

REPÚBLICA DE COLOMBIA

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

Medellín, trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO	050013333011- 2018-00370 -00
DEMANDANTE	MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY
DEMANDADO	NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LABORAL
SENTENCIA N°	43

OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado a proferir sentencia de primera instancia en el medio de control de la referencia.

HECHOS

Señaló la parte demandante que prestó sus servicios personales en la Clínica de la Policía de Envigado entre el 26 de noviembre de 2012 al 06 de agosto de 2017.

Que la prestación del servicio ocurrió de forma subordinada e ininterrumpida en el cargo de odontóloga.

Agregó que la vinculación se dio formalmente a través de sendos contratos de prestación de servicios profesionales y/o técnicos y que a pesar de dicha vinculación, lo cierto es que se trató de una verdadera relación laboral, operando el principio de la realidad sobre las formas, pues cumplía sus funciones bajo condiciones de subordinación propias de una relación laboral.

Que la señora MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY recibía órdenes, cumplía horario, acataba reglamentos, estaba subordinada a la entidad, además se le exigía prestar el servicio en las instalaciones designadas por la POLICÍA NACIONAL y con los elementos que la entidad suministraba.

Explicó que dentro de la entidad existe personal vinculado laboralmente que presta sus servicios en las mismas condiciones en que lo hizo la señora MARTHA LIA y que además la entidad demandada le imponía cuadros de turnos para el cumplimiento de sus funciones.

Que los contratos de prestación de servicios celebrados entre la POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE SANIDAD - SECCIONAL SANIDAD ANTIOQUIA y la señora MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY, fueron utilizados para disimular una verdadera relación laboral y de esta forma evadir el pago de prestaciones legales y extralegales.

Que la accionante laboró hasta el 6 de agosto de 2017, cuando la entidad prescindió de sus servicios y que nunca le fueron pagadas las prestaciones sociales y que por el contrario, la entidad accionada obligó a la accionante a efectuar la totalidad de aportes a la seguridad social, sin pagar la cuota parte que le correspondía en su calidad de empleador.

Que para el año 2017 la señora MARTHA LIA devengó una asignación mensual de \$1.588.529 y que el día 08 de febrero de 2018 solicitó a la entidad demandada el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y demás derechos laborales relacionados, solicitud que fue denegada mediante acto administrativo No. S-2018-025497/SECSA-AJUR-1.10 del 08 de marzo de 2018.

Frente a dicho acto administrativo se interpusieron los recursos de reposición en subsidio apelación, los que fueron resueltos de manera desfavorable.

Con base en los anteriores hechos formuló las siguientes:

PRETENSIONES

"Que se declare la nulidad y el restablecimiento del derecho de los actos administrativos contenido en los oficios (i) No. S-2018-025497/SECSA-ARJUR-1.10 del 08 de marzo de 2018 y (ii) No. S-2018-033497/SECSA-ARJUR-1.10 del 13 de abril de 2018, suscritos por el Teniente Coronel CARLOS ORLANDO MORA FRANCO, Jefe Seccional Sanidad Antioquia, mediante los cuales se negó el reconocimiento de la verdadera relación laboral existente desde el 26 de noviembre de 2012 hasta el 06 de agosto de 2017 y consecuentemente se realicen las siguientes condenas:

*Como consecuencia de la declaración anterior, solicito al señor fallador que una vez probados los elementos configuradores de la relación laboral hoy bajo estudio, se declare la nulidad y el restablecimiento del derecho del acto administrativo anotado y consecuentemente se condene el reconocimiento de las prestaciones sociales a las que la señora **MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY**, tiene derecho desde el 26 de noviembre de 2012 momento en el cual se configuró contrato laboral (entendido este como el vocablo general y no legal) así se haya denominado en forma incorrecta como de prestación de servicios profesionales, prima de servicios, cesantías, intereses a las cesantías, horas extras, el valor correspondiente a las cotizaciones que se realizaron al sistema de seguridad social integral (salud, Pensión y Riesgos Profesionales) las cuales eran su obligación en concurrencia con mi poderdante como trabajadora; igualmente el monto total del pago de las pólizas pagadas en cada uno de los contratos (pólizas de cumplimiento y calidad, responsabilidad profesional) y el reembolso de todas las retenciones de fuente realizadas durante los meses de trabajo.*

Por ende solicito al Señor Juez, sea declarado lo siguiente:

PRIMERO: *En virtud a la posición asumida dentro del proceso de audiencia de conciliación, solicito al Despacho se de aplicación a la sanción contenida en el Artículo 22 de la Ley 640 de 2001 que dice "... y no justifica su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes, su conducta podrá*

ser considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito en un eventual proceso judicial que verse sobre los mismos hechos.

