

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA SALA DE ORALIDAD M.P. LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022)

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 73001-33-33-008-2018-00185-01
Demandante: Aleyda Peña Botero
Apoderado: Hernando León Peña Botero
Demandado: Hospital San Francisco hoy Unidad de Salud de Ibagué
Apoderado: Renunció
Tema: Contrato realidad

ASUNTO

Decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 19 de agosto de 2021 por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La señora Aleyda Peña Botero¹, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra la ESE Hospital San Francisco de Ibagué, hoy Unidad de Salud de Ibagué, para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.1.1. Pretensiones

Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio sin número del 19 de febrero de 2018, suscrito por la gerente de la Unidad de Salud de Ibagué, que negó la existencia de una relación laboral y el pago de las respectivas contraprestaciones derivadas de ésta.

Se declare la existencia de una relación laboral con la entidad demandada por el periodo comprendido entre el 02 de junio de 2006 hasta el 31 de octubre de 2013, sin solución de continuidad.

Consecuencia de las declaraciones antepuestas, se condene a la demandada a reconocer y pagar a la actora las prestaciones dejadas de percibir por el encubrimiento de la relación laboral, tales como: cesantías, intereses a las cesantías, prima de servicios, vacaciones, horas extras, y demás emolumentos prestacionales propios y consustanciales a una relación laboral legal y

¹ Mediante apoderado.

reglamentaria. También, pide la devolución de las sumas correspondiente a los aportes a la seguridad social integral en pensión, salud y riesgos profesionales, cotizados en calidad de independiente, mientras desarrolló los diferentes y múltiples contratos de prestación de servicios profesionales y convenios de trabajo asociativo con intermediación de la cooperativa LABORAMOS.

Se ordene que las sumas reconocidas en virtud a este proceso sean debidamente indexadas de conformidad a lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA; se disponga el pago de gastos y costas procesales; y se ordene dar cumplimiento a la sentencia que ponga fin a este asunto en los términos referidos en los artículos 189, 192 y 195 ibídem.

1.1.2. Hechos

Relata el apoderado actor que la señora Aleyda Peña Botero prestó sus servicios personales como médico general en la ESE Hospital San Francisco de Ibagué, por los periodos, y mediante los tipos de vinculación, que pasan a relacionarse:

Tipo de vinculación	Periodo	
	Desde	Hasta
Prestación de Servicios	02/06/2006	28/02/2009
Sociedad Laboramos	01/03/2009	31/01/2012
Prestación de Servicios	01/02/2012	31/10/2013
Nombramiento temporal	01/11/2013	30/09/2017

Indicó que las labores desempeñadas eran las mismas realizadas por los médicos generales vinculados directamente a la planta de personal de la entidad demandada; y que *“realizó labores, bajo la continua subordinación y dependencia del Coordinador del Hospital y del Gerente de turno; cumpliendo y acatando debidamente sus órdenes, directrices y lineamientos; al igual que el horario de trabajo impuesto en la institución hospitalaria; siempre sometida bajo las condiciones impuestas por la entidad de salud, en especial respecto de cómo se debía ejecutar y desarrollar la consulta de atención médica a los pacientes usuarios previamente designados por la entidad hospitalaria; además del deber impuesto de rendir en su debida oportunidad y periódicamente, los correspondientes informes de gestión y desarrollo de la actividad médica por ella desplegada.”* (sic).

Señaló que *“tuvo siempre a cargo funciones definidas, permanentes y propias del servicio de la entidad hospitalaria, como la atención médica general de los usuarios que se le asignaban a diario; (...); labores que se cumplieron y ejecutaron en todo momento en las instalaciones de la entidad hospitalaria; atendiendo irrestrictamente los mandamientos, lineamientos e imposiciones impartidas por los diferentes jefes de turno, que a lo largo, han correspondido dentro de la estructura jerárquica de la institución hospitalaria.”* (sic).

Narró que la entidad hospitalaria siempre reconoció y pagó mensualmente, como contraprestación remuneratoria por la gestión médica desplegada, las sumas pactadas en los correspondientes y diferentes contratos de prestación de servicios, pero no canceló suma alguna por otro concepto diferente, relacionado con prestaciones laborales y sociales percibidas por los demás médicos vinculados directamente a la planta de personal del ente hospitalario.

Dijo que durante la prestación de los servicios como médico general *“(...) en el tiempo comprendido entre el 1 de Noviembre de 2013 hasta el 30 de Septiembre de 2017; bajo las múltiples y sucesivas Resoluciones de Nombramiento Administrativo*

en la Planta de Empleos Temporales de la Entidad Hospitalaria; el ente institucional de salud, siempre reconoció y pago mensualmente como contraprestación salarial, no solo la suma dispuesta en los correspondientes actos administrativos de nombramiento; sino que reconoció y pago las consecuentes prestaciones laborales dispuestas en ley.” (sic).

Mencionó que “cumplió cabalmente con el horario de trabajo de Lunes a Sábado de 7:00 AM a 1:00 PM; jornada laboral previamente establecida y determinada por la entidad hospitalaria; horario que debía cumplirse en las instalaciones de la entidad de salud y en los consultorios adecuados y dotados con lo necesario para la correcta prestación del servicio de médico general, a los pacientes usuarios de la entidad de salud; Igualmente la Dra. Aleyda Peña Botero, acató regularmente y sin objeción alguna, con los turnos de disponibilidad en el lugar de trabajo, programados, dispuestos e impuestos por la E.S.E.” (sic).

Expresó que “todo el tiempo que estuvo laborando (...) en el tiempo comprendido entre el 2 de Junio de 2006 al 31 de Octubre de 2013, bajo el imperio de las figuras jurídicas de vinculación administrativa, aparentemente avalados en derecho por los diferentes y sucesivos contratos de prestación de servicios profesionales y por los distintos e igualmente sucesivos acuerdos y convenios de trabajo asociado con intermediación de la Cooperativa “Laboramos”; se le exigía imperativamente (...) para poder ejecutar su trabajo; para poder recibir su remuneración mensual y poder continuar suscribiendo los correspondientes negocios jurídicos sinalagmáticos de vinculación convencional; impuestos y utilizados por la entidad de salud, como instrumentos jurídicos que soportaban la gestión profesional de la médico general al servicio de la E.S.E.; que en su debida oportunidad, es decir mes a mes, debía necesaria y obligatoriamente cotizar y pagar como independiente, de su peculio; los aportes a la seguridad social de los subsistemas de salud y pensión; para proceder institucionalmente, a desembolsar y pagar la remuneración por los correspondientes servicios médicos; debida y cabalmente prestados por la médico general, conforme a la obligación profesional asumida como servidora pública.” (sic).

Manifestó que, mediante oficio del 29 de agosto de 2017, suscrito por la gerente de la entidad demandada, se comunicó “que la prestación de los servicios profesionales como médico general, se desarrollarán y ejecutarán hasta el día 30 del mes de Septiembre del año 2017, quedando cesante del cargo, sin más argumento ni consideración, que el cumplimiento del plazo dispuesto en la Resolución de Nombramiento de Empleo Temporal No. 220 de fecha 30 de Junio de 2017.” (sic).

