



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

**RADICACIÓN:** *No. 110013335-012-2019-00541-00*  
**PROCESO** *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*  
**DEMANDANTE:** *LUISA FERNANDA SANCHEZ LOPEZ*  
**DEMANDADA:** *SUBRED INTEGRADA DE SRVICIOS DE SALUD NORTE  
E.S.E.*

**ACTA Nº 148-2022  
AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO  
ART. 182 LEY 1437 DE 2011**

*En Bogotá D.C. a los diecisiete (17) días del mes de junio de dos mil veintidós (2022) siendo las tres y treinta de la tarde (3:30 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 en audiencia pública en la sala virtual en la plataforma LifeSize, con la asistencia de los siguientes:*

**INTERVINIENTES**

**La parte demandante:** **JAVIER PARDO PEREZ**, apoderado de la parte demandante, identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.222.384 y T.P. 121.251 del C.S. de la J.

**La parte demandada:** **NAYITH CAROLINA ARANGO CASTILLA**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1.065.811.248 y T.P. 340.844 del C.S. de la J., el Despacho le reconoce personería.

**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**
- 2. Fallo**

**1. 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 **LUISA FERNANDA SANCHEZ LOPEZ** como **TRABAJADORA SOCIAL** en el Área de Terapias y la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE E.S.E**, se pueden establecer los elementos necesarios para declarar la existencia de una relación laboral y el consecuente derecho al pago de prestaciones sociales.

### Consideraciones

#### 2.1. 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 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 Estado<sup>1</sup> 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 contractual<sup>2</sup>, y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes<sup>3</sup>**”.

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.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> Cita de cita: Ver sentencia C-614 de 2009.

Los dos primeros, son comunes tanto a los contratos de prestación de servicio como a las relaciones laborales, de manera que es el tercer elemento el que permite definir el carácter contractual o laboral de la vinculación y, de encontrarse acreditado, desnaturalizar el contrato de prestación de servicios.

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”<sup>4</sup>*

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 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”<sup>5</sup>*

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*

---

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

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 23001-23-000-2013-00260-01 (0088-2015).

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”<sup>6</sup>

## **2.2. Del caso concreto**

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

### **- Prueba documental**

De conformidad con las pruebas documentales aportada en el proceso se tiene la relación de los siguientes contratos:

1. La señora **LUISA FERNANDA SANCHEZ LOPEZ** laboró como **HOSPITAL DE ENGATIVA II NIVEL E.S.E** hoy **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE E.S.E.**, mediante los siguientes contratos aportados al expediente:
  - Certificación fecha 26 de marzo de 2009 expedida por la Cooperativa de trabajo asociado promoviendo CTA, en la que se hace constar que la señora **LUISA FERNANDA SANCHEZ LOPEZ** “presta servicio en la empresa cliente **HOSPITAL DE ENGATIVA II NIVEL E.S.E** como profesional universitario desde 22 de mayo de 2007. (ff 37 y 38),
  - Contrato de trabajo a término fijo del 16 de julio de 2009 a 31 de julio de 2009 con la Empresa Servicios Temporales **ALTA EFECTIVIDAD EN PERSONAL LTDA AFENPE LTDA** para desempeñar labores de trabajadora social **HOSPITAL DE ENGATIVA II NIVEL E.S:E**. (f.32).
  - Contrato de trabajo obra labor del 1 de agosto de 2009 a 30 de octubre de 2009 con la Empresa Servicios Temporales **ALTA EFECTIVIDAD EN PERSONAL LTDA AFENPE LTDAD** para desempeñar labores de trabajadora social **HOSPITAL DE ENGATIVA II NIVEL E.S:E**. (f.f34 -36).
2. La señora **LUISA FERNANDA SANCHEZ LOPEZ** presto sus servicios en la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE E.S.E.**, en el cargo de socióloga o trabajadora social, por el periodo de 01 de noviembre de 2009 a 30 de junio de 2016 (certificado consecutivo folio 28) mediante los siguientes contratos de prestación de servicios (ff. 54-151 y certificado consecutivo 479 folio 23 y certificado consecutivo 0216 folio 31).

