



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ

Ibagué, doce (12) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**TEMA:** CONTRATO REALIDAD  
**DEMANDANTE:** FRANCY CAROLINA PINZÓN GÓMEZ  
**DEMANDADO:** HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA  
**RADICADO:** 73001-33 -33- 011-2017-00109-00

Como el proceso se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que pueda invalidar lo actuado, procede el Despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda, dentro del presente medio de control presentado por la señora Francy Carolina Pinzón Gómez, en contra del Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. La Demanda (Fols. 40 a 78<sup>1</sup>)

##### 1.1.1. Pretensiones (Fols. 40 a 43<sup>2</sup>)

#### Declaraciones:

1. *Que se declare la nulidad del acto administrativo ficto o expreso HSC-026-2016, de fecha 24 de octubre de 2016, por el cual se resuelve la vía administrativa que negó el reconocimiento de la relación laboral entre mi poderdante y el HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA identificada con Nit: 890.701.300-2*
2. *En consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento de derecho se declare el HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA identificada con Nit: 890.701.300-2 debe reconocer y pagar las acreencias de carácter laboral adeudadas a FRANCY CAROLINA PINZON GOMEZ, identificada con la cédula de ciudadanía número 25.548.869 expedida en Ibagué como sicóloga, y se declare que existió una relación laboral en virtud del principio de supremacía de la realidad sobre las formalidades (contrato realidad) desde entre el 25 de abril de 2013 y el 15 de diciembre de 2013.*

#### Condenas:

3. *En consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento de derecho, ordene al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA identificada con*

<sup>1</sup> Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

<sup>2</sup> Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
 Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
 Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

Nit: 890.701.300-2 a reconocer y pagar las acreencias de carácter laboral y/o prestaciones salariales y prestacionales causadas con ocasión del contrato laboral generadas en dicha relación tales como salarios dejados de pagar, en tal sentido condenar al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA para que reconozca y pague lo siguiente:

a. Salario: pendiente por cancelar de los meses:

MES	VALOR
25 de sep. Al 25 de octubre	\$1.900.000.00
26 de octubre al 25 de noviembre	\$1.900.000.00
26 de noviembre al 15 de diciembre	\$1.329.999.00
TOTAL SALARIOS DEJADOS DE PAGAR	\$5.129.999.00

b. Vacaciones 25 de abril hasta 15 de diciembre de 2013	\$	1.456.667.00
c. Prima de vacaciones	\$	609.583.00
d. Cesantías	\$	1.564.709.00
e. Intereses a las cesantías	\$	1.032.708.00
f. Prima de navidad	\$	2.131.563.00
g. Bonificación especial de recreación	\$	81.279.00
h. Bonificación especial de servicios prestados	\$	950.000.00
i. Sanción por no consignación de cesantías art 99 Ley 50/90		
\$ 45.600.000.00		
j. Sanción por no pago de intereses cesantías	\$	2.063.416.00

Sobre las anteriores sumas deberá incorporarse los ajustes valor conforme al índice de precios al consumidor.

- k. Condenar al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA a realizar y consignar los aportes y reajustes a las cotizaciones al régimen de seguridad social integral y parafiscalidad tanto en salud como en pensión en el fondo de pensiones que administre Colpensiones sobre valores que sean recibidos como salario.
- l. Condenar al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA a reliquidar las prestaciones sociales por retiro definitivo del servicio incorporando en la liquidación los valores que sean reconocidos como salario.

4. Ordenar a título de restablecimiento del derecho el pago de la sanción moratoria por el no pago de cesantías al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA identificada con Nit: 890.701.300-2 a FRANCY CAROLINA PINCON GOMEZ, identificada con la cédula de ciudadanía número 25.548.869 expedida en Ibagué, durante el periodo en el cual se desempeñó como trabajadora.

5. Ordenar al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA, reembolsar las sumas de dinero que de manera indebida fueron descontadas a título de retención en la fuente. Sumas que necesariamente debe ser indexada al momento del pago.

6. Ordenar al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA reconocer la reserva pensional a que tiene derecho u de las sumas de dinero que cancelo por concepto de cotizaciones al sistema general de seguridad social, en la cuota parte o porcentaje que corresponda a la entidad.

7. Ordenar al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA reconocer y pagar los intereses moratorios causados desde que se haga exigible la obligación. Sobre las

*sumas de dinero que resulten adeudadas a mi mandante conforme a lo preceptuado en el art 195 del C.P.A.C.A.*

8. Ordenar al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA reconocer y pagar la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995.

9. Ordenar al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA las demás que su señoría crea configuradas de manera EXTRA Y ULTRAPETITA.

10. Ordenar al HOSPITAL SAN CARLOS E.S.E. DE SALDAÑA A TÍTULO DE PERJUICIOS MORALES que se causaron con ocasión por someter a mi mandante a la incertidumbre y sufrimiento de obligarla a la búsqueda de un nuevo trabajo y pasar necesidades y obligar a mi mandante a solicitar la protección de su derecho ante la justicia contenciosa administrativa y por ser ella madre cabeza de familia y que la ha conllevado a adquirir una serie de deudas con ocasión a la contratación de defensa técnica. El equivalente en pesos de las siguientes cantidades de salarios mínimos legales vigentes a la fecha de la RESPECTIVA CONDENA:

1- FRANCY CAROLINA PINZON GOMEZ, identificada con la cédula de ciudadanía número 25.548.869 expedida en Ibagué en su calidad de víctima con la actuación administrativa, el equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes.

11. Los perjuicios serán los que se demuestren en el curso del proceso o los que se establezcan y fijen de acuerdo con los trámites establecidos en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sumas de dinero que devengarán intereses y serán ajustadas conforme al artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y canceladas dentro de los mismos términos previstos en este artículo.

12. Condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

### **1.1.2. Hechos (Fols. 45 a 47<sup>3</sup>)**

El apoderado judicial de la demandante expuso los siguientes hechos:

1. Manifestó que la demandante había prestados sus servicios profesionales como psicóloga para el Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña de forma ininterrumpida desde el 25 de abril al 15 de diciembre de 2013, para el programa de ejecución de proyectos de salud mental y crónicas no transmisibles, en virtud a convenió que suscribió el Municipio de Saldaña y el referido Hospital.

2. Mencionó que el servicio fue prestado por la actora de manera personal y que, si bien se había celebrado un contrato de prestación de servicios con la demandada, se comenzó a exigir horario como el del personal de planta de la entidad por parte del gerente programando actividades, jornadas extendidas, presentación de informes para el Hospital y para la alcaldía de Saldaña, convirtiéndose aquella en una empleada pública del ente accionado, en tanto que se presentaba una subordinación, a lo que se suma que, por el horario que se le pedía cumplir, debió trasladarse a una habitación en el municipio de Saldaña.

---

<sup>3</sup> Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

3. Destaca que la contraprestación que le era pagada en virtud del contrato celebrado era de \$1.900.000, la cual le fue cancelada desde el mes de abril hasta diciembre del año 2013, y señaló que a la actora le había correspondido asumir las cotizaciones de seguridad social.

4. Expresó que no se configuraba una causal justa por la cual no le fuera renovado su contrato, sino que esto se generó por reclamaciones para el pago de los salarios que le eran adeudados y por los requerimientos de herramientas para desarrollar sus labores, de manera que, al haber sido en realidad una relación laboral, una vez se terminara el vínculo, el empleador debía haber indemnizado a la accionante por despido injusto.

5. Indicó que, durante la relación laboral, no le fueron pagadas las prestaciones sociales y tampoco le consignaron las cesantías que se causaron, además de que se le efectuaron descuentos por retención en la fuente, así como tampoco le realizaron el pago de la liquidación definitiva, causándose sanción moratoria.

6. Igualmente, puso de presente que no le han sido pagados los salarios del periodo del 25 de septiembre de 2019 al 15 de diciembre de 2019, respecto de los cuales se llegó a acuerdo con la apoderada del Hospital demandado, incumplándose los términos del mismo.

7. Refirió que mediante derecho de petición presentado el 09 de agosto de 2016, le pidió al Hospital que se reconociera que hubo una relación laboral entre la actora y aquél, lo cual fue negado mediante oficio HSC-026-2016 del 24 de octubre de 2016

### **1.1.3. Normas Violadas y concepto de la violación (Fols. 47 al 70<sup>4</sup>)**

Precisó que la *alcaldía municipal de Flandes (Sic)* había vulnerado el artículo 29 de la Constitución Política, correspondiente al debido proceso, toda vez que se quería desdibujar una relación laboral, al no respetarse las formalidades que era propias de cada juicio.

Explicó que en el asunto objeto de estudio, la prestación de servicios se había realizado de forma personal y sin autonomía, resaltando que el Hospital demandado era quien le brindaba todos los elementos que necesitaba la actora para desarrollar sus actividades.

Igualmente, relacionó como artículos constitucionales trasgredidos el 2, 6, 13, 25, 53, 83, 89, 91 y abordó lo concerniente al principio de la realidad sobre las formalidades, el cual operaba en las relaciones contractuales que disfrazaban las laborales.

Como normas violadas, se refirió a la Ley 80 de 1993, la cual había determinado los requisitos de los contratos de prestación de servicios, en donde los contratistas contaban con autonomía y efectuaban su labor por sus propios medios, al artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo y el artículo 22 de la Ley 6 de 1945.

En último lugar, se refirió a la falsa motivación de los actos acusados como causal de nulidad del acto administrativo que se demandaba.

---

<sup>4</sup> Visto en el anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

## 1.2. Contestación de la demanda por el Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña.<sup>5</sup>

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la entidad demandada presentó escrito de contestación a través de su apoderado judicial, en los siguientes términos:

En primer lugar, se opuso a las pretensiones de la demanda, en virtud a que estas carecían de fundamentos de hecho y arguyó que en el presente asunto se había pactado una cláusula compromisoria y, por tal razón, no debía acudirse a la Jurisdicción Administrativa.

De otro lado, explicó que las actividades de salud pública eran propias de los entes territoriales, siendo ejecutadas por convenios con la empresa social del estado del municipio, y que las vinculaciones en razón a esto, eran por contratos de prestación de servicios. Asimismo, alegó que en ningún momento se exigió un horario, por lo que no se había dado subordinación, lo cual se sustentaba con las pruebas aportadas, en las que se denota que el horario lo fijaba la demandante a su conveniencia.

Sobre la presentación de informes de actividades, señaló que eso se requería en todos los contratos estatales, tal como se acordó en las obligaciones del contrato suscrito, obligación que no significaba que se trataba de subordinación.

Puntualizó que se había celebrado un contrato de prestación de servicios, ya que se trataba de una función transitoria, razón por lo que no se generó una relación laboral.

### Excepciones propuestas<sup>6</sup>

#### (i) Inepta demanda por indebida formulación de las pretensiones

Refirió que el medio de control que se debió promover no era el de nulidad y restablecimiento del derecho, sino el de controversias contractuales, toda vez que el contrato ya se había celebrado y ejecutado, ya que el primero medio mencionado solo procedía para la etapa precontractual.

#### (ii) Falta de jurisdicción y competencia

Sustentó esta excepción bajo el argumento de que en el contrato 096 de 2013, suscrito con la demandante, se había establecido que el régimen jurídico que era aplicable era el código civil y el código de comercio, por lo que el juez que debía conocer del asunto era el de la justicia ordinaria.

