



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO: *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*
RADICADO No.: *110013335-012-2021-00235-00*
ACTOR: *MYRIAM DONATO VANEGAS*
ACCIONADOS: *FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD - SECRETARIA DE SALUD*

**ACTA N 026-2023
AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO
ART. 182 LEY 1437 DE 2011**

En Bogotá D.C. a los diecisiete (17) días del mes de febrero de dos mil veintitrés (2023) siendo las dos y treinta de la tarde (02:30 p.m.), fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su secretaria ad hoc constituyó audiencia pública en la sala virtual de la plataforma LifeSize, con la asistencia de los siguientes:

INTERVINIENTES

La parte demandante: *SONIA ROCIO CASTRO GALVIS*, apoderada de la parte demandante, identificado con la cédula de ciudadanía No. 52.759.380 y T.P. 316.566 del C.S. de la J. de conformidad al poder de sustitución enviado vía correo electrónico.

La parte demandada: *JUAN CARLOS VARGAS ZARATE*, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 11.312.302 y T.P. 185.365 del C.S. de la J.

El Ministerio Publico: *FABIO ANDRES CASTRO SANZA* Procurador 62 Judicial I Asuntos Administrativos.

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

- 1. Saneamiento del proceso.*
- 2. Fallo*

I. SANEAMIENTO DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 180 numeral 5º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se procede a evacuar la etapa de saneamiento del proceso, para tal efecto se le concede el uso de la palabra a las apoderadas de las partes con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento. Las partes manifestaron su conformidad, por tanto, se da por agotada esta etapa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

II. FALLO

PROBLEMA JURÍDICO

Si de los contratos suscritos entre la señora **MYRIAM DONATO VANEGAS** y el **FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD - SECRETARIA DE SALUD**, para prestar sus servicios como **PROFESIONAL ESPECIALIZADO** se pueden establecer los elementos necesarios para declarar la existencia de una relación laboral y el consecuente derecho al pago de prestaciones sociales.

CONSIDERACIONES

4.1. De la desnaturalización del contrato de prestación de servicios

Mediante la sentencia C-154 de 1997, la Corte Constitucional señaló la constitucionalidad del contrato de prestación de servicios (artículo 32 numeral 3 ley 80 de 1993), siempre que no sea utilizado para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente, pues de demostrarse lo anterior, se desnaturalizaría el contrato estatal y se haría procedente el reconocimiento de las prestaciones sociales, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades.

En efecto, el contrato de prestación de servicios y la relación laboral son modalidades de vinculación diferentes. Por una parte, el contrato de prestación de servicios tiene como propósito desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, cuando aquellas no puedan ser asumidas por el personal de planta o requieran conocimientos especializados. La jurisprudencia del Consejo de Estado¹ ha precisado que, dentro de las características principales de este contrato, se encuentra “la prohibición del elemento de subordinación continuada del contratista, en tanto que este debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual², y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes³”.

Por otra parte, la relación laboral debe cumplir con los siguientes elementos:

1. Prestación personal del servicio.
2. Remuneración como contraprestación de la labor realizada.
3. Existencia de subordinación o dependencia.

En lo que atañe al elemento de subordinación, el Consejo de Estado ha afirmado que es preciso diferenciar entre el concepto de coordinación propio de los contratos de prestación de servicios y el concepto de subordinación, propio de una relación laboral, pues:

“[E]ntre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación”⁴

Comoquiera que el cumplimiento de un horario, instrucciones y la obligación de realizar informes sobre los resultados de una labor, puede aplicarse a un contrato de prestación de servicios en virtud del principio de coordinación, se deberá acudir a otros criterios diferenciadores a fin de desentrañar la existencia de una verdadera relación laboral, para lo

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

² Cita de cita: Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia del 25 de agosto de 2016. Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001233300020130026001(0088-15) CE-SUJ2-005-16. Lucinda María Cordero Causil contra el Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba)

³ Cita de cita: Ver sentencia C-614 de 2009.

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección “B” Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D.C., 31 de mayo de 2016.

cual la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de unificación precisó:

“(i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral”⁵

En este sentido, la Corte Constitucional sentó los siguientes criterios para determinar la existencia de una función de carácter permanente, que permita diferenciar el contrato estatal de la relación laboral, en los siguientes términos:

“Esta Corte ha sostenido que la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren (i) al criterio funcional, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)”; (ii) al criterio de igualdad, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”; (iii) al criterio temporal o de habitualidad, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”; (iv) al criterio de excepcionalidad, [los contratos por prestación de servicios procederán sólo] si “la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta”; y (v) al criterio de continuidad, si “la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral”⁶

4.2. Del caso concreto

El Despacho procede a relacionar los hechos probados, de acuerdo con las pruebas aportadas y practicada en el proceso.