Anotó que luego de la terminación del vínculo laboral, el cargo ejercido inmediatamente fue ocupado por otro galeno; también, que, para la época de los hechos (finalización de la relación laboral), hacía parte del Sindicato Nacional de la Salud y de la Seguridad Social “SINTRASANFRANCISCO”, en calidad de afiliada fundadora y miembro suplente en el cargo de Secretaria de Educación, situación que era conocida por la entidad, puesto que así se informó mediante comunicación del 13 de julio de 2015; y que, además, se encontraba cobijada y asistida por los beneficios de la estabilidad reforzada de prepensionado, porque era evidente que contaba con 57 años de edad y estaba incurso dentro del término establecido para reunir los requisitos de edad y tiempo de servicio, en procura de obtener el disfrute de su pensión de vejez.

Insistió que entre las partes en litigio “se constituyó por las vías de hecho (...) una verdadera relación laboral, subordinada, legal y reglamentada, al tenor y bajo el amparo del principio supralegal de primacía de la realidad sobre las formalidades;

ya que (...) prestó sus servicios profesionales como médico general, de manera personal, subordinada, dependiente, remunerada, cumpliendo cabalmente con horarios, órdenes e imposiciones, durante todo el tiempo que duró la relación laboral; que se extendió entre el 2 de Junio de 2006 hasta el 31 de Octubre de 2013.”

Enunció que el 31 de octubre de 2017 se elevó petición ante la demandada solicitando *“que se revoque la decisión administrativa de desvinculación laboral; en consideración a que no se solicitó la autorización judicial previa, para dar por terminado el nombramiento administrativo de la servidora pública aforada, Dra. Aleyda Peña Botero, quien en ese momento ostentaba la calidad de fundadora y miembro suplente de la Junta Directiva del Sindicato Nacional de la Salud y de la Seguridad Social “SINTRASANFRANCISCO”, en el cargo de secretaria de la comisión de educación.”* (sic).

Sostuvo que, mediante oficio sin número del 10 de noviembre de 2017, se negó la solicitud anterior, *“indicando que la finalización de la relación laboral, se debió teniendo en cuenta el carácter transitorio de la vinculación laboral, contenido en la Resolución No. 220 de fecha 30 de Junio de 2017, Acto Administrativo de Nombramiento en la Planta de Empleos Temporales de la Entidad Hospitalaria; por lo tanto la entidad hospitalaria no estaba obligada a solicitar la autorización judicial previa.”* (sic). Además, *“que (...) no se encuentra dentro de los cinco directivos principales, ni entre los cinco suplentes de SINTRASANFRANCISCO, por lo cual no está amparada por el fuero sindical reclamado.”* (sic).

Reseñó que, a través petición elevada el 19 de octubre de 2012, se solicitó a la ESE accionada el reconocimiento de la existencia de la relación laboral y el consecuente pago de factores salariales y prestacionales a que considera tener derecho, negado con el acto acusado.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

El escrito demandatorio refiere que la actora prestó sus servicios de manera personal, continua y subordinada, elementos propios de una relación laboral, y por ello tiene derecho a que se le reconozcan las prestaciones ajustadas a este vínculo.

Argumenta que *“ser miembro activo del Sindicato Nacional de la Salud y de la Seguridad Social “SINTRASANFRANCISCO”, y miembro suplente en el cargo de Secretaria de Educación de la Junta Directiva; el ente institucional Hospital San Francisco E.S.E. de la ciudad de Ibagué Tolima, a través de sus representantes administrativos de turno; transgredieron por las vías de hecho, derechos fundamentales laborales, sindicales y del debido proceso; al proceder sin escrúpulo alguno y pasando por alto con conocimiento de causa, los más de 11 años aproximadamente de servicio continuó y sin falla alguna de la servidora aforada; al proceder a la desvinculación laboral, sin más argumentos que el liso y llano hecho de haberse cumplido el plazo estipulado en la Resolución 220 del 30 de Junio de 2017, que dispuso el Nombramiento Administrativo, en la Planta de Empleos Temporales de la entidad de salud; incurriendo por omisión, en una injusta y flagrante falla administrativa; pues el despido se constituye por ese solo hecho, en manifiestamente depredador de garantías mínimas laborales y evidentemente contraria a derecho.”* (sic).

Discute que al momento de la desvinculación también se desconoció el derecho a la estabilidad laboral reforzada que otorga la calidad de prepensionado *“pues contaba con 57 años de edad y estaba incurso dentro del término establecido, para*

reunir los requisitos de edad y tiempo de servicio, en procura de obtener el disfrute de su pensión de vejez.” (sic).

1.2. Contestación de la demanda

La Unidad de Salud de Ibagué, por intermedio de apoderado, contestó la demanda con oposición a sus pretensiones; y formuló las excepciones denominadas:

i) *“INEXISTENCIA DEL ELEMENTO SUBORDINANTE”*. Refiere que no se probó la subordinación.

ii) *“INEXISTENCIA DE RELACIÓN DE LA DEMANDANTE CUANDO ERA ASOCIADA A UNA COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO”*. Describe que la actora nunca alegó que la CTA LABORAMOS la haya remitido como trabajadora en misión al seno de la entidad contratante en el periodo comprendido entre el 01 de marzo de 2009 al 31 de enero de 2012, por lo que, de manera alguna ha atentado contra los fines propios del cooperativismo.

iii) *“PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS RECLAMADOS”*. Alude que la reclamación en sede administrativa se elevó 4 años, 2 meses y 3 días luego de finalizado el vínculo contractual mediante prestación de servicios, por lo que las prestaciones reclamadas se encuentran afectadas de prescripción.

iv) *“INDEBIDO DIRECCIONAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA”*. Dice que la petición radiada por la actora el 03 de enero de 2018 fue encaminada a agotar la reclamación administrativa, pero para acudir al juez ordinario laboral, y no al contencioso administrativo.

1.3. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, en sentencia del 19 de agosto de 2021, sobre el asunto de que trata este proceso, resolvió:

“PRIMERO: DECLARAR que entre la señora ALEYDA PEÑA BOTERO y el HOSPITAL SAN FRANCISCO E.S.E. existió una relación laboral durante los periodos desde el 1 de julio de 2006 hasta el 31 de octubre de 2013, según se consideró en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción formulada por el HOSPITAL SAN FRANCISCO E.S.E., hoy UNIDAD DE SALUD U.S.I. E.S.E., denominada *“PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS RECLAMADOS”*, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: DECLARAR la nulidad parcial del oficio de fecha 19 de febrero de 2018, expedido por la gerente de la UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ U.S.I. E.S.E, a través del cual le fue negado a la actora el reconocimiento de una relación laboral durante el periodo entre el 25 de junio de 2006 al 30 de septiembre de 2017, y el consecuente reconocimiento y pago de prestaciones laborales relativas, en cuanto fue acreditada la figura del contrato realidad por el lapso transcurrido entre el 1 de julio de 2006 y el 31 de octubre de 2013 y respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensión no opera la prescripción extintiva.

CUARTO: ORDENAR a la UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ-USI E.S.E., antes HOSPITAL SAN FRANCISCO E.S.E., que liquide y pague a la señora

ALEYDA PEÑA BOTERO, o al fondo de pensiones al que se encontrase afiliada la misma, según corresponda, los aportes a pensión respectivos que resulten de la diferencia entre lo que correspondía cotizar como empleador y lo que le correspondía cotizar a la demandante, por el periodo laborado desde el 1 de julio de 2006 hasta el 31 de octubre de 2013, salvo interrupciones, sobre la base de cotización correspondiente a los honorarios y/o salarios pactados en el marco de las vinculaciones a través de contratos de prestación de servicios.