#### (iii) Compromiso o cláusula compromisoria

Resaltó que las partes de la demanda convinieron pactar una cláusula compromisoria en el contrato que prestación de servicios que celebraron, por lo que el juez administrativo no tenía competencia para conocer del presente asunto, ya que se había pactado que las diferencias que se presentaran, se resolverían ante un tribunal de arbitramento.

#### (iv) Excepción genérica

---

<sup>5</sup> Visto a folios 161 a 168 del anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

<sup>6</sup> Visto a folios 164 a 167 del anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

Solicitó que aquellas situaciones que fueren probadas en el proceso y que dieran origen a una excepción, fuera decretada por el Juez.

### 1.3. Pronunciamiento frente a las excepciones propuestas<sup>7</sup>

En el término de traslado para pronunciarse sobre las excepciones propuestas, el apoderado de la parte demandante manifestó que:

- Frente a la excepción de inepta demanda por indebida formulación de las pretensiones, señaló que no estaba llamada a prosperar, por cuanto el apoderado del Hospital estaba refiriéndose a un contrato administrativo, cuando del objeto del contrato se colegía que se trataba de un contrato de prestación de servicios, que se suscribió por la necesidad de contratar a un profesional de la salud, para que desarrollara un convenio del municipio de Saldaña, de forma personal, subordinada y directa, debiendo presentar informes y seguir directrices por parte del gerente de aquél, con lo que se materializaba la subordinación, por lo que el medio de control procedente sí era el de nulidad y restablecimiento del derecho.
- Sobre la excepción denominada falta de jurisdicción y competencia, arguyó que por considerarse que se configura una relación laboral con una persona de derecho público, la jurisdicción competente para conocer del asunto era la contencioso administrativa.
- En cuanto a la excepción de compromiso o cláusula compromisoria, advirtió que, por tratarse de una relación laboral, a la cual erróneamente se le dio un nombre distinto, las cláusulas compromisorias se volvían inexistentes, en virtud a que se buscaba la protección de un derecho de carácter laboral vulnerado.

Finalmente, solicitó que se negaran las excepciones propuestas por la entidad demandada.

## II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda que ocupa fue presentada el 04 de abril de 2017 ante la Oficina de Reparto<sup>8</sup>, correspondiendo su conocimiento a este Juzgado. La misma fue admitida a través de auto del 10 de noviembre de 2017, donde se ordenó la notificación a la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>9</sup>.

Posteriormente, por medio de auto calendado del 16 de septiembre de 2020<sup>10</sup>, se declararon no probadas las excepciones de “inepta demanda por indebida formulación de pretensiones”, falta de jurisdicción y competencia” y “compromiso o clausula compromisoria”; en providencia del 05 de mayo de 2021<sup>11</sup>, se fijó fecha de audiencia inicial, la cual se llevó a cabo el 29 de julio de 2021, determinándose como fecha para celebrar la audiencia de pruebas el 29 de octubre de 2021, en la que se

<sup>7</sup> Visto a folios 223 y 224 del anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

<sup>8</sup> Visto en el Fol. 4 del anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

<sup>9</sup> Visto a folios 127 a 129 del anexo 1 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

<sup>10</sup> Visto en el anexo 2 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

<sup>11</sup> Visto en el anexo 8 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

dispuso el cierre del debate probatorio, se resolvió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento por considerarse innecesaria, y se ordenó a las partes que presentaran por escrito sus alegatos dentro de los diez (10) días siguientes a la celebración de la audiencia, y el Ministerio Público emitiera concepto si lo consideraba necesario.

Finalmente, el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia el día 23 de febrero de 2022, según constancia secretarial de la misma fecha<sup>12</sup>.

## **2.1. Alegatos de conclusión**

Las partes presentaron sus alegatos de conclusión, en los siguientes términos:

### **2.1.1. Parte demandante<sup>13</sup>**

El apoderado de la demandante, reiteró que ésta tuvo una relación laboral con el Hospital demandado, que en el proceso se había probado que se dio el elemento de subordinación, al exigirse cronogramas semanales y el seguimiento por parte del gerente de la entidad, tal como lo confirmó el testimonio recepcionado.

Insistió en que se efectuaban pagos mensuales y que no se cancelaron los salarios del 25 de septiembre al 15 de diciembre de 2013, así como que se dieron otras cuestiones que refirieron a la ausencia de un contrato de prestación de servicios como lo era la inexistencia de estudios previos, con lo que colegía que se había demostrado la existencia de un contrato realidad.

### **2.1.2. Parte demandada Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña<sup>14</sup>**

En primer lugar, advirtió que la demandante no había demostrado que se configurara un contrato realidad, sino que en el proceso se había mostrado que se trataba de un contrato de prestación de servicios, lo cual se sustenta en que en la entidad no se contaba con personal de planta que realizara las actividades de salud mental y crónicas no transmisibles, por lo que surgió la necesidad de contratarse a un profesional externo experto en ese tema.

Agrega que el vínculo contractual fue por el tiempo necesario para cumplirse con las actividades contratadas, de manera que, una vez finalizado el término convenido, finalizó la relación con la demandante, con lo que resalta que no se generó un despido sin justa causa, en tanto que la actora culminó con las actividades contratadas.

Hizo mención de los elementos necesarios para que se presente una relación laboral, no cumpliéndose en el asunto que se debate el denominado subordinación o dependencia frente a la entidad, además de que con las pruebas aportadas y decretadas, no se había probado este.

Asimismo, resaltó que en el presente caso no se trataba de una labor desempeñada por la demandante que fuera inherente a la entidad, toda vez que era el municipio de Saldaña quien tenía a su cargo adelantar el plan de intervenciones colectivas, en donde el Hospital solamente era un prestador de los servicios de salud en razón al Convenio Interadministrativo 080 de 2013.

---

<sup>12</sup> Visto en el anexo 12 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

<sup>13</sup> Visto en el anexo 9 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

<sup>14</sup> Visto en el anexo 7 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

*Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00*  
*Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez*  
*Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña*

En cuanto al testigo que compareció al proceso, solicitó que no se le diera valor probatorio a su testimonio, debido a que había incurrido en distintas contradicciones, en lo concerniente a los días en que se realizaban las actividades y los lugares, lo cual no coincidía con el cronograma que aportó la parte demandante, el cual elaboró y firmó la actora.

Resalta que el testigo manifestó que quien revisada las actividades desarrolladas era una persona de la alcaldía de Saldaña y que, al contestar si había alguien de planta que desarrollara las mismas actividades que la demandante, precisó que había otra psicóloga que las hacía y que era contratista, por lo que, en realidad el testigo había reafirmado el vínculo contractual que se presentaba entre las partes del litigio.

Sobre la falsa motivación como causal de nulidad alegada respecto del acto administrativo demandado, arguyó que este no se configuraba, en tanto que tal acto se había proferido con base a motivos fundados en la actuación administrativa, conforme al contrato estatal, los actos poscontractuales y los pagos, ni se omitieron hechos que cambiaran la respuesta dada.

Por último, advirtió que en el asunto se presentaba el fenómeno de cosa juzgada, toda vez que los hechos planteados en la demanda ya había sido objeto de conciliación ante el Ministerio de Trabajo, llegándose a un acuerdo al respecto, por lo que pidió que se decretara que había operado la cosa juzgada, se negaran las pretensiones y se dispusiera el archivo del proceso.

## **2.2. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

En el presente asunto no hubo intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

## **2.3. Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público no presentó concepto dentro del asunto de la referencia.

# **III. CONSIDERACIONES**

## **3.1. Problema jurídico**

¿Se encuentra afectado de nulidad el oficio No. HSC -026-2016 del 24 de octubre de 2016, expedida por la Gerente del Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña, que negó la existencia de una relación laboral entre la demandante y la entidad demandada, y como consecuencia de ello, ordenar el reconocimiento de las acreencias laborales referidas en la demanda?

## **3.2. Tesis**

El despacho negará las pretensiones de la demanda, por cuanto analizadas en conjunto las pruebas aportadas y decretadas en el presente asunto, no se observa que se hubiera presentado en el vínculo contractual dado entre la demandante y el Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña el elemento de la subordinación como

constitutivo de la relación laboral, de manera que no hay lugar a declarar la existencia de esta.

#### 4. Marco Jurídico sobre las relaciones laborales de derecho administrativo

Los elementos fundamentales que involucra la noción de función pública, fueron previstos en el artículo 122 de la Constitución Política, según el cual, los empleos dentro de la administración pública, deben estar contemplados en la correspondiente planta de personal, sus funciones deben reposar en una ley o reglamento y debe existir una correlativa previsión del emolumento.

Lo anterior encuentra asidero en las siguientes razones, las que el Consejo de Estado igualmente había expuesto en sentencia del 23 de febrero de 2006<sup>15</sup>, así: i) el empleo público previsto o contenido en la respectiva planta de personal de la entidad, constituye la prueba conducente de su existencia; ii) la determinación de las funciones propias del cargo ya previsto en la planta de personal, lo identifica con la entidad y dependencia a la que pertenece, así como con la labor que se cumple. La ley ha autorizado los manuales "general y el específico" de funciones y requisitos aplicables, cuyo fundamento deviene de la obligación que tiene el empleado de cumplir los mandatos del ordenamiento jurídico que le competen; iii) la previsión de los recursos en el presupuesto para el pago de los gastos que demande el empleo, se relaciona con el salario, prestaciones sociales, etc.

##### 4.1. Contrato de prestación de servicios

Nuestra legislación ha reglamentado la contratación de servicios a través del Decreto Ley 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 y más recientemente por la Ley 190 de 1995.

Por su parte, la Ley 80 en su artículo 32, dispuso:

*“3. 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 (...)”.*

Adicionalmente, el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 modificado por el Decreto 3074 del mismo año, norma que se encuentra vigente, dispuso:

*“(...)*

*Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.*

La parte subrayada fue demandada ante la Corte Constitucional, quien en sentencia C-614 de 2009, señaló, entre otros criterios, la permanencia como un elemento más que indica la existencia de una verdadera relación laboral.

##### 4.2. Limitaciones legales a la utilización del contrato de prestación de servicios

<sup>15</sup> Consejero Ponente: TARSICIO CÁCERES TORO, sentencia del 23 de febrero de 2006, expediente No. 76001-233100020010066301.

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
 Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
 Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

Al respecto el Consejo de Estado señaló:

*“(…) Si bien la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de acudir a la contratación de prestación de servicios en los casos y para los fines previstos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, de igual forma, se han establecido limitantes para evitar el abuso de esta figura jurídica, como pasa a verse:*

*El artículo 7 del Decreto 1950 de 1973 prevé que “(…), en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto.*

*La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad. (…)”<sup>16</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

## 5. Jurisprudencia en materia de “contrato realidad”

A la luz de la jurisprudencia nacional, los elementos que comprenden todo vínculo laboral – lo que incluye a la administración pública como empleadora respecto de sus servidores también denominados públicos-, y que autorizan la plena aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas estatuido en el **artículo 53 superior**, o “contrato realidad”, legitiman al juez, sea este ordinario - **cuando la relación se asimile a la de un trabajador oficial**-, ora contencioso administrativo - **cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato ejerciendo las mismas funciones que corresponden a un cargo de empleado público**- en el evento de su comprobación, conferir las prerrogativas de orden salarial y prestacional propias una relación laboral-administrativa.

Tradicionalmente y por vía Jurisprudencial, se ha establecido como parámetros o indicios de verdadera relación laboral subyacente de una vinculación contractual, los siguientes: **a)** Subordinación, **b)** Prestación Personal del servicio y **c)** Remuneración.

Sin embargo, recientemente, el Consejo de estado a través de sentencia de unificación del **9 de septiembre de 2021**<sup>17</sup>, ha dotado de mayor contenido y alcance los elementos referidos, estableciendo que si bien por regla general y conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993 los contratos de prestación de servicios no constituyen fuente de relación laboral, en cada caso concreto debe analizarse a la luz del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades como criterio orientador en materia laboral, ello con el fin de determinar si bajo la apariencia de un vínculo contractual se escondía una relación de trabajo.

En ese orden, la alta Corporación desarrolló los siguientes parámetros a considerar:

<sup>16</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve Bogotá, D.C., Diez (10) de Julio de dos mil catorce (2014). Radicación Número: 76001-23-31-000-2005-04514-01(0533-12) Actor: Francia Elena Narváez Demandado: Municipio de Santiago de Cali, Institución Educativa Técnico Industrial Antonio José Camacho.

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Sentencia de unificación por importancia jurídica Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) Asunto: SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONFORME AL ARTÍCULO 271 DE LA LEY 1437 DE 2011 Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz Demandado: municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro.

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
 Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
 Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

## - ESTUDIOS PREVIOS – EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PRECONTRACTUAL DE LA ENTIDAD CONTRATANTE

“...para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el «término estrictamente indispensable»<sup>18</sup> del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, **los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta** y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

## - SUBORDINACIÓN CONTINUADA

Este elemento, quizás el de mayor complejidad, probatoriamente hablando, fue abordado por el Consejo de Estado a través de los siguientes sub parámetros:

**“El lugar de trabajo.** Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades. Sin embargo, ante el surgimiento de una nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas, esta Sala Plena estima necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador habrá de valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta.

**El horario de labores.** Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista **no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el **sector salud** o vigilancia, etc.) necesariamente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. Por ello, **si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido.****

**La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar.** Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del *ius variandi*, la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, **lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se**

<sup>18</sup> Lo anterior, supone que en ningún evento las entidades públicas podrán prorrogar de manera indefinida la ejecución de los contratos estatales de prestación de servicio, salvo que sucedan circunstancias imprevisibles para la administración. Así lo estableció el Consejo de Estado en la sentencia de unificación cuando señaló que “en la práctica, durante el término de ejecución de los contratos, suele ocurrir que se presentan ciertas situaciones imprevistas que exijan su prórroga; por lo cual, en algunos casos, el tiempo estimado, ab initio, como «el ajustado enteramente a la necesidad», puede resultar insuficiente. En cualquier caso, las mismas razones que en su momento justificaron la planeación del contrato inicial y la suscripción de los contratos modificatorios del plazo de ejecución, deben encontrar soporte en los mencionados estudios previos”

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
 Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
 Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

**aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.**

*Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral. El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. En ese orden de ideas, incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia. Por consiguiente, el interesado deberá acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad.*

*A este respecto, resulta preciso aclarar que el desempeño de actividades o funciones propias de una carrera profesional liberal (como en este caso la de abogado) no descarta, per se, la existencia de una relación laboral, pues, en la práctica, tales actividades son requeridas frecuentemente para satisfacer el objeto misional de la entidad. En cambio, la existencia del contrato de prestación de servicios sí exige que las funciones del contratista sean desarrolladas con un alto grado de autonomía, sin perjuicio de la necesidad de coordinación con la entidad contratante que, en ningún caso, puede servir de justificación para ejercer comportamientos propios de la subordinación laboral.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

#### - **PRESTACIÓN PERSONAL DEL SERVICIO**

*“Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este; pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.” (Subrayado fuera del texto original)*

#### - **REMUNERACIÓN**

*“Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado.”*

Entonces, conforme a lo anterior, tenemos que el Consejo de Estado por vía de unificación jurisprudencial dio alcance a los elementos o pautas a considerar al momento de desvelar una relación laboral encubierta por un contrato de prestación de servicios, de lo cual se destaca:

**i)**-El estudio que en cada caso debe efectuarse desde la misma gestión precontractual de la entidad contratante a nivel de estudios previos, concretamente en el

componente de necesidad<sup>19</sup>, como elemento que puede dar luces o ser indicativo que las actividades requeridas al contratista, desde la etapa de planeación, tienen vocación de permanencia a nivel institucional. Igualmente, los estudios previos habrán de mostrar si se trata de una sucesión de contratos con las mismas características.

ii)- En el marco del parámetro de subordinación laboral, el establecimiento de un horario es un elemento que permite matices según el objeto contractual convenido y actividades específicas a ejecutar.

iii)- Debe igualmente analizarse si las obligaciones contractuales se identifican con aquellas funciones ejercidas por los servidores de planta, respecto de lo cual se impone una carga probatoria a quien alega la relación laboral, y,

iv) La distinción a considerar, frente a la coordinación que se debe entre entidad contratante y contratista en el marco de las actividades convenidas a ejecutar y el control o imposición sobre las mismas que reste autonomía como aspecto que caracteriza un contrato de prestación de servicios, lo cual será indicio de subordinación, siempre que sea acreditado por la parte demandante.