- Prueba documental

La señora **MYRIAM DONATO VANEGAS** se desempeñó en el **FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD - SECRETARIA DE SALUD**, mediante los siguientes contratos, según consta en las certificaciones expedida por la entidad:

No de Contrato	Fecha de Ingreso	Fecha de terminación	Objeto
0531-2011 11/03/2011 Plazo 7 meses 15 días Prorroga 3 meses y 10 días ⁷	04/04/2011 ⁸	29/02/2012 ⁹	Verificar el cumplimiento y brindar asesoría sobre el sistema único de habilitación, el componente de auditoria para el mejoramiento de la calidad, el sistema de información y/o atender las quejas presentadas por los usuarios y/o realizar visitas de control de la oferta a los prestadores de salud no inscritos y/o realizar actividades extramurales para

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 23001-23-000-2013-00260-01 (0088-2015). Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter,
⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-171 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
⁷ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/1. CTO 531-2011parte 1_08-10-2021-061837 Fls 109 -110
⁸ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/1. CTO 531-2011parte 1_08-10-2021-061837 Fls 127
⁹ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 1. CTO 531-2011parte 2_08-10-2021-062139 Fls 21 -23

			la verificación de ambulancias, así como apoyar el proceso de inscripción y/o el proceso administrativo posterior a la visita.
<i>Interrupción 96 días calendario – 63 días hábiles</i>			
0838-2012 30/05/2012 Plazo 6 meses Prorroga 3 meses ¹⁰	05/06/2012 ¹¹	04/03/2013 ¹²	Verificar el cumplimiento y brindar asesoría sobre el sistema único de habilitación, el componente de auditoría para el mejoramiento de la calidad, el sistema de información y/o atender las quejas presentadas por los usuarios y/o realizar visitas de control de la oferta a los prestadores de salud no inscritos y/o realizar actividades extramurales para la verificación de ambulancias, así como apoyar el proceso de inscripción y/o el proceso administrativo posterior a la visita.
<i>Interrupción 70 días calendario – 45 días hábiles</i>			
0271 -2013 07/05/2013 Plazo 3 meses 15 días ¹³	14/05/2013 ¹⁴	28/08/2013	Prestar servicios profesionales en la ejecución de actividades encaminadas a verificar el cumplimiento y brindar asesoría sobre el sistema único de habilitación, el sistema de información y/o atender las quejas presentadas por los usuarios y/o realizar visitas de control de la oferta y/o realizar actividades extramurales para la verificación de ambulancias, a los prestadores de servicios de salud y/o el proceso administrativo posterior a la visita.
<i>Interrupción 11 días calendario</i>			
1458-2013 30/08/2013 Plazo 7 meses y 15 días Prorroga 3 meses y 15 días ¹⁵	09/09/2013 ¹⁶	08/08/2014 ¹⁷	Prestar servicios profesionales en la ejecución de actividades encaminadas a verificar el cumplimiento y brindar asesoría sobre el sistema único de habilitación, el sistema de información y/o atender las quejas presentadas por los usuarios y/o realizar visitas de control de la oferta y/o realizar actividades extramurales para la verificación de ambulancias, a los prestadores de servicios de salud y/o el proceso administrativo posterior a la visita. (enfermera)
<i>Interrupción 87 días calendario – 58 días hábiles</i>			
1134-2014 30/10/2014 Plazo 5 meses ¹⁸	04/11/2014 ¹⁹	03/04/2015	Prestar servicios profesionales en la ejecución de actividades encaminadas a verificar el cumplimiento y brindar asesoría sobre el sistema único de habilitación, el sistema de información y/o atender las quejas presentadas por los usuarios y/o realizar visitas de control de la oferta y/o realizar actividades extramurales para la verificación de ambulancias, a los prestadores de servicios de salud y/o el proceso administrativo posterior a la visita. (enfermera)
<i>Interrupción 83 días calendario – 55 días hábiles</i>			
1298-2015 25/06/2015 Plazo 8 meses ²⁰	26/06/2015 ²¹	25/02/2016	Prestar servicios profesionales en la ejecución de actividades encaminadas a verificar el cumplimiento y brindar asesoría sobre el sistema único de habilitación, el sistema de información y/o atender las quejas presentadas por los usuarios y/o realizar visitas de control de la oferta y/o realizar actividades extramurales para la verificación de ambulancias, a los prestadores de servicios de salud y/o el proceso administrativo posterior a la visita. (enfermera)
<i>Interrupción 59 días calendario – 39 días hábiles</i>			
0292-2016 21/04/2016 Plazo 4 meses ²²	25/04/2016	24/08/2016	Prestar servicios profesionales para la ejecución de actividades de inspección, vigilancia y control a prestadores de servicios de salud del D.C
<i>Interrupción 70 días calendario – 49 días hábiles</i>			

