



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

**Correo único de raditaciones: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

Bogotá, D.C., cinco (05) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

<b>Expediente</b>	<b>11001-33-035-025-2022-00455-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>INGRI JULIETH VILLAREAL MORA</b>
<b>Demandada</b>	<b>SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E</b>
<b>Medio de Control</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho –Contrato Realidad-</b>

**I. OBJETO.**

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Decreto 806 de 2020 y no avizorando causal que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir la **SENTENCIA** que en derecho corresponda, conforme con lo siguiente:

**II. LA DEMANDA.**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, la señora **INGRI JULIETH VILLAREAL MORA**, a través de apoderado judicial, depreca la nulidad del Acto Administrativo contenido en el oficio con número 202202000140701 de fecha 07 de julio del año 2022, mediante el cual la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E., le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales, que afirma se causaron **entre el 01 de noviembre del año 2014 y hasta el 31 de marzo del año 2022**, lapso durante el cual considera se configuró una relación laboral que devino en un contrato realidad..

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó el pago de las prestaciones sociales, tales como auxilio a la cesantías, intereses a la cesantías, prima semestral, prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima técnica, prima de antigüedad, vacaciones y su indemnización, bonificación especial por recreación, bonificación por servicios, horas extras, recargos , dominicales, dotación, diferencia

entre los sueldos pagados y los reconocidos, la devolución de los dineros por el porcentaje cotizado a pensión y salud, el pago de las cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones, reintegrar los dineros descontados por retención en la fuente y ARL, reconocer la indemnización consagrada en la ley 244 de 1995, reintegrar todos los valores sufragados por pólizas, reconocer los intereses moratorios, la indexación de las sumas reconocidas y la condena en costas.

**1. Fundamentos fácticos:**

1. La demandante, en su condición de AUXILIAR DE ENFERMERÍA celebró contratos de arrendamiento de servicios y de prestación de servicios sucesivos, habituales y sin interrupción con la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E., entre el 01 de noviembre del año 2014 y hasta el 31 de marzo del año 2022.

2. Que la demandante ejecutó la prestación en forma personal, constante e ininterrumpida, bajo subordinación y dependencia, recibiendo por ello un pago en forma mensual, cumpliendo un horario; cumpliendo una serie de funciones que le fueron asignadas como AUXILIAR DE ENFERMERÍA, labores que eran supervisadas y realizadas bajo la coordinación de Jefes Inmediatos que le hacían llamados de atención con relación al trabajo, al igual que felicitaciones verbales por su ejecución; sin poder ausentarse ni delegar las funciones, únicamente efectuar cambios de turno previa autorización, lo cual implica que aunque desde el punto de vista formal se suscribió un contrato de prestación de servicios, en realidad lo que existió fue una relación de carácter laboral; no le reconocieron prestaciones sociales ni acreencias laborales.

3. Que el **30 de mayo de 2022**, petitionó ante el ente demandado el reconocimiento y pago de todas las acreencias laborales a que cree tener derecho, petición resuelta en forma negativa mediante el acto administrativo demandado.

**b. Normas violadas y concepto de la violación**

Invocó como **normas violadas** las siguientes:

**Constitucionales:** Artículos 25, 38, 53, 83, 122, 125 y 209.

**Legales:**

Ley 734 de 2002

Ley 909 de 2004

Ley 1437 de 2011

Ley 1438 de 2011

Decreto 1335 de 1990

Decreto Ley 2400 de 1968

Ley 80 de 1993.

Decreto 1950 de 1973

**Concepto de violación:**

Afirma que el acto administrativo acusado permite establecer diáfano que la Entidad demandada se apartó totalmente de las normas legales que debieron sustentar la expedición del acto administrativo nugatorio de los derechos laborales de la demandante, pues al darse en realidad los elementos estructurales del contrato de trabajo, así lo ha debido reconocer, al negar la supremacía de la realidad sobre las formalidades vulnera de contera los principios que rigen la administración pública.

Sostiene que la actora desde el 01 de noviembre del año 2014 siempre fue una funcionaria que cumplió con sus deberes, ordenes, horarios y demás como servidora pública, a pesar del trato desigual de que ha sido objeto por parte de los agentes de la Institución.

Manifiesta que de la lectura de los contratos de Prestación de Servicios Personales se establece que son uniformes y la motivación es clara respecto de que la empresa requiere cumplir con la labor misional que por Ley le corresponde, el régimen jurídico invocado no corresponde con la realidad, la Subred Integrada De Servicios De Salud Sur E.S.E. tuvo claro qué clase de contratos estructurar para evadir su responsabilidad como empleador y evitar así pagar lo que en derecho corresponde a la demandante por el trabajo realizado personal, continua y subordinadamente a varios jefes y sin solución de continuidad.

Considera que es claro que, los requisitos y/o condiciones transcritas, para los Contratos de Prestación de Servicios no se cumplieron durante la relación laboral

existente entre la actora y la Subred Integrada De Servicios De Salud Norte E.S.E., lo que se traduce en una verdadera relación laboral de conformidad con el principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

## **II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Luego de referirse a todos los hechos de la demanda, se opuso a la totalidad de las pretensiones de la misma.

Sostuvo que las personas naturales o jurídicas vinculadas a la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. mediante un contrato de prestación de servicios, realizan las actividades con autonomía técnica, administrativa y financiera y sin subordinación; no se les imparten órdenes, simplemente se supervisa y controla el resultado de acuerdo con las obligaciones específicas que se plasmaron en el contrato suscrito por la contratista y frente a los objetivos de la entidad, y no el cómo se realiza; existe autonomía para fijar las condiciones del cumplimiento del servicio y tienen derecho al pago de los honorarios expresa y previamente convenidos en los respectivos contratos

Indicó que los contratos de prestación de servicios adosados con la demanda son de aquellos que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 195 numeral 6 de la Ley 100 de 1993, le están permitidos celebrar a la Subred Integrada De Servicios De Salud Sur E.S.E., evidencia que se encuentra en el cuerpo de los mismos, al pactarse de forma expresa su objeto, obligaciones generales y específicas, actividades, plazo y condiciones de pago.

Manifestó que el legislador autoriza la celebración de este tipo de contratos cuando determinada actividad, relacionada con la administración o funcionamiento de la entidad, no pueda realizarse con personal de planta y esa es la situación que se ha presentado en el presente caso, tal y como se dejó expreso en las consideraciones de los contratos celebrados.

Argumentó que las relaciones de coordinación entre el contratante Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E y la contratista, no implican la existencia del elemento subordinación, propio de las relaciones laborales, pues lo que se busca con la coordinación, es garantizar la efectiva prestación de los servicios contratados, y en muchas ocasiones como en el presente caso, se requiere que el servicio sea prestado en determinado horario, y en las instalaciones del hospital; el hecho de que la

contratista deba rendir una serie de informes para verificar el cumplimiento de las actividades a su cargo, de ninguna manera puede entenderse como una subordinación o dependencia, pues de darle dicho alcance, tendría como consecuencia la desnaturalización de cualquier contrato de prestación de servicios, ello según la tesis expuesta por el apoderado del actor.