QUINTO: NEGAR las demás súplicas de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEXTO: SIN COSTAS de primera instancia. (...)” (sic).

Argumentó el *a quo* que en este asunto se logró desvirtuar la figura del contrato de prestación de servicios con ocasión a la existencia de una verdadera relación laboral, pues, de acuerdo con lo acreditado en el proceso, se demostraron los elementos propios de la relación laboral en contraposición a la relación contractual, desde el 01 de julio de 2006 hasta el 31 de octubre de 2013, salvo interrupciones.

De otro lado, dijo que se tenía extinto por prescripción cualquier derecho respecto de las prestaciones sociales y salariales reclamadas por la parte demandante en virtud de la declarada relación laboral que mantuvo con la demandada, excepto con relación a los aportes a pensión, que debían reintegrarse a la actora o cotizarse al respectivo fondo de pensiones al que se encontrara afiliada, según corresponda, desde el 01 de julio de 2006 hasta el 31 de octubre de 2013, salvo interrupciones.

1.4. Recurso de apelación

La parte demandada sustenta su inconformidad con la sentencia de primera instancia en los siguientes puntos:

“1. LA PARTE ACTORA NO LOGRÓ ACREDITAR PLENAMENTE EL ELEMENTO SUBORDINANTE.

*Con todo respeto, la a quo incurrió en sofismas de composición, al tomar una parte de prueba por el todo, y de división, al fundar el todo probatorio en una de sus partes; **POR LO QUE LA DEFENSA TODAVÍA NO LOGRA COMPRENDER COMO SE LE PUEDE DAR VALIDEZ AL RELATO DE PERSONAS QUE NI SI QUIERA LES CONSTAN LA EXISTENCIA DE HECHOS RELEVANTES DE SUBORDINACIÓN JURÍDICA;** pues cuando se pretende acreditar la existencia de un contrato laboral encubierto, es a la parte demandante quien le corresponde desvirtuar dos (2) presunciones de orden legal claramente definidas por el legislador (...)*
(...)

*Tampoco la demandante allegó al proceso prueba tendiente a demostrar la existencia de cargo alguno en la estructura organizacional de mi prohijada, **Y QUE TUVIESE ASIGNADAS LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES DESARROLLADAS POR LA PARTE ACTORA,** ni mucho menos se allegó algún manual de funciones que permita establecer y comparar que en efecto, las mismas correspondían a un determinado cargo en la planta de personal del extinto **HOSPITAL SAN FRANCISCO.***

En ese orden de ideas tenemos que el Despacho a su digno cargo simplemente realizó un análisis plano de los tres (3) testimonios conocidos en el expediente; los cuales están llenos de imperfecciones, falacias y vacíos que procuran acoger la versión más lejana y parcializada de la realidad; pues de los dichos proferidos por **CESAR RUBIEL RIVERA LOZANO, NATALIA EUGENIA POLANIA** y sobre todo **CARLOS CASASBUENAS** simplemente se menciona, y con juicios de valor de adorno, la existencia de una relación subordinada sin percatarse que la memoria de estas personas es frágil para algunos sucesos, pero para otros no, como lo dijo literalmente el último deponente en su contrainterrogatorio en la audiencia de pruebas fechada el 11 de marzo de 2021.

Bajo este contexto, **NO BASTA CITAR FRAGMENTOS DE UNA DECLARACIÓN**, sino que es absolutamente necesario ponderarla a través de un juicio analítico serio que permitiera auscultar la razón de ser de sus dichos; por lo que Su Señoría opto por eludir estas reglas **ACUDIENDO A LA SIMPLE LITERALIDAD DE LO NARRADO**; cuando el buen juicio obliga al operador judicial a verificar bajo qué circunstancias de tiempo, modo y lugar:

- a) Se percibieron los hechos (Fechas exactas o fechas aproximadas) y,
- b) Que ordenes, instrucciones y reglamentos supuestamente le daban a la demandante en los extremos temporales señalados en la demanda cuando fungía como contratista de la administración.

Y es que las conclusiones plasmadas a través de la prueba testimonial conocida en el plenario son a todas luces desacertadas y lesivas a las reglas de la sana crítica; toda vez que los dichos de **CESAR RUBIEL RIVERA LOZANO, NATALIA EUGENIA POLANÍA** y **CARLOS CASABUENAS** se encuentran afectados por las siguientes falencias completamente insubsanables:

<p>CESAR RUBIEL RIVERA LOZANO</p>	<p>Testimonio evidentemente parcializado, carente de fundamento e indigno de todo crédito. Presidente de la organización sindical SINTRASANFRANCISCO a la que pertenecía la demandante, y de la cual, le ha prestado un apoyo irrestricto y solidario antes y después de su desvinculación otorgándole fueros. (Art. 405 y 406 del C.S.T). Ha demandado en múltiples oportunidades a mi mandante con resultados infructuosos. No observó con la acción de sus sentidos ningún acto de subordinación o dependencia de la Dra. PEÑA BOTERO con algún funcionario del HOSPITAL SAN FRANCISCO. Su relato SE BASA EN LO QUE CREE QUE ES O LE PARECE SER. Promotor de temerarias querellas administrativas laborales en el Ministerio del Trabajo. Testimonio oportunamente tachado de sospechoso según las reglas del Art. 211 del C.G.P. Frente al deponente se debe aplicar el aforismo romano denominado “ninguno es reputado buen testigo en su propia causa”.</p>
<p>NATALIA EUGENIA POLANÍA MEDINA</p>	<p>Ex - funcionaria del HOSPITAL SAN FRANCISCO. Directiva sindical de la organización liderada por RIVERA LOZANO. Ha iniciado acciones judiciales y administrativas en contra de mi representada</p>

	con resultados desfavorables. NO LE CONSTA POR LA ACCIÓN DE SUS SENTIDOS ABSOLUTAMENTE NADA. No evidenció directa o indirectamente actos de subordinación o dependencia contra la Dra. PEÑA BOTERO. No indicó circunstancias de tiempo, modo y lugar en su relato. Prestaba sus servicios en una dependencia ajena a la de consulta externa. Testimonio oportunamente tachado de sospechoso según las reglas del Art. 211 del C.G.P.
CARLOS CASASBUENAS	Testimonio completamente IMPRECISO, GASEOSO, Y GENÉRICO. Frente al análisis de la presunta subordinación se limitó a contar su propia historia y no la que le interesa al proceso. NO ESPECIFICÓ ABSOLUTAMENTE NADA CON RELACIÓN A LAS CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR EN QUE, SEGÚN SU DICHO, FUE SUBORDINADA LA DEMANDANTE. No hizo referencia a que tipo de órdenes, instrucciones y reglamentos presuntamente le imponía un enfermero jefe al interior del HOSPITAL SAN FRANCISCO.

(...)