Adicionalmente, otro aspecto que la sentencia de unificación clarificó, sumamente relevante en la decisión de controversias como la que nos convoca, fue el relativo a la solución de continuidad en esta manera, estableciendo un marco de referencia temporal en los siguientes términos:

*“137. Antes que nada, conviene precisar **la noción de solución de continuidad, en el entendido de que «solución» es igual a interrupción.** Es decir, que cuando se habla de solución de continuidad se debe entender configurada la interrupción del periodo de prestación de servicios; mientras que la no (sin) solución de continuidad equivale a la existencia de una unidad de vínculo contractual, cuando la relación permanece ininterrumpidamente causándose.”*

“(…)”

*“139. Sobre el particular, desde ahora se anticipa que la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. **Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza»** que impida tener en cuenta un mayor periodo de interrupción, **sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia**, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, **que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado.***

*“140. Para la Sala, la aplicación de este término se soporta en varias razones de peso. (...) En segundo lugar, **porque su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del «contrato realidad» en la jurisprudencia de esta Sección**, pues, como se mencionó, el análisis de sus particularidades ha exigido la introducción*

<sup>19</sup> Decreto 1082 de 2015. **ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.** Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
 Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
 Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

de distintos plazos para la configuración del fenómeno prescriptivo; siendo el que aquí se acoge el que mayor garantía ofrece para los reclamantes y, en consecuencia, el que mejor materializa el propósito perseguido por el legislador, que definió a la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en la ley como el objeto de la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo. Y, en tercer lugar, **porque, en la práctica, treinta (30) días hábiles es un periodo razonablemente suficiente para determinar si lo que se pacta es un nuevo contrato, una adición o una prórroga de otro anterior**, puesto que en muchos casos en los que se ha encontrado que existe la relación laboral encubierta o subyacente, se ha advertido que se presentan tales interrupciones, superiores, incluso, a un mes.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

De la cita referida, se extraen las siguientes reflexiones por parte del Despacho:

- Si transcurre el término mínimo de los treinta (30) días hábiles entre un contrato y otro, se considera que dichas relaciones son independientes, luego el demandante estará llamado a probar los demás elementos de la relación de trabajo alegada en sede judicial, entre ellos, la subordinación continuada.
- El límite temporal en comento, no representa una prohibición para celebrar contratos de prestación de servicios de manera sucesiva, antes del término de treinta (30) días hábiles, toda vez que este término se establece con el fin de tener un marco de referencia para el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados, en aquellos eventos donde se determine por parte del operador judicial la verdadera existencia de una relación laboral.
- La celebración de contratos sucesivos de prestación de servicios, con similitud o identidad de objeto, personas y actividades, no constituye por sí mismo un hecho indicador ni prueba de una relación laboral escondida. Para que se configure un contrato realidad, se debe probar por parte del demandante la existencia de los elementos constitutivos de una relación laboral: (i) la actividad personal del trabajador; (ii) la continuada subordinación; y (iii) la retribución o remuneración del servicio.
- En los casos en los cuales se establezca la no solución de continuidad entre diversos contratos de prestación de servicios celebrados, significa que no se presenta una ruptura de la unidad contractual.

Ahora bien, en lo que atañe a los efectos en el tiempo de la decisión unificadora de criterio a la cual se ha venido haciendo alusión, tenemos que en los párrafos 241 y 242 se precisó lo siguiente:

“241. En razón de lo anterior, y con el fin de proteger los principios de equidad e igualdad y la superación de situaciones que afectan el valor de la justicia y la aplicación de las normas de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales, **las reglas jurisprudenciales que se fijan en esta providencia se aplicarán a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como judicial, a través de acciones ordinarias, con la salvedad de aquellos en los que haya operado la cosa juzgada, los cuales, en función del principio de seguridad jurídica, son inmodificables.**”

“242. Finalmente, para garantizar la seguridad jurídica y dar prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, no puede invocarse el principio de igualdad para solicitarse la inaplicación de esta sentencia.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Así las cosas, es claro a partir de lo anterior, que los efectos temporales de las pautas y criterios allí referidos, son retroactivos o retrospectivos, los cuales se orientan por razones de favorabilidad en materia laboral y por principio *pro-homine*<sup>20</sup> que deben observarse igualmente en el presente caso, que conforme indicó el órgano de cierre en asuntos contenciosos administrativos, se presentan así:

“12. Efectos en el tiempo de las reglas de unificación”

“277. Previamente a definir los efectos en el tiempo de las reglas de unificación previstas en esta sentencia, es necesario hacer las siguientes precisiones:”

“278. El efecto retroactivo o retrospectivo implica «la aplicación del nuevo criterio al caso actual enjuiciado y a cualquier otro caso que haya de ser resuelto con posterioridad» donde resultara aplicable la misma fuente del Derecho seleccionada o interpretada con el nuevo criterio jurisprudencial». <sup>21</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Claros los parámetros que rigen la materia que nos convoca, se descende al caso concreto en siguientes los términos:

## 6. Del caso concreto

El presente caso debe estudiarse teniendo como criterio orientador el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades, como pauta que guía las relaciones de trabajo.

En virtud de lo anterior, independiente de la denominación asignada a un contrato, bien sea en el ámbito público o privado, lo relevante es el contenido de la relación de trabajo que se acredita cuando concurren los siguientes tres presupuestos: (i) prestación personal del servicio, (ii) que se acuerde una contraprestación económica por el servicio u oficio prestado, y (iii) la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador.

Para efectos de lo anterior, la prueba indiciaria es vital para estructurar la existencia de una verdadera relación laboral, y que el operador jurídico está llamado a prescindir de los elementos formales que envuelven el contrato con el objetivo de establecer la verdadera definición del vínculo.

Para efectos de dilucidar el problema jurídico planteado, tenemos como hechos probados y jurídicamente relevantes, los siguientes:

1. La señora Francy Carolina Pinzón Gómez, identificada con C.C. No. 28.548.869 de Ibagué, suscribió con el Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña – Tolima, el contrato de prestación de servicios No. 096 del 25 de abril de 2013, por un plazo de 231 días y por valor de \$16.529.999 m/cte, determinándose como objeto de este “Contratar la prestación de servicios profesionales de una psicóloga para la ejecución de los proyectos de salud mental y crónicas no transmisibles según convenio No. 080 de 2013 del plan de salud pública de intervenciones colectivas suscrito entre el municipio de Saldaña y el Hospital San Carlos E.S.E.” (Fls. 8 a 14 del anexo 1 del cuaderno principal del expediente digital.)

<sup>20</sup> Sobre el principio pro homine ver sentencias de unificación de la sección segunda del Consejo de Estado: SUJ-009-S2 de 2018; SUJ010-S2 de 2018 y SUJ-013-S2 de 2018.

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 85001-33-33-002-2013-00237-01(1701-16).

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

2. En virtud del contrato anteriormente mencionado, la demandante suscribió distintos cronogramas de actividades para el desarrollo del plan de salud pública. (Fls. 179, 180, 191, 192, 193, 199, 200, 202, 207, 208, 209, 210, 211, 212 y 213 del anexo 1 y del cuaderno principal del expediente digital.)
3. Que entre la señora Francy Carolina Pinzón Gómez y el Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña, el día 09 de abril de 2014, se celebró acuerdo de conciliación ante el Ministerio de Trabajo, en el cual convinieron el pago de los honorarios correspondientes a los meses de octubre, noviembre y quince días del mes de diciembre, equivalentes a la suma de cinco millones ciento veintinueve mil novecientos noventa y nueve pesos (\$5.129.999) m/cte. (Fls. 23 a 25 del anexo 1 del cuaderno principal del expediente digital.)

Ahora bien, con relación al testimonio rendido por el señor Gustavo Adolfo Jiménez Pinto, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.109.492.828, en razón a la prueba testimonial decretada, este manifestó lo siguiente: (Min. 00:27:37 – 00:46:59 de la grabación de la audiencia de pruebas Anexo 5 del cuaderno principal 2 del expediente digital)

- Que la demandante fue contratada por la entidad demandada en el año 2013 para desarrollar lo relativo al programa de salud pública, en donde la actora manejaba lo referente a la salud mental, desarrollando actividades del tema de hábitos saludables, tales como capacitaciones y aeróbicos, las cuales realizaba los días domingo, en la plaza de mercado, en las noches, en el hospital, en la alcaldía o en los barrios.
- Que debían cumplir un horario, iniciando labores a las 7:00 am, que no había una hora de salida, ya que podían trabajar hasta las 8:00 o 9:00 pm y que el horario era impuesto por el gerente del Hospital demandado.
- Que debían seguir unos protocolos para cumplir con las actividades que establecía el Hospital.
- Que recibían órdenes del gerente del Hospital y de funcionaria de la alcaldía, quien revisaba las actividades.
- Que el pago que percibían era realizado por el Hospital.
- Que en el Hospital había otra psicóloga que desarrollaba actividades iguales o similares a las de la demandante, quien también era contratista.
- Que las actividades que se desarrollaban se extendían a casi todos los días.
- Que la demandante había realizado sus actividades de forma continua durante el vínculo contractual.
- Que el testigo brindaba acompañamiento a los profesionales de la salud pública y colocaba pendones y recogía firmas.

Ahora bien, es menester poner de presente por el despacho que, al analizar las pruebas aportadas y la testimonial practicada, se tiene que aunque en esta última se

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

manifestó que los horarios eran establecidos por el Hospital, quienes les daba órdenes sobre cómo desarrollar el contrato, dentro de los documentos allegados, se encuentran cronogramas de actividades plan de salud pública, de distintos meses, relacionados con anterioridad, elaborados en virtud al Convenio 080 suscrito entre la alcaldía municipal de Saldaña y el Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña para el programa de plan de salud pública intervenciones colectivas (PSPIC) en el año 2013, en los cuales se indica la actividad a realizarse, la fecha, la hora y el lugar, y en algunos incluía el objetivo de la actividad y la población, todos firmados por su responsable, esto es la aquí demandante.

De lo previamente referido, es posible colegir por el despacho que era la actora quien elaboraba y programaba las actividades a desarrollarse dentro del plan de salud pública en el que fue contratada como psicóloga, siendo pertinente destacar que, en los hechos de la demanda, se expresó que aquella recibía órdenes de forma verbal y por correo electrónico, no probándose esta última manifestación.

De igual manera, revisados tales cronogramas, no se avizora que las horas programadas de las actividades sean iguales a la jornada completa de quienes laboraban en el hospital, esto es de lunes a jueves de 7:00 am a 12:00 pm y 2:00 pm a 6:00 pm y viernes 7:00 am a 12:00 pm y de 2:00 pm a 5:00 pm, con lo que se puede colegir que la demandante eran quien organizaba las actividades en las horas que consideraba, en tanto que no fue acreditada la subordinación, como consecuencia de una imposición de horas por parte de la entidad demandante.

Es importante traer a colación lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, transcrito en líneas anteriores, el cual define que, dentro de los contratos estatales se encuentra el denominado de prestación de servicios, los cuales celebran las entidades públicas para el desarrollo de actividades que se relacionen con la administración o funcionamiento de ella, consagrando como exigencia para estos que se celebrarán con personas naturales, cuando las actividades no puedan realizarlas el personal de planta o cuando se requieran conocimientos especializados.

En cuanto a esto, el Consejo de Estado, en la ya relacionada sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, aclaró que la celebración de contratos de prestación de servicios podría, incluso, conllevar el cumplimiento de actividades misionales de la entidad contratante, cuando no se cuente con el personal suficiente de planta o que se necesiten conocimientos especializados en la labor:

*“(...) 93. Por lo tanto, la Administración Pública puede celebrar contratos de prestación de servicios que comprendan, como objeto, atender funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra pública -como peritos, técnicos y obreros-; y, también, de manera excepcional y temporal, cumplir funciones pertenecientes al objeto misional de la respectiva entidad, siempre que no haya suficiente personal de planta o se requieran conocimientos especializados.”*

Conforme a esto, el máximo órgano de lo contencioso administrativo, en la misma providencia, impuso una carga probatoria a quien pretende la declaratoria de una relación laboral consistente en el deber de acreditar que la labor que efectuaba correspondía al objeto misional de la entidad contratante, desplegando actividades de forma permanente, a las mismas o semejantes de los funcionarios o empleados de planta de esta última, situación que no fue probada en el proceso de la referencia, en tanto que el contrato terminó una vez finalizado el plazo convenido, lo que responde a la temporalidad de las actividades desarrolladas.

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
 Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
 Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

En razón de lo manifestado, el Despacho no encuentra la configuración de una relación laboral en cuanto al elemento exigido de la subordinación, por lo que no se tiene como desnaturalizada la relación contractual por prestación de servicios que se presentó entre la señora Francy Carolina Pinzón Gómez y el Hospital.

De otro lado, dentro de la prueba documental aportada por la parte actora, se encuentra un acta de conciliación respecto de los honorarios correspondiente a los meses octubre, noviembre y quince días de diciembre, causados durante la ejecución del contrato referido en el asunto *sub examine*, los cuales ascienden a la suma de cinco millones ciento veintinueve mil novecientos noventa y nueve pesos (\$5.129.999) m/cte, acordándose por las partes cómo se realizaría el pago de este valor. En este sentido, revisado el escrito de la demanda en el acápite de pretensiones y discriminación razonada de la cuantía, se alega que está pendiente por cancelarse a la demandante los siguientes valores:

MES	VALOR
25 de sep. Al 25 de octubre	\$1.900.000.00
26 de octubre al 25 de noviembre	\$1.900.000.00
26 de noviembre al 15 de diciembre	\$1.329.999.00
<b>TOTAL SALARIOS DEJADOS DE PAGAR</b>	<b>\$5.129.999.00</b>

Por lo tanto, es posible concluir que los valores pretendidos como salarios en el proceso que ocupa ya fueron objeto de una conciliación anterior, adelantada ante el Ministerio de Trabajo, por lo que, atendiendo a los efectos de las conciliaciones, este tema hizo tránsito a cosa juzgada, tal como fue contemplado en el acta suscrita, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 446 de 1998, no pudiendo nuevamente debatirse el asunto.

## 7. Con relación a la condena en costas

Teniendo en cuenta la sentencia del 16 de abril de 2015 de la sección primera del Consejo de Estado<sup>22</sup> en el cual se manifiesta que la condena en costas no es objetiva y que de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre las costas y que debe establecerse si es o no procedente dicha condena.

En este orden de ideas, el numeral 1º del artículo 365 C.G.P. establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Es así como el numeral 8º del artículo antes mencionado establece que habrá costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, las agencias en derecho hacen parte de las costas, pero debe tenerse en cuenta que de conformidad con los numerales 3º y 4º del artículo 366 C.G.P. Las agencias serán fijadas por el Magistrado Sustanciador o el Juez y deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

Descendiendo al caso que nos ocupa, se observa que el apoderado de la parte demandada contestó la demanda (Fols. 161 a 168 del anexo No. 1 del cuaderno digital del expediente digital), asistió a las audiencias celebradas en el curso del proceso<sup>23</sup> y presentó alegatos de conclusión<sup>24</sup>, causándose así agencias en derecho.

<sup>22</sup> C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Expediente No 25000 23 24 000 2012 00446 00.

<sup>23</sup> Visto en el anexo 15 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital y anexo 4 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

<sup>24</sup> Visto en el anexo 7 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2017-00109-00  
Demandante: Francy Carolina Pinzón Gómez  
Demandado: Hospital San Carlos E.S.E. de Saldaña

Por consiguiente, el despacho condenará en costas a la parte demandante, en tanto resultó vencida en la presente instancia, fijando como agencias en derecho la suma de \$2.424.797 equivalente al 4% de las pretensiones (Fol. 72 del anexo No. 1 del cuaderno principal del expediente digital), de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que la Secretaría efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

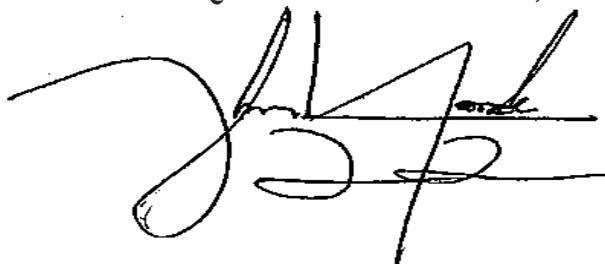
**PRIMERO: DECLARAR** probada de oficio la excepción de cosa juzgada, respecto de las sumas pretendidas por los meses de octubre, noviembre y quince días de diciembre de 2013, de conformidad a la parte motiva de la presente decisión.

**SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en los argumentos de esta sentencia.

**TERCERO:** Condenar en costas a la parte demandante y a favor de la entidad demandada. Tásense tomando como agencias en derecho la suma de \$2.424.797 que serán tenidas en cuenta por secretaría al momento de liquidar las costas.

**CUARTO:** Una vez en firme esta sentencia y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



**JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ**  
JUEZ

Firmado Por:  
John Libardo Andrade Florez  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo

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: **505ab0d0fe0318adc2cbc8afa2c7139e6f0601c5cbaddfb3d1561936909e3f79**

Documento generado en 12/09/2022 10:51:49 AM

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