SEGUNDO: *sean reconocidas las prestaciones sociales según las disposiciones legales como: decreto 1045 de 1978 artículo 3 y ss Ley 344 de 1996 y 1042 de 1975 y Decreto Ley 1919 de 2002 y demás normas que lo complementa. Estas son:*

- a. *Asistencia médica, obstetra, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria.*
- b. *Servicio odontológico.*
- c. *Vacaciones.*
- d. *Prima de Vacaciones.*
- e. *Prima de navidad.*
- f. *Auxilio por enfermedad.*
- g. *Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional.*
- h. *Auxilio por maternidad.*
- i. *Auxilio de cesantía.*
- j. *Pensión vitalicia de jubilación*
- k. *Pensión de invalidez.*
- l. *Pensión de retiro por vejez.*
- m. *Auxilio funerario.*
- n. *Seguro de muerte.*

TERCERO: *sean reconocidos los intereses sobre las cesantías, según fundamento de Decreto: Ley 344 de 1996.*

CUARTO: *Sea reconocidas las primas de servicio según fundamento de Derecho 1042 de 1975.*

QUINTO: *Sea reconocida la nivelación salarial, de acuerdo a las funciones que realizaba y en el entendido que contaban con personal de planta que podía ejercer dichas funciones.*

SEXTO: *se declare la Devolución de los aportes realizados al sistema de seguridad social integral: salud, pensiones y Riesgos profesionales. La seguridad social es una obligación del empleador en concurrencia con el empleado, la entidad debe responder por su no pago.*

SÉPTIMO: *Se declare la devolución de los gastos económicos realizados con ocasión de la expedición de las siguientes pólizas desde el 26 de noviembre de 2012 hasta el 06 de agosto de 2017:*

- *Póliza de cumplimiento y calidad.*
- *Póliza de Responsabilidad civil contractual y extracontractual.*
- *Póliza de responsabilidad profesional.*

OCTAVO: *Se declare el reembolso total de todas las retenciones de fuente realizadas sobre el 10% del salario mensual, realizado durante los meses de trabajo ininterrumpido.*

NOVENO: *Que las sumas a las cuales sea condenado la entidad demandada sean indexadas al momento de la sentencia, de acuerdo al índice de precios al consumidor certificado por el Departamento*

Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o al por mayor, conforme a lo dispuesto por el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

DÉCIMO: *Para el cumplimiento de la sentencia se ordenará dar aplicación a los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.*

DÉCIMO PRIMERO: *Qué se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.*

*En subsidio a lo anterior y para efectos del restablecimiento de los derechos de la Demandante condenar a la entidad Demandada a pagar a la actora de la Acción una indemnización que compense el valor de los Derechos y prestaciones que le hubieren correspondido a la señora **MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY** de haber sido tratada como una empleada pública de la entidad fustigada; en este evento también se reconocerá el pago de la indemnización moratoria.”.*

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como normas vulneradas invocó la Constitución Política en sus artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53, 125 y 209, el Decreto 01 de 1984, modificado por el Decreto 2304 de 1989, el Decreto 1950 de 1973 y los Decretos leyes 2400 y 3074 de 1968.

Como concepto de violación en síntesis manifestó que siendo una clínica la entidad demandada, apenas es lógico que dentro de su planta de personal cuente con profesionales del área de la salud, por lo que la modalidad contractual implementada, desnaturalizó la relación laboral realmente existente entre la actora y la entidad, vulnerando de esta forma la Constitución Política y las disposiciones legales que rigen la materia.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada dentro de la oportunidad legal correspondiente presentó escrito de contestación de la demanda, se pronunció sobre los hechos y se opuso a las pretensiones de la demanda.

Manifestó que no existió entre la contratista y la Policía Nacional vínculo laboral, pues no accedió al cargo por proceso de concurso reglado, ni fue nombrada y posesionada como la ley lo establece y menos aún suscribió un contrato laboral.