Así las cosas, las exigencias obligacionales, y el control que se hace sobre los diversos estándares de calidad en los servicios contratados por la demandante **SON SITUACIONES COMPLETAMENTE AJENAS A LA IMPOSICIÓN DE ÓRDENES, INSTRUCCIONES Y REGLAMENTOS PROPIOS DE LA SUBORDINACIÓN LABORAL;** teniendo en cuenta que en el caso particular y concreto, el **HOSPITAL SAN FRANCISCO** estaba en la obligación de exigir el cumplimiento de todos y cada uno de los estándares y protocolos exigidos en los objetos contractuales atendiendo el tipo de servicio prestado por una persona que desarrolla una profesión liberal.

De allí entonces que la supervisión es una exigencia que el propio estado le impuso a la entidad contratante; por lo que reiteramos, la supervisión allí prevista, **NO EXPRESA UN PODER DE DIRECCIÓN EMPRESARIAL,** sino simplemente el cumplimiento de unos estándares mínimos de exigencia y calidad; lo cual viene a incorporarse como la **LEX ARTIS** de la labor desempeñada; y que en modo alguno puede constituirse como indicio de subordinación o dependencia, sino como la coordinación estatal derivada de un servicio público esencial definido por el legislador.

2.- ERROR EN EL CÓMPUTO DE LOS TÉRMINOS DE PRESCRIPCIÓN.

Lo anterior es evidente, toda vez que en el proceso se encuentra plenamente acreditado:

- a) Que los extremos temporales objeto de condena datan del 2 de junio de 2006 al 31 de octubre de 2013.
- b) Que la reclamación administrativa de la demandante tuvo lugar el 3 de enero del año 2018; es decir, cuatro (4) años, dos (2) meses y tres (3) días **CON POSTERIORIDAD AL FINIQUITO DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL.**
- c) El cómputo de los términos prescriptivos no inició cuando la demandante finalizó sus funciones como empleada pública perteneciente a una planta de

empleos temporales⁴; **SINO A PARTIR DEL MOMENTO DE SU FINIQUITO CONTRACTUAL**; es decir, el 31 de octubre del año 2013; como quiera que las pretensiones del libelo introductorio y la fijación del litigio así lo determinaron claramente.

d) La declaración judicial de la relación laboral fue del primero (1°) de julio de 2006 al 31 de octubre de 2013; razón por la cual **LA INTERESADA TENÍA EL DEBER LEGAL DE RECLAMAR SUS PRESTACIONES ANTE LA ADMINISTRACIÓN** en un lapso no superior a los tres (3) años.

e) Se reitera, el vínculo contractual de la demandante con el **HOSPITAL SAN FRANCISCO** finalizó el 31 de octubre del año 2013 y la reclamación administrativa data del 3 de enero de 2018.

(...)

Bajo el presente contexto, si bien es cierto nos encontramos frente a una sentencia constitutiva de derecho; no lo es menos que dicha circunstancia jamás serviría de excusa para que **UNA VEZ VENCIDOS INDIVIDUALMENTE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO LA DEMANDANTE** no hubiera hecho las reclamaciones administrativas correspondientes.

(...)

Por lo anteriormente expuesto, ruego al Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima **SE SIRVA REVOCAR** la providencia de primera instancia. (...)” (sic). (Resaltados y mayúsculas sostenidas del texto original).

1.5. Trámite procesal de segunda instancia

El recurso de apelación fue admitido por esta Corporación a través de auto del 10 de febrero de 2022.²

El **Ministerio Público** se abstuvo de intervenir en esta instancia procesal.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

El presente asunto es competencia de esta Corporación de conformidad a lo establecido en el artículo 153 del CPACA, según el cual los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

De otro modo, esta Sala se ceñirá a lo reglado en el artículo 328 del Código General del Proceso, por remisión del artículo 306 del CPACA; en cuanto a que se hará pronunciamiento únicamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin dejar de lado las decisiones que se deban adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

2.2. Procedibilidad del recurso de apelación

² TEAMS – EXPEDIENTE TRIBUNAL – archivo 23_NOTIFICACION AUTO ADMITE APELACION.

Acorde con lo señalado en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, son apelables las sentencias de primera instancia, circunstancia que es la que se avizora en el presente caso.

2.3. Problema jurídico

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto por la Unidad de Salud de Ibagué, le corresponde a la Sala determinar si en la sentencia de primera instancia se realizó una adecuada valoración de las pruebas obrantes en el proceso con lo cual se probaron los elementos de la relación laboral en especial el elemento de la subordinación.

En caso de encontrarse demostrada la existencia de los elementos constitutivos de la relación laboral, deberá establecerse si fue acertada o no la decisión tomada por el *a quo* sobre la prescripción de las prestaciones sociales.

2.3.1. Tesis de la Sala

Se confirmará la providencia recurrida en razón a 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, 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 materia³. En este proceso se acreditó que la demandante prestó sus servicios a la entidad accionada en calidad de médico general de manera personal y subordinada, recibiendo una contraprestación económica por el trabajo cumplido, por el período trascurrido entre el 02 de junio de 2006 hasta el 31 de octubre de 2013, salvo interrupciones. Sumado a que el contrato de prestación de servicios se desnaturaliza cuando no se cumple con el objetivo de que tenga un límite temporal definitivo, sino que se prolonga por varios años, como ocurrió en este caso, en que la relación contractual, por el mismo objeto, se extendió por más de 6 años, en contravía a las normas que indican que el contrato se debe desarrollar por el término estrictamente necesario.

De otro lado, se tiene que fue acertada la decisión del *a quo* respecto a prescripción, toda vez que hizo el mismo análisis que expuso el recurrente, y por lo tanto declaró extinto el derecho al pago de las contraprestaciones diferentes a las cotizaciones a seguridad social en pensiones, que por su naturaleza son imprescriptibles.

2.4. Análisis de la Sala

2.4.1. Marco normativo

2.4.1.1. El contrato realidad y el principio de la primacía de la realidad sobre las formas en materia laboral

El artículo 53 de la Constitución Política consagra como uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral, el de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

³ Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "B". Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 66001-23-33-000-2017-00048-01(0706-19). Actor: José Rubiel Mesa Marín.

Bajo esa premisa, la Corte Constitucional ha entendido este postulado de la siguiente manera: *“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”*⁴. De ello se deriva la existencia de lo que ha sido denominado como contrato realidad, *“entendido por la Corte como 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”*⁵.

Sobre el particular, la citada corporación ha señalado que:

*“La primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, es un principio constitucional (CP art. 53). La entrega libre de energía física o intelectual que una persona hace a otra, bajo condiciones de subordinación, independientemente del acto o de la causa que le da origen, tiene el carácter de relación de trabajo, y a ella se aplican las normas del estatuto del trabajo, las demás disposiciones legales y los tratados que versan sobre la materia. La prestación efectiva de trabajo, por sí sola, es suficiente para derivar derechos en favor del trabajador, los cuales son necesarios para asegurar su bienestar, salud y vida. Las normas laborales nacionales e internacionales, en atención a la trascendencia del trabajo y a los intereses vitales que se protegen, están llamadas a aplicarse de manera imperativa cuando quiera se configuren las notas esenciales de la relación de trabajo, sin reparar en la voluntad de las partes o en la calificación o denominación que le hayan querido dar al contrato”*⁶.