¹⁰ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 2. CTO 0838-2012_08-10-2021-062324 Fls 127 - 128

¹¹AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 2. CTO 0838-2012_08-10-2021-062324 Fls 141

¹² AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 2. CTO 0838-2012_08-10-2021-062324 Fls 155-157

¹³AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/3. CTO 0271-2013_08-10-2021-062938 Fls 121 - 123

¹⁴ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/3. CTO 0271-2013_08-10-2021-062938 Fls 133

¹⁵ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 4. CTO 1458-2013 parte 1_08-10-2021-063218 Fls. 113-114

¹⁶ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 4. CTO 1458-2013 parte 1_08-10-2021-063218 Fls 125

¹⁷ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 4. CTO 1458-2013 parte 2_08-10-2021-063506 Fls.87-88

¹⁸ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 5. CTO 1134-2014_08-10-2021-062627 Fls 145-146

¹⁹ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 5. CTO 1134-2014_08-10-2021-062627 Fls 163

²⁰ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 6. CTO 1298-2015 parte 1_08-10-2021-063727 Fls 163-165

²¹ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 6. CTO 1298-2015 parte 1_08-10-2021-063727 Fls 175

²² AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 7. CTO 0292-2016_08-10-2021-064256 Fls 155 -159

1414-2016 02/11/2016 Plazo 6 meses ²³	03/11/2016 ²⁴	02/05/2017	Prestar servicios profesionales para la ejecución de actividades de inspección, vigilancia y control a prestadores de servicios de salud del D.C (enfermera)
Interrupción 29 días calendario			
0570-2017 30/07/2017 Plazo 9 meses Prorroga 4 meses ²⁵	01/06/2017 ²⁶	30/06/2018	Prestar servicios profesionales de apoyo a la gestión de implementación y fortalecimiento del sistema obligatorio de garantía de la calidad

- Prueba Testimonial

- La testigo **Yadira Isabel Polo Pérez**, ingresó a laborar como profesional en la Secretaría Distrital de Salud, en el año 2012, desde esa fecha y hasta junio de 2018, fue compañera de la demandante. Sostiene que la actora estaba encargada de adelantar procesos de verificación del cumplimiento de condiciones de habilitación en el servicio de salud, quejas y visitas de control. Inicialmente tenía un horario de 8 am a 5 pm y después fue de 7 am a 5 pm. El control del horario era realizado por el profesional encargado del grupo – comisión, quien informaba a sus superiores sobre la asistencia del personal a su cargo. Los elementos de trabajo como papelería y los demás para el desempeño de sus funciones eran proporcionados por la Secretaría. Aseguró que no tenían autonomía para desempeñar sus funciones pues se les asignaban las actividades, los grupos, el lugar y prestadores de servicios que debían visitar. Para el cumplimiento de las visitas debían llegar primero a la Secretaría, confirmaban la asignación y salían con el grupo en vehículos de la entidad. La visita concluía hasta la hora que fuera necesario. Normalmente asistían a reuniones de retroalimentación y a capacitaciones para facilitar el desempeño. Debían portar un carnet que los identificaba como funcionarios de la Secretaria de Salud. Todas las actividades que realizaban estaban orientadas y dirigidas por la entidad. En caso de ausentarse debían solicitar previamente permiso. Las funciones que tenían también eran realizadas por empleados de planta, quienes se encontraban en el cargo de coordinadores, entre ellos estaban los Drs Dixon Ríos Romero, Sandra Barros, Osvaldo Vargas, Ing. Cesar Porras, Fabiola Mercados, Joha Carvajal. Para el pago mensualmente pasaban una cuenta de Cobro, con un Word donde relacionaban las actividades desarrolladas, junto con el pago a seguridad social.

Asegura que, tenía los mismos objetos contractuales y actividades que la demandante, entre ellas verificar que los prestadores de servicio de salud cumplieran con los requisitos para estar en el Sistema Único de Habilitación, realizar auditoria del sistema de garantía de calidad, visitas de control de la oferta para verificar como se presta el servicio salud y el de transporte de ambulancia. De acuerdo a las verificaciones, se inicia proceso de investigaciones, seguimiento o se imponía una medida de seguridad. Para trabajar en el área de vigilancia y control, debían tener una formación específica de verificador del cumplimiento del sistema único de habilitación, que se hacía a través de unas entidades que el Ministerio había autorizado. Para la asesoría debían tener un conocimiento específico sobre las normas de gestión de calidad. Realizaban el reporte semanal de las actividades. Que existía una programación mensual, pero como rotaban entre los grupos de trabajo podía variar sus actividades en el mes.