Que no por ser contratista la ejecución del contrato se deja al libre albedrío de la señora MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY puesto que la institución es la llamada a garantizar la efectiva prestación del servicio a los usuarios, debiendo los servicios ser supervisados o intervenidos, tal y como lo determina la misma ley de contratación estatal, lo que no subordina en aspecto alguno al contratista.

Trajo a colación jurisprudencia de la Corte Constitucional y las normas relativas a los contratos estatales para señalar que la relación contractual existente entre la entidad y la accionante se ajustó a derecho.

Propuso como excepciones inexistencia del acto administrativo, inexistencia de una relación laboral, falta de causa para demandar, inexistencia de obligación de pago y la innominada o genérica.

EXCEPCIONES RESUELTAS EN AUDIENCIA INICIAL

Llevada a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, el día 29 de agosto de 2019 (fls. 256-258), se decidió posponer el análisis de las excepciones incoadas toda vez que ninguna revestía el carácter de previa de las que trata el artículo 100 del CGP.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro del término legal, la parte **DEMANDANTE** presentó su escrito de alegaciones finales, invocó en síntesis la posición del Consejo de Estado sobre los requisitos para la configuración del contrato de prestación de servicios.

Aseguró que lo demostrado en el proceso permite establecer que entre la actora y la POLICÍA NACIONAL se dio una verdadera relación laboral pues se acreditaron los 3 elementos fundamentales que son (i) la prestación personal del servicio, (ii) remuneración periódica y (iii) la continuada subordinación o dependencia, todo para concluir que hubo una relación laboral y que por lo que se debe acceder las pretensiones de la demanda.

Dentro de la oportunidad correspondiente, la apoderada de la parte **DEMANDADA** presentó sus alegatos de conclusión e insistió en su oposición a las pretensiones de la demanda, en síntesis concluyó que con el material probatorio obrante en el proceso se pudo demostrar que la actora suscribió unos contratos de prestación de servicios profesionales como ODONTÓLOGA con la entidad accionada, y que por los contratos recibió unos honorarios pactados por las partes, pero no una remuneración, que igualmente dentro de los contratos se pactó un plazo por lo que no hubo continuidad, tampoco cumplió un horario sino una agenda programada por el supervisor del contrato conforme a la necesidad del servicio, y que se trataba de una disponibilidad del contratista en las horas pactadas.

Que al personal de planta no le era posible realizar la prestación permanente del servicio por no contar con el personal suficiente para atender la demanda de los usuarios, razón por la cual se vincularon contratistas para cubrir la justificada necesidad hasta que se autorizara la modificación de planta, es decir de manera temporal.

El Ministerio Público no presentó concepto.

CONSIDERACIONES

Tesis de la parte demandante:

Sostiene que los actos administrativos demandados son nulos, toda vez que entre las partes existió una relación laboral y por tanto tiene derecho al reconocimiento y pago de todos los derechos laborales y prestacionales que se desprenden de dicha relación laboral, así mismo la nivelación

salarial y la devolución de los gastos provenientes de las pólizas suscritas para el cumplimiento de los contratos.

Tesis de la parte demandada:

La parte demandada afirma que entre las partes no existió relación laboral, pues no se dieron los elementos necesarios para la configuración de la relación laboral y que la vinculación contractual se generó por la necesidad de la prestación del servicio mientras se autorizaba la modificación de la planta de personal.

Problema jurídico:

Debe el Juzgado determinar si se demostraron los elementos de una relación laboral originada en los varios contratos de prestación de servicios, que celebró la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional con la demandante.

En caso afirmativo establecer si la accionante tiene derecho al reconocimiento y pago de las acreencias laborales que reclama, nivelación salarial y reintegro de los dineros de las pólizas suscritas.

ANÁLISIS JURÍDICO, FÁCTICO Y PROBATARIO

Sobre el tema del contrato realidad la Corporación de cierre de ésta jurisdicción ha señalado:

"En ese orden de ideas, la figura del contrato realidad, sostiene la jurisprudencia, se aplica cuando se constata 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 continuada propia de las relaciones laborales. De acuerdo con lo anterior, precisa esta Subsección que quien pretende la declaratoria de existencia de una relación laboral escondida bajo la modalidad de contratación por prestación de servicios, tiene el deber de demostrar, a través de los medios probatorios a su disposición, la configuración de los elementos esenciales del contrato de trabajo." CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "A", Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Bogotá D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 52001-23-33-000-2013-00084-01(1415-14).