Se concluye entonces que, independientemente de la denominación que se le dé a una relación laboral o de lo consignado formalmente entre los sujetos que la conforman, deben ser analizados ciertos aspectos que permitan determinar si realmente la misma es o no de naturaleza laboral. Para ello, basta con examinar los tres elementos que caracterizan el contrato de trabajo o la relación laboral y, siendo así, el trabajador estará sujeto a la legislación que regula la materia y a todos los derechos y obligaciones que se derivan de ella.

2.4.1.2. De la declaración de existencia de la relación laboral con ocasión de los contratos de prestación de servicios

Conforme lo consagrado en los artículos 122 y 125 Constitucionales, existen tres formas para vincularse con una entidad pública. La primera de ellas se da a través de una relación legal y reglamentaria y corresponde a los denominados empleados públicos; la segunda, por medio de un contrato laboral y cobija los llamados trabajadores oficiales y; finalmente, los contratistas de prestación de servicios, vinculación que ha sido considerada como una relación de naturaleza contractual con el Estado. Esta última forma de vinculación se reguló a través del Decreto ley 222 de 1983 y de las Leyes 80 de 1993 y 190 de 1995.

Al respecto, la Ley 80 de 1993 señaló en el artículo 32 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*

⁴ Sentencia T-616 de 2012.

⁵ Sentencia C-1109 de 2005. Cfr. Sentencia T-616 de 2012.

⁶ Sentencia C-555 de 1994.

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:

(...)

3o. 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.” (Se subraya)

Así, los contratos de prestación de servicios (i) tienen como propósito desarrollar actividades relacionadas con el funcionamiento de la entidad; (ii) solo pueden celebrarse con personas naturales; (iii) las actividades que se contratan no pueden realizarse con personal de planta o deben requerir un conocimiento especializado; y (iv) la suscripción de los mismos no constituye una relación de carácter laboral.

Si bien el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 señala taxativamente que “(...) *en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable (...)*”, tal afirmación, según lo ha considerado la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre⁷, al ser una presunción legal y no de derecho, puede ser desvirtuada si se logra demostrar que en la práctica encubre una relación de carácter laboral.

Lo anterior en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecido en el artículo 53 de la Constitución Política, el cual debe aplicarse cuando se ha celebrado un contrato de prestación de servicios con el propósito de esconder una relación laboral.

Por su parte, el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, señala los elementos esenciales del contrato de trabajo, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES.

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:

a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;

b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle 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 contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y

⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Providencia del nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014). Radicado: 68001-23-33-000-2012-00119-01(2727-13). Actor: Fabio Augusto Hernández Grimaldos. Demandado: Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

c. *Un salario como retribución del servicio.*

2. *Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.” (Se subraya)*

Así las cosas, si se determina que en efecto se configuró una relación laboral en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, se debe proteger el derecho al trabajo y las garantías laborales, sin que importe la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal.

Para hacer más fácil la identificación de si se está ante una verdadera relación laboral, conviene citar el pronunciamiento hecho por la Corte Constitucional mediante sentencia C-154 de 1997 en el cual plasmó las diferencias del contrato de prestación de servicios y el contrato de trabajo. Sostuvo la Corte:

“(…) 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 (…) (Se subraya).

De acuerdo con lo expuesto y conforme también lo ha señalado en múltiples ocasiones la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸, para que se considere la existencia de una verdadera relación laboral es necesario que se demuestren los elementos esenciales de la misma que son: (i) la prestación personal del servicio; (ii) que por dicha labor se reciba una remuneración o pago, y; (iii) que

⁸ Entre las más recientes: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “A”. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Providencia del veintiocho (28) de febrero del dos mil veinte (2020). Radicación número: 25000-23-25-000-2011-00741-01(1280-18). Actor: Juan Carlos Infante Langembach. Demandado: Ministerio de Justicia y del Derecho.

exista subordinación o dependencia respecto de la entidad. Esta última se refiere, en términos generales, a que le exijan al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo y la imposición de reglamentos.

Ahora bien, al analizar la subordinación, debe mirarse si se está en presencia de ella realmente o si por el contrario se da la coordinación necesaria que debe existir para el cumplimiento del contrato suscrito, caso en el cual no puede considerarse la existencia de una relación laboral⁹.

Adicionalmente, la jurisprudencia de la mentada corporación¹⁰ ha definido que además de las exigencias citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia en el servicio, y para ello debe acreditar que la labor que desarrolló es inherente a la entidad y que existe similitud o igualdad en las funciones de otros empleados de planta.

En línea a lo antepuesto, la sentencia de unificación CE–SUJ2-005-16¹¹, con ponencia del magistrado Carmelo Perdomo Cuéter, 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”. (Subraya la Sala)

2.4.1.3. Prescripción en materia de contrato realidad – Sentencia de Unificación CE-SUJ-025-CE-S2-2021¹²

El Consejo de Estado en sentencia del 9 de septiembre de 2021, dentro del proceso con radicación 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16) CE-SUJ2-025-21, sentó unificación sobre prescripción de los derechos derivados del contrato realidad en los términos que literalmente se dejarán expuestos en las líneas subsiguientes.

“3.2.1. Término de prescripción y momento a partir del cual se inicia

⁹ Posición fijada en la decisión de la Sala Plena del Consejo de Estado del 18 de noviembre de 2003, Radicado IJ-0039, actora: María Zulay Ramírez Orozco.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 16 de febrero de 2012. Radicado: 41001-23-31-000-2001-00050-01(1187-11). Actor: Eduardo Niño Paredes. Demandado: Municipio de Yaguara, Huila.

¹¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Bogotá D.C. Veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 230012333000201300260 01 (0088-15).

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS. Sentencia del nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16) CE-SUJ2-025-21. Actor: GLORIA LUZ MANCO QUIROZ. Demandado: Municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro.

145. En lo atinente a la prescripción de derechos laborales en el orden administrativo, el Decreto 3135 de 1968 (que previó la integración de la Seguridad Social entre el sector público y el privado y reguló el régimen prestacional de los empleados públicos y los trabajadores oficiales) estableció, en su artículo 41, lo siguiente:

*Artículo 41.- Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto **prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.***

146. El mencionado precepto fue posteriormente reglamentado por el Decreto 1848 de 1969, que en su artículo 102, precisó y reiteró el mismo lapso:

Artículo 102.- Prescripción de acciones.

1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, **prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.**

[...]

147. Ahora, si bien lo expuesto no deja de ser un conjunto limitado de normas, ha tenido la virtualidad de generar un amplio debate al interior de esta corporación, debido a las variadas interpretaciones a que puede dar lugar. De hecho, a día de hoy, pueden identificarse cuatro momentos o tesis en lo que concierne a la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al tema de la prescripción.¹³ Con todo, esta Sección unificó su criterio y, en la actualidad, cualquier asunto que involucre periodos contractuales debe analizarse siguiendo los parámetros que la Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016, [Expediente 0088-15, CESUJ2, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter], estableció a efectos de declarar probada la excepción de prescripción en los contratos de prestación de servicios:

[...] en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución **entre uno y otro tiene un lapso de interrupción**, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio.