Informó que adelanta demanda en contra de la entidad por hechos similares a los aquí debatidos.

- **Alicia Córdoba Lovera** manifiesta que conoció a la demandante, cuando era estudiante y luego se volvió a encontrar con ella cuando ingresó en el año 2011 a la Secretaría de Distrital de Salud. Realizaban labores de auditoria en el proceso de habilitación, tenían un horario de 8 am o 7 pm, establecido por la entidad. Cada contratista era asignado a una comisión que dirigía un funcionario de planta. Aseguró que la Secretaría solo les entregaba papelería. Que

²³ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 8. CTO 1414-2016_08-10-2021-064605 Fls 167-171
²⁴ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 8. CTO 1414-2016_08-10-2021-064605 Fls 187
²⁵ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 9. CTO 570-2017parte 1_08-10-2021-065009 Fls 163 - 164
²⁶ AE 26/ CONTRATOS DIGITALIZADOS/ 9. CTO 570-2017parte 1_08-10-2021-065009 Fls 177

no tenían libertad para escoger el lugar de prestar sus servicios, la entidad asignaba la comisión de la que debían hacer parte y el lugar de la visita. Debían seguir las ordenes o instrucciones de la coordinadora de la comisión, entre ellas estaban las señoras Gisel Castaño, Amanda forero, Marta Fonseca, Clara Castillo, Lucia Pedraza, Johana Carvajal y Alfredo Zuluaga. Tenían que portar carnet que las identificaba como contratista. Sostiene que la demandante estuvo incapacitada por un accidente de trabajo, y que no podía delegar funciones. Que constantemente les realizaban capacitaciones obligatorias, para unificar conceptos, socializar las nuevas normas y todas las directrices que generaba el Ministerio. Para el pago se requería informe mensual y la cancelación de aportes a seguridad social.

La testigo señaló que estuvo vinculada con contratos de prestación de servicios con el Fondo Financiero de Salud- Secretaria Distrital de Salud desde el 06 de enero de 2006 al 25 de agosto de 2016. Atendía únicamente a los prestadores de servicios de salud, realizaba visitas a dichos prestadores bien fueran hospitales, independientes, entidades con objetos diferentes no inscritos como las universidades; efectuaban visitas por quejas que se realizaban por la aplicación de sígueme. Hacían una programación mensual, que podía estar sujeta a cambio de acuerdo a lo asignado por la Secretaría. El reporte de las visitas era mensual. Sostiene que podían llegar directamente al sitio de visita, o cuando se les facilitaba el transporte llegaban a la entidad y salían con toda la comisión.

Informa que adelanta demanda en contra de la entidad por circunstancias similares a las de este proceso ante el Juzgado 29 administrativo con radicado 2022-054.

- **Olga Eloísa Buitrago Sánchez**, estuvo vinculada como contratista a la Secretaría de Salud en el año 2008 hasta el 2016, cuando paso a hacer la subdirectora de inspección, vigilancia y control en cargo de libre nombramiento el cual desempeñó hasta julio de 2017. En razón de su vinculación con la Secretaría, conoció a la demandante quien era contratista. Como subdirectora validaba el cumplimiento del contrato, que las actividades realizadas por los verificadores de requisitos de habilitación se encontraran dentro de la normatividad vigente; coordinaba las visitas y que estas se efectuaran de acuerdo a las normas de ética y respeto. Refiere que el trabajo como verificador de habilitación se desarrolla visitando a los prestadores de servicios de salud, por lo que las visitas debían realizarse en los horarios en que estos prestaban los servicios. Se coordinaba hora de llegada porque trabajaban en grupo; la hora de visita, porque se debía informar al prestador, y la salida dependía de lo que pasara en la misma. Manifestó que ante la falta de personal suficientes y la necesidad de contar con diferentes perfiles profesionales (enfermeras, médicos, odontólogos, bacteriólogos), se contrataba mediante prestación de servicios profesionales, y los únicos funcionarios de planta eran los coordinadores de la comisión, quienes lideran las visitas a efectuar. Que todo el personal debía contar con curso de verificador. Las ausencias debían informarse previamente para asignar el profesional de reemplazo, pero al final del mes el contratista tenía que demostrar el cumplimiento de las metas asignadas. La testigo indica que cuando fue contratista, si finalizaba a las 7 de la noche dejaba esa anotación, o si terminaba las visitas a las 4 pm también lo hacía. Que la programación de visitas, se había hecho entre la alcaldía y la secretaria de salud por un periodo de 4 años. Que cuando no se lograba terminar la visita debían seguir al día siguiente, pues estaban sujetas al horario de atención del prestador. Indicó que cuando los lugares a visitar eran poco accesibles, se recomendaba llegar a entidad para movilizarse en carros de la secretaria de salud, pero podían llegar directamente al lugar y que una vez finalizadas no era necesario dirigirse nuevamente a la entidad. Finalmente informa que no adelanta demanda en contra de la entidad.