Así mismo el Consejo de Estado en sentencia de unificación respecto al tema que se analiza, manifestó:

"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" CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER, Bogotá, D. C., veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16.

De acuerdo a la Ley 80 de 1993 en su artículo 32, se advierte que los contratos de prestación poseen en su esencia las siguientes características: (i) tienen como propósito desarrollar actividades relacionadas con el funcionamiento de la entidad; (ii) sólo 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.

Sin embargo, cuando se celebran contratos de prestación de servicios con el propósito de esconder una relación laboral, debe primar el principio de la realidad sobre las formas establecidos en el artículo 53 de la Constitución Política, debiéndose proteger el derecho al trabajo y las garantías laborales sin que importe la calificación o denominación del vínculo establecido formalmente.

Entonces para que se considere la existencia de una verdadera relación laboral es necesario que se demuestren los elementos esenciales de ésta, que son: (i) la prestación personal del servicio; (ii) que por dicha labor se reciba una remuneración o pago; (iii) que exista continuada subordinación de orden jurídico o dependencia respecto de la entidad y (iv) el carácter permanente del cargo ocupado.

Así las cosas, se pasará a analizar si en el presente caso se configuran los elementos del contrato realidad, a fin de verificar si la parte demandante logró demostrar la relación laboral que alega:

➤ **Permanencia y continuidad en el ejercicio de las actividades:**

Analizadas las pruebas se hallan los siguientes contratos:

No. CONTRATO	NOMBRE	TIEMPO	FOL.
PN-SECSA No. 65-7-20715-12 (23 de noviembre de 2012)	MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY	6 meses y 5 días	30-41 y 166-177

PN-SECSA No. 65-7-20169-13 (14 de junio de 2013)	MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY	11 meses y 14 días	42-53 y 178-189
PN-SECSA No. 65-7-20265-14 (06 de junio de 2014)	MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY	6 meses y 15 días	54-67 y 190-203
PN-SECSA No. 65-7-20156-15 (15 de abril de 2015)	MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY	7 meses	68-79 y 217-228
PN-SECSA No. 65-7-20541-15 (19 de noviembre de 2015)	MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY	7 meses y 10 días	80-97 y 204-216
PN-SECSA No. 65-7-20377-16 (11 de julio de 2016)	MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY	11 meses y 15 días	98-115 y 229-248
ADICIÓN PN-SECSA No. 65-7-20377-16	MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY	19 días	110
PRÓRROGA No. 65-7-20377-16	MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY	6 días	115

El objeto de los contratos en lo fundamental consistía en:

“Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión como ODONTOLOGA para lo cual el contratista se acoge a los honorarios, necesidades y cuadros de turno establecidos en la institución y donde la Seccional Sanidad Antioquia lo requiera.”

A folio 137-138 milita certificación emitida por el Jefe Seccional Sanidad Antioquia en la cual hizo el derrotero de los contratos de prestación de servicios suscritos por la señora MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY con la entidad demandada, señaló el horario de atención de pacientes en la Clínica Regional Valle de Aburrá y en los Dispensarios de Sanidad Policial, certificado ingresos y retenciones de los contratos celebrados con la demandante, certificado de salarios y certifica que en dicho periodo se encontraban de planta 4 cargos de odontólogos.

Los contratos anteriormente enunciados dan cuenta claramente de la permanencia y continuidad de las actividades desarrolladas por la señora MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY en la prestación de sus servicios profesionales de odontóloga, desde el 23 de noviembre del año 2012 hasta el año 2017, todos los años de manera ininterrumpida o interrumpiéndose por breves periodos de tiempo.

➤ **Subordinación y que la actividad desempeñada haya sido personal:**

Revisadas las pruebas obrantes en el expediente se hallan los siguientes contratos y documentos:

- Oficio No. S-2018-025497/SECSA – ARJUR – 1.10 del 8 de marzo de 2018 proferido por el Jefe Seccional Sanidad Antioquia (fl. 17-19).
- Oficio No. S-2018-033497/SECSA – ARJUR – 1.10 del 13 de abril de 2018 proferido por el Jefe Seccional Sanidad Antioquia (fl. 20).
- Constancia de la prestación de los servicios de la señora MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY como ODONTÓLOGA en la Clínica Regional Valle de Aburrá

mediante contratos de prestación de servicios, proferida por el Jefe Grupo Administrativo y Financiero de la Seccional Sanidad Antioquia de la Policía Nacional (fl. 28 y 165).