### **III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**3.1. Parte demandante:** No alegó de conclusión

**3.2. Subred:** Sostuvo que la prestación del servicio de salud no puede supeditarse a la previa creación de los empleos, máxime cuando la ciencia médica ha creado no solo profesiones, sino nuevas especialidades y subespecialidades, quienes, en muchos casos, no están interesados en pertenecer al servicio público, pues, dicha calidad limita la posibilidad de contratar con el mismo Estado y con el sector privado, sumado a que la Carta Política impone que la creación de un empleo debe estar precedida de la obtención de los recursos para pagar sus erogaciones, situación que para la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur ESE es imposible.

Manifestó, que si los Despachos Judiciales insisten en condenar a la Subred a que los auxiliares de enfermería, los médicos, especialistas y subespecialistas sólo puedan prestarle servicios en calidad de servidores públicos, lo que ocurriría es que la Administración de la Entidad se vería obligada a cerrar las sedes en las que presta servicios a la población de las Localidades de Usme, Tunjuelito, Nazareth y Ciudad Bolívar.

Adujo que entre tanto el Concejo de Bogotá autoriza la creación de dichos cargos, la Subred celebra contratos de venta de servicios con Empresas Promotoras de Salud (EPS) que estén interesadas en pagar servicios más costosos, si es que las hay, a fin de contar con los recursos para pagar a los nuevos servidores públicos, la Comisión Nacional del Servicio Civil organiza los concursos de méritos para proveer los cargos y elabora las listas de elegibles.

### **IV. CONSIDERACIONES**

**4.1. Competencia.**

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA, en su redacción vigente.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda.

#### **4.2. Problema jurídico.**

El litigio consiste en establecer si hay lugar a la declaratoria de existencia de una relación laboral de derecho público subordinada entre la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur y la señora Ingri Julieth Villareal Mora, quien se desempeñó como Auxiliar de Enfermería, y, si en consecuencia, le asiste derecho al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales y demás emolumentos a que haya lugar, que pudieron causarse durante su relación contractual con la demandada, que afirma, sucedió entre el desde el **01 de noviembre del año 2014 y hasta el 31 de marzo del año 2022.**

#### **4.3. Normativa aplicable. Configuración de relaciones de trabajo subordinadas con el Estado suscitadas en el marco de la ejecución de contratos administrativos de prestación de servicios - Principio de primacía de realidad sobre las formalidades: efectos y prerrogativas.**

El tema de derecho que ocupa el particular refiere a la interpretación y aplicación de las condiciones legales previstas en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, el artículo 53 de la Constitución Política, y la jurisprudencia aplicable a casos en los cuales se suplica la aplicación del principio de realidad característico de las relaciones laborales subordinadas.

Sea lo primero advertir que, la tipología de contratación estatal de prestación de servicios personales se encuentra regulada por el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, forma jurídica de vinculación de personas naturales con la administración que está dirigida a “*desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad*”, y se caracterizan porque “*sólo podrán celebrarse [...] cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados*”, “*no generan*

relación laboral ni prestaciones sociales”, y porque “se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

La norma en cita fue examinada por la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, oportunidad en la que determinó, entre otros aspectos, las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo; enseñó que “sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos”; y concluyó que “el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente”.

Posteriormente, ese Alto Tribunal<sup>1</sup> determinó los criterios que permiten establecer o diferenciar lo que constituye una actividad permanente, al precisar 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”, momento en el que, a propósito del esclarecimiento del criterio de permanencia, indicó que “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**, 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>1</sup> Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente No. D-8666, Sentencia C-171 del 7 de marzo de 2012, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

En consonancia con lo anterior, el Consejo de Estado ha proferido sendas sentencias de unificación jurisprudencial, como la [CE-SUJ2-005-16](#)<sup>2</sup>, en la cual coligió que *“el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia”*.

En el mismo sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo profirió la sentencia de unificación jurisprudencial [SUJ-025-CE-S2-2021](#)<sup>3</sup>, en la que identificó algunos criterios para desentrañar el suceso o no de subordinación en el ámbito de las contrataciones estatales, tales como lugar de trabajo, horario de labores, dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, y la comprobada identidad funcional con empleados de la planta de personal, y señaló que *“el ordenamiento jurídico nacional proscribe la simulación del contrato estatal de prestación de servicios para evadir el pago de prestaciones sociales y otras garantías propias de la relación laboral ocultada, en tanto dicha práctica no solo es contraria a la Constitución y a la ley, sino que conduce, irremediablemente, a la precarización de las condiciones socioeconómicas mínimas para la supervivencia digna de los trabajadores”*.

De lo anterior resulta claro que si bien el ordenamiento legal permite celebrar contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión de las entidades públicas, esta modalidad de contratación no fue instituida para encubrir relaciones laborales subordinadas, pues de ser así surgen, en forma inmediata, los derechos para el contratista de acceder al reconocimiento y pago de los derechos y prerrogativas propios de una relación laboral, especialmente en aquellos casos en los cuales se trata de atender actividades consustanciales al giro ordinario u objeto misional del ente contratante, esto es: para suplir necesidades administrativas permanentes, necesarias e indispensables para la consecución de sus fines.

Luego entonces, para efectos de demostrar la relación laboral subordinada entre dos sujetos, se requiere que la parte interesada demuestre los elementos esenciales de la misma, esto es, que la actividad haya sido **prestada de manera personal**, es decir,

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016; expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01[0088-15]; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2016; expediente 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

por sí mismo; que por dicho oficio haya recibido una **remuneración** o pago; y, además, que en la relación con el empleador exista **continua subordinación o dependencia**, situación entendida como aquella facultad para exigir al prestador del servicio el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. De estos tres elementos, el de **subordinación** resulta ser el de mayor relevancia, toda vez que marca la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y una relación laboral.

Además de los tres elementos referidos, también resulta relevante demostrar la **permanencia** de la actividad contratada, es decir, que la labor sea inherente a la entidad; y la **equidad o similitud** funcional respecto de los demás empleados de planta. Tales aspectos adicionales también han sido observados por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>4</sup> a la hora de establecer el posible encubrimiento de relaciones de trabajo subordinadas a través de contratos de prestación de servicios.

Por consiguiente, la prosperidad de las pretensiones de la demanda en casos como el presente, en los que se alega el encubrimiento de relaciones laborales a través de la figura de contratación administrativa de servicios y se requiere la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, debe determinarse conforme al análisis y valoración de las pruebas aportadas, de las cuales se decantará si realmente existió o no la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación del trabajo, y, especialmente, si el reclamante estuvo sometido a la continua subordinación y dependencia de la Administración. Lo anterior, sin perjuicio de las presunciones y cargas probatorias establecidas por el Consejo de Estado en los casos que entrañan el desarrollo de ciertas actividades específicas.