- **Martha Judith Fonseca Suárez** manifiesta que conoció a la demandante cuando trabajó en la subdirección de inspección, vigilancia y control. Señala que está vinculada a la Secretaría Distrital de Salud desde 1998, tiene 24 años de servicios, de los cuales 7 años estuvo en el "ICFIS", 16 años en la subdirección inspección, vigilancia y control, y desde 2021 está como profesional universitaria en la dirección de prestación de servicios de salud. Que cuando estuvo en la subdirección inspección, vigilancia y control ocupó los cargos de coordinadora de comisiones y el de subdirectora de inspección, vigilancia y control. Como coordinadora de comisiones organizaba el grupo de trabajo y asistía a las visitas, este cargo lo ocupa una persona de planta pues es quien tiene la facultad de imponer las medidas de

seguridad, iniciar investigaciones a las empresas prestadoras de servicio de la salud. En las comisiones rotaban el personal, pues dependía de las entidades a visitar y los servicios que ellas prestan o de las actividades que les programaban. Asegura que la demandante prestó sus servicios como verificadora. Con los contratistas realizaban reuniones donde se daban lineamientos de las actividades que se iban a desarrollar, sobre las actitudes que debían tener para evitar dificultades en las visitas. Asegura que no tenían un horario establecido, que se realizaba una programación para la visita, y que la Secretaría contrataba vehículos para poder movilizarse. En ocasiones las visitas podían extenderse cuando era necesario recolectar evidencia, situación que era notificada al prestador, además tenían actividades administrativas que se desarrollaban en la Secretaría, como organizar y complementar los documentos soportes, las actas de las visitas, los recorridos y los informes que se realizaban a la dependencia para la toma de medidas.

La testigo señaló que la Secretaría cuenta con personal de planta que ocupa el cargo de coordinador, pero se requieren diferentes profesionales, enfermeros, médicos, odontólogos, químicos farmacéuticos, ingenieros industriales y ambientales, para que realicen las diferentes actividades de acuerdo a los perfiles y a los prestadores de Salud de la ciudad. En caso de que no se alcanzara a terminar las visitas, se debía comunicar para reprogramarla, y frente ausencias del contratista, debía informarse a la persona encargada o al supervisor del contrato, para que asignara otro profesional. Durante la visita se indicaba qué información se iba a revisar, se dividía el trabajo para poder realizar una adecuada verificación y hacerlo organizado frente al prestador de servicio.

Interrogatorio de parte

La señora **MYRIAM DONATO VANEGAS**, manifiesta que su vinculación fue desde el 4 de abril de 2011 hasta el 30 de junio de 2018; siempre estuvo en la misma dependencia con el mismo objeto. Sobre el horario informa que debía presentarse en el lugar de visita, pero que si necesitaba realizar una actividad en la Secretaría iba primero a la entidad y posteriormente se dirigía al lugar a visitar, generalmente llegaba temprano y salía a las 5 de la tarde. Cuando no se podía efectuar la visita, se dirigía a la Secretaría a cumplir labores administrativas. Las obligaciones contractuales ejecutadas fueron: visitas de asesoría y asistencia técnica de inspección y control de los servicios de salud en el distrito.

4.3. Análisis de la relación existente

Procede el Despacho a analizar el material probatorio allegado con el fin de determinar si se demostraron los elementos propios de una relación laboral en el desarrollo de los contratos suscritos entre la accionante y el **FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD - SECRETARIA DE SALUD**.

La figura de los contratos por prestación de servicios busca garantizar el servicio público. Este tipo de contratación se pueda realizar cuando no se tiene el personal de planta suficiente o se requiera de conocimientos especializados para su ejecución, siempre y cuando sea de manera transitoria.