- Oficio No. S-2018-005487/SECSA – ARJUR – 1.10 Respuesta de derecho de petición por medio del cual se adjunta los contratos suscritos por la demandante con la entidad accionada (fl. 29).

- Respuesta a derecho de petición del 11 de diciembre de 2018 sobre el horario de atención de pacientes en la Clínica Regional Valle de Aburrá y en los Dispensarios de Sanidad Policial, certificado ingresos y retenciones de los contratos celebrados con la demandante, certificado de salarios y certifica que en dicho periodo se encontraban de planta 4 cargos de odontólogos (fls. 137-149).

En audiencia de pruebas celebrada el día 26 de febrero de 2020 (fl. 261) se recibió el testimonio de SANDRA MILENA CHICA y de ésta declaración se desprende efectivamente que la labor desempeñada por la demandante fue de carácter personal.

La declarante de profesión auxiliar de odontología manifestó en síntesis que conoce a la demandante, toda vez que trabajaron en la Policía, que conoce a la demandante hace unos 10 años, informó que prestó sus servicios en la entidad demandada hasta el 2014 y que empezó en el 2010, informó que la señora MARTHA LIA es odontóloga y que prestaba los servicios de odontología para todos los funcionarios de la Policía, en los consultorios de la Clínica de la Policía, que ella trabajaba de 11 de la mañana a 7 de la noche continuos de lunes a viernes, y los sábados hasta medio día 12 o 1 dependiendo de los pacientes, que ese horario era fijo, indicó que no podía prestar los servicios desde su casa ya que los materiales e insumos los suministraba la Policía Nacional y devengaba el salario como contraprestación al servicio, que era como 1.300.000 y que si no se presentaba a laborar era sancionada, su jefe directo era la doctora Carolina Saavedra y que tuvo conocimiento que hay odontólogos de planta que prestan la misma función.

Que hace muchos años la Policía Nacional viene contratando personal bajo la modalidad de prestación de servicios y que la labor es permanente, siempre prestaba los servicios en la Clínica, nunca desde otro lugar, ella entró en el 2012 como hasta el 2017.

Que actualmente la declarante tiene una demanda en contra de la Policía Nacional por hechos similares a los de la ahora demandante, no tiene conocimiento si la señora MARTHA LIA tenía un consultorio particular ni que trabajara en otra institución.

Así las cosas conforme a los documentos aportados analizados en conjunto con el testimonio de la señora SANDRA MILENA CHICA no queda más que concluir que la actividad prestada por la señora MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY era de carácter personal, pues debía asistir por sí misma en el horario establecido a prestar el servicio de odontología en la Clínica de Sanidad de la Policía Nacional, actividad encaminada al cumplimiento de uno de los objetivos misionales de la dependencia de Sanidad de la entidad pública demandada (fl. 274).

Además, el desarrollo de estas funciones no podía llevarse a cabo de otra forma que no fuera bajo la subordinación o dependencia del LÍDER

SERVICIO ODONTOLOGÍA y el testimonio recibido permite establecer que incluso la entidad demandada le suministraba los elementos o insumos para la ejecución de su labor.

➤ **Que como contraprestación a dicha labor personal se hubiere recibido una remuneración o pago.**

Se desprende de los contratos de prestación de servicio allegados, así como de la declaración recibida que la accionante recibía una remuneración mensual como se puede evidenciar en los contratos suscritos y que entre las partes se pactó una remuneración por la labor desempeñada, dineros que fueron pagados por mensualidades, luego queda demostrado que en desarrollo de los presuntos contratos de prestación de servicios también se manejó un pago periódico.

No son de recibo los argumentos planteados por la entidad demandada, sobre la no configuración de los elementos de la relación laboral, pues las pruebas relacionadas demuestran lo contrario, tan es así, que la misma entidad manifestó que acuden a esta figura jurídica mientras se autoriza la modificación de planta (fl. 274) y a folio 138 la entidad informó que existen 4 cargos de odontólogos de planta dentro de la institución.