#### **4.4. Pruebas recaudadas.**

##### **4.4.1. Documentales:**

##### **Parte actora**

1. Derecho de petición mediante el cual solicitó el reconocimiento de las prestaciones sociales (fl. 12- archivo 002).

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

2. Oficio N° 202202000140701 de fecha 07 de julio del año 2022, con ASUNTO: respuesta a derecho de petición, suscrito por Dra. RUTH STELLA ROA (fl. 16- archivo 002).

3. Certificación de contratos suscritos por la demandante y la accionada (fl. 27- archivo 002).

**Parte accionada**

- Antecedentes administrativos y carpeta contractual de la demandante (archivo anexos 009)

**Por oficio (archivo C00 anexos)**

- Planillas de turnos o listas de turno, Libro de recibo y entrega de tuno, respecto de la demandante, o declaración prestada bajo juramento de su existencia o no existencia.
- Certificación que se determina el contrato, la fecha de inicio, terminación, objeto contractual, valor contratado de la relación contractual llevada a cabo por la demandante INGRI JULIETH VILLAREAL MORA y la accionada durante el año 2014 al año 2022.

**4.4.2. Interrogatorio de parte de la señora Ingri Julieth Villareal Mora <sup>5</sup>**

**4.4.3. Testimonios<sup>6</sup>**

LADY YECENIA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, C.C. N° 52875709

NUBIA ESCOBAR DAZA, C.C. N° 52.205.622

YENNY MARITZA SUÁREZ LUNA, C.c. N° 36290663

**4.5. Examen del caso concreto.**

**4.6. Cuestiones previas – tacha de testigos y caducidad**

En la audiencia de pruebas llevada a cabo el 25 de julio de 2023, el apoderado de la accionante formuló tacha al testimonio rendido por la señora NUBIA ESCOBAR DAZA, por imparcialidad al considerar que habida cuenta las respuestas emitidas por la testigo, en atención a que tiene un dicho prestablecido y por ser testigo en otros procesos.

---

<sup>5</sup> Registro en vídeo disponible en el siguiente link: <https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/52b89c15-e130-48e8-a327-0cfb6c2e6fb2?vcpubtoken=414cde79-d239-44bb-a911-db948396553e>

<sup>6</sup> Registro en vídeo disponible en el siguiente link: <https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/52b89c15-e130-48e8-a327-0cfb6c2e6fb2?vcpubtoken=414cde79-d239-44bb-a911-db948396553e>

Al respecto se considera, el artículo 211 del Código General del Proceso, señala:

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

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

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>7</sup> ha señalado que únicamente las partes tienen la carga de advertir al juez sobre las condiciones de los testigos y tacharlos de sospechosos, toda vez que de permitirle al juez esta facultad, se desconocerían los derechos al debido proceso, contradicción de la prueba e igualdad de las partes.

Así mismo, la citada sentencia señaló que el testimonio sospechoso no debe ser desestimado de plano por el juez, por el contrario, debe ser valorado de manera rigurosa a efectos de determinar la credibilidad que aquellas puedan infundir. De lo anterior, se colige lo siguiente:

- La tacha de testimonios debe ser realizada por cualquiera de las partes a través de solicitud motivada cuando consideren que afectan su credibilidad o independencia.
- El testimonio sospechoso no debe ser desestimado per se, por el contrario, debe analizarse de acuerdo con las reglas de la sana crítica y refutar su dicho, si es del caso, con los demás medios de pruebas.

En ese orden, el testimonio tachado, no obstante, el hecho de servir como testigo en otras demanda, de un lado, se muestra contestes con los demás elementos probatorios obrantes en el proceso, sin que se evidencie en ellos un afán de favorecer a la accionada, contrario sensu se vislumbró una coherencia entre lo manifestado por estos y lo indicado por la accionante en el interrogatorio de parte, así mismo, se extrae de las declaraciones rendidas que giraron en torno a lo que les consto en punto de actividades, horarios, ordenes, organización del trabajo, requerimientos, funciones entre otras, en otras palabras los relatos redundaron sobre los hechos que conocieron como consecuencia de la vinculación laboral.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 25 de marzo de 2015, número interno 31662.

De otro lado, si bien se recrimina el hecho de prestar testimonio en otros procesos, la mera afirmación resulta insuficiente probatoriamente hablando, pues no se tiene noticia de las manifestaciones efectuadas en los otros procesos que aduce el apoderado que conduzcan a este Despacho a encontrar parcialidad en el testimonio de la señora Escobar Daza.

En ese orden, no encuentra el Despacho elementos para declarar prosperas las tachas formuladas, razón por la que se niega.

#### **De la caducidad de la acción**

Sostiene el apoderado de la accionada que en el presente caso se configura la caducidad en la medida que la acción llamada a proceder es la de controversias contractuales teniendo en cuenta la naturaleza de los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes y en ese orden, el término de dos años que establece el literal J y siguientes del artículo 164 del CPACA, esta fenecido en relación con los contratos allegados.

Al respecto se debe indicar que el argumento no esta llamado a prosperar toda vez que lo pretendido en el presente caso la nulidad de un acto administrativo particular y concreto oficio con número 202202000140701 de fecha 07 de julio del año 2022, que resolvió la petición de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales como consecuencia de la presencia de los elementos propios para la declaratoria de la relación laboral denominada contrato realidad.

En ese orden, no puede hablarse en el presente caso de la caducidad de la acción respecto de los contratos, pues de lo que se trata es de controlar un acto administrativo que negó el reconocimiento de unas prestaciones sociales, el cual esta llamado a ventilarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y que tiene como parámetro de caducidad el de los 4 meses a partir de la notificación o comunicación del acto que resuelve la petición de reconocimiento de las prestaciones y como quiera que el acto acusado es de fecha 07 de julio del año 2022, la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 12 de octubre de 2022, es decir pasados 3 meses y cinco días, estando 25 días. Constancia de la procuraduría entregada el 11 de noviembre de 2022 y la demanda presentada el 29 de noviembre de 2022, esto es transcurridos 24 días, razón por la cual se concluye no operó el fenómeno de la caducidad.

### **Del fondo del asunto**

La demandante pretende obtener la declaración de existencia de una relación de trabajo subordinada con la Administración, con ocasión de los servicios que prestó como Auxiliar de Enfermería a la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E, desde el **01 de noviembre del año 2014 y hasta el 31 de marzo del año 2022**, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. Como consecuencia de lo anterior, persigue el reconocimiento de prestaciones sociales ordinarias y especiales a que tienen derecho los empleados públicos, tanto como la práctica o reembolso de los aportes sufragados a los sistemas de seguridad social en salud y pensiones.

Por su parte, la Subred asegura que la modalidad contractual utilizada se encuentra conforme a derecho, y nunca se generó el vínculo laboral que alega la parte actora.