148. En la misma providencia, más adelante se señaló lo siguiente:

[...] 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,

¹³ **Primero:** Consejo de Estado: (i) sentencia de 7 de abril de 2005, C. P. Jesús María Lemos Bustamante, expediente 23001-23-31-000-2001-00686-01; (ii) sentencia de 7 de abril de 2005, C. P. Jesús María Lemos Bustamante, expediente 23001-23-31-000-2001-00050-01; y (iii) sentencia de 18 de agosto de 2005, C. P. Jesús María Lemos Bustamante, expediente 23001-23-31-000-2001-00050-01, entre otras. **Segundo:** Consejo de Estado: (i) sentencia de 6 de marzo de 2008, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente 23001-23-31-000-2002-00244-01; y (ii) sentencia de 17 de abril de 2008, C. P. Jaime Moreno García, expediente 54001-23-31-000-2000-00020-01; Consejo de Estado: (i) Sentencia de 4 de marzo de 2010, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente 85001-23-31-000-2003-00015-01; y Sentencia de 15 de abril de 2010, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente 08001-23-31-000-2003-00455-01. **Tercero:** Consejo de Estado, sentencia de 19 de febrero de 2009, C. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente 73001-23-31-000-2000-03449-01. **Cuarto:** Consejo de Estado, sentencia de 8 de mayo de 2014, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E), expediente 08001-23-31-000-2012-02445-01.

deberá reclamarlos **dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.** (Negrillas fuera del texto)

149. En suma, la tesis que actualmente impera en la Sección Segunda, en materia de prescripción de derechos derivados del contrato realidad (o relación laboral encubierta o subyacente), es que esta tiene ocurrencia, exclusivamente, cuando no se presenta la reclamación del derecho, por parte del contratista, dentro de los 3 años siguientes a la terminación del vínculo develado como laboral.

3.2.2. Unificación del término de interrupción o solución de continuidad

150. Como se indicó en el apartado anterior, aunque en la actualidad la Sección Segunda aplica el criterio pacífico sobre el término y el momento a partir del cual debe computarse la prescripción extintiva, la existencia de vinculaciones contractuales consecutivas hace necesario el examen de sus interrupciones, con el fin de establecer si se presentó o no la solución de continuidad en la relación laboral declarada. En ese sentido, la Sala considera 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**, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral.

151. Adicionalmente, como complemento de la anterior regla, deberán atenderse las siguientes recomendaciones:

152. Primera: cuando las entidades estatales a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurren todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades.

153. Segunda: en cualquier caso, de establecerse la no solución de continuidad, 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. En el evento contrario, el juez deberá definir si ha operado o no tal fenómeno extintivo respecto de algunos de los contratos sucesivos celebrados, situación en la cual no procederá el reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales que de aquellos hubiesen podido generarse.”

2.5. Caso concreto

Tal como se ha venido advirtiendo en la parte teórica de la presente providencia, para que se declare la existencia de un contrato realidad, la parte demandante está en la obligación de demostrar que durante la relación que se mantuvo con la administración, se materializaron los tres elementos que conforman un contrato laboral, según lo estima el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. Estos tres

elementos son la prestación personal del servicio, la continua subordinación y la retribución económica como contraprestación al servicio prestado.

En tal orden, se procede a analizar, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, si están dados los elementos de la relación laboral que reclama la parte actora.

De conformidad a la documental incorporada oportunamente al proceso, que no fue desconocida o tachada, se encuentra claramente demostrado con las copias de los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes en litigio, la existencia de dos de los elementos de la relación laboral como son, por un lado, **la prestación personal del servicio**, en atención a que en efecto la demandante fue contratada (en forma directa) por la ESE Hospital San Francisco de Ibagué como médico general, lo que implica que fue quien prestó el servicio; y, por otro, **la remuneración por el trabajo cumplido**, comoquiera que en dichos contratos de prestación de servicios se estipuló un “*valor del contrato*” con cargo a los recursos presupuestales de la entidad, la suma de dinero que tenía derecho a devengar y la modalidad del pago, lo que se entiende como la remuneración pactada por el servicio o el trabajo prestado, independientemente de su denominación (honorarios o salario), que en este caso era pagada en forma mensual, según la suma acordada en cada contrato.

En relación con la **subordinación**, como último elemento de la relación laboral, resulta procedente examinar la naturaleza de las funciones desempeñadas por la actora en la entidad demandada y su verdadero alcance, con el fin de establecer si existió o no contrato realidad.

En ese orden, al revisar el contenido de cada contrato suscrito con la ESE Hospital San Francisco de Ibagué, se tiene que el objeto contractual que debía cumplir la demandante era del siguiente tenor¹⁴:

Núm.	Fecha	Objeto
605	01/07/2006	Ejecución de las funciones requeridas para la atención médica integral en el área de urgencias del Hospital San Francisco.
740	01/08/2006	
849	01/09/2006	
908	02/10/2006	
1001	01/11/2006	
1123	01/12/2006	
097	02/01/2007	
192	01/02/2007	
261	01/03/2007	
328	02/04/2007	
420	02/05/2007	
503	01/06/2007	
587	29/06/2007	
707	01/08/2007	
834	03/09/2007	
882	01/10/2007	
1094	01/12/2007	
993	01/11/2007	
1117	02/01/2008	
199	01/02/2008	

¹⁴ Teams – EXPEDIENTE TRIBUNAL - 02CuadernoPrincipalTomo2 - CUADERNO-2 – páginas 19 a la 67 y de la 73 a la 431; CUADERNO-3 páginas 147 a 263.

266	01/03/2008	Ejecución de las funciones requeridas para la atención médica integral en el área de promoción y prevención del Hospital San Francisco.	
364	01/04/2008		
422	02/05/2008		
501	03/06/2008		
662	01/08/2008		
752	01/09/2008		
839	01/10/2008		
946	04/11/2008		
1020	01/12/2008		
116	02/01/2009		
188	02/02/2009		
0166	01/02/2012		Contratar los servicios profesionales de un médico general para prestar los servicios de salud para la ESE Hospital San Francisco Ibagué Tolima.
0275	01/04/2012		
418	01/06/2012		
0549	01/08/2012		
0679	01/10/2012		
0904	01/01/2013	Prestación de servicios profesionales de médico general para la ESE Hospital San Francisco de Ibagué.	
0169	01/02/2013		
0277	01/03/2013		
420	01/05/2013		
681	01/08/2013		
857	01/10/2013		

Aunado a lo anterior, de la misma documental, se advierte que el alcance del objeto contractual era el siguiente:

- Contratos de prestación de servicios de los años 2006 a 2008. Ejecutar las funciones requeridas para la atención médica integral en las áreas de urgencias, promoción y prevención y consulta externa, del Hospital San Francisco.