Por las razones expuestas el Juzgado acogerá parcialmente las pretensiones de la demanda anulando el acto administrativo acusado y declarará la existencia de una relación laboral entre LA NACIÓN-MINDEFENSA-POLICIA NACIONAL y la demandante, en vigencia de los contratos de prestación de servicios que no se hallen afectados por prescripción y como consecuencia se ordenará a la entidad demandada, reconocer las prestaciones sociales que corresponden a la actividad laboral desarrollada, todo porque en verdad el acto demandado transgrede de manera especial el art. 53 de la C.N. y la normatividad que regula las prestaciones sociales de los empleados estatales.

Sobre los aportes pensionales la entidad accionada deberá reconocer la parte que dejó de trasladar a las entidades de seguridad social a las que cotizaba la demandante.

Así mismo, la entidad demandada deberá tomar como ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante, los honorarios pactados, mes a mes y si existiere diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, deberá igualmente la entidad demandada, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, por lo que la actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora.

Al liquidar las sumas dinerarias en favor o en contra de la demandante, la parte demandada deberá ajustar los valores, mes por mes, en los términos del artículo 187 del CPACA, utilizando la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \underline{\text{Índice final}}$$

Índice inicial

Nivelación salarial, intereses a las cesantías, reintegro por pólizas y retenciones en la Fuente

Las pretensiones relacionadas con estos puntos serán denegadas, toda vez que sí bien se declarará la existencia de una relación laboral, así como los derechos económicos laborales que a ella corresponden, no así se está otorgando a la demandante la condición de empleada pública toda vez que esa condición comporta la existencia de un nombramiento y posesión.

En lo que atañe al reconocimiento de intereses a las cesantías tampoco se accederá como quiera que la sentencia para este caso es constitutiva de derechos y por tanto es a partir de su ejecutoria que se torna obligatoria para la entidad demandada.

En lo que tiene que ver con el valor de las pólizas de seguros que reclama la demandante, no hay elementos probatorios que permitan verificar la existencia y cuantía de las pólizas y por tanto esta pretensión también deberá ser denegada.

En lo que se refiere a la retención en la fuente, cabe precisar que dicha retención se efectúa a favor de la DIAN como un valor a tener en cuenta en la declaración de renta, en consecuencia no sería la entidad accionada la depositaria del dinero pagado por la demandante a título de retención y por tanto no se accederá al reintegro de lo pagado por retención en la fuente.

Cabe agregar que la parte actora no demostró que prestó sus servicios a la entidad en idénticas circunstancias del personal de planta y que la remuneración pagada a este personal haya sido superior a la que a ella le reconocieron como honorarios, razón de más para que no se ordene la nivelación salarial pretendida.

Reintegro de aportes a la seguridad social:

En lo que se refiere a los aportes a la seguridad social debe precisarse que la entidad demandada está en la obligación de cotizar al fondo de pensiones que corresponda, lo que le compete como empleador, teniendo como ingreso base de cotización, los honorarios pactados en cada uno de los contratos, sin lugar a ninguna clase de prescripción toda vez que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado los aportes a la seguridad social no prescriben y en consecuencia el tiempo laborado por la demandante bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios se debe computar para efectos pensionales en su totalidad.

Prescripción

En cuanto a la excepción de prescripción, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en sentencia del veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015), en la que concluyó que *"quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía*

*de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro **del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual**" (Destacado por fuera del texto original).*

Igualmente en otro pronunciamiento estableció:

CONTRATO REALIDAD / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUCESIVOS / CONTRATO REALIDAD SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD - Valoración judicial / PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS DERIVADOS DEL CONTRATO REALIDAD – Conteo del término

Ha considerado la jurisprudencia para algunos casos que, en los eventos donde se presentan interrupciones contractuales en virtud del cual, queda cesante el contratista, habrá lugar al reconocimiento de las prestaciones sociales sin solución de continuidad siempre y cuando entre la terminación de una orden de servicio y el inicio de la siguiente haya trascurrido un término razonable, sin definir de manera concreta límite temporal alguno. En otra decisión, se estimó que la interrupción presentada no podía ser superior a 15 días. Por su parte, en la sentencia de unificación, sobre el particular se indicó que «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. Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios» CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00062-01(1736-15).

De acuerdo con la certificación emitida por la entidad demandada (fol. 28) la demandante trabajó bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en los siguientes periodos:

HACE CONSTAR:

Que la señora MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY, identificada con Cédula de Ciudadanía Numero 1.037.583.266 Envigado Antioquia, prestó sus servicios como ODONTOLOGA, en la Clínica Regional Valle de Aburra, mediante contrato de prestación de servicios, contando con unos honorarios mes vencido de \$1.588.529,00.