Planteado el objeto y alcance del litigio, y a partir de las pruebas recaudadas en el expediente, procede el Juzgado a efectuar el análisis crítico que corresponde, para lo cual, empieza por señalar que, de acuerdo con los hechos expuestos en la demanda y la respuesta a los mismos dada por la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E, no existe controversia alguna en cuanto a la prestación personal del servicio por parte de la señora **Villareal Mora** y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que en archivo 000 del expediente digitalizado obran los contratos celebrados por las partes en contraste con la certificación expedida por la Jefatura de Contratación de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E, de la cual es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos y valores:

<b>CONTRATO</b>	<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>	<b>VALOR CONTRATO</b>
O-5062 de 2014	04/11/2014	30/11/2014	\$577.167
O-5854 de 2014	01/12/2014	01/01/2015	\$1.192.811
757 de 2015	02/01/2015	31/01/2015	\$1.127.015

O-1526 DE 2015	01/02/2015	<b>28/02/2015</b>	\$1.165.840
O -2277 de 2015	<b>01/04/2015</b>	30/09/2015	\$8.512.000
O-3256 de 2015	01/10/2015	30/01/2016	\$3.686.400
O-637 de 2016	04/01/2016	17/08/2016	\$8.023.467
2303-2016	18/08/2016	31/08/2016	\$526.933
3494-2016	01/09/2016	<b>30/09/2016</b>	\$3.648.000
4676-2017	<b>01/03/2017</b>	31/08/2017	\$8.502.000
9090-2017	01/09/2017	31/12/2017	\$6.350.760
2588-2018	01/01/2018	31/05/2018	\$7.327.800
7747-2018	01/06/2018	31/01/2019	\$11.822.184
2055-2019	01/02/2019	31/01/2020	\$19.800.000
1356-2020	01/02/2020	31/01/2021	\$19.776.960
2069-2021	01/02/2021	31/01/2022	\$20.586.000
3830-2022	04/02/2022	31/12/2022	\$42.963.264

De lo anterior es viable inferir, en principio, que los contratos se ejecutaron entre el 04 de noviembre de 2014 y el 31 de diciembre de 2022.

No obstante, una vez verificados los períodos de ejecución de los contratos el Despacho encuentra que la prestación de servicios no fue unívoca o permanente en el tiempo, toda vez que entre el 01 de octubre de 2016 y el 28 de febrero de 2017, medio una interrupción<sup>8</sup>, la cual, de conformidad con el criterio orientador que el Despacho toma de la sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021, en la cual en Consejo de Estado consideró “adecuado establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios”, es viable concluir que la demandante prestó sus servicios, con solución de continuidad, de la siguiente manera:

Inicio	Finalización
--------	--------------

<sup>8</sup> La interrupción que media del 01 de marzo de 2015 al 31 de marzo de 2015 no tiene la vocación de interrumpir la relación en la medida que no supera los 30 días hábiles.

01/11/2014	30/09/2016
01/03/2017	30/12/2022

Establecido lo anterior, se encamina el Juzgado al estudio del elemento de continua subordinación o dependencia, para lo cual empieza por señalar que los contratos celebrados, las certificaciones allegadas por la entidad demandada, el interrogatorio de parte y los testimonios, son coincidentes en afirmar que la demandante se desempeñaba como Auxiliar de Enfermería de la Subred Sur y desarrollaba funciones misionales de esas entidades.

Al respecto, se tiene que la normativa que define la naturaleza jurídica de las empresas sociales del Estado impone concluir que las funciones desempeñadas por el contratista, en su condición de Auxiliar de Enfermería, sin lugar a dudas corresponden al objeto misional de la entidad demandada, como se extrae de los objetos de los contratos de prestación de servicios, veamos:

NÚMERO : O-5854 de 2014  
CLASE : CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PERSONALES ASISTENCIALES Y/O DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD  
CONTRATISTA : **INGRI JULIETH VILLARREAL MORA**  
c.c. 1.024.532.568  
CONTRATANTE : HOSPITAL MEISEN II NIVEL ESE

el cual se regirá por las siguientes cláusulas: PRIMERA – OBJETO: EL CONTRATISTA se compromete para con EL HOSPITAL, a Prestar servicios personales de apoyo y soporte, en la ejecución de actividades asistenciales en el área de Enfermería. SEGUNDA – ACTIVIDADES: EL CONTRATISTA

(...)

NÚMERO : 757 de 2015  
CLASE : CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PERSONALES ASISTENCIALES Y/O DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD  
CONTRATISTA : **INGRI JULIETH VILLARREAL MORA**  
c.c. 1.024.532.568  
CONTRATANTE : HOSPITAL MEISEN II NIVEL ESE

el cual se regirá por las siguientes cláusulas: PRIMERA – OBJETO: EL CONTRATISTA se compromete para con EL HOSPITAL a Prestar servicios personales de apoyo y soporte, en la ejecución de actividades asistenciales en el área de Enfermería. SEGUNDA – ACTIVIDADES: EL CONTRATISTA

(...)

NÚMERO : O-1526 de 2015  
CLASE : CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PERSONALES ASISTENCIALES Y/O DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD  
CONTRATISTA : **INGRI JULIETH VILLARREAL MORA**  
c.c. 1.024.532.568  
CONTRATANTE : HOSPITAL MEISEN II NIVEL ESE

el cual se regirá por las siguientes cláusulas: PRIMERA – OBJETO: EL CONTRATISTA se compromete para con EL HOSPITAL a Prestar servicios personales de apoyo y soporte, en la ejecución de actividades asistenciales en el área de Enfermería. SEGUNDA – ACTIVIDADES: EL CONTRATISTA

(...)

NÚMERO : O-637 DE 2016  
 CLASE : CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS ASISTENCIALES  
 CONTRATISTA : INGRI JULIETH VILLARREAL MORA  
 c.c. 1.024.532.568  
 CONTRATANTE : HOSPITAL MEISEN II NIVEL I+SE

clausulas: PRIMERA.-OBJETO: EL CONTRATISTA se compromete para con EL HOSPITAL a Prestar servicios personales de apoyo y soporte, en la ejecución de actividades asistenciales en el area de Enfermería, SEGUNDA.-ACTIVIDADES: EL CONTRATISTA se compromete de manera

(...)

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y/O DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y ASISTENCIAL No. 004676 DE 2017

OBJETO: Prestar servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión como AUXILIAR DE ENFERMERIA dentro de los diferentes procesos, subprocesos y procedimientos de la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E., de acuerdo a las necesidades de la Institución.  
 CONTRATANTE: SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.  
 CONTRATISTA: INGRI JULIETH VILLARREAL MORA  
 CÉDULA: 1.024.532.568  
 VALOR TOTAL: \$2.834.000  
 DURACIÓN: A partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución y hasta 2017-04-30

PRIMERA.-OBJETO: Prestar servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión como AUXILIAR DE ENFERMERIA dentro de los diferentes procesos, subprocesos y procedimientos de la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E., de acuerdo a las necesidades de la Institución. SEGUNDA.- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: El CONTRATISTA se obliga para

(...)

