



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL

Correo único de raditaciones: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO:	11001-33-35-025-2019-00169-00
DEMANDANTE:	LESLIE MARION HUERTAS BERNAL
DEMANDADO:	SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora **Leslie Marión Huertas Bernal** contra la **Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.** [en adelante la **Subred**].

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

La señora **Leslie Marión Huertas Bernal** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del **Oficio OJU-E-3380-2018 de 7 de noviembre de 2018**, mediante el cual la **Subred** le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron **a partir del 1° de febrero de 2012**, como producto de una relación laboral subordinada presuntamente oculta bajo la celebración de contratos de prestación de servicios.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó se declare que entre ella y la **Subred** demandada existió una relación laboral de derecho público durante los servicios que prestó al extinto **Hospital Meissen** y a la **Subred entre el 1° de febrero de 2012 hasta la actualidad**, y se condene a la **Subred** al pago de las diferencias salariales y prestaciones, respecto de lo devengado por los auxiliares administrativos de la planta de personal de esas instituciones. Asimismo, deprecó se ordene el reembolso de los dineros

sufragados por concepto de aportes a los sistemas de seguridad social en pensiones, salud y riesgos laborales, caja de compensación familiar, tanto como una reparación de perjuicios morales tasada en 100 smlmv.

Finalmente, solicitó la indexación de la condena y el reconocimiento de intereses moratorios, tanto como el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA, y se condene en costas a la accionada.

1.2. Fundamentos fácticos.

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- La demandante prestó sus servicios como **auxiliar administrativo** para el **Hospital de Meissen E.S.E.** y la **Subred** demandada, bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios, **desde el 1° de febrero de 2012 hasta la actualidad.**
- Los contratos celebrados fueron sucesivos, habituales y sin interrupción, el cargo asumido tiene vocación de permanencia y las funciones confiadas estaban encaminadas al desarrollo directo de la misión de la entidad.
- Cumplía horario impuesto por la institución, cuyo cumplimiento era controlado por los que denomina sus jefes inmediatos. Aduce que no contaba con autonomía en el desarrollo de sus funciones, no posee conocimientos especializados y para ausentarse de su cargo debía solicitar permiso.
- Firmó los contratos de prestación de servicios porque necesitaba conservar su trabajo.
- Con radicación de **29 de octubre de 2018** reclamó ante la **Subred** el reconocimiento de los haberes salariales y prestacionales causados y no pagados durante la ejecución de los contratos de prestación de servicios, solicitud negada a través del acto demandado.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículos 1, 2, 4, 6, 13, 14, 25, 29, 48, 53, 58, 121, 122, 123, 125, 126, 209, 277 y 351.1.

Legales y reglamentarios: Decreto 3074 de 1968, Decreto 3135 de 1968: artículo 8, Decreto 1848 de 1968: artículo 51, Decreto 1045 de 1968: artículo 25, Decreto 01 de 1984, Decreto 1335 de 1990, Ley 4 de 1992, Ley 332 de 1996, Ley 1437 de 2011, Ley 1564 de 2012, Ley 100 de 1993: artículos 15, 17, 18, 20, 22, 23, 128, 157, 161, 195 y 204; Ley 244 de 1995, Ley 443 de 1998, Ley 909 de 2004, Ley 80 de 1993: artículo 32, Ley 50 de 1990: artículo 99, Ley 4° de 1990: artículo 8°, Decreto 1250 de 1970: artículos 5° y 71, Decreto 2400 de 1968: artículos 26, 40, 46 y 61, Decreto 1950 de 1973: artículos 108, 180, 215, 240, 241 y 242, Decreto 1919 de 2002: artículo 2°, y Código Sustantivo del Trabajo: artículos 23 y 24.

Afirma que la demandada pretende desconocer la relación laboral que existió, pese a que están reunidos todos los elementos esenciales de un contrato de trabajo, por cuanto laboró durante el lapso indicado en forma directa, constante e ininterrumpida en el cargo de **auxiliar administrativo**, portando carné, sin capacidad para delegar sus funciones y siguiendo órdenes y directrices de sus superiores, es decir, bajo una continua subordinación.

Que, para no contratar directamente, el **Hospital de Meissen**, hoy fusionado en la **Subred**, utilizó los contratos administrativos de prestación de servicios para encubrir contratos laborales, actividad trasgresora de la ley, toda vez que la intermediación laboral está prohibida y sólo es permitida en casos temporales y momentáneos.

Considera que la entidad demandada realizó todas las acciones para no contratar como era debido y así no cancelarle las prestaciones sociales, y con las pruebas allegadas al proceso se demuestra la mala fe patronal, razón por la que se debe acceder a las pretensiones.

Indicó que al ejecutar un contrato de prestación de servicios como **auxiliar administrativo** realizando actividades dentro del hospital en horarios previamente elaborados por el empleador, no se puede entender que pudiera delegar sus actividades a un tercero o desarrollar las actividades en horarios determinados a su arbitrio.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La **Subred** contestó la demanda de manera oportuna [pp. 122-149 pdf], en escrito en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Manifestó que entre las partes no hubo

relación laboral, pues contrario a lo que afirma la demandante, ella no tenía horario de trabajo, si ella efectuó sus actividades ajustándose al horario del Hospital y a lineamientos básicos, lo hizo en aras de dar cumplimiento al objeto contractual, atendiendo las características de la actividad contratada.

Adujo que la señora actora prestó sus servicios en calidad de contratista y por ello realizó en debida forma sus aportes, toda vez que, por mandato legal, quien presta sus servicios decidiendo vincularse de aquel modo, debe cumplir con la obligación de afiliarse y realizar oportunamente sus aportes a seguridad social en salud, pensiones y también a riesgos laborales, razón por la cual la accionante realizó los pagos directamente a su aseguradora y aportó comprobantes de pago de seguridad social, amén de esto, la entidad contratante le pagó los honorarios acordados.

Argumentó que *“la parte actora carece de fundamentos tanto facticos como de derecho que puedan llevar al convencimiento de la existencia de un contrato realidad, no está debidamente acreditada la subordinación que es la prime facie en toda relación de tipo laboral, el Contratista fue vinculado mediante contratos de arrendamiento de servicios profesionales, utilizando para su ejecución sus propios medios, de manera independiente y sin subordinación alguna”*.

Asimismo, señaló que *“[t]ampoco se encuentra demostrado dentro del plenario el cumplimiento de un horario laboral que pueda traducir en la existencia de un contrato de trabajo ya que [la d]emandante realizaba las actividades descritas en el contrato en cualquier tiempo de manera independiente”*.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante [pp. 407-416¹]: solicita se acceda a las pretensiones de la demanda, pues la actora prestó sus servicios bajo una modalidad en la cual se encuentran reunidos los elementos esenciales de toda relación de trabajo subordinadas. Está demostrado que prestó personalmente el servicio, recibió un pago periódico de salario, y estaba bajo la continua subordinación de sus superiores.

3.2. Subred [pp. 407-416²]: considera que las pretensiones deben ser negadas porque no se encuentra demostrado que haya laborado bajo una modalidad subordinada, ni pagada con los ingresos del Hospital. Efectúa una exposición acerca de la normativa relativa a la financiación de las empresas sociales del Estado y acceso al empleo público.

¹ Alegatos en audiencia. Consulta en el siguiente link: <https://playback.lifesize.com/#!/publicvideo/bc7a9bb1-f6df-4331-8d29-1e241aa82e87?vcpubtoken=ae189573-2e9d-41ac-bdf7-8dfe24989336>.

² *Ibidem*.

Dice que la carga probatoria está a cargo de la demandante, quien no logró acreditar que hubiera ejercido sus funciones de manera subordinada, sino a través de una relación de coordinación necesaria para el cumplimiento de estas.

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 vigente³.

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** y la señora **Leslie Marión Huertas Bernal**, quien se desempeñó como **auxiliar administrativo**, 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 a partir del **1° de enero de 2012**.

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.

Para resolver los precitados problemas jurídicos principales y secundarios, se tendrá en cuenta que el régimen aplicable y lo dispuesto por el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)⁴.

³ Los citados artículos fueron modificados por la Ley 2080 de 2021, promulgada el 25 de enero de 2021. Empero, de conformidad con las disposiciones sobre su propia vigencia, contenidos en el artículo 86 de aquella, "*rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada [esa] ley*".

⁴ 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.

Sea lo primero advertir que, la contratación de servicios personales por parte de los órganos y entidades del Estado se encuentra regulada por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece lo siguiente:

*“[...] **ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*

[...]

30. Contrato de Prestación de Servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y 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, así:

“El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. *La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.*

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”.

b. *La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.*

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. *La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que*

se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene 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.

En síntesis, 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 Tribunal⁵ 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. 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**, 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.**”

⁵ 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.

Entonces, es viable afirmar que el contrato de prestación de servicios es el que celebran las entidades estatales para el desarrollo actividades de administración o funcionamiento que sólo pueden celebrarse con personas naturales, siempre que esas actividades no puedan realizarse con personal de planta o se requiera de conocimientos especializados. Así mismo, se tiene que dichos contratos no generan relación laboral ni obligan al pago de prestaciones sociales, su extensión debe ser sólo por el término indispensable y no pueden prorrogarse indefinidamente. Por ende, fluye con claridad que las relaciones de trabajo y el contrato de prestación de servicios son formas jurídicas de vinculación que tienen características distintas, de manera que no son asimilables o confundibles, y por tal razón, la contratación administrativa no puede ser utilizada para encubrir vínculos laborales ni eludir el pago de prestaciones sociales.

No obstante, la misma Corte Constitucional⁶ ha “constatado” que *“los poderes públicos han utilizado de forma abierta y amplía la figura del contrato de prestación de servicios, en algunos casos para enmascarar relaciones laborales y evadir el pago de prestaciones sociales, desconociendo así las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, dejando de lado, además, la excepcionalidad de este tipo de contratación”, contexto en el cual, “las garantías de los trabajadores deben ser protegidas por los órganos competentes, con independencia de las prácticas a las que acudan los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral. Razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado”.*

En consonancia con lo anterior, y a propósito de la aplicación del principio de realidad y los elementos esenciales de toda relación de trabajo, el Consejo de Estado⁷ ha dicho:

“[...] La realidad sobre las formalidades evidenciadas en las relaciones de trabajo, hace referencia a un principio constitucional imperante en materia laboral y expresamente reconocido por el artículo 53 de la Carta Política, entendido de la siguiente forma: no importa la denominación que se le dé a la relación laboral, pues, siempre que se evidencien los elementos integrantes de la misma, ella dará lugar a que se configure un verdadero contrato realidad. Es preciso destacar que se ha denominado contrato realidad aquél que teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera relación laboral en donde se establece el primado de la sustancia sobre la forma. Ahora bien, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es: i. Que su actividad en la entidad haya sido personal; ii. Que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, iii. además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público 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. Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la

⁶ Sentencia SU-40 de 10 de mayo de 2018.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Bogotá, D.C., cuatro [04] de febrero dos mil dieciséis [2016], Radicación número: 05001-23-31-000-2010-02195-01[1149-15]

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. Todo ello con el propósito de realizar efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral [...]”.

Igualmente, en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)⁸, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo indicó:

“De lo anterior se colige 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 otras palabras, el denominado “contrato realidad” aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales.

De igual manera, en reciente decisión la subsección B de esta sección segunda³⁹ recordó que [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 [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.”

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 debe servir de cortina para disfrazar una auténtica relación de carácter laboral, 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 social del ente contratante; es decir para suplir necesidades administrativas permanentes, necesarias e indispensables para la consecución de sus fines.

Así pues, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que la parte interesada demuestre los elementos esenciales de la misma, esto es, que la

⁸ 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.

actividad haya sido **prestada de manera personal**, es decir, 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.

Anótese que, además de los tres elementos de la relación laboral, también es necesario demostrar la **permanencia**, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y la **equidad o similitud**, que constituye el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia⁹, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

Por consiguiente, la prosperidad de las pretensiones 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. Documentos allegados con la demanda:

- a. Derecho de petición de 29 de octubre de 2019 [pp. 69-74 pdf].
- b. Copia del Oficio **OJU-E-3380-2018** de 7 de noviembre de 2018 [pp. 75-88 pdf].
- c. Copia de acta de conciliación extrajudicial fallida adelantada ante el Ministerio Público [pp. 89-94 pdf].
- d. Certificación de los contratos celebrados, expedida el 20 de noviembre de 2017 [pp. 95-96 pdf].
- e. Derecho de petición de documentos de 5 de abril de 2019 [pp. 97-104 pdf].

4.4.2. Documentos incorporados en audiencia de pruebas:

⁹ 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.

- a. Todos los contratos celebrados entre la demandante y el Hospital Meissen y la Subred [Anexo1: pp. 336-340 y Anexo 2: pp. 337].
- b. Hoja de vida de la demandante [Anexos 1 y 2].
- c. Copia de [pp. 231-334]:
 - Manual de funciones del personal vigente para los años 2012 al 2019 para el cargo de Auxiliar Administrativo del personal de planta.
 - Copias de todas las agendas de trabajo y cuadros de turnos en donde fue programada la demandante durante el tiempo de vinculación.
 - Certificación que indique todos los emolumentos legales y extralegales recibidos por el cargo de Auxiliar Administrativo, para los años 2012 al 2019.
 - Listado de todos los Auxiliares Administrativos que laboraron en el Hospital Meissen y la Subred desde 1° de febrero de 2012 hasta la actualidad, indicando forma de vinculación, número de horas laboradas al mes, remuneración mensual, discriminación de los dineros recibidos por concepto de prestaciones sociales, indicando el concepto, número de dotaciones entregadas al año y el porcentaje en que se incrementó los ingresos mensuales para cada año.
- d. Copia de los actos administrativos por medio del cual la Superintendencia Nacional de Salud le concedió la habilitación al Hospital Meissen y la Subred [pp. 185-207].
- e. Copia de las consignaciones efectuadas por al banco Davivienda a nombre de la demandante por concepto de pago de nómina desde el inicio de la relación laboral año 2012 al 2019 [pp. 208-206].
- f. Los valores que la demandante pagó por concepto de cotizaciones obligatorias con destino al régimen de seguridad social en salud y pensiones, obligatorias con ocasión de los contratos celebrados con el Hospital, durante la vigencia de su relación contractual [Anexo1: pp. 336-340 y Anexo 2: pp. 337].
- g. Certificación acerca de las retenciones realizadas a los pagos mensuales que, como remuneración por sus servicios, se le hicieron a la demandante durante la relación contractual [pp. 217-227].

4.4.3. Interrogatorio de parte de Leslie Marión Huertas Bernal¹⁰.

4.4.4. Testimonios¹¹:

- a. **Rosa María Velásquez Castro**, con cédula de ciudadanía núm. 39.718.479.

¹⁰ Registro en vídeo disponible en el siguiente link: <https://playback.lifesize.com/#!/publicvideo/bc7a9bb1-f6df-4331-8d29-1e241aa82e87?vcpubtoken=ae189573-2e9d-41ac-bdf7-8dfe24989336>.

¹¹ *Ibidem*.

b. Nubia Escobar Daza, con cédula de ciudadanía núm. 52.205.622.

c. Yurani Paola Peñaloza Huertas, con cédula de ciudadanía núm. 53.093.967.

4.5. Examen del caso concreto.

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 administrativo** al extinto Hospital de Meissen E.S.E.¹², desde el **1° de febrero de 2012 y que se encontraba ejecutando hasta el 31 de enero de 2020**, 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, caja de compensación y demás retenciones.

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**, no existe controversia alguna en cuanto a la prestación personal del servicio por parte de la señora **Huertas Bernal** y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que a páginas 339 y 340 del expediente digitalizado obra certificación expedida el 24 de enero de 2020 por la directora de contratación de la **Subred**, de la cual es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos:

¹² Mediante Decreto Distrital 641 de 2016, la Alcaldía de Bogotá, D.C., dispuso fusionar las Empresas Sociales del Estado de: Usme, Nazareth, Vista Hermosa, Tunjuelito, Meissen y El Tunal se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada "Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.".

No. ORDEN O CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	DESDE	HASTA	OBJETO	VALOR TOTAL CONTRATO	UNIDAD SERVICIOS DE SALUD
A-434	02/05/2012	30/09/2012	LIQUIDADOR	\$ 6.634.105	MEISSEN
A-1056	01/10/2012	31/10/2012	LIQUIDADOR	\$ 1.300.000	MEISSEN
1175	01/11/2012	30/11/2012	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.300.000	MEISSEN
A-1567	03/12/2012	31/12/2012	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.300.000	MEISSEN
57	02/01/2013	31/01/2013	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.300.000	MEISSEN
444	01/02/2013	28/02/2013	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.300.000	MEISSEN
809	01/03/2013	30/04/2013	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 2.600.000	MEISSEN
1048	01/05/2013	31/05/2013	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.300.000	MEISSEN
1454	01/06/2013	31/07/2013	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 2.600.000	MEISSEN
1957	01/08/2013	01/09/2013	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.343.333	MEISSEN
2357	02/09/2013	30/09/2013	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.256.667	MEISSEN
2760	01/10/2013	31/10/2013	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.300.000	MEISSEN
3160	01/11/2013	30/11/2013	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.300.000	MEISSEN
3560	01/12/2013	01/01/2014	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.253.333	MEISSEN
47	02/01/2014	31/01/2014	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 1.256.667	MEISSEN
432	01/02/2014	30/04/2014	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 3.900.000	MEISSEN
911	01/05/2014	31/07/2014	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 3.900.000	MEISSEN
1554	01/08/2014	01/10/2014	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 2.600.000	MEISSEN
1927	02/10/2014	30/11/2014	LIQUIDADOR FACTURACION	\$ 3.510.000,00	MEISSEN
2636	01/12/2014	04/01/2015	PRESTAR SERVICIOS PERSONALES DE APOYO, EN LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE GENERACION Y LIQUIDACION DE FACTURAS.	\$ 1.473.333	MEISSEN
163	05/01/2015	31/03/2015	PRESTAR SERVICIOS PERSONALES DE APOYO, EN LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE GENERACION Y LIQUIDACION DE FACTURAS.	\$ 3.726.667	MEISSEN
565	01/04/2015	30/09/2015	PRESTAR SERVICIOS PERSONALES DE APOYO, EN LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE GENERACION Y LIQUIDACION DE FACTURAS.	\$ 2.688.039	MEISSEN
1031	01/10/2015	03/01/2016	PRESTAR SERVICIOS PERSONALES DE APOYO, EN LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE GENERACION Y LIQUIDACION DE FACTURAS.	\$ 4.271.800	MEISSEN
A0149	04/01/2016	31/08/2016	PRESTAR SERVICIOS PERSONALES DE APOYO, EN LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE GENERACION Y LIQUIDACION DE FACTURAS.	\$ 10.886.200	MEISSEN
005945	01/08/2016	31/12/2016	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	\$ 6.100.000,00	MEISSEN
001028	02/01/2017	15/03/2017	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	\$ 3.750.000,00	MEISSEN
005378	01/04/2017	31/08/2017	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	\$ 7.500.000,00	MEISSEN
008506	01/09/2017	31/12/2017	PRESTRA SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA	\$ 4.866.568,00	MEISSEN
1157	01/01/2018	31/03/2018	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION ADMINISTRATIVA	\$ 4.518.639,00	MEISSEN
4952	01/04/2018	31/07/2018	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION ADMINISTRATIVA	\$ 4.518.639,00	MEISSEN
10498	01/08/2018	31/08/2018	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION ADMINISTRATIVA	\$ 1.591.471,00	MEISSEN
11469	01/09/2018	31/10/2018	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION ADMINISTRATIVA	\$ 4.998.216,00	MEISSEN
5248	01/04/2019	30/09/2019	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION ADMINISTRATIVA	\$ 10.673.520	
6724	01/10/2019	31/01/2020	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION ADMINISTRATIVA	\$ 6.568.320	

Asimismo, la entidad demandada remitió certificación que milita a páginas 211 a 215, expedida el 27 de enero de 2020 por la tesorera de la **Subred**, en el cual constan todos los pagos efectuados entre 2012 y 2020 por cuenta de los servicios prestados por la accionante.

La información referida, encuentra complemento en los contratos y prórrogas a estos compilados en los Anexos 1 y 2 del plenario, de los cuales es viable inferir que los contratos se ejecutaron **entre el 1° de febrero de 2012 y el 31 de enero de 2020**.

Ahora bien, se encuentra probado que la ejecución de contratos no fue continúa o unívoca en el tiempo, pues se observa que **entre el 31 de octubre de 2018 y el 1° de abril de 2019** existió una interrupción que constituye solución de continuidad en la relación de trabajo, de conformidad con el criterio orientador que el Despacho toma de la sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021¹³, 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*”¹⁴. Por consiguiente, es viable concluir que la demandante prestó sus servicios, sin solución de continuidad, durante los siguientes períodos:

Inicio	Finalización
01/02/2012	31/10/2018
01/04/2019	31/01/2020

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 y los testimonios, son coincidentes en afirmar que la demandante se desempeñaba como auxiliar administrativo en el Hospital de Meissen E.S.E. y la **Subred**, y desarrollaba funciones misionales de esas entidades.

En ese sentido, cabe anotar que las funciones prestadas por la demandante entre 2012 y 2014 consistieron en: “*En virtud del presente contrato, el contratista se obliga para con EL HOSPITAL a ejecutar las siguientes actividades: 1-Entregar y Recibir el turno 2-Realizar el censo de pacientes hospitalizados 3-Realización de cargos de los servicios realizados a cada uno de los pacientes. 4-Facturar el 100% de las cuentas. 5-Realización del anexo 3 para realizar el reporte de servicios que requieren autorización. 6-Realización el reporte de servicios que requieren autorización 7-Apertura de la cuenta de hospitalización. 8-Generar factura, diligenciar los RIPS, se entrega el paz y salvo y se suministra al usuario y/o familiar toda la información necesaria para el egreso. 9-Fotocopiar los soportes necesarios tomados de la historia clínica para anexarlos a la factura 10-Realizar la relación de historias clínicas para Ir entregadas a estadística según consolidado impreso por medio del sistema 11-Entregar las facturas al asistente adm. Hospitalario para revisión administrativa 12-Entregar las facturas en la oficina de facturación para radicación 13-Corregir las facturas que hayan sido devueltas por la auditoria técnica o médica.*” [Ver contratos A-434 de 2012¹⁵, 3160 de 2013¹⁶ y 911 de 2014¹⁷].

¹³ 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).
¹⁴ A la fecha de expedición de esta providencia la mencionada sentencia de unificación no se encuentra ejecutoriada, sin embargo, es tomada como criterio orientador que el Despacho comparte y hace suyo, en virtud del principio *in dubio pro operario* contenido en el artículo 53 de la Constitución Política.
¹⁵ Anexo 2, p. 191.
¹⁶ *Ibidem*, p. 161.
¹⁷ *Ibidem*, p. 148.

A partir de agosto de 2014 de 2011, las funciones contractuales cambiaron, de la siguiente manera: “1. Entregar facturas generadas 2. corregir las facturas devueltas. 3. entregar y/o recibir el punto de desarrollo de actividades de facturación. [4.]generar y verificar el censo de pacientes 5. actualizar las cuentas, 6. verificar los egresos. 7.reportar en el módulo de la intranet. 8. reportar a la oficina de autorizaciones 9. asesorar a los usuarios. 10.registrar de tiempos de salidas clínicas. 11. preauditar y liquidar las cuentas. 12. solicitar egreso definitivo 13. generar la factura y paz y salvo de salida. 14. entregar historias clínicas. 15.autorizar procedimientos adicionales. 16.reportar medicamentos no pos. 17. entregar documentación a la parte asistencial. 18.atender las directrices de la coordinación de facturación. 19. apoyar la ejecución de planes de mejoramiento. 20. actualizar los conocimientos en normatividad” [ver contratos 1554 de 2014¹⁸ y 2636 de 2014¹⁹].

Desde marzo de 2015, fue pactada la ejecución de las siguientes actividades: “1. Entregar facturas generadas 2. corregir las facturas devueltas. 3. entregar y/o recibir el punto de desarrollo de actividades de facturación. 4.preauditar y liquidar las cuentas 5. solicitar egreso definitivo 6. generar la Factura y paz y salvo de salida 7. entregar historias clínicas. 8. Realizar las demás actividades que le sean asignadas por quien ejerce el control del contrato acordes con el objeto” [Ver contratos 565 de 2015²⁰ y A0149 de 2016²¹].

Entre agosto de 2016 y octubre de 2018, la **Subred** contrató actividades propias del perfil “facturador urgencias” tales como “crear los usuarios correctamente en el sistema de información”, “asignación de camas a diario y actualizando el censo”, “solicitar autorizaciones en tiempo real”, “hacer cargos a diario para el ingreso del paciente, generando factura orden de salida, recibo de caja y/o pagarés cuando de lugar” y “entrega de facturas a diario y trámite de anulación cuando se requiera” [ver Anexo 2, pp. 435 y 486].

Finalmente, en su último período de vinculación, a partir de abril de 2019, desempeñó las siguientes [Anexo 2: p. 525]:

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 Técnicas:** 1. Atender humanizada, respetuosa y solidariamente a los usuarios internos y externos. Asignar citas de acuerdo a la oportunidad de las agendas, facturar consultas, apoyo diagnóstico, rehabilitación y procedimientos ambulatorios en cada una de las USS que conforman la subred integrada de servicios de salud sur, de acuerdo a la oferta de servicios y contratación de la institución, 2. Recaudar los copago para los usuarios Nivel II y III del régimen subsidiado y para los cotizantes y beneficiarios del régimen contributivo generando factura particular para estos casos, Crear de forma completa los pacientes que ingresan a la institución dejando registro en el sistema de información, realizar verificación de derechos en las bases de datos foseya, dnp, comprobador de derechos y base de datos de capitación identificando pagador correspondiente de forma adecuada y oportuna, 3. Entrega de facturas a diario de las facturas generadas dentro de las 48 horas anteriores a esta entrega, la actividad se deberá realizar de lunes a viernes entre las 7 y 17 horas, anulación de facturas con reemplazo dentro de las siguientes 24 horas a la anulación, 4. Verificar y realizar de cargos diarios de acuerdo a la autorización y/o orden médica De Terapia respiratoria, farmacia, laboratorio clínico, radiología, terapia física, patología, nutrición, clínica de heridas, banco de sangre, procedimientos de gastro, urología, radiología intervencionista, cardiología etc., recaudo de dinero, elaboración de pagarés por concepto de generación de facturas y conceptos adicionales con entrega a tesorería. 5. Depuración de ingreso ambulatorios de ingresos apertura dos por el usuario de cada auxiliar administrativo y no tiene factura asociada, notificación realizada por el líder de facturación de cada USS, 6. Presentar aporte de parafiscales dentro de los días 20-25 de cada mes con soportes requeridos para presentar la cuenta de cobro entre el 1-10 del mes siguiente de acuerdo al cumplimiento de las actividades contractuales. En caso de retiro de las actividades asignadas deberá dejar al día el 100% de las actividades contratadas así como la entrega oficial del inventario y utensilios de trabajo entregados para el desempeño laboral, siendo esto pre-requisito para firma de paz y salvo institucional y pago correspondiente por el tiempo trabajo faltante por certificar, y las demás que sean asignadas por el líder del área. **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

Las funciones enlistadas corresponden a tareas de naturaleza misional necesarias para la ejecución del giro ordinario de las actividades de las empresas sociales del Estado,

¹⁸ Anexo 2, p. 145.

¹⁹ *Ibidem*, p. 132.

²⁰ Anexo 2, p. 129.

²¹ *Ibidem*, p. 118.

pues, aunque no son ocupaciones de enfermería, médicas o científicas, si se encuentran orientadas a posibilitar la atención de los usuarios y la marcha de la entidad.

Asimismo, se tiene que la normativa que define la naturaleza jurídica de las empresas sociales del Estado impone concluir que las funciones desempeñadas por la contratista, en su condición de auxiliar administrativo en el área de facturación corresponden, a no dudarlo, al objeto misional de la entidad demandada, como se desprende de las funciones relacionadas en los contratos, las cuales quedaron expuestas en precedencia. Por ende, es claro que las actividades dependientes de la gestión de historias clínicas, estadística y facturación **son actividades misionales permanentes**, dado que componen elementos fundamentales en la estructura de dichas instituciones.

La condición de los ámbitos funcionales asignados a la demandante permite ver que no contaba con autonomía técnica, pues sus labores responden a la necesidad de ejecución de procedimientos administrativos documentales, asistenciales y secretariales que, como es natural, constituía el marco restringido de acción de su desempeño, sin que tuviera opción de emprender acciones de manera libre en uso de su arbitrio.

Destáquese en este momento que actividades tales como **buscar, archivar y preparar historias clínicas, hacer transcripciones, generar facturas, solicitar autorizaciones, atender las directrices de la coordinación de facturación, fotocopiar los soportes necesarios tomados de la historia clínica para anexarlos a la factura, o entregar y recibir el turno**, responden a acciones necesariamente subordinadas, pues no es posible comprender que atendiera con independencia dichas funciones.

Lo precedente, revela la continua dependencia que la demandante tenía respecto de sus superiores y la ejecución de tareas en las que no le era posible exhibir algún tipo de autonomía técnica: fue asistente administrativo de facturación, oficio en el cual, como aparece patente, el elemento de subordinación es casi connatural.

Igualmente, se destaca que el ejercicio de las funciones no requería conocimientos especiales o diferenciales, de manera que también se encuentra descartada la necesidad de contratar personal por razón de conocimientos especializados para asumir dichas responsabilidades.

Dicho lo anterior, resulta relevante traer a colación lo dicho por Consejo de Estado²² en un caso de contornos fácticos similares al presente, en el cual logró develar la relación de subordinación presente en relaciones contractuales celebradas con objeto de asumir funciones de tipo administrativo en empresas sociales del Estado, así:

“De lo esquematizado anteriormente de las órdenes de prestación de servicios se puede inferir que no existió una prestación continuada e ininterrumpida en los periodos comprendidos del 5 de enero de 2004 al 1 de diciembre de 2006, en donde se demuestra que el elemento sustancial de subordinación continuada no se cumplió a cabalidad, porque no se dio una continuidad en la prestación del servicio como quiera que hubo lapsos importantes sin ningún tipo de vínculo, y por ende, mucho menos existió una continuada y permanente subordinación.

Caso contrario se dio frente a los contratos de prestación de servicios entre el Gerente de la entidad demandada y la señora Luz Miriam Cerón Rosero en los periodos comprendidos del 1 de febrero de 2007 al 2 de julio de 2008, en donde se aprecia que se desempeñó como auxiliar de facturación, ya que existió una continuidad e ininterrumpida prestación del servicio presentándose el elemento de subordinación en donde la accionante tenía que dar cuentas, preparar, organizar y entregar al ingeniero de sistemas los soportes en carpetas y verificar los requisitos necesarios para que todas las cuentas que se generaran pudieran ser cobradas y estén en orden, el recibir dinero por concepto de pago de prestaciones de salud de procedimientos no incluidos en el POS, insumos, copagos y cuotas moderadoras, realizar arqueos de caja de diario por venta de servicios de salud, elaborar comprobantes y entregar relación diaria a la subgerente administrativa y financiera para su respectiva consignación y ejercer las demás funciones afines con la naturaleza del cargo que le fueran asignadas.

[...]

Los citados medios probatorios dan cuenta que la demandante desempeñó sus funciones en un horario determinado y en la sede de la entidad demandada, elementos que por sí solos no son suficientes para demostrar el aspecto sustancial de la subordinación continuada, pero por la naturaleza de funciones que desempeñaba como auxiliar de facturación, funciones claramente operativas y que se ejecutaban de manera continua, funciones que adicionalmente no requerían un conocimiento especializado propio de los contratos de prestación de servicios, llevan a la Sala a vislumbrar que se está en presencia de una relación laboral, en el citado período comprendido entre el primero de febrero de 2007 y el 7 de septiembre de 2008, exceptuando los pequeños lapsos en que no hubo contrato.

De lo expuesto en el presente acápite se desprende que la actora logró probar que la relación contractual entablada con el Municipio de Consacá – Centro de Salud Consacá E.S.E., se enmarcó en un contrato de trabajo.”

En el mismo sentido ha discurrido el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en sentencia de 7 de junio de 2019²³, razonó:

“En lo referente a las funciones de auxiliar de facturación, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de marzo de 2017, señaló que las funciones que desempeñan no requieren un conocimiento propio del contrato de prestación de servicios y concluye que se demuestra la relación laboral [...].

[...]

Ahora bien, en el caso sub examine, la Sala encuentra acreditados los siguientes criterios que permiten inferir que efectivamente hubo subordinación por parte del Hospital frente al demandante:

En el objeto contractual se estipuló que el demandante presta sus servicios personales [fl. 64] y señaló que el actor debía manejar “equipos o claves asignadas por el hospital al contratista con el fin de realizar las funciones propias del objeto contractual” [f.64], por lo que se observa

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A; sentencia de 2 de marzo de 2017; expediente núm. 52001-23-31-000-2010-00505-02[4066-14]; C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

²³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F; sentencia de 7 de junio de 2019; expediente núm. 110013335015201600438-01; M.P. Patricia Salamanca Gallo.

que el demandante demostró que sus funciones siempre las desarrolló en las instalaciones y con los recursos del Hospital, situación que además confirmaron los testigos, por consiguiente, se infiere que en realidad la relación contractual no se ejecutó con independencia ni con los recursos propios del contratista, circunstancia ésta que comporta un criterio de determinación de subordinación.

Las declaraciones testimoniales fueron consistentes en señalar que el demandante desempeñó sus funciones al interior del Hospital. Así mismo, que cumplía horario, además de no poderse retirar del sitio de trabajo sin permiso.

Aunado a lo anterior, los testigos manifiestan que se cumplía lo ordenado por el Coordinador, esa relación de subordinación producto del cumplimiento de las órdenes impartidas por el coordinador del área, que en el fondo era un verdadero jefe, no solamente estaba prevista formalmente en el contrato, sino que también fue ejecutada materialmente, pues tal como se estableció en el análisis del material probatorio, el demandante atendía turnos y cumplía con labores que le fueran asignadas.

De las pruebas testimoniales también se logró determinar que el demandante cumplía un horario que era controlado; si bien el cumplimiento del horario no es un factor determinante de la subordinación, sí es un criterio, que valorado junto con los demás aspectos de relación laboral ya decantados, permite inferir que en realidad existió una relación de carácter laboral.

En suma, de una valoración integral y conjunta del material probatorio, la Sala concluye que el demandante desarrolló una relación habitual que corresponde a las funciones y objeto social del Hospital, trabajo éste que ejecutó con recursos físicos del hospital sin autonomía ni independencia porque tenía la obligación de cumplir con las órdenes impartidas por el coordinador como superior jerárquico; así mismo cumplía un horario que era controlado y percibía una remuneración mensual por sus servicios, por consiguiente, es claro que en el presente caso efectivamente existió una relación de carácter laboral que fue simulada tras un contrato de prestación de servicios.”

De manera que, el ejercicio de labores administrativas tiene vocación de subordinación cuando aquel servicio es prestado por personas a las que no se exige ningún tipo de conocimiento especializado, a través del desempeño de tareas y actividades que se encuentran inexorablemente atadas a las órdenes y procedimientos de la entidad, en un lugar y horarios impuestos, y por gracia del acatamiento de protocolos y práctica de procedimientos misionales establecidos por el contratante.

Ergo, en punto a la valoración del material probatorio allegado al *sub judice*, debe decirse que los contratos fueron celebrados de forma repetitiva por un tiempo de ejecución efectiva mayor a 7 años (entre 2012 y 2018) y luego por el término de 10 meses (abril de 2019 a enero de 2020), 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 devela una situación continuada y sistemática a partir de la cual, bajo una cierta situación de indeterminación temporal, aprovechó los servicios personales de la demandante para desarrollar su misión y objeto.

Siendo así, el Juzgado encuentra probado el ejercicio continuamente subordinado y dependiente de las funciones de auxiliar administrativo de facturación ejercidas por la señora **Huertas Bernal**, 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 durante los siguientes lapsos:

Inicio	Finalización
01/02/2012	31/10/2018
01/04/2019	31/01/2020

Por ende, la señora **Huertas Bernal** tiene derecho al reconocimiento y pago de las correspondientes prestaciones sociales ordinarias y especiales no prescritas.

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 superior²⁴**”, premisa que el Despacho hace suya y 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, motivo por el cual la pretensión de indemnización por despido injusto, predicable de aquellos, no tiene vocación de prosperidad.

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. Indemnización de daños morales.

El Juzgado negará la pretensión de pago de 100 smlmv a título de reparación de daños morales, no solo por cuanto no fue acreditado su suceso en el proceso, sino además por cuanto considera que lo ordenado en la presente sentencia a título de restablecimiento del derecho conlleva también implícitamente tal finalidad. Así lo ha entendido el Consejo de Estado²⁵, que sobre el principio de **reparación integral del daño**, ha señalado que

²⁴ “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. [...]”
²⁵ Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil dieciséis (2016), proceso 81001-23-33-000-2012-00020-01(0316-14) Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

“[l]os efectos de la declaratoria de la nulidad de los actos administrativos particulares, en las acciones de restablecimiento del derecho [...] comprende, no sólo el restablecimiento del derecho, entendido este como el efecto de volver las cosas al estado anterior, **sino también la reparación del daño**, en los casos en que no es posible volver las cosas al estado anterior, siendo la reparación integral del daño, la única manera de compensar a la víctima por la lesión originada en un acto ilegal”.

4.5.2. Aportes al sistema de seguridad social en pensiones.

El análisis del reconocimiento de aportes al sistema pensional a expensas del reconocimiento de una relación laboral a partir de la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, es un objeto de análisis imprescindible en litigios como el que nos ocupa. Sobre el particular, en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)²⁶ el Consejo de Estado determinó, a manera de regla unificadora, lo siguiente:

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

En cuanto a las mentadas cotizaciones, el Órgano Vértice de la Jurisdicción ha resuelto²⁷:

“Ahora, en cuanto a las cotizaciones a salud y pensión, se acoge la tesis planteada por la Sala de Sección en la sentencia de unificación aquí aplicada, dado que los aportes al sistema de seguridad social en pensiones son imprescriptibles, el municipio demandado deberá tomar durante el tiempo comprendido entre los vínculos contractuales efectivamente reconocidos, el ingreso base de cotización [IBC] pensional del actor, 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 sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para tales efectos, el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante estos vínculos contractuales y en la eventualidad 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.”

Ergo, la accionada deberá tomar 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, el extremo activo 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

²⁶ 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.

²⁷ 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.

su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador, de existir diferencia a favor deberá ser devuelta a la demandante.

4.5.3. 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-S2-2021²⁸, providencia que, si bien no se encuentra ejecutoriada en este momento, si constituye un 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.

4.5.4. Prescripción. – Subreglas de aplicación normativa sobre aportes pensionales y cesantías.

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]**, disposición que no estableció excepciones o tratos diferenciales en controversias suscitadas a partir del principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales [art. 53 superior] como el caso que nos ocupa, precisamente porque ello implicaría un trato desigual injustificado proscrito por la Constitución Política en el artículo 13 *ibídem*, instituto jurídico procesal que el Despacho aplicará a todos los derechos derivados de la relación laboral que aquí será declarada, **con excepción precisa de los aportes pensionales**.

Así, con respecto a los **aportes pensionales**, el Despacho advierte que la sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)²⁹ se ocupó, en particular, de definir el suceso de la prescripción de derechos en controversias como las del epígrafe, bajo las siguientes pautas:

²⁸ 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).

²⁹ 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.

“3.5 Síntesis de la Sala. A guisa de corolario de lo que se deja consignado, respecto de las controversias relacionas con el contrato realidad, en particular en lo que concierne a la prescripción, han de tenerse en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales:

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

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

[...]

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

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

Del texto citado se deriva que los aportes al sistema de seguridad social en pensiones no prescriben, no están sujetos al fenómeno de la caducidad de la acción, como tampoco al agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y, en todo caso el juez debe pronunciarse sobre este aspecto, así no haya sido peticionado en sede administrativa, ni pretendido en sede judicial; mientras que, respecto de los demás derechos prestacionales, distintos del auxilio de cesantías, no sucede lo mismo, pues aquellos no escapan del efecto del instituto jurídico de la prescripción y, en todo caso, “de establecerse la no solución de continuidad [entre vinculaciones], los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual”³⁰.

Por otra parte, en lo que hace a las **cesantías**, el Consejo de Estado ha considerado³¹ 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 se hace uso del auxilio” y el trabajador puede retirarlo inmediatamente o con posterioridad, sin estar sujeto a término alguno, veamos:

³⁰ 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).

³¹ 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.

“Por otro lado, se considera que pese a que en el régimen anualizado de cesantías el empleador se encuentra obligado a consignar la suma respectiva por esta prestación social en el fondo de cesantías al que se encuentre afiliado el trabajador, antes del 15 de febrero del año siguiente al de la causación del derecho, no es posible tomar esta misma fecha a efectos de contabilizar el fenómeno jurídico de la prescripción, pues 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 se hace uso del auxilio.

El ahorro así constituido, puede ser reclamado por el empleado en el mismo instante de quedar cesante, pues precisamente esa es la causal principal para el retiro de las cesantías o, incluso en una fecha posterior a ella, sin que esté sujeto a término alguno para retirar el monto que ha sido depositado en la cuenta a su favor durante la relación laboral. Siendo así, en modo alguno se puede afirmar que pierde, en virtud del término extintivo, el ahorro que durante su trayectoria laboral se haya consignado en el fondo respectivo.

Ahora bien, en el evento en que la administración no hubiera dado cumplimiento a los estrictos términos legales que la ley concede para la liquidación y/o consignación de las cesantías en la fecha que la ley impone, tampoco podría aplicarse la figura extintiva en perjuicio del trabajador, pues ello implicaría que el incumplimiento del deber legal por parte del empleador redundaría en su pro pio beneficio y en contra del empleado, imponiendo a este una carga desproporcionada que no tiene porqué soportar, es decir, la extinción de su derecho producto de la negligencia de su empleador. Además, se estaría dando un trato desigual respecto del empleado que contó con la fortuna de tener un empleador que cumplió con la ley y las obligaciones que ella le impone.

Así las cosas, ha de concluirse que respecto de las cesantías anualizadas, en el marco de la Ley 50 de 1990, no se aplica el fenómeno de prescripción, pues la obligación de su consignación en una fecha determinada surge de pleno derecho, en virtud de lo dispuesto en la ley, que le concede al empleador un término perentorio para realizar el depósito en el fondo administrador al que esté afiliado el empleado y la omisión en el cumplimiento de ese término no puede redundar en la afectación de los derechos del empleado”.

En análogo sentido, la Corte Suprema de Justicia Sala Laboral³² 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 Judicial³³ 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 que, si la teleología de la prestación social como un ahorro programático tiene como resorte

³² Corte Suprema de Justicia expediente 46704 de 26 de octubre de 2016.

³³ Corte Suprema de Justicia expediente 67636 de 21 de noviembre de 2018.

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, a partir de la fecha, esta posición.

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

Inicio	Finalización
01/02/2012	31/10/2018
01/04/2019	31/01/2020

La parte actora enervó la correspondiente reclamación el **29 de octubre de 2018** [p. 69 pdf] y radicó la demanda el **10 de abril de 2019** [p. 105 pdf], por lo que no hay lugar a declarar la prescripción de derechos en ninguno de los períodos de labor identificados, comoquiera que entre la finalización de dichos vínculos y el suceso de la petición no corrieron más de tres años, ni entre la última y la interposición de la acción contenciosa.

4.5.5. Indexación.

Las sumas resultantes a favor de la parte actora, deberán pagarse debidamente indexadas, en aplicación a 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 diferencias** mencionadas desde la fecha a partir de la cual se originó la obligación, 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, vigente para la fecha en que debió hacerse el 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 de más por parte de la demandante, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos. La fórmula se aplicará hasta cuando quede ejecutoriada esta sentencia, pues en adelante se pagarán los intereses establecidos en

los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que los entes de previsión social en salud y pensiones respectivos, a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, puedan exigir por virtud de esta providencia y en el término prescriptivo, los aportes a que consideren tener derecho.

4.5.6. 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.

V. 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 OJU-E-3380-2018 de 8 de noviembre de 2018, expedido por la **Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.**, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO.- DECLARAR que entre la señora **Leslie Marion Huertas Bernal**, identificada con la cedula de ciudadanía 1.032.434.693, y la **Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.**, existió una relación laboral subordinada, durante los siguientes períodos:

Inicio	Finalización
01/02/2012	31/10/2018
01/04/2019	31/01/2020

Lo anterior, según lo considerado en la parte motiva de este fallo.

TERCERO.- DECLARAR la imprescriptibilidad de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones y el auxilio de cesantías derivados de la relación de trabajo declarada, y **DECLARAR no probada la excepción de prescripción** respecto de las

demás prestaciones causadas durante las relaciones laborales materia de afirmación de existencia.

CUARTO.- 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 a la parte demandante, de sus propios recursos, el **auxilio de cesantías** que se haya causado durante los lapsos de relación laboral declarados en el ordinal “**SEGUNDO**” de esta resolutive, para lo cual tomará en cuenta que el ingreso sobre el cual se debe calcular tal prestación serán los honorarios pactados en los distintos contratos celebrados, según corresponda en el tiempo.
- B. Que reconozca, liquide y pague a la parte accionante, de sus propios recursos, las demás prestaciones sociales causadas durante los lapsos de relación laboral declarados en el ordinal “**SEGUNDO**” de esta resolutive, 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.

QUINTO.- DECLARAR que los tiempos laborados por la parte 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, deben ser

computados para efectos pensionales, acorde con la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16³⁴.

SEXTO.- 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.

SÉPTIMO.- NEGAR las demás súplicas de la demanda.

OCTAVO.- Sin condena en costas, en esta instancia.

NOVENO.- En firme esta sentencia, por Secretaría **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; **liquídense** los gastos procesales y **devuélvase** a la parte actora el remanente de los gastos del proceso, si los hubiere; satisfecho lo anterior, **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en seguida]
ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

JcVc

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 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: **245adccf77cfff7f27b4049c5d21e6a8a9f138a7b7944820d7ead0666dd0c5fb**
Documento generado en 27/10/2021 01:05:58 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

³⁴ 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.