Ha contratado con la institución en las siguientes fechas:

Contrato No. 65-7-20715-12	fecha inicio 26/11/2012	fecha final 31/05/2013
Contrato No. 65-7-20169-13	fecha inicio 17/06/2013	fecha final 30/05/2014
Contrato No. 65-7-20265-14	fecha inicio 16/06/2014	fecha final 31/03/2015
Contrato No. 65-7-20156-15	fecha inicio 17/04/2015	fecha final 16/11/2015
Contrato No. 65-7-20541-15	fecha inicio 21/11/2015	fecha final 30/06/2016
Contrato No. 65-7-20377-16	fecha inicio 16/07/2016	fecha final 06/08/2017

Se expide a solicitud del interesado en Envigado, a los diecisiete (17) días del mes de enero de dos mil dieciocho (2018). VALIDO POR 30 DIAS.

Atentamente,



La parte actora no aportó la solicitud mediante la cual realizó la reclamación de reconocimiento de las prestaciones sociales, sin embargo el acto demandado tiene fecha 8 de marzo de 2018 (fol. 17.), por tanto esta será la fecha que se tendrá en cuenta para analizar la prescripción.

De acuerdo con esta certificación los derechos derivados de los contratos finalizados antes del 8 de marzo de 2015 se hallan prescritos.

Dicho de otra manera los derechos derivados de los siguientes contratos

Contrato No. 65-7-20715-12	fecha inicio 26/11/2012	fecha final 31/05/2013
Contrato No. 65-7-20169-13	fecha inicio 17/06/2013	fecha final 30/05/2014

Se hallan prescritas, EXCEPTO en lo que atañe a los aportes a seguridad social

Lo anterior teniendo en cuenta lo dispuesto por el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación en la que se indicó que la prescripción extintiva no se aplica frente a los aportes para la pensión, en efecto señaló:

“Pese a lo expuesto, la Sala aclara que la prescripción extintiva no es dable aplicar frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales... (...)... vii) El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.” CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Consejero ponente: CARMELO

PERDOMO CUÉTER Bogotá, D. C., veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.

Así las cosas, se concederán las pretensiones en cuanto al reconocimiento y pago de prestaciones sociales comunes u ordinarias de **carácter legal** derivadas de los contratos finalizados después del 8 de marzo de 2015, tomando como base los honorarios contractuales derivados de los contratos de prestación de servicios correspondientes a los periodos laborados, no así respecto de los demás contratos por haber operado respecto de ellos la prescripción extintiva

No obstante y en lo que atañe al pago de los aportes a la seguridad social, la entidad accionada debe reconocer lo que le compete por todos los periodos laborados en el tiempo comprendido entre el 26 de noviembre 2012 y la finalización del contrato PN-SECSA No. 65-7-20377-16, toda vez que como lo dijo el Consejo de Estado en sentencia de unificación, los aportes al sistema de seguridad social inciden en el derecho pensional, el cual es imprescriptible.

Las sumas que se ordenarán reconocer en esta providencia, deberán ser ajustadas mes a mes, utilizando la fórmula:

$$R = Rh \quad x \quad \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

Costas

En materia de costas, el Consejo de Estado no tiene una posición unificada, toda vez que verificados algunos radicados de las diferentes secciones de procesos adelantados en vigencia del CPACA se encuentran distintas posturas, veamos:

La Sección Primera sostiene que la condena en costas es objetiva y su imposición está sujeta a que se acredite su existencia, utilidad y que corresponda a actuaciones autorizadas por la ley, para el caso consultar los radicados 11001-03-15-000-2019-03750-00 del 19 de septiembre de 2019, 2001-23-39-003-2014-0029401 del 15 de agosto de 2019 y 05001-23-33-000-2014-00750-00 del 1 de agosto de 2019

En la Sección Segunda, algunos Magistrados sostienen que las costas se deben imponer con criterio objetivo – valorativo, es decir, objetivo porque en toda sentencia se debe disponer sobre costas, bien sea para condenar total o parcialmente o bien para abstenerse; y valorativo porque se requiere que se revise si se causaron y en la medida de su comprobación. Consultar las sentencias 11001-03-15-000-2019-02674-00 del 15 de agosto de 2019; 19001-23-33-000-2014-00406-01 del 31 de julio de 2019; 41001-23-33-000-2015-00741-01 del 7 de febrero de 2019.