TIPO DE CONTRATO:	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ASISTENCIAL Y/O ADMINISTRATIVA EN LA SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.	No.	002588	AÑO: 2018
ENTIDAD CONTRATANTE	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.	NIT. No.	900.958.564-9	
REPRESENTANTE LEGAL-GERENTE (E)	GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN	C.C. No.	51.921.553	Nombrada mediante Resolución N° 2135 del 13 de Octubre de 2017
CONTRATISTA	INGRI JULIETH VILLARREAL MORA	No. Identificación	1.024.532.568	

CLAUSULA PRIMERA: OBJETO: Prestar servicios de apoyo a la Gestión ASISTENCIAL en la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.  
 CLAUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: El contratista se obliga para con la subred a cumplir con las obligaciones derivadas del objeto del contrato así  
**Especificaciones Técnica:** 1. Prestar servicios de apoyo técnico en el servicio de enfermería de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur, con el pleno cumplimiento de los estándares de calidad y oportunidad, seguros, eficientes y humanizados y cumplimiento de protocolos y guías de manejo de la Entidad, durante el tiempo de disponibilidad indicado en su propuesta. 2. Participar según su competencia en la atención que deba realizar el Contratante a los diferentes usuarios internos y externos que vigilen su actuar en la prestación del servicio de salud. 3. Cumplir la meta de producción acordada con el supervisor de contrato, para efectos de las actividades y/o productos contratados. 4. Diligenciar de forma clara, recta y oportunamente los Planes de Cuidado de Enfermería, en el sistema de información de la Subred y la Historia Clínica, cumpliendo con los parámetros exigidos en la normatividad legal vigente. 5. Velar por el correcto uso de los insumos que la Subred le confíe para la ejecución de las actividades pactadas, informando oportunamente al supervisor del contrato, las novedades y observaciones que puedan afectarlos. 6. Brindar asistencia en los procedimientos propios del servicio y apoyar al equipo médico en la realización de procedimientos especiales cuando sea requerido. 7. Promover en los usuarios la generación de estilos, hábitos y conductas de vida saludable, mediante acciones de educación  
**PARAGRAFO - A-** Las demás actividades inherentes al objeto del contrato que le sean asignadas por el supervisor del mismo de acuerdo a las necesidades de la institución.

(...)

TIPO DE CONTRATO:	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ASISTENCIAL Y/O ADMINISTRATIVA EN LA SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.	No.	2055	AÑO: 2019
-------------------	--	-----	------	-----------

CLAUSULA PRIMERA - OBJETO: Prestar servicios de apoyo a la Gestión ASISTENCIAL en la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.  
 CLAUSULA SEGUNDA - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: El contratista se obliga para con la subred a cumplir con las obligaciones derivadas del objeto del contrato así,  
**Especificaciones Técnica:** 1. Prestar servicios de apoyo técnico en el servicio de enfermería de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur, con el pleno cumplimiento de los estándares de calidad y oportunidad, seguros, eficientes y humanizados, durante el tiempo de disponibilidad indicado en su propuesta. 2. Participar según su competencia en la atención que deba realizar el Contratante a los diferentes usuarios internos y externos que vigilen su actuar en la prestación del servicio de salud. 3. Cumplir la meta de producción acordada con el supervisor de contrato, para efectos de las actividades y/o productos contratados. 4. Diligenciar de forma clara, correcta y oportunamente los Planes de Cuidado de Enfermería, en el sistema de información de la Subred y la Historia Clínica, cumpliendo con los parámetros exigidos en la normatividad legal vigente. 5. Velar por el correcto uso de los insumos que la Subred le confíe para la ejecución de las actividades pactadas, informando oportunamente al supervisor del contrato, las novedades y observaciones que puedan afectarlos. 6. Brindar asistencia en los procedimientos propios del servicio y apoyar al equipo médico en la realización de procedimientos especiales cuando sea requerido. 7. Promover en los usuarios la generación de estilos, hábitos y conductas de vida saludable, mediante acciones de educación  
**PARAGRAFO - A-** Las demás actividades inherentes al objeto del contrato que le sean asignadas por el

(...)

	<b>SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.</b>		
	<b>MINUTA CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS</b>	<b>CO-FT-04 V3</b>	

<b>TIPO DE CONTRATO:</b>	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ASISTENCIAL Y/O ADMINISTRATIVA EN LA SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.	<b>No.</b>	<b>1356</b>	<b>AÑO: 2020</b>
<b>ENTIDAD CONTRATANTE</b>	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.	<b>NIT. No.</b>	900.958.564-9	
<b>REPRESENTANTE LEGAL-GERENTE</b>	CLAUDIA HELENA PRIETO VANEGAS	<b>C.C. No.</b>	39.684.325	Nombrada mediante el Decreto 160 del 05 de Abril de 2017
<b>CONTRATISTA</b>	INGRI JULIETH VILLARREAL MORA	<b>No. Identificación</b>	CC: 1.024.532.568	

**CLAUSULA PRIMERA - OBJETO:** Prestar servicios de apoyo a la Gestión ASISTENCIAL en la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.

**CLAUSULA SEGUNDA - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:** El contratista se obliga para con la subred a cumplir con las obligaciones derivadas del objeto del contrato así.

**Especificaciones Técnica:** 1. Prestar servicios de apoyo técnico en el servicio de enfermería de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur, con el pleno cumplimiento de los estándares de calidad y oportunidad, seguros, eficientes y humanizados, durante el tiempo de disponibilidad indicado en su propuesta. 2. Participar según su competencia en la atención que deba realizar el Contratante a los diferentes usuarios internos y externos que vigilen su actuar en la prestación del servicio de salud. 3. Cumplir la meta de producción acordada con el supervisor de contrato, para efectos de las actividades y/o productos contratados. 4. Diligenciar de forma clara, correcta y oportunamente los Planes de Cuidado de Enfermería, en el sistema de información de la Subred y la Historia Clínica, cumpliendo con los parámetros exigidos en la normatividad legal vigente. 5. Velar por el correcto uso de los insumos que la Subred le confíe para la ejecución de las actividades pactadas, informando oportunamente al supervisor del contrato, las novedades y observaciones que puedan afectarlos. 6. Brindar asistencia en los procedimientos propios del servicio y apoyar al equipo médico en la realización de procedimientos especiales cuando sea requerido. 7. Promover en los usuarios la generación de estilos, hábitos y conductas de vida saludable, mediante acciones de educación.

**PARAGRAFO - A.-** Las demás actividades inherentes al objeto del contrato que le sean asignadas por el supervisor del mismo de acuerdo a las necesidades del servicio y en la unidad donde sea requerido. **B.-** Cumplir con todas las actividades y obligaciones asignadas dentro del desarrollo de la implementación del Sistema de

(...)

<b>NÚMERO DE CONTRATO:</b>	<b>2069-2021</b>
<b>CONTRATANTE:</b>	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.
<b>CONTRATISTA:</b>	VILLARREAL MORA INGRI JULIETH
<b>IDENTIFICACIÓN:</b>	1.024.532.568
<b>OBJETO:</b>	PRESTAR SERVICIOS COMO TÉCNICO DE APOYO A LA GESTIÓN ASISTENCIAL
<b>PLAZO DE EJECUCIÓN:</b>	3 MESES CONTADOS A PARTIR DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN EN LA PLATAFORMA TRANSACCIONAL SECOP II
<b>VALOR:</b>	CINCO MILLONES SETENTA Y SEIS MIL PESOS (\$ 5.076.000) M/CTE.
<b>MODALIDAD:</b>	CONTRATACIÓN DIRECTA
<b>SUCRIPCIÓN:</b>	El presente contrato se celebra a través de la Plataforma Secop II - <a href="https://community.secop.gov.co/STS/Users/Login/Index?SkinName=CCE">https://community.secop.gov.co/STS/Users/Login/Index?SkinName=CCE</a>

suscribir el presente contrato de prestación de servicios, que se registrará por las siguientes **CLÁUSULAS:** **PRIMERA - OBJETO DEL CONTRATO:** Prestar Servicios PRESTAR SERVICIOS COMO TÉCNICO DE APOYO A LA GESTIÓN ASISTENCIAL en la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. **ALCANCE DEL OBJETO.** - Acorde con las necesidades del Servicio, las actividades podrán ser desarrolladas en la DIRECCIÓN DE SERVICIOS HOSPITALARIOS, DIRECCIÓN DE SERVICIOS URGENCIAS, DIRECCIÓN DE SERVICIOS AMBULATORIOS LA SUBRED SUR - E.S.E.

(...)

<b>NÚMERO DE CONTRATO:</b>	<b>3830-2022</b>
<b>CONTRATANTE:</b>	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.
<b>CONTRATISTA:</b>	VILLAREAL MORA INGRI JULIETH
<b>IDENTIFICACIÓN:</b>	1.024.532.568
<b>OBJETO:</b>	PRESTAR SERVICIOS COMO AUXILIAR DE APOYO A LA GESTIÓN ASISTENCIAL
<b>PLAZO DE EJECUCIÓN:</b>	699 DIAS CALENDARIO CONTADOS A PARTIR DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN EN LA PLATAFORMA TRANSACCIONAL SECOP II Y HASTA 31 DE DICIEMBRE DE 2023
<b>VALOR:</b>	CUARENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$42.963.264) M/CTE.
<b>MODALIDAD:</b>	CONTRATACIÓN DIRECTA
<b>SUCRIPCIÓN:</b>	El presente contrato se celebra a través de la Plataforma Secop II - <a href="https://community.secop.gov.co/STS/Users/Login/Index?SkinName=CCE">https://community.secop.gov.co/STS/Users/Login/Index?SkinName=CCE</a>

**PRIMERA - OBJETO DEL CONTRATO:** PRESTAR SERVICIOS COMO AUXILIAR DE APOYO A LA GESTIÓN ASISTENCIAL. **ALCANCE DEL OBJETO.** - Acorde con las necesidades del Servicio, las actividades podrán ser desarrolladas en la DIRECCION DE SERVICIOS HOSPITALARIOS de LA SUBRED SUR - E.S.E., **SEGUNDA - VALOR DEL**

Por ende, es claro que la prestación del servicio de salud por parte de las empresas sociales del Estado **es una actividad misional permanente**, dado que constituye su objeto social primordial.

La condición del ámbito funcional asignado al demandante permite ver que no contaba con autonomía técnica, pues sus labores responden a la necesidad de ejecución de los procedimientos y tecnologías en salud previamente prescritos por

los médicos y los coordinadores de la Institución, asunto que, como es natural, constituía el marco restringido de acción de su desempeño, sin que tuviera opción de emprender procedimientos de manera libre en uso de su arbitrio profesional.

Sobre el particular, el Consejo de Estado<sup>9</sup> ha aceptado que el elemento de subordinación en la vinculación de auxiliares de enfermería subyace del objeto mismo y las funciones pactadas, dado que tal oficio es desarrollado bajo órdenes de superiores en el desarrollo de su labor, así:

*“28. De tal manera, en cuanto al estudio de los elementos fundantes de la relación laboral y de acuerdo a que las partes no divergen de la (i) prestación del servicio, ni de la (ii) remuneración del mismo; determinar si la labor se ejecutó de forma subordinada será determinante para aclarar el litigio, y se encuentra que este aspecto se afirma por sí mismo, en el objeto y las funciones transcritas de los contratos, como de otras especificidades determinadas en los mismos, atiéndose a que se escribe que las funciones deberán ser desarrolladas “estrictamente con los turnos prefijados para cumplir con el objeto de esta OPS”, sin “abandonar el servicio donde este desarrollando las actividades inherentes al objeto de este contrato hasta tanto no haya terminado el turno **prefijado**” y “al momento para el cual podrá ausentarse de la institución so pena de imponer las multas del caso”, entre otros.*

*Cierto resulta entonces, que probados resultan los elementos de una verdadera relación laboral atendiendo a los principios de la sana crítica al revisar el caudal probatorio obrante, siendo incuestionable (i) que existió el ánimo permanente de contratar a la actora por parte de la entidad accionada, al reflejarse la continuada y atemporal contratación descrita, atendiendo a que las funciones desarrolladas son de (ii) la naturaleza de la entidad demandada, y fueron desarrolladas de forma (iii) subordinada, como lo es para una AUXILIAR DE ENFERMERÍA, que se encuentra bajo las órdenes de superiores en el desarrollo de su labor. (...)”*

Esa misma Corporación, ha determinado una suerte de presunción del elemento de subordinación en la prestación de servicios de enfermería<sup>10</sup>, convencimiento que corresponde desvirtuar al contratante, veamos:

**“c) Subordinación y dependencia.**

*Respecto de este elemento de la relación laboral, en lo que tiene con la función desempeñada por las enfermeras, esta corporación ha sostenido que se presume, pues no es posible hablar de autonomía cuando se trate de una enfermera jefe, como quiera que «esta no puede definir en qué lugar presta sus servicios ni en que horario, es más, su labor de coordinación de las demás enfermeras y la obligación de suministro de medicación y vigilancia de los pacientes no puede ser suspendida sino por justa causa, previamente informada, pues pondría en riesgo la prestación del servicio de salud, o sea, que existe una relación de subordinación»<sup>11</sup>*

*En efecto, dicha presunción existe en atención a que por regla general se debe tener en cuenta que a los médicos les corresponde direccionar a las enfermeras y emitir órdenes tendientes a que estas ejecuten un cuidado particular a cada paciente en los centros de salud, pues las dolencias, medicamentos y tratamientos varían en cada uno de ellos; lo*

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B; sentencia de 26 de junio de 2020; expediente núm. 50001-23-33-000-2014-00141-01(4594-17); C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A; sentencia de 18 de julio de 2018; expediente núm. 52001-23-31-000-2011-00207-01(0501-17); C.P. William Hernández Gómez.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 3 de junio de 2010. Expediente: 250002325000200204144 01 (2384-2007). Actor: Maria Amelia Arboleda Ocampo.

*que significa que, entre médicos y enfermeras hay más que una coordinación de actividades. Empero, esto no impide que en algunos casos las enfermeras puedan actuar de manera independiente, situación que deberá probar la entidad demandada a fin de desvirtuar la aludida presunción.<sup>12</sup>*

*En estos términos, es viable colegir que la labor de las enfermeras por regla general se enmarca en una verdadera relación laboral.”*

De manera que, el ejercicio de la labor de enfermería, en tratándose de auxiliares de enfermería, tiene vocación de subordinación cuando aquel servicio es prestado en una institución que impone labores y actividades que se encuentran inexorablemente atadas a los conceptos que emitan los respectivos médicos tratantes y autoridades administrativas.

Ergo, en punto a la valoración del material probatorio allegado al *sub judice*, debe decirse que los contratos fueron celebrados de forma sucesiva por más de seis años, razón por la que no puede predicarse que se deba a un evento temporal o necesidad contingente de la entidad accionada, ni que haya acudido a esa forma jurídica de vinculación “*por el término estrictamente indispensable*”, tal como lo preceptúa la Ley 80 de 1993, sino que revela una situación continuada y sistemática a partir de la cual, bajo una cierta situación de indeterminación temporal, aprovechó los servicios personales del demandante para desarrollar su misión y objeto.

Siendo así, el Juzgado encuentra probado el ejercicio continuamente subordinado y dependiente de las funciones de enfermería profesional ejercidas por la señora **Villareal Mora**, lo que sumado a los elementos de prestación personal del servicio y remuneración previamente decantados, impone concluir que entre ella y la Administración existió una relación laboral subordinada entre los siguiente periodos:

Inicio	Finalización
01/11/2014	30/09/2016
01/03/2017	30/12/2022

Por consiguiente, tiene derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales ordinarias y especiales no prescritas que corresponda.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 21 de abril de 2016. Radicación: 13001 23 31 000 2012 00233 01 (2820-2014). Actor: Luz Elvira Montes Díaz. Demandado: Nación, Ministerio De Defensa Nacional, Policía Nacional.

Se aclara que tales reconocimientos, han de ser liquidados con el valor de los honorarios pactados, como quiera que la pluricitada sentencia de unificación dejó claro que “[p]ese a hallarse probados los elementos configurativos de una relación laboral en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades [prestación personal del servicio, contraprestación y subordinación o dependencia], destaca la Sala que ello no implica que la persona obtenga la condición de empleado público, ya que no median los componentes para una relación de carácter legal y reglamentaria en armonía con el artículo 122 superior<sup>13</sup>”, premisa que el Despacho hace suya y que guiará las órdenes de restablecimiento a que haya lugar.

Finalmente, como lo tiene dicho la jurisprudencia pacífica del Consejo de Estado, el reconocimiento de existencia de la relación de trabajo subordinada no le otorga a la parte demandante la condición de empleado público.

En suma, se impone para el Despacho declarar la nulidad del acto administrativo demandado y, en consecuencia, disponer los restablecimientos del caso.

Por consiguiente, se impone para el Despacho declarar la nulidad del acto administrativo demandado y, en consecuencia, disponer los restablecimientos del caso.

#### **4.5.1. Restablecimientos y medidas de reparación o satisfacción.**

**a. Prestaciones ordinarias y especiales:** el Despacho ordenará el pago de las prestaciones ordinarias y especiales no prescritas dejadas de pagar a la parte actora.

**b. Aportes al sistema de seguridad social en pensiones:** en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)<sup>14</sup> el Consejo de Estado determinó, a manera de regla unificadora, que “[e]l 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

---

<sup>13</sup> “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en 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. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas. Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público. [...]”

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016; expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01[0088-15]; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

*que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.”*

En cuanto a las mentadas cotizaciones, el Órgano Vértice de la Jurisdicción ha resuelto<sup>15</sup> que aquellos son imprescriptibles, razón por la cual, deberán ser asumidos por la parte derrotada en juicio.

**c. Aportes a los sistemas de seguridad social en salud y riesgos laborales:** en este punto el Despacho destaca el razonamiento construido por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021<sup>16</sup>, criterio orientador que comparte el Juzgado, consistente en valorar la naturaleza fiscal de esos aportes, para concluir que *“frente al hecho consumado de 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”*.

Así las cosas, el Juzgado negará el reembolso pretendido de que trata este acápite.

**d. Prescripción sobre cesantías y demás prestaciones ordinarias:** los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969 prevén que la reclamación administrativa interrumpe la prescripción, **pero solo por un lapso igual [3 años]**, instituto jurídico procesal que el Juzgado considera aplicable a todos los derechos derivados de las relaciones laborales subordinadas, **con excepción precisa de los aportes pensionales<sup>17</sup> y las cesantías.**

En lo que hace a las **cesantías**, debe decirse que en sentencia de 24 de junio de 2021<sup>18</sup> proferida dentro del expediente 520012333000-2013-00218-01, el Consejo de Estado consideró que el término de prescripción no es oponible para alegar la extinción de aquellas, comoquiera que *“la finalidad de esta prestación es constituir un ahorro a favor del trabajador para cuando éste se encuentre cesante, y es a partir de este momento en que*

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B; sentencia de 30 de enero de 2020; expediente núm. 50001-23-33-000-2012-00106-01[2090-14]; C.P. César Palomino Cortés.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2021. Expediente núm. 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

<sup>17</sup> Estar a lo dicho en el literal “a.” del numeral “4.5.1.” del fallo.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A; Sentencia de 24 de junio de 2021; Expediente núm. 52001 2333 000 2013 00218 01 (4327-2014); C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

se hace uso del auxilio”, y el trabajador puede retirarlo inmediatamente o con posterioridad, sin estar sujeto a término alguno.

En análogo sentido, la Corte Suprema de Justicia Sala Laboral<sup>19</sup> sobre la prescripción de las cesantías se ha referido de la siguiente forma:

*“[...]No obstante, en atención a que la accionada formuló la excepción de prescripción, respecto de las cesantías, es preciso indicar que de acuerdo con la doctrina de esta Corporación, durante la vigencia del contrato no opera tal fenómeno extintivo de esa obligación, toda vez que dicha prestación se hace exigible a la terminación del vínculo laboral.”*

En sentencia más reciente, la máxima Corporación Judicial<sup>20</sup> en lo ordinario laboral señaló:

*“[...] En este punto debe aclararse, que las cesantías así se tengan que consignar anualmente en un fondo de pensiones, se hacen exigibles a la terminación del contrato de trabajo, ya que por la naturaleza y finalidad de esta prestación social, destinada a atenuar las vicisitudes que pudieren sobrevenir de la condición de cesante en que pudiera encontrarse el trabajador, solo a la finalización del vínculo aquél podría beneficiarse sin las limitaciones exigidas en los casos en que durante la vigencia de la relación laboral necesitara anticipos parciales o préstamos sobre las mismas, lo que significa que desde el día siguiente a culminarse el contrato resulta dable contar con la efectiva libertad de disposición.»*

Siendo así, resulta patente que **el auxilio de cesantías es una prestación social especial cuya naturaleza de ahorro acumulativo y forma de disposición impiden considerar que sea afectada por término de prescripción alguno**, máxime si la teleología de la prestación social como un ahorro programático tiene como resorte menguar al trabajador cesante o desvinculado: sería anfibológico aplicar prescripción ante un evento que todavía no se ha concretado.

Aclarase que, si bien es cierto que el Despacho venía aplicando una tesis distinta sobre el fenómeno prescriptivo de las cesantías, también lo es que el precedente traído en cita y la garantía y vigor del principio de progresividad de los derechos sociales le permiten adoptar esta posición.

Descendiendo al caso bajo estudio, de los contratos celebrados por las partes se observa que la relación laboral se llevó a cabo durante el siguiente lapso:

Inicio	Finalización
--------	--------------

<sup>19</sup> Corte Suprema de Justicia expediente 46704 de 26 de octubre de 2016.

<sup>20</sup> Corte Suprema de Justicia expediente 67636 de 21 de noviembre de 2018.

01/11/2014	30/09/2016
01/03/2017	30/12/2022

La parte actora enervó la correspondiente reclamación el **30 de mayo de 2022** [archivo 000 anexos- anexos archivo 009], radicó la solicitud de conciliación prejudicial el **12 de octubre de 2022** [p. 9 -002], y radicó la demanda el **29 de noviembre de 2022** [p. 004], pero como en el presente caso es claro que hubo solución de continuidad al 01 de octubre de 2016 al 28 de febrero de 2017, la solicitud de la actora no alcanzó a interrumpir el periodo laborado del 01/11/2014 al 30/09/2016, en esa medida habrá lugar a prescribir las prestaciones sociales con excepción de la cesantía y los aportes a seguridad social en pensiones para ese periodo.

Considerado lo anterior, se deberán reconocer los derechos prestacionales y los aportes desde el **01 de marzo de 2017, hasta el 30 de diciembre de 2022.**

#### **4.5.2. Indexación.**

Las sumas resultantes a favor de la parte actora deberán pagarse debidamente indexadas, con aplicación de la siguiente fórmula:

$$R = Rh*[\text{índice final}/\text{índice inicial}]$$

En la que el valor presente [R] se determina multiplicando el valor histórico [Rh], que es lo dejado de percibir por la parte demandante por concepto de las sumas impagadas desde la fecha a partir de la cual se originó cada prestación o emolumento, por la suma que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente en la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial de precios al consumidor vigente para la fecha en que debió hacerse cada pago.

Es claro que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente para cada periodo en que haya causado el derecho o el pago a favor de la parte demandante, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

#### **4.5.3. Intereses de mora.**

Las cantidades liquidadas por concepto de condena debidamente indexadas, generarán, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, los intereses establecidos en los artículos 192 y 195 del CPACA.

#### **4.5.4. Costas.**

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

### **VI. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO. – DECLARAR la nulidad del oficio con número 202202000140701 de fecha 07 de julio del año 2022**, expedido por la **Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.**, de conformidad con lo expuesto.

**SEGUNDO. - DECLARAR** que entre la señora **Ingri Julieth Villareal Mora**, identificada con la cedula de ciudadanía 1.024.532.568 y la **Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.**, existió una relación laboral subordinada, durante los lapsos comprendidos entre el **01 de noviembre de 2014 y el 30 de septiembre de 2016 y el 01 de marzo de 2017 y el 30 de diciembre de 2022**, según lo considerado en la parte motiva de este fallo.

**TERCERO. - DECLARAR** la prescripción de las prestaciones sociales diferentes a la cesantía por el periodo comprendido entre **01 de noviembre de 2014 y el 30 de septiembre de 2016**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**CUARTO. - DECLARAR** la imprescriptibilidad de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones derivados de la relación de trabajo declarada. Acorde con lo expuesto.

**QUINTO.** - Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la **Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.**, lo siguiente:

- A.** Que reconozca, liquide y pague al demandante, de sus propios recursos, el auxilio de cesantías que se hayan causado por los periodos comprendidos entre **01 de noviembre de 2014 y el 30 de septiembre de 2016 y el 01 de marzo de 2017 y el 30 de diciembre de 2022**, para lo cual tomará en cuenta que el ingreso sobre el cual se deben calcular tal prestación serán los honorarios pactados en los distintos contratos celebrados, según corresponda en el tiempo.
- B.** Que reconozca, liquide y pague al actor, de sus propios recursos, las demás prestaciones sociales causadas **01 de marzo de 2017 y el 30 de diciembre de 2022**, liquidadas de acuerdo con los honorarios pactados en los distintos contratos celebrados, según corresponda en el tiempo.
- C. Aportes al sistema de seguridad social en pensiones.** Efectuada la precitada liquidación, la accionada deberá tomar [durante los lapsos de relación laboral declarados en el ordinal "**SEGUNDO**" de esta resolutive], el ingreso base de cotización [IBC] pensional de la parte demandante [los honorarios pactados], mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. Para efectos de lo anterior, la parte actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales 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. De existir diferencia a favor del demandante deberá ser devuelta a aquella.
- D. Aportes al sistema de seguridad social en salud.** Conforme a la liquidación del ingreso base de cotización al sistema general de seguridad social en **salud**, la demandada deberá reintegrar los dineros cancelados por concepto de aportes en salud en la proporción que le corresponda en su rol de

empleador. Para efectos de lo anterior, la parte actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales 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 trabajadora.

**SEXTO. - DECLARAR** que el tiempo laborado por el accionante a la **Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.** comprendidos en los períodos determinados en el ordinal "**SEGUNDO**" de la resolutive de esta sentencia, debe ser computado para efectos pensionales, acorde con la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16<sup>21</sup>.

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

**OCTAVO. - NEGAR** las demás súplicas de la demanda.

**NOVENO.** - Sin condena en costas, en esta instancia.

**DÉCIMO.** - En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; y **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

[firma electrónica en seguida]  
**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
Juez

mas

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016; expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

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: **e64d033da22a39c7bd2787a3759a14d052d056381672337ec96077bbf460b7ff**

Documento generado en 05/09/2023 11:38:24 AM

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