Obligaciones Contractuales

Analizados los contratos celebrados por la señora MYRIAM DONATO VANEGAS, se tiene que le fueron asignadas básicamente las siguientes obligaciones:

1. Realizar visitas de inspección, vigilancia y control a los prestadores de servicios de salud, verificando el cumplimiento de los estándares de habilitación incluido el programa de auditoria y/o realizar la visita por queja para verificar los hechos descritos, teniendo en cuenta: la normatividad vigente, elaborar el acta respectiva de acuerdo a los hallazgos según el protocolo definido para la planificación, ejecución y seguimiento de la queja y/o realizar visitas de control a los prestadores de salud.
2. Brindar asesoría y asistencia técnica a los prestadores de servicios de salud para apoyar el cumplimiento de los estándares del Sistema Único de Habilitación
3. Apoyar los procesos administrativos relacionados con el objeto del contrato.

4. Cumplir con la programación diaria de visitas, utilizando y maximizando oportunamente los recursos y logística dispuestos por la entidad para tal fin.
5. Asistir a las reuniones periódicas programadas con el fin de unificar criterios y evaluar las actividades adelantadas.
6. Contar con el curso de verificador de las condiciones para la habilitación del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención en Salud.

SUBORDINACIÓN

Con el fin de demostrar que en la ejecución de los contratos la actora estaba sujeta al cumplimiento de horario y ordenes, se recibieron los testimonios de las señoras Yadira Isabel Polo Pérez y Alicia Córdoba Lovera quienes fueron sus compañeras de trabajo. Las declaraciones fueron tachadas por sospecha debido a que presentaron demanda ante la jurisdicción por hechos similares y se sirvieron mutuamente de testigo en sus procesos. Por esta razón el despacho valorará sus dichos en la medida que pueda ser corroborados por otros medios de prueba.

Las testigos de la parte demandante aseguran que se encontraban en la obligación de prestar sus servicios en un horario determinado. Una de ellas informó que el horario era 7am a 5 pm y la otra de 8am a 7pm, por su parte la demandante asegura que llegaba temprano y salía por lo general a las 5pm. También señalaron que debían llegar a una hora determinada, pero la salida dependía de las necesidades que se suscitaban en las visitas. Que el control del horario lo hacía el coordinador del grupo de visita, que informaba a los superiores en caso de inasistencia.

Por su parte las testigos Olga Eloísa Buitrago Sánchez y Martha Judith Fonseca Suárez citadas por la entidad accionada, refieren que los servicios prestados dependían del horario de atención de las empresas prestadoras del servicio de salud que debían visitar. Que por lo general se acordaba una hora de llegada debido a que las visitas eran efectuadas en grupos conformados por un coordinador y personal de diferentes profesiones, de manera que era necesario establecer previamente la hora y la forma como se iban a distribuir las tareas.

En los informes de actividades que fueron allegados al proceso se observa que la actora reportaba el número de visitas realizadas, la fechas y hora, la entidad a visitar, la franja horaria en la cumplía sus tareas administrativas. Esta relación permite establecer que efectivamente las visitas y las actividades administrativas no se cumplían en un horario fijo. Adicionalmente las declarantes coincidieron en señalar que podían llegar directamente al lugar de las visitas y retirarse cuando ellas terminaran.

Para el despacho, el manejo de horario que se dio en la ejecución del contrato, no es contrario a las reglas que rigen la contratación por prestación de servicio. Conforme a lo señalado por la jurisprudencia, la sujeción a un horario no significa, per se, que exista subordinación, pues la naturaleza de la actividad contratada puede imponer la necesidad de cumplir un horario. En este caso, es claro que para la realización de visitas de vigilancia y control que adelanta un grupo de profesionales, es indispensable fijar la hora de encuentro y en ocasiones informar al prestador de servicio la fecha y hora de la visita.

En relación con las capacitaciones que se programaban, observa el despacho que, la asistencia a este tipo de reuniones esta consignada dentro de las obligaciones contractuales. Sin embargo, esta es una actividad propia de coordinación pues la retroalimentación, el estudio de la reglamentación es indispensable para optimizar la prestación del servicio. Al respecto el Consejo de estado ha señalado:

“Se aclara que el principio de coordinación, insito en los contratos de prestación de servicios, consiste en la sincronización de las actividades que ejerce el contratista con las directrices que imparte el contratante para la ejecución eficiente y eficaz, por lo que es indispensable que exista una concertación contractual, en la que aquel cumple su contrato con independencia, sin embargo, en armonía con las

condiciones necesarias impuestas por su contraparte, respecto de las cuales esta ejerce control, seguimiento y vigilancia al pacto suscrito.”²⁷

La falta de pruebas sobre la subordinación, desvirtúa la existencia de un contrato laboral. No obstante, el despacho considera oportuno analizar otros elementos que la jurisprudencia a considerado como diferenciadores de esta figura con la del contrato de prestación de servicios.

Elemento de Excepcionalidad.

De acuerdo con las normas que rigen los contratos de prestación de servicios, ellos solo se suscriben para el cumplimiento de actividades nuevas que no pueda desarrollar el personal de planta, o cuando se requieran de conocimientos especializados, o se haga necesario redistribuir tareas por recargo laboral, siempre y cuando se contrate de forma transitoria.

Al revisar los diferentes contratos aportados, llama la atención del despacho los siguientes aspectos:

- La justificación versó sobre la falta de personal para atender el servicio debido a su conocimiento y especialidad.
- El contratista debía tener curso de verificador de las condiciones para la habilitación del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención en Salud.
- De acuerdo a los estudios previos la contratación obedeció a la necesidad de atender la puesta en marcha de proyectos de inversión. Así se observa en el estudio previo del contrato 0570-2017 en el que se hace alusión al “proyecto 7523 Fortalecimiento de la Autoridad Sanitaria”²⁸.

6. OBJETIVOS

Objetivo general

1 Ejercer la competencia de rectoría otorgada a la Secretaría Distrital de Salud (autoridad sanitaria del Distrito Capital) por la constitución, la ley y la normatividad vigente, mediante las acciones de Inspección, Vigilancia y control a los prestadores de servicios de salud en el cumplimiento del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad-SOGC, a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y de las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos e instituciones en el D.C.

Objetivo(s) específico(s)

1 Desarrollar la función de Inspección, Vigilancia y Control de los prestadores de servicios de salud, como autoridad sanitaria de la ciudad, para minimizar riesgos en la seguridad e integridad de las personas que requieren servicios de salud.

2 Desarrollar y fortalecer la función de Inspección, Vigilancia y Seguimiento de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios de Salud - EAPB que operan en el Distrito Capital de manera permanente como una estrategia clara para disminuir la problemática sentida de la población, en términos de la falta de acceso y fallas en la calidad de los servicios que reciben de los aseguradores.

3 Gestionar los riesgos asociados a las condiciones sanitarias y ambientales, a través de las acciones de Inspección, Vigilancia y Control de las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos e instituciones en el D.C.

7. METAS (solo se están mostrando las metas del Plan de Desarrollo vigente)

(La programación de la meta se encuentra en el Plan de Acción - Componente de inversión de la Entidad)

No.	Proceso	Magnitud	Unidad de medida	Descripción
Meta(s) del Plan de Desarrollo vigente (ver ítem 2. Clasificación)				
1	Diseñar, actualizar y poner	100.00	por ciento	en funcionamiento de los sistemas de vigilancia de 1a, 2a y 3a generación en salud ambiental priorizados para Bogotá, en el marco de las estrategias de Gestión del Conocimiento y Vigilancia de la Salud Ambiental.
2	Realizar intervenciones	100.00	por ciento	de prevención y control sanitario (en el 100%) de la población objeto de vigilancia priorizada en el marco de la estrategia de gestión integral del riesgo en el D.C.
3	Inspeccion, vigilancia y control-IVC	100.00	por ciento	y seguimiento de los agentes del sistema que operan en el Distrito Capital de acuerdo con las competencias de Ley.
4	Realizar intervenciones	100.00	por ciento	de prevención y control sanitario y epidemiológico de eventos, poblaciones e instituciones priorizadas en el Distrito Capital.

8. COMPONENTES

MILLONES DE PESOS DE 2020

Descripción	Presupuesto					Total
	2016	2017	2018	2019	2020	
Dotacion	0	43,463	40,023	44,774	44,104	172,364
Recurso humano	0	8,405	7,229	10,721	9,140	35,495
Administracion institucional	0	791	1,246	508	864	3,409

(Imagen tomada de la ficha del proyecto de proyecto 7523)

- Aunque se suscribieron contratos por 6 años, se presentaron periodos de interrupción entre contrato y contrato superior a dos meses.

²⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Segunda Subsección B. Sentencia del 28 de julio de 2022. Expediente: 25000-23-42-000-2018-01827-01 (2953-2020). Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

²⁸ https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/7523_201_secretaria_distrital_de_salud_0.pdf

Las situaciones fácticas señaladas, aportan al despacho elementos adicionales para sostener que, en la ejecución de los contratos no se configuró una relación laboral, y que, por el contrario, era la contratación por prestación de servicios la que correspondía firmar en estos casos.

De acuerdo a la ficha del “proyecto 7523 Fortalecimiento de la Autoridad Sanitaria” el objetivo general del proyecto era “Ejercer la competencia de rectoría otorgada a la Secretaría Distrital de Salud (autoridad sanitaria del Distrito Capital) por la constitución, la ley y la normatividad vigente, mediante las acciones de Inspección, Vigilancia y control a los prestadores de servicios de salud en el cumplimiento del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad-SOGC, a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y de las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos e instituciones en el D.C.”

De este objetivo se destaca dos cosas importantes: que la actora ejerció competencias misionales de la Secretaría de Salud, relacionada con la Inspección, Vigilancia y control a los prestadores de servicios de salud, y que la contratación buscó el fortalecimiento de las tareas de inspección y vigilancia. Esta facultad, como es bien sabido se ejerce oficiosamente de manera aleatoria, a petición o ante quejas que se realicen frente a los prestadores de servicios de salud, y de acuerdo a las prioridades fijadas por políticas públicas. De esta manera siendo una tarea que está sujeta a variaciones, la planta de personal de la secretaria debe ser reforzada mediante el uso de la contratación por prestación de servicios para la vinculación de personal especializado, pues los grupos de visita los conforman profesionales de diferentes áreas según las necesidades o características del establecimiento que se vigila. En el caso de la actora, su contratación obedeció a que era enfermera especializada en verificación de cumplimiento de Sistemas Único de Habilitación.

La transitoriedad de la contratación hecha a la señora Myriam Donato Venegas, no solo se desprende de la conexión existente entre sus contratos y los proyectos de inversión, sino de las interrupciones prolongadas que se dieron entre uno y otro.

En ese orden de ideas, el despacho negará las pretensiones de la demanda, toda vez que no se desnaturalizó la relación contractual que sostuvo la actora con la accionada.

Finalmente, es preciso observar que si bien el contrato se suscribió con el Fondo Financiero de Salud, esta entidad es un “fondo cuenta”, que carece de planta de personal y que en consecuencia es representado por la Secretaría Distrital de Salud.²⁹

El Fondo Financiero Distrital de Salud, fue creado mediante el Acuerdo 20 de 1990, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 10 de 1990. Conforme a esta ley las entidades territoriales están llamadas a organizar un fondo local, que debía manejarse como una cuenta especial de su presupuesto bajo la administración de la dirección seccional o local de salud, cuyo ordenador del gasto es el jefe de la administración. De acuerdo a lo dispuesto en esta ley el Acuerdo 20 estableció dentro estructura de la Secretaria Distrital de Salud, el Fondo Financiero Distrital encargado de recaudar y administrar los recursos del situado fiscal, y demás captados por el distrito destinados al sector salud, como un establecimiento público del orden distrital, con personería, autonomía y patrimonio independiente. Sin embargo, en el artículo 10 precisó que dicho fondo no tendría planta de personal propia y funcionaria con el personal de la Secretaría distrital de Salud. En estas condiciones, para el despacho es claro que la verdadera naturaleza del fondo es la de una cuenta especial del presupuesto, cuyo director ejecutivo es el alcalde o su delegado.

De acuerdo a la naturaleza antes señalada, y teniendo en cuenta que la actora prestó sus servicios, cumpliendo actividades misionales en la subdirección de inspección, vigilancia y control de la Secretaría, el proceso se adelantó bajo la representación de esta entidad.

Condena en costas

²⁹ Sentencia T 614-2014

Atendiendo la tesis mayoritaria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no se impondrá a la demandante condena en costas, toda vez que no se observó temeridad o mala fe en las actuaciones procesales.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA**, administrando Justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: SIN CONDENAS EN COSTAS.

TERCERO: No hay lugar a liquidación de remanentes.

CUARTO EJECUTORIADA esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

SE DEJA CONSTANCIA QUE LOS APODERADOS INTERPONEN RECURSO DE APELACIÓN:

El despacho aclara que se puede sustentar los recursos dentro los 10 días siguientes, conforme al término de Ley.

PARTE DEMANDANTE: Recurso de Apelación, el cual será sustentado en el término de ley.

PARTE DEMANDADA: Conforme con la decisión.

MINISTERIO PUBLICO: Conforme con la decisión.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

Asiste como secretaria Ad Hoc Angie Julieth Lozano Ramirez.

<https://playback.lifefsize.com/#!/publicvideo/43ff11f6-fc11-409c-8b19-d0abb20d1cf0?vcpubtoken=c01d29a1-92c1-44f0-9392-82fe659eb421>

Firmado Por:

Yolanda Velasco Gutierrez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 012 Contencioso Admsección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **168f48a9d2b61d65e8ff999f5e4b3d0b35d327ecd22afa19a8eba3fbeb95f6**

Documento generado en 23/02/2023 11:02:50 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>