Otros Magistrados sostienen que las costas se deben imponer con criterio subjetivo porque impone al Juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, además de que aparezcan causadas y comprobadas, descartando una apreciación que simplemente

consulte quien resulte vencido. En este sentido se puede consultar los radicados 68001-23-33-000-2015-00892-01 del 29 de agosto de 2019; 05001-23-33-000-2013-01339-01 del 29 de marzo de 2019; 44001-23-33-000-2014-00070-01 del 6 de diciembre de 2018.

La Sección Tercera aplica el criterio objetivo sin lugar a consideraciones distintas al mero hecho de haber sido vencido en juicio, al respecto se pueden consultar los radicados 25000-23-36-000-2016-00416-01 del 3 de octubre de 2019; 25000-23-36-000-2018-00459-01 del 30 de septiembre de 2019; 85001-23-33-000-2016-00064-02 del 19 de septiembre de 2019.

La Sección Cuarta al igual que la Sección Primera aplica el criterio objetivo y señala que habrá condena en costas siempre y cuando aparezcan causadas y comprobadas, incluidas las agencias en derecho. Al respecto se pueden examinar los radicados 25000-23-37-000-2015-00429-01 del 25 de septiembre de 2019; 08001-23-33-000-2014-00551-01 del 25 de septiembre de 2019.

En consecuencia, frente a las diversas posturas, el Juzgado se abstendrá de condenar en costas en el presente proceso, teniendo en cuenta que no hay gastos comprobados.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en los oficios No. S-2018-025497/SECSA-ARJUR-1.10 del 08 de marzo de 2018 y No. S-2018-033497/SECSA-ARJUR-1.10 del 13 de abril de 2018 proferidos por la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho se **ORDENA** a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL reconocer a la demandante MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY, las prestaciones sociales comunes u ordinarias de origen legal a las cuales tiene derecho, tomando como base los honorarios contractuales derivados de los siguientes contratos de prestación de servicios:

Contrato No. 65-7-20265-14	fecha inicio 16/06/2014	fecha final 31/03/2015
Contrato No. 65-7-20156-15	fecha inicio 17/04/2015	fecha final 16/11/2015
Contrato No. 65-7-20541-15	fecha inicio 21/11/2015	fecha final 30/06/2016
Contrato No. 65-7-20377-16	fecha inicio 16/07/2016	fecha final 06/08/2017

TERCERO: Se declara la prescripción respecto de las prestaciones sociales ocasionadas en virtud de los contratos finalizados antes del 08 de marzo de 2015.

CUARTO: A título de restablecimiento del derecho se ordena a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL cotizar al fondo de pensiones que corresponda, lo que le compete como empleador, teniendo

como ingreso base de cotización, los honorarios pactados en la **totalidad** de los contratos de prestación de servicios celebrados con la demandante.

Para lo anterior la parte actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora, el cual podrá ser descontado de la suma a pagar.

QUINTO: Declarar que el tiempo laborado por la señora MARTHA LIA CASTAÑO ECHEVERRY para la NACION-MINDEFENSA - POLICIA NACIONAL, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios entre el 26 de noviembre de 2012 hasta el 6 de agosto de 2017, salvo sus interrupciones, se debe computar para efectos pensionales.

SEXTO: Todas las sumas serán ajustadas conforme quedó establecido en la parte motiva de la presente providencia.

SEPTIMO: Se niegan las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO: Sin condena en costas.

NOVENO: Désele cumplimiento a esta sentencia en los términos establecidos en el art. 192 del CPACA.

DÉCIMO: En firme la sentencia, por secretaría procédase a su comunicación de conformidad con el art. 203, inciso 3 del CPACA.

UNDÉCIMO: La presente sentencia se notificará a las partes tal y como lo dispone en art. 203 del CPACA.

NOTIFÍQUESE

Firmado Por:

**EUGENIA RAMOS MAYORGA
JUEZ**

**JUEZ - JUZGADO 011 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE
MEDELLIN-ANTIOQUIA**

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:

**1c7ce64c7e6186d7b53dc5f0baee10cc5a35cbd489406c212ac65c
8be45e151b**

Documento generado en 13/04/2021 01:31:42 PM

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