- Contratos de prestación de servicios de los años 2012 a 2013. “1) Prestar sus servicios de médico general en el área de consulta externa del Hospital; 2) Practicar el diagnóstico y pronóstico del estado de salud de los usuarios del servicio de urgencias población asignada; 3) Prestar atención médica general haciendo el diagnóstico y determinando la terapia de los pacientes; 4) Realizar vigilancia epidemiológica en todas aquellas situaciones que sean factor de riesgo para la población asignada; 5) Evaluar las actividades e impacto de la prestación de servicio de salud; 6) Promover en su área de trabajo la participación de la comunidad en las actividades de salud e impulsar la conformación de los comités de salud y formación de líderes comunitarios en salud; 7) Establecer y mantener las relaciones de coordinación necesarias para lograr una eficaz prestación de los servicios de salud; 8) Reportar oportunamente las anomalías en la prestación de servicio y proponer las alternativas de solución; 9) Apoyar la facturación en las diferentes áreas; 10) Realizar procedimientos de acuerdo al nivel de complejidad de la institución; 11) Realizar inter consulta y remitir pacientes al médico especialista cuando se requiera y de acuerdo con las normas del sistema de remisión de pacientes; 12) Estar disponible las 24 horas del día durante la vigencia del presente contrato; 13) Velar por la consecución oportuna de los recursos necesarios y por la racional utilización de los disponibles y demás bienes a su cargo; 14) Las demás funciones asignadas por la autoridad competente, de acuerdo con

el nivel y la naturaleza del servicio; 15) Rendir informe mensual sobre la ejecución del objeto contractual y sus obligaciones; (...)”

La información antepuesta concuerda con la certificación de experiencia y cumplimiento otorgada por la entidad demandada, con respecto al objeto de la relación contractual con la actora, para el periodo comprendido entre el 01 de febrero de 2012 y el 31 de octubre de 2013.¹⁵ También coincide con la certificación del 06 de marzo de 2016, emitida por el profesional universitario de talento humano de la ESE Hospital San Francisco de Ibagué, según la cual la accionante prestó sus servicios a esta entidad desde el 02 de junio de 2006 al 30 de noviembre de 2007, del 2 de enero de 2008 al 31 de julio de 2008, del 1 de agosto de 2008 al 31 de diciembre de 2008, del 1 de agosto de 2008 al 31 de diciembre de 2008, del 1 de enero de 2009 al 28 de febrero de 2009, mediante la modalidad de prestación de servicio, cuyo objeto era ejecutar consultas de medicina general y promoción y prevención de programas en el área de consulta externa.¹⁶

Además, obra prueba documental que da cuenta de que la actora fue nombrada en un empleo temporal en el cargo de Médico General, Código 211, Grado 8, de la planta personal de la demandada, en virtud a los siguientes actos administrativos y por los siguientes periodos:

Acto administrativo	Término
309 ¹⁷	1 año desde el 01/11/2013
371 ¹⁸	12 meses desde el 01/11/2014
073 ¹⁹	Del 31/03/2017 al 30/06/2017
220 ²⁰	Del 01/7/2017 al 30/09/2017

Asimismo, en el proceso se practicó prueba testimonial en la que rindieron declaraciones César Rubiel Rivera Lozano, Natalia Eugenia Polanía Medina y Carlos Gustavo Casabuenas Díaz, y fueron coincidentes en indicar que la demandante prestaba sus servicios al ente hospitalario demandado bajo continua subordinación, cumpliendo horario laboral y con los elementos de trabajo proporcionados por la institución.

Los testimonios de César Rubiel Rivera Lozano y Natalia Eugenia Polanía Medina fueron tachado oportunamente como sospechoso *-en las respectivas diligencias-* por la parte demandada, dado que aquellas personas tenían interés en las resultas del proceso, habida cuenta de que el primero de ellos ha sido promotor de sendas querellas administrativas contra el hospital, y la segunda, también había demandado a la entidad para obtener la declaratoria de existencia de una relación laboral encubierta por contratos de prestación de servicios.

La Sala considera que, como lo concluyó la primera instancia, tales circunstancias no son óbice para considerarlos como sospechosos, en virtud del deber del juez de valorar las pruebas con arreglo a las reglas de la sana crítica, sin que ello en modo alguno implique que deban ser descartados de plano, sino que deben apreciarse de manera más rigurosa, contrastándolas con las demás pruebas obrantes en el expediente y con observancia de las circunstancias de cada caso²¹.

¹⁵ Teams – EXPEDIENTE TRIBUNAL - 01CuadernoPrincipalTomo1, CUADERNO-1, página 17.

¹⁶ Teams, EXPEDIENTE TRIBUNAL, 01CuadernoPrincipalTomo1, CUADERNO-1, página 13.

¹⁷ Teams – EXPEDIENTE TRIBUNAL - 01CuadernoPrincipalTomo1, CUADERNO-1, páginas 77 a la 81.

¹⁸ Teams – EXPEDIENTE TRIBUNAL - 02CuadernoPrincipalTomo2 - CUADERNO-2 – páginas 571 a la 572.

¹⁹ Teams – EXPEDIENTE TRIBUNAL - 01CuadernoPrincipalTomo1, CUADERNO-1, páginas 83 a la 84.

²⁰ Teams – EXPEDIENTE TRIBUNAL - 01CuadernoPrincipalTomo1, CUADERNO-1, páginas 85 a la 86.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 24 de abril de 2020, exp. 54.142, M.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

A manera de conclusión, para la Sala las declaraciones de César Rubiel Rivera Lozano y Natalia Eugenia Polanía Medina, son coincidentes en manifestar que las actividades desarrolladas por la actora en la entidad demandada eran las previstas en el objeto contractual, y concuerdan entre sí con la declaración de Carlos Gustavo Casabuenas Díaz respecto a las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se prestó el servicio por parte de la demandante, en calidad de médico general.

Ahora, en el hipotético caso de que tuviera razón la parte demandada y debiera dejarse de analizar la prueba testimonial en cita, la cual sirvió como sustento para colegir la concurrencia del elemento de la subordinación, también debería tenerse en cuenta que el contrato de prestación de servicios se desnaturaliza cuando no se cumple con el objetivo de que tenga un límite temporal definitivo, sino que se prolonga por varios años, contrariando así las mencionadas normas que indican que el contrato se debe desarrollar por el término estrictamente necesario o, en su defecto, crearse los empleos que suplan la necesidad permanente del cargo.²²

Ejemplo de lo expuesto se encuentra, entre otros, en la Sentencia T-345 de 2015 cuyo caso consistió en la existencia de una relación desarrollada por más de 20 años mediante la suscripción de múltiples contratos de prestación de servicios, ante lo cual se concluyó que se incumplió con el requisito de temporalidad que se exige en esta clase de contratos y, por tanto, se dio prevalencia al principio de realidad sobre las formas. Al respecto, se argumentó que la duración de un contrato de prestación de servicios debe ser por tiempo limitado y, en el caso de que las actividades demanden una permanencia mayor e indefinida, la respectiva entidad debe adoptar las medidas pertinentes para proveer su planta de personal. Por tanto, es claro que el exceso del carácter excepcional y temporal de un contrato de prestación de servicios genera que este, en la realidad, se convierta en un contrato ordinario y permanente.²³

La jurisprudencia del Consejo de Estado también ha reconocido que una de las características principales del contrato de prestación de servicios es la prohibición del elemento de subordinación continuada del contratista, por lo cual estos contratos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes, pues debe consistir en una vinculación excepcional. Así mismo, ha indicado que el objetivo de esta prohibición es *“evitar el abuso de dicha figura y como medida de protección de la relación laboral, en tanto que, a través de la misma, se pueden ocultar verdaderas relaciones laborales y la desnaturalización del contrato estatal”*.²⁴

Al respecto, dicha corporación explicó que el contrato de prestación de servicios debe restringirse *“a aquellos casos en los que la entidad pública requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional”*. Esto debido a que, si se contrata por prestación de servicios personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que de manera permanente se asignan a los demás servidores públicos, se desdibuja dicha relación contractual.²⁵

Además, resaltó *“que las diferentes situaciones administrativas y necesidades del servicio no se pueden convertir en evasivas o excusas para vincular al personal de manera irregular con el fin de desempeñar funciones públicas en forma permanente; pues, tal vínculo deviene en precario e ilegal ante el franco*

²² Ver, entre otras, las sentencias C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-1109 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-214 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²³ Al respecto, ver, entre otras, la Sentencia T-392 de 2017. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

²⁴ Ver, entre otras, las sentencias Rad. No. 23001-23-33-000-2013-00300-01(2396-16) del 5 de julio de 2018; 13001-23-31-000-2012-00233-01(2820-14) del 21 de abril de 2016.

