se tiene aún más acreditada la subordinación, toda vez que todas refirieron que la prestación de los servicios contratados se realizaba con el uso de los insumos y materiales que les suministraba/entregaba el Hospital.

Entonces, para este Despacho, considerando lo expuesto, es dable concluir que los contratos celebrados por la Administración con la demandante entre el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**, se utilizaron 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 Administrativo código 412; grado 14**; 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>23</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.

### **3.7. De la prescripción extintiva del derecho**

Al respecto se debe señalar que 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.

---

<sup>23</sup> Así lo ordenó el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, citada líneas atrás.



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 arrojado 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, lo cierto es que, entre uno y otro no hubo una suspensión ni siquiera de un día hábil, por lo que no hubo solución de continuidad y, por tanto, no se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción.

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

Como corolario de lo anterior, se procederá a declarar la nulidad de los actos administrativos acusados y, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará el reconocimiento y pago en favor de la demandante de:

Las prestaciones sociales de carácter legal devengadas por un **Auxiliar Administrativo código 412; grado 14**; entre el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**, para ello la entidad deberá comparar lo devengado por la demandante como honorarios y lo devengado por concepto de asignación básica del Auxiliar Administrativo código 412; grado 14 y tomar lo que resulte más favorable a la demandante, es decir, que si los honorarios son superiores a la asignación básica de un Auxiliar Administrativo código 412; grado 14, liquidará con fundamento en ellos, pero, si es al contrario tomará como base ésta última.

La demanda debe tomar el ingreso base de cotización del 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 Administrativo código 412; grado 14**, 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, por el período efectivamente trabajado entre el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**.



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

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

Igualmente, no se accede a la pretensión de reintegro de las sumas pagadas por la demandante al Sistema Integral de Seguridad Social (salud, pensión y riesgos laborales), 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 y que fueron recaudados como recursos de naturaleza parafiscal; amén de tratarse de recursos de obligatorio pago y recaudo para un fin específico independientemente de que se haya prestado o no el servicio de salud, no constituyen un crédito a favor del interesado, pues su finalidad era garantizar la prestación de los servicios sanitarios para los dos regímenes que integran el sistema, como tampoco se accede al reconocimiento, liquidación y orden de pago de los dineros que debía cancelar por concepto de Caja de Compensación.

Tampoco se accederá a las pretensiones encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de las diferencias salariales 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 válido el pacto que las partes hicieron respecto de la remuneración

### **3.9. 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.

### **3.10. Condena en costas**

Se advierte que, si bien, en el presente asunto la parte vencida es el extremo pasivo, lo cierto es que, de conformidad con el inciso 2° del artículo 367 del CGP y el numeral 8° del artículo 365 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 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 202229, 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 D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad parcial del Oficio No. del Oficio No. 20191100357021 del 03 de diciembre de 2019, por medio del cual la entidad demandada negó la relación laboral y el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de allí desprenden por el periodo comprendido entre el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**, conforme a las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la declaración de nulidad y, a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E. S. E., a reconocer y pagar en favor de la señora BIBIANA MARIA ROBLES CARDENAS, identificada con la cédula de ciudadanía No. 63.495.195:

1. La totalidad de prestaciones sociales devengadas por un **Auxiliar Administrativo código 412; grado 14**, para el periodo efectivamente trabajado entre el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**, 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 Administrativo código 412; grado 14**, y tomar lo que resulte más favorable a la señora BIBIANA MARIA ROBLES CARDENAS, es decir, que si los honorarios son superiores a la asignación básica del **Auxiliar Administrativo código 412; grado 14** 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



Rad. No. 110013335009**20210013100**

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

conforme a lo cotizado por un **Auxiliar Administrativo código 412; grado 14**, 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, por el período efectivamente trabajado entre **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**.

**TERCERO: DECLARAR** no configurada la excepción mixta de prescripción, de conformidad con las consideraciones expuestas.

**CUARTO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de indebido agotamiento del requisito de prejudicialidad, cobro de lo no debido, inexistencia del derecho y de la obligación, ausencia del vínculo de carácter laboral, la demandante es parcialmente coautora; legalidad de los contratos suscritos entre las partes e innominada.

**QUINTO:** 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 esta providencia, según los artículos 187 a 195 del CPACA.

**SEXTO: DECLARAR** que el tiempo laborado por la demandante, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios desde el **04 de agosto del 2011 hasta el 9 de noviembre del 2018**, se computará para efectos pensionales.

**SEPTIMO: SIN CONDENA 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:

[notificacionesjudiciales@subredcentrooriente.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@subredcentrooriente.gov.co);

[mariomontanobayonaabogado@hotmail.co](mailto:mariomontanobayonaabogado@hotmail.co);



Rad. No. 11001333500920210013100

Demandante: Bibiana María Robles Cárdenas

Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E. S. E.

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