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-171 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<b>No de Contrato</b>	<b>Fecha de Ingreso</b>	<b>Fecha de terminación</b>	<b>Objeto</b>
445/09 (Ff. 149 - 150)	01/11/2009	12/11/2009	Terapista Contrato de transacción
5404/2009 (Ff. 147 - 149 y 151)	13/11/2009	30/12/2009	Terapista en el área de terapia
<i>Interrupción por 3 días</i>			
684-10 (Ff. 128-132)	04/01/2010	30/04/2010	Terapista en el área de terapia
<i>Interrupción por 2 días</i>			
2242-10 (Ff. 133-137)	03/05/2010	30/07/2010	Trabajadora social en el área de terapia
<i>Interrupción por 1 día</i>			
3264-10 (Ff. 138-140)	02/08/2010	31/08/2010	Trabajadora social en el área de terapia
1369-10 (Ff. 141-142)	01/09/2010	30/09/2010	Trabajadora social en el área de terapia Contrato de transacción
1875 -10 (Ff. 143-144)	01/10/2010	31/10/2010	Trabajadora social en el área de terapia Contrato de transacción
2702-10 (Ff. 145-146)	01/11/2010	30/11/2010	Trabajadora social en el área de terapia Contrato de transacción
458/2011 (Ff. 104-105)	01/12/2010	30/12/2010	Trabajadora social en el área de terapia Contrato de transacción
1527/2011 (Ff. 106-108)	01/01/2011	28/02/2011	Trabajadora social en el área de terapia
2440/2011 (Ff. 109-111)	01/03/2011	30/03/2011	Trabajadora social en el área de terapia
3258/2011 (Ff. 112-115)	01/04/2011	30/04/2011	Trabajadora social en el área de terapia
4134/2011 (Ff. 116-118)	01/05/2011	30/06/2011	Trabajadora social en el área de terapia
4950/2011 (Ff. 119-120)	01/07/2011	30/07/2011	Trabajadora social en el área de terapia Contrato de transacción
5769/2011 (expediente administrativo)	01/08/2011	30/08/2011	Trabajadora social en el área de terapia Contrato de transacción
6178/2011(Ff. 125-126)	01/10/2011	30/10/2011	Trabajadora social en el área de terapia Contrato de transacción
7330/2011 (Ff. 121-124 y f. 127)	01/11/2011	15/01/2012	Trabajadora social en el área de terapia

224/2012 (Ff. 89-91)	01/02/2012	30/04/2012	Trabajadora social en el área de terapia
1496/2012 (Ff. 92-103 y f.77)	01/05/2012	31/01/2013	Trabajadora social en el área de terapia
384/2013 (Ff. 78-88 y f 67)	1/02/2013	31/01/2014	Profesional Universitario I – Trabajadora Social
469/2014 (Ff. 68-76)	03/02/2014	02/01/2015	Profesional Universitario I – Trabajadora Social
417/2015 (Ff. 58-66 y f 57)	03/01/2015	04/01/2016	Socióloga – Trabajadora Social
561/2016 (Ff. 50-56)	05/01/2016	30/06/2016	Socióloga – Trabajadora Social

3. Mediante Certificación con numero consecutivo 0769 del 01 de julio de 2016 la directora de la Subred Integrada de Servicios de la Salud Norte E.S.E., manifiesta lo siguiente “la señora **LUISA FERNANDA SANCHEZ LOPEZ** identificado(a) con Cedula de Ciudadanía No. 52.249.857, desde 01 de noviembre de 2009 a 30 de junio de 2016 suscribió con esta Entidad diversos contratos de prestación de servicio...”.
4. Los contratos de prestación de servicios, suscritos entre la señora **LUISA FERNANDA SANCHEZ LOPEZ** y la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE E.S.E.** y aportados con el escrito de la demanda, se realizaron bajo la siguiente justificación: 1. Hospital presta un servicio de Salud, el cual debe ser continuo y permanente. 2. La insuficiencia del personal de planta para realizar actividades de apoyo asistencial. 3. Necesidad de Personal especializado en el área a contratar
5. Según Justificación de las prórrogas del contrato 417 – 15: se requiere dar continuidad al contrato, brindando oportunidad en la prestación del servicio en el área de trabajo social y rehabilitación. Con el fin de que los usuarios del Hospital no se vean afectados.
6. Según Cláusula contractual, en la ejecución del objeto contractual se prohibió la cesión o subcontratación.
7. Según Certificación suscrita por el gerente de la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE E.S.E** el contratista realizaba las siguientes funciones:
  - “1) Ingreso y evolución de pacientes hospitalizados.
  - 2) Intervención en crisis.
  - 3) Psicoterapias de pareja.
  - 4) Comité y evaluaciones de equipos interdisciplinarios
  - 5) Realización de intervenciones familiares.
  - 6) Psicoeducación
  - 7) Atención autoridades vinculadas a procesos de los pacientes.
  - 8) Las demás actividades que se requieran para el cabal Cumplimiento del objeto contractual”

**- Prueba Testimonial**

- La testigo Patricia Esperanza Jauregui Campo manifiesta que fue trabajadora de planta en el hospital de Engativá, donde conoció a la demandante porque hizo parte del equipo de terapia y rehabilitación del Hospital desde el 2008 al 31 de diciembre de 2009. Que quienes pertenecían al área de terapia cumplían un horario de 7 A.M a 5 P.M de lunes a viernes con una hora de almuerzo, no importaba si eran contratista o de planta, esto debido a que les asignaban las citas de terapias por parte de facturación. Los pacientes se dirigían a esa área con la orden del médico para agendar la cita, dentro del horario oficial del Hospital. Que el Área de terapias tenía una jefe llamada Martha Bernal quién coordinaba las actividades a realizar en el equipo de rehabilitación y de terapia, a su vez realizaba reuniones de carácter obligatorio con los contratistas, momento en el que tenían que dejar de atender los pacientes. Sostuvo que el hospital le suministraba a la demandante los elementos básicos como el escritorio y la papelería. Que las funciones que cumplía eran permanentes en el hospital y las prestaba en las diferentes sedes Engativá Pueblo, la Estrada, de las Ferias, Boyacá real, la Española y Paris Gaitán. Que no se podía ausentar sin justificación y que los permisos debían de reportarlos a la jefe y al coordinador que se encontrara en turno. Agrega que la demandante cumplía las mismas funciones del personal de planta, cumplía horario, diligenciaba papelería y la estadística semanal, mensual y anual.

Precisa que compartieron en el área de terapia, y eventualmente se encontraban en las otras sedes. Finalmente agrega que el hospital no dotó de uniformes a la actora.

- El testigo Héctor Augusto Salazar Ramírez, conoció a la demandante cuando trabajó en el Hospital de Engativá en el año 2006. Él era fisioterapeuta y ella trabajadora social. Señala que el hospital tenía un horario de atención a paciente de 7 A.M a 5 P.M de lunes a viernes y en ese horario funcionaba el área de terapias. En dicha área tenían un jefe, que les indica las sede donde debía prestar las labores. El hospital estaba conformado por la sede principal que quedaba en la calle 80, y las sedes de rehabilitación integral en Boyacá real, la estrada y Emaús, existían otras sedes como Paris Gaitán.

Informa el testigo que laboró en el Hospital aproximadamente entre 2005 o 2006 hasta 2012 o 2013. Agrega que la demandante era la única trabajadora social en el área de terapias. Que cuando la jefe Martha Bernal citaba a reunión del equipo área de terapias debían asistir; también asistían a reuniones de integración y fiestas de fin de año estas últimas reuniones eran facultativas. Que los elementos que utilizaban para trabajar eran del hospital. Debían de realizar los registros de atención de los usuarios valorados por parte de facturación, y la demandante tenía de realizar la estadística de acuerdo a la papelería suministrada por el hospital. Agrega que era necesario que portaran el carnet y que la demandante fue objeto de llamados de atención por llegadas tardes.

Señala que en el área de terapia no existían trabajadoras sociales de planta, pero sí de otras profesiones. Que compartía con la demandante aproximadamente 3 días a la semana en la sede de Boyacá real, tiempo en el que le consta que la actora cumplió el horario, lo que se comprueba con la agenda de atención de pacientes.

- La testigo Francia Elena Rico Jiménez manifiesta que conoce a la demandante porque trabajaron juntas desde el año 2007 hasta aproximadamente el año 2014. Asegura que le daban ordenes como cumplimiento de horario de entrada y salida, diligenciar los formatos adecuadamente, atender a los pacientes. Que entre las jefes que tuvieron se encontraba la señora Martha Viviana Bernal, Sandra entre otras. Ellas citaban a reuniones individuales y grupales, en dichas reuniones daban pautas a

seguir, como manejo de rehabilitación. Que el horario obligatorio a cumplir era de 7 am a 5 pm de lunes a viernes, este hacia parte de las funciones.

Aseguró que las funciones que ejercía la demandante eran de carácter permanente. Que presenció cuando una vez le llamaron de atención por llegar tarde. Que no podía escoger la sede en que debía prestar sus servicios, pues estaba condicionada a donde le ordenaran dirigirse. Que el hospital le suministro el carnet que debía de portar, y que pese a que no entregaba uniforme si les sugería el uso de uno. Que había ocasiones donde iban el fin de semana con para compensar los días en que no iban asistir, y que no se podían ausentar sin permiso previo. Que compartía 3 días a la semana en la misma sede pero que podían rotar en los otros días lo que dependía de la orden que le daban. Sostuvo que eran citadas a reuniones por lo menos una vez al mes dependiendo de los requerimientos del trabajo. Que existía una trabajadora social de planta, señora Martha Yenny, quien llevaba muchos años vinculada a la entidad.

### **Interrogatorio de Parte**

La señora Luisa Fernanda Sánchez López manifiesta que estuvo vinculada con la empresa promoviendo desde mayo de 2007 hasta el año 2008; con la empresa alta efectividad en año 2009 mediante contrato de prestación de servicios que no se extendió por mucho tiempo. Que fue la única trabajadora social en el equipo de terapias, posteriormente tenía otras funciones como atender a pacientes hospitalizados crónicos, realizar estudios de casos e instrumental de pacientes. Que quién supervisaba el contrato primero fue la doctora Martha Viviana Bernal, posteriormente el doctor Carlos Girón y la doctora Alexandra Mogollón, con quienes tenía contacto continuamente. Prestó los servicios inicialmente en Boyacá Real, luego por rotación en la sede la estrada, en el hospital y en el centro de salud Emaús. Le daban instrucciones de cómo debía de ser el direccionamiento de los pacientes con psicología y las valoraciones de las áreas Que durante el tiempo en que desempeñó funciones con la entidad demandada no tuvo otra vinculación, pues el horario y la rotación no lo permitía. Que entre las ordenes que recibió fue el manejo de estadística, entrega de informes, la rotación que realizaba, contestar auditorias.

Finalmente, menciona que en el hospital se encontraba vinculada la señora Martha Jenny Barragán, quien era trabajadora social de planta, pero no hacía parte del área de terapia.

### **2.3. 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 la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.

Sea lo primero señalar que 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.

Como quedó expuesto en las consideraciones anteriores, de acuerdo con el principio de prevalencia de la realidad sobre las formas, es posible determinar la existencia de un contrato laboral cuando se demuestran los 3 elementos esenciales de la relación laboral, prestación personal del servicio, remuneración y la más importante subordinación.

## **SUBORDINACIÓN**

*Aunque se esté frente a un contrato de prestación de servicios de un profesional en trabajo social, que por la naturaleza propia de sus tareas cuenta con autonomía técnica en cuanto a su conocimiento, no puede descartarse la existencia de una relación laboral. Para el efecto, se debe analizar si en el desarrollo de sus actividades contractuales estuvo supeditado a recibir órdenes de un superior.*

*La subordinación en estos casos puede configurarse en aspectos, de tipo administrativos, como lo son; el horario y el cumplimiento de órdenes. Adicionalmente entidades como la accionada cuenta en su personal de planta con este tipo de profesionales, razón por la cual corresponde analizar si las obligaciones ejecutadas por el actor son equivalentes a las funciones de dicho personal.*

*Del material aprobatorio se tiene acreditado lo siguiente;*

**TIEMPO DE SERVICIO:** *la señora Luisa Fernanda Sánchez López estuvo vinculada con la entidad aquí accionada, prestando sus servicios como trabajadora social en el área de terapias:*

- 1. Desde el 22 de mayo de 2007, sin extremo final, con la Cooperativa de trabajo asociado promoviendo CT a través de contrato laboral*
- 2. Desde el 16 de julio de 2009 al 30 de octubre de 2009 con la Empresa Servicios Temporales ALTA EFECTIVIDAD EN PERSONAL LTDA AFENPE LTDA mediante contrato laboral.*
- 3. Desde el 1 de noviembre de 2009 al 30 de junio de 2016 mediante contratos de prestación de servicios bajo 3 objetos contractuales*
  - a. Trabajadora social en el área de terapia*
  - b. Profesional Universitario I – Trabajadora Social*
  - c. Socióloga – Trabajadora Social*

*Según información aportada por los testigos, la actora cumplía con el horario de lunes a viernes de 7am a 5 pm. Sobre estas afirmaciones obran en el expediente las siguientes pruebas:*

- memorando SSS 439 – del 31 de julio de 2009 dirigido por el subgerente de servicios a los médicos generales y terapeuta, se precisa que el programa de rehabilitación se atenderá en las UPAS Boyacá real horario de 7am a 5pm y en la estrada de 2am a 5 p.m. (f 154).*
- Oficio del 5 agosto de 2010, el referente de terapias informa al referente del área de facturación, que el programa de rehabilitación integral presta los servicios en el horario antes señalado. (f.155)*
- Aviso con membrete del hospital y sin firma, ni fecha; donde se indica: trabajo social, horario de atención lunes, miércoles y viernes 8 am y 6 pm f 152*

*Las anteriores pruebas, permiten evidenciar que ciertamente, la Subred Integrada del Norte E.S.E mantuvo el programa de rehabilitación Integral en un horario determinado, lo que conduce a inferir que el personal que atendía dicho servicio estaba obligado a cumplir un horario.*

*Ahora bien, de los contratos suscritos se tiene que la actora estaba obligada a realizar actividades tendientes a la atención, manejo y seguimiento de los pacientes, vigilar la evolución de los pacientes hospitalizados, intervenir en crisis, asistir a reuniones de comité y evaluación de equipos interdisciplinarios; tareas que generan la necesidad de su permanencia en la institución.*

#### **Permanencia De Funciones**

*De acuerdo con las normas que rigen los contratos de prestación de servicios, ellos solo pueden suscribirse 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. De los diferentes contratos aportados se advierte que la justificación versó sobre la falta de personal para atender el servicio. Conforme a lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 154 de 1997 la insuficiencia de personal no puede convertirse en una autorización para contratar permanentemente funciones del giro misional de las entidades.

Atendiendo el objeto misional de la Subred Integrada de Servicio de Salud Norte E.S.E. relacionado con la prestación de los servicios de salud y conforme a las comunicaciones donde se establecen los horarios para el servicio de rehabilitación, para el despacho es claro que las funciones de trabajadora social en el área de terapia son de carácter permanente en este ente hospitalario.

Adicionalmente, la permanecía de la contratación sucesiva de la actora por el periodo de 9 años, desvirtúa la transitoriedad exigida para la excepción de la contratación de prestación de servicios y pone en evidencia la existencia de una relación laboral.

En consecuencia, se procederá a declarar la nulidad del acto administrativo el oficio 20191100223271 del 03 de julio de 2019

### **Prescripción De Los Derechos Derivados Del Contrato Realidad**

De acuerdo con la línea jurisprudencial marcada en esta jurisdicción y reiterada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 09 de septiembre de 2021<sup>7</sup>, no hay lugar a predicar la prescripción de derechos cuando no ha operado la solución de continuidad por un término mayor a 30 días.

Como quedo señalado en precedencia en el caso de la señora Luisa Fernanda se presenta tres vinculaciones con el hospital

1. Cooperativa de trabajo asociado promoviendo CTA, donde inicia labores mediante contrato de trabajo desde 22 de mayo de 2007. Como en el expediente no se encuentra certificación donde se establezca la fecha de finalización de este contrato, y solo se tiene una certificación laboral del 26 de marzo de 2009, se tomará esta fecha como extremo final.
2. Empresa Servicios Temporales ALTA EFECTIVIDAD EN PERSONAL LTDA AFENPE mediante contrato del 16 de julio de 2009 al 31 de octubre de 2009.
3. Revisados los contratos de prestación de servicios suscrito y de acuerdo con la certificación reportada por la entidad, entre el 01 de noviembre de 2009 hasta la finalización del contrato el 30 de junio de 2016, no se evidencian interrupciones mayores a 30 días.

En ese orden de ideas se declarará la prescripción de las obligaciones prestacionales causadas con anterioridad al 26 de marzo 2009.

Entre el 16 de julio de 2009 al 30 de junio de 2016 no hubo solución de continuidad y en consecuencia no operó la prescripción. La demanda fue interpuesta dentro del plazo indicado por el Consejo de Estado, ello teniendo en cuenta que la reclamación del día 20 de mayo de 2019, se realizó, 2 años, 11 meses y 20 días después de la terminación del vínculo contractual y, la demanda fue radicada el 18 de diciembre de 2019, con una interrupción del término entre el 1 de noviembre de 2019 al 11 de diciembre de 2019. por efectos de la conciliación prejudicial

### **3.4. Del restablecimiento del derecho**

El restablecimiento del derecho se realizará conforme al valor de cada uno de los contratos suscritos, frente a todas las prestaciones que devengue un empleado público de la entidad,

---

<sup>7</sup> Sentencia de unificación por importancia jurídica 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016),

sin que con ello se esté reconociendo que el actor ostenta la calidad de servidor público, lo anterior conforme a lo señalado por el Tribunal de cierre de esta jurisdicción<sup>8</sup>.

*“(iii) por el hecho de que se declare la existencia de la 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, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.”*

*El restablecimiento ordenado se surtirá en el periodo reclamado por el actor del 16 de julio de 2009 al 30 de junio de 2016, en consecuencia deberá cancelarse las prestaciones sociales que se dejaron de devengar durante dicho periodo, reajustando las ya pagadas por el periodo del 16 de julio de 2009 al 31 de octubre de 2009 donde mantuvo una relación laboral con la empresa temporal alta efectividad limitada.*

### **Aportes a seguridad social en pensiones**

*Los aportes pensionales, respecto de los cuales no opera la figura de la prescripción, serán calculados con el valor antes señalado. La demandada deberá tomar el ingreso base de cotización pensional de la demandante, dentro de la totalidad de periodos reconocidos como laborados, mes a mes.*

*Como para efectos pensionales no opera la prescripción se ordenará cancelar las diferencias en los aportes pensionales que pudieran existir en el periodo 22 mayo de 2007 al 26 de marzo de 2009 periodo donde se contaba con contrato de trabajo con la cooperativa promoviendo. Igual reajuste debe realizarse por el periodo del 16 de julio de 2009 al 31 de octubre de 2009 en la que se mantuvo con la empresa temporal una relación laboral.*

*Si existen diferencias entre los aportes realizados por el contratista y los que se debieron cotizar al respectivo fondo de pensiones durante la vigencia de los contratos de prestación de servicios, la entidad deberá cancelar la suma faltante por concepto de aportes a pensión, solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.*

*En ese sentido, la demandante tendrá que acreditar las cotizaciones que realizó al sistema de seguridad social en pensiones y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.*

### **Devolución de los descuentos por concepto de aportes a pensión, salud y ARL**

*Esta pretensión no es procedente, conforme a lo dispuesto en la sentencia de unificación del 09 de septiembre de 2021 radicado interno No. (1317-2016), en la cual el alto Tribunal precisó “La tercera regla determina que, frente a la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.”*

### **Indemnización. Sanción moratoria y Daños Morales**

*La pretensión de sanción moratoria y sanción por el no pago de cesantías no tiene vocación de prosperidad. Esta indemnización procede en los eventos en que las cesantías ya han sido reconocidas, sin que sea viable reclamar la mora cuando precisamente se encuentra en litigio la declaración del derecho a percibir las cesantías. En igual sentido, no hay vocación de prosperidad de la indemnización por daños morales por cuanto estos no fueron acreditados en el proceso.*

### **Retención en la Fuente**

---

<sup>8</sup> Sentencia del 4 de febrero de 2016, expediente 0316-14, consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve

No hay lugar a hacer devoluciones, teniendo en cuenta lo dicho por el Consejo de Estado<sup>9</sup> en forma reiterada:

*“De otro lado, contrario a lo manifestado por el A quo, no hay lugar a ordenar la devolución de los descuentos realizados al actor por concepto de retención en la fuente, pues si bien es cierto se desnaturalizó la vinculación de origen contractual, también lo es que la declaración de la existencia de dicha relación no implica per se la devolución de sumas de dinero que se generaron en virtud de la celebración contractual, pues la finalidad del restablecimiento del derecho es el reconocimiento de emolumentos salariales y prestacionales dejados de percibir con la relación laboral oculta más no la devolución de sumas pagadas con ocasión de la celebración del contrato”.<sup>10</sup>*

### **Indexación**

Las sumas no prescritas que resulten de la liquidación del restablecimiento del derecho ordenado en esta sentencia se deberán actualizar conforme a lo previsto en el inciso 5º del artículo 187 del CPACA<sup>11</sup>, bajo la fórmula

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

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh) por la relación existente entre el Índice Final y el Índice Inicial de precios al consumidor certificado por el DANE a la fecha de la ejecutoria de la presente sentencia. Por tratarse de pagos mensuales, la fórmula deberá aplicarse mes a mes teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento en que debió hacerse el pago respectivo.

### **Condena en costas**

Se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado<sup>12</sup>

Habida cuenta que la jurisprudencia en esta materia, sostiene dos tesis y que la mayoritaria en este momento en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es la de no condenar a costas, este despacho se abstendrá de imponer condena por este concepto.

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

---

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA, C.P. DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, EXPEDIENTE: 68001233100020090063601, número interno: 1230-2014, sentencia del 13 de mayo de 2015.

<sup>10</sup> Ver Sentencia de 17 de noviembre de 2011 proferida por esta Subsección, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Expediente N. 250002325000200800655 01 (1422-2011).

<sup>11</sup> Artículo 187. CPACA, inciso 5º “Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor.”

<sup>12</sup> Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo oficio 20191100223271 del 03 de julio de 2019

**SEGUNDO:** A título de **RESTABLECIMIENTO, ORDENAR** al **SUBRED INTEGRADA DE SRVICIOS DE SALUD NORTE E.S.E** proceder a lo siguiente:

- **RECONOCER y PAGAR** a la señora **LUISA FERNANDA SANCHEZ LOPEZ** las prestaciones sociales a que tenga derecho, entre el 16 de julio de 2009 al 30 de junio de 2016, conforme a la parte motiva de esta providencia.
- **LIQUIDAR y CONSIGNAR** al Fondo de Pensiones al que se encuentre afiliada la actora, las diferencias de las cotizaciones entre lo pagado por la actora y lo que aquí se ordena, durante todo el periodo que se mantuvo la relación laboral encubierta conforme se establece en la parte motiva.

**TERCERO:** Las sumas que resulten de la liquidación de esta sentencia deberán ser **ACTUALIZADAS** de conformidad con la fórmula señalada en el acápite de indexación. De igual forma se procederá con las sumas que se deben consignar en el fondo de pensiones al que se encuentre afiliada la demandante.

**CUARTO: NEGAR LAS DEMAS PRETENSIONES.**

**QUINTO:** La entidad dará cumplimiento a este fallo en los términos establecidos en los artículos 187, 192 y 195 del CPACA.

**SEXTO: NO SE CONDENA COSTAS.**

**SÉPTIMO:** No hay lugar a liquidación de remanentes.

**OCTAVO: 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:** Recurso de Apelación, el cual será sustentado en el término de ley.

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS<sup>13</sup>.**

Asiste como secretaria Ad Hoc Angie Julieth Lozano Ramirez.

---

<sup>13</sup><https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/9973f91f-0fa4-4264-b569-c824557a9de6?vcpubtoken=1ce1392a-a782-4db6-bc7c-8079fe78e0e1>

**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: **1b63ed56219a327474f00c35e09f33c00d1142366856695ec4aedc5ca31f4f70**

Documento generado en 23/06/2022 04:29:59 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**