²⁵ Ibidem.

desconocimiento de las formas sustanciales del derecho público, las modalidades previstas en la Constitución y la ley para el ingreso al servicio público y aún más”. En otras palabras, ninguna entidad pública está legitimada, bajo ninguna circunstancia, para evadir el carácter laboral de las relaciones de trabajo.²⁶

Sobre los casos en que la planta de personal carece de cargos suficientes para el desarrollo de las actividades necesarias para la efectiva prestación del servicio, el Consejo de Estado ha explicado que se rompe con el carácter temporal y eventual del contrato de prestación de servicios cuando el servicio se presta de forma permanente, y en un término razonable la entidad *“no efectúa los cambios administrativos en la planta de personal para su adecuación a las necesidades reales del servicio del ente de salud”*.²⁷

Adicionalmente, la Corte Constitucional sobre el contrato realidad en casos de contratos sucesivos en que se configura una única relación laboral, en sentencia T-388 de 2020, señaló:

“(…) esta Corte ha identificado como señal de la existencia de un contrato realidad de trabajo es cuando a una sola relación se le da la apariencia de varios contratos sucesivos, con el fin de eludir el reconocimiento de los derechos laborales correspondientes. En este escenario es cuando opera el principio de la realidad sobre las formas, a partir del cual es posible desvirtuar la existencia de los supuestos contratos sucesivos y evidenciar que en realidad se trató de una única relación laboral, sin interrupciones.²⁸

61. En los casos en que se ha encontrado acreditada la existencia de una única relación laboral a término indefinido, y no se ha aceptado el argumento de la sucesión de diferentes contratos con un plazo fijo, se ha verificado que no hay un tiempo de interrupción que razonablemente permita inferir que realmente se terminó el contrato, sino que, por el contrario, se trata de interrupciones breves y consistentes. Ejemplo de ello se encuentra en la Sentencia T-029 de 2016, pues el caso que allí se analizó consistió en que la relación contractual se extendió a lo largo del 2008 y hasta el 2014, mediante sucesivos contratos a término fijo inferiores a un año que presentaron una interrupción no mayor a 4 días. Por tal motivo, se decidió declarar la existencia de una única relación laboral a término indefinido, pues se consideró que la parte accionada quiso ocultar la real existencia de una única relación laboral, sin una verdadera interrupción entre la suscripción de los sucesivos contratos.²⁹

Así las cosas, resulta acertada la decisión del *a quo* de aplicar al presente asunto el principio de *“la primacía de la realidad sobre formalidades”* para el reconocimiento de la relación laboral entre las partes en litigio, pues es indudable que la demandante desempeñaba personalmente la labor en un cargo que revestía las características de un empleo dependiente, sujeto a subordinación por parte del empleador.

En ese orden de ideas, valoradas las pruebas en su conjunto, se colige que, si bien la reclamante se vinculó a la demandada a través de contratos de prestación de servicios, se desdibujaron las características propias de este tipo de vínculos, circunstancia que originó una relación laboral distinguida por la continuidad en su

²⁶ Sentencia Rad. No. 25000 23 25 00 2010 00373 01 (2830 2013) del 21 de julio de 2016.

²⁷ Sentencia 08001-23-33-000-2014-01649-01(2275-16) del 22 de noviembre de 2018.

²⁸ Sentencias T-029 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos, SV. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁹ M.P. Alberto Rojas Ríos, SV. Luis Ernesto Vargas Silva. Al respecto, ver, entre otras, la Sentencia T-903 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

ejecución y la correspondiente subordinación.

Ahora, que no se haya acreditado en el sumario que la demandada tuviera en la planta de personal un cargo igual o con similares funciones a las ejercidas por la actora, no es óbice para colegir que sea la única forma de establecer las condiciones de tiempo, modo y lugar, en que se prestó sus servicios, y la sujeción a los mismos horarios y superiores jerárquicos. Pues, las pruebas en conjunto incorporadas oportunamente al proceso, permitieron establecer los mentados presupuestos, como se vio líneas antepuestas.

De otro lado, el apoderado recurrente sostuvo que hubo error en el cómputo de los términos de prescripción, por cuanto los extremos de la relación datan del 02 de junio de 2006 al 31 de octubre de 2013, y la reclamación de existencia de la relación laboral se elevó hasta el 03 de enero de 2018 (sic), cuando ampliamente se había superado la oportunidad para reclamar el pago de las contraprestaciones que pudiera original la declaratoria del alegado contrato realidad.

Bien, sobre el punto en cita esta Sala encuentra que lo dicho por tal apoderado fue lo que concluyó el juez en su providencia, por tal motivo declaró probada la excepción de prescripción de las contraprestaciones a que tenía derecho la demandante durante todo el tiempo que duró la relación laboral encubierta con la suscripción de varios contratos de prestación de servicios, desde el 02 de junio de 2006 al 31 de octubre de 2013, luego, no se entiende el motivo de disconformidad. En el fallo de primera instancia finalmente sólo se ordenó la liquidación y pago de los aportes a pensión respectivos que resulten de la diferencia entre lo que correspondía cotizar como empleador y lo que le correspondía cotizar a la demandante, por el periodo laborado desde el 01 de julio de 2006 hasta el 31 de octubre de 2013, salvo interrupciones, lo cual encuentra sustento en los lineamientos expuestos por el Consejo de Estado en la sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ2-05 del 25 de agosto de 2016, en atención a que los aportes al sistema de seguridad social inciden en el derecho pensional, que es imprescriptible.

En los referidos términos quedan sentadas las razones por las cuales se despacha desfavorablemente el cargo de la apelación sobre prescripción.

2.6. Decisión de segunda instancia

Con fundamento en las anteriores consideraciones y en vista de que ninguno de los argumentos de la apelación, fueron acogidos por esta instancia, la decisión del *a quo* será confirmada.

2.7. Costas procesales

No se condenará a la parte recurrente en costas de segunda instancia, toda vez que, aunque el recurso de apelación le fue desfavorable, se advierte que la parte demandante no ejerció actuación alguna en esta instancia, ni se observa que se hayan causado.

2.8. Otras consideraciones

Advierte la Sala que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19 la presente providencia será estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura -distanciamiento social

aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos-, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Oralidad del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 19 de agosto de 2021 por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: En firme esta sentencia comuníquese la decisión al Juzgado de origen para lo de su competencia, y se harán las anotaciones pertinentes en el programa informático "SAMAI".

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Los Magistrados,



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA