



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO : 11001-3335-012-2018-530-00
DEMANDANTE: ANGELICA MARIA TORRES GALINDO
DEMANDADO: SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.

**AUDIENCIA ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO
ART. 182 LEY 1437 DE 2011
ACTA N° 406 - 2020**

En Bogotá D.C. a los veinticinco (25) días del mes de noviembre de dos mil veinte (2020) siendo las ocho y treinta (8:30 a.m.), fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su Secretaria ad hoc, constituyó audiencia pública virtual en la plataforma Microsoft Teams, con la asistencia de los siguientes:

INTERVINIENTES

La parte demandante: **JORGE IVAN GONZALEZ LIZARAZO**, apoderado de la parte demandante, sustituye poder a la abogada **ANA MANOELLA MARIA CORONADO TOVAR** identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.016.040.201 y T.P. 315.391 del C.S. de la J., el Despacho le reconoce personería jurídica.

La parte demandada: El gerente de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E. confiere poder al abogado **NICOLAS RAMIRO VARGAS ARGUELLO** identificado con cedula de ciudadanía No. 1110262268 y T.P. No. 247.803 del C.S. de la J., el Despacho le reconoce personería jurídica.

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

1. Saneamiento del proceso
2. Alegaciones
3. Fallo

I. SANEAMIENTO DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 180 numeral 5º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se procede a evacuar la etapa de **saneamiento del proceso**, para tal efecto se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento.

Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que saneen y el Despacho tampoco evidencia causal que invalide lo actuado, se da por agotada esta etapa.

Decisión notificada en estrados

2. ALEGACIONES FINALES

Apoderado del demandante:

Apoderado de la entidad:

Las alegaciones quedan registradas en la videograbación de la audiencia

3. FALLO

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde determinar si de los contratos suscritos entre **ANGELICA MARIA TORRES GALINDO** y la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIO DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E**, y de las pruebas recaudadas en el proceso se pueden establecer los elementos necesarios para declarar la existencia de una relación laboral.

3.1. De la desnaturalización del contrato de prestación de servicios

Mediante la sentencia C-154 de 1997, la Corte Constitucional señaló la constitucionalidad del contrato de prestación de servicios siempre que no sea utilizado para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente, pues de demostrarse lo anterior, se desnaturalizaría el contrato estatal y se haría procedente el reconocimiento de las prestaciones sociales, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades.

En efecto, el contrato de prestación de servicios y la relación laboral son modalidades de vinculación diferentes. Por una parte, el contrato de prestación de servicios tiene como propósito desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, cuando aquellas no puedan ser asumidas por el personal de planta de éstas o requieran conocimientos especializados. La jurisprudencia del Consejo de Estado¹ ha precisado que dentro de las características principales de este contrato, se encuentra “la prohibición del elemento de subordinación continuada del contratista, en tanto que este debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual², y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes³”.

Por otra parte, la relación laboral debe cumplir con los siguientes elementos:

1. Prestación personal del servicio.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

² Cita de cita: Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia del 25 de agosto de 2016. Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001233300020130026001(0088-15) CE-SUJ2-005-16. Lucinda María Cordero Causil contra el Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba)

³ Cita de cita: Ver sentencia C-614 de 2009.

2. Remuneración como contraprestación de la labor realizada.
3. Existencia de subordinación o dependencia.

Los dos primeros, son comunes tanto a los contratos de prestación de servicio como a las relaciones laborales, de manera que es el tercer elemento el que permite definir el carácter contractual o laboral de la vinculación y, de encontrarse acreditado, desnaturalizar el contrato de prestación de servicios.

En lo que atañe al elemento de subordinación, el Consejo de Estado ha afirmado que es preciso diferenciar entre el concepto de coordinación propio de los contratos de prestación de servicios y el concepto de subordinación, propio de una relación laboral, pues:

“[E]ntre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación”⁴ (Negrilla fuera de texto).

Comoquiera que el cumplimiento de un horario, instrucciones y la obligación de realizar informes sobre los resultados de una labor, puede aplicarse a un contrato de prestación de servicios en virtud del principio de coordinación, se deberá acudir a otros criterios diferenciadores a fin de desentrañar la existencia de una verdadera relación laboral, para lo cual la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de unificación precisó:

“(i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral”⁵ (subrayado y negrilla fuera de texto).

En este sentido, la Corte Constitucional sentó los siguientes criterios para determinar la existencia de una función de carácter permanente, que permita diferenciar el contrato estatal de la relación laboral, en los siguientes términos:

“Esta Corte ha sostenido que la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren (i) al criterio funcional, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)”; (ii) al criterio de igualdad, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”; (iii) al criterio temporal o de habitualidad, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”; (iv) al criterio de excepcionalidad, [los contratos por prestación de servicios procederán sólo] si “la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta”; y (v) al criterio de continuidad, si “la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección “B” Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D.C., 31 de mayo de 2016.

⁵ 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: 23001-23-000-2013-00260-01 (0088-2015).

desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral⁶ (Resaltado y negrilla fuera de texto).

3.2. Del caso concreto

El Despacho procede a relacionar los hechos probados, de acuerdo con las pruebas aportadas y practicadas en el proceso.

Prueba Documental

1. La señora **ANGELICA MARIA TORRES GALINDO** estuvo vinculada con la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.**, entre los años 2016 al 2018, (ff. 14-35) mediante los siguientes contratos de prestación de servicios:

CONTRATO	DURACIÓN	INICIO	FINAL	VALOR MENSUAL	CARGO
1471-2016	UN MES	16/03/2016	15/04/2016	1200000	ASISTENTE II Área de consulta externa
1512-2016	UN MES	1/05/2016	31/05/2016	1200000	ASISTENTE II Área de consulta externa
ADICION 1512-2016	DOS MESES	1/06/2016	31/07/2016	1200000	ASISTENTE II
SUSPENSION Y REINICIO DEL CONTRATO 1512-2016	SUSPENSION 20 DIAS	21/07/2016	10-8-2016	N/A	ASISTENTE II
SUSPENSION Y REINICIO DEL CONTRATO 1512-2016	SUSPENSION UN MES POR INCAPACIDAD MEDICA	16/08/2016	15/09/2016	N/A	ASISTENTE II
SUSPENSION Y REINICIO DEL CONTRATO 1512-2016	SUSPENSION POR CINCO DIAS	15/09/2016	20/09/2016		
ADICION 1512-2016	UN MES Y 11 DIAS	20/09/2016	31/10/2016	1200000	ASISTENTE II
ADICION 1512-2016	UN MES	01/11/2016	30/11/2016	1200000	ASISTENTE II
4538-2017	UN MES Y 14 DIAS	18/05/2017	30/06/2017	1760000	ASISTENTE II dentro de los diferentes procesos y procedimientos de la subred, de acuerdo a las necesidades
1023-2017	UN MES	1/07/2017	31/07/2017	1200000	ASISTENTE II área oficina asesora para la participación social y atención al ciudadano

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-171 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

3679-2017	UN MES	1/08/2017	31/08/2017	1200000	AUXILIAR ADMINISTRATIVO Área de participación comunitaria y servicio al ciudadano
ADICION 3679-2017	QUINCE DIAS	16/11/2017	30/11/2017	600000	AUXILIAR ADMINISTRATIVO
ADICION 3679-2017	UN MES	1/12/2017	31/12/2017	1200000	AUXILIAR ADMINISTRATIVO

2. *La justificación para la realización de todos los contratos aportados en el expediente administrativo fue la siguiente: “Que el área de Talento Humano certifica la ausencia y/o insuficiencia de personal en la planta de la ESE para el cumplimiento de procesos, subprocesos, proyectos y actividades establecidas en la institución”*
3. *De las obligaciones específicas de los contratos 1522-2016; 4538 de 2017; SO- 1023 de 2017 y SO – 3679 de 2017 se resaltan las siguientes: asignar citas de consulta externa a través de los distintos aplicativos; ejecutar la comprobación de los derechos de los usuarios de las diferentes bases de datos; capturar demandas de los usuarios por insatisfacción en las aplicaciones web; verificar los fallos de tutela para dar cumplimiento a la asignación de citas médicas; aplicar los procedimientos de la optimización de los servicios de Call Center; asistir a capacitaciones y reuniones programadas; entregar oportunamente informes en los formatos designados; cumplir con los direccionamientos del Sistema de Gestión de Calidad; respetar los derechos del paciente cumplir con el código de ética y todas las disposiciones para el personal del área de la salud; portar el carnet de la institución; responder oportunamente las quejas, reclamos y sugerencias que sean de su conocimiento; dar aviso de los obstáculos o riesgos que se puedan presentar en el desarrollo de las actividades; dar cumplimiento en la ejecución del Plan Operativo del área de atención al usuario con los indicadores de rendimiento; cumplir con las normas de bioseguridad según los procedimientos establecidos por la institución; asistir a todas las actividades de inducción reinducción y capacitaciones organizadas por la Institución; dar cumplimiento a los lineamientos establecidos por la institución; cumplir con las responsabilidades definidas en el PIGA; salvaguardar los equipos y elementos puestos a disposición para el desarrollo de su objeto contractual.*
4. *El 21 de julio de 2016 la demandante solicitó a la SUBRED, suspensión del contrato No. 1512-2016 por un término de 20 días, con ocasión de la incapacidad médica producto de su condición hipertensiva embarazo de alto riesgo. (fl. 37)*
5. *El 19 de septiembre de 2016, la demandante radicó ante la SUBRED, su inconformidad por no dársele trámite a su reintegro posterior a la suspensión de contrato. (fl 38).*
6. *Se reporta incapacidad por maternidad de 65 y 98 días, contados a partir del 10 de noviembre de 2016. (ff.39 – 68)*
7. *Allega copia de las incapacidades médicas una por 65 días a partir del 10 de noviembre de 2016 y otra por 98 días a partir de la misma fecha como consecuencia del parto de su menor hijo; acompaña estas incapacidades con un resumen de la*

historia clínica que da cuenta de la salud de la demandante pre y post parto, así como la de su menor. (fl.39 – 68)

8. La señora **ANGELICA MARIA TORRES GALINDO**, presentó derecho de petición ante la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.**, el día 13 de junio de 2018, bajo el radicado No. 26710 solicitando el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y la existencia de una relación laboral (ff. 3-6)
9. La jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.**, dio respuesta a la petición, negando la pretensión de reconocimiento de relación laboral y la obligación de pago a la señora ANGELICA MARIA TORRES GALINDO, mediante oficio 289 de 2018 No. 28030 del 21 de junio de 2018 (fl.7).

3.2.1 Análisis de la relación existente

Procede el Despacho a analizar el material probatorio allegado con el fin de determinar si se demostraron los elementos propios de una relación laboral en el desarrollo de los contratos suscritos entre la accionante y la **SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.**

DE LO PROBADO CON FUNDAMENTO EN LOS CONTRATOS

Al realizar el estudio de los diferentes contratos allegados al expediente, el Despacho arriba a las siguientes conclusiones:

La señora ANGELICA MARIA TORRES GALINDO estuvo vinculada con la entidad aquí accionada, prestando sus servicios entre el 16 de marzo de 2016 hasta el 31 de diciembre del 2017.

De la documental se tiene que los pagos realizados a la accionante se efectuaban mes vencido, una vez se diera cumplimiento al pago de aportes parafiscales y a la presentación del informe de gestión.

En cuanto a la justificación de la contratación esta se realizó en los siguientes términos ““Que el área de Talento Humano certifica la ausencia y/o insuficiencia de personal en la planta de la ESE para el cumplimiento de procesos, subprocesos, proyectos y actividades establecidas en la institución””.

Según los contratos allegados al expediente, la señora Angelica María debía cumplir actividades de apoyo a la gestión en calidad de asistente administrativo. Pese a que la actora no realizó un señalamiento del cargo con el cual considerara se podrían homologar las actividades para las que fue contratada, el Despacho al revisar el manual de funciones de la planta de personal encontró que el de mayor afinidad con las actividades contratadas era el cargo de Auxiliar Administrativos⁷ Código 407 grado 05. Sin embargo, conforme a los contratos celebrados, la señora ANGELICA TORRES GALINDO estuvo vinculada por periodos cortos en distintas áreas, bajo diferentes objetos contractuales. Esta característica obliga a inferir que la contratación no se hizo para el cumplimiento de funciones permanentes, sino que efectivamente se dio para apoyo a la gestión.

7

<https://www.subredsuroccidente.gov.co/sites/default/files/institucional/ACUERDO%2017%20MANUAL%20DE%20FUNCIONES%20abril%202017.pdf> (p.364)

En consecuencia, es dable concluir que la contratación de prestación de servicios se ajustó a las previsiones del ordinal 3° del artículo 32 de la Ley 80, en cuanto autoriza la celebración de contratos para ejecutar actividades relacionadas con el funcionamiento de la entidad, cuando no exista suficiente personal y las funciones contratadas no sean permanentes. Al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

“resultaría imposible admitir o entender cualquier objeto referido al “apoyo a la gestión” que no se enmarque en las exigencias de esa disposición legal enunciada, que por lo demás, sobra advertirlo, constituye un componente básico de la sistemática de la contratación estatal colombiana. Se reitera, entonces, por parte de la Sala que la motivación para la suscripción de este tipo específico de contrato dependerá de la motivación que surja en torno a las necesidades que la Administración Pública encuentra pertinente satisfacer, de conformidad con la planeación efectuada por la Entidad.”

De otra parte, en la ejecución de los contratos se observa que se presentaron varias interrupciones, dos de ellas motivadas por razones de salud y otra sin justificación alguna. Así se evidencia en el expediente del contrato 1512 de 2016, suspendido y reanudado en tres oportunidades. Al respecto el Despacho debe señalar que las cesiones o suspensiones de contratos, aunque no se encuentran reguladas por la Ley 80 de 1993, por remisión expresa de los artículos 13, 32 y 40 se rigen por las normas del código de comercio. De manera que la figura de la suspensión de contratos no es propia de una relación laboral sino contractual y por lo tanto ratifica la autonomía del contratista.

No obstante, las anteriores conclusiones, en este tipo de litigio lo fundamental es demostrar cómo fue el desarrollo de la actividad contratada. Justamente la denominación acogida por la jurisprudencia de “contrato realidad” impone a quien lo plantea la obligación de demostrar la realidad sobre las formalidades.

En el presente proceso no se aportó ninguna prueba que permitiera desvirtuar la relación contractual. Esto es, la sujeción a órdenes ajenas a las obligaciones pactadas contractualmente, correctivos disciplinarios, imposición de reglamentos entre otras.

Por lo anterior y con fundamento en el material probatorio aportado no es posible para esta censora predicar la existencia de una relación laboral entre la señora Angelica María Torres Galindo y la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E. No se demostró la subordinación y los contratos se realizaron con el fin de apoyar la gestión administrativa de la entidad.

3.3. Condena en costas

Se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado⁸

⁸ Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)

El Despacho se abstendrá de condenar en costas, debido a la capacidad económica de la demandante, en aras de no desincentivar el acceso a la administración de justicia.

Se dispone destinar el remanente de lo consignado para gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para su funcionamiento⁹.

*En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA**, administrando Justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley.*

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda conforme a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: No condenar en costas a la parte demandante.

TERCERO: DESTINAR el remanente de lo consignado para gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: EJECUTORIADA esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

SE DEJA CONSTANCIA QUE LA APODERADA INTERPONE RECURSO DE APELACIÓN:

PARTE DEMANDANTE: *Interpone recurso, el cual sustentara en el término de ley.*

La Señora Juez reitera a las partes la posibilidad de interponer recurso de apelación, modificar o adicionarlo por escrito dentro del término de legal.


YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ

⁹ Artículo 8° del Acuerdo 2552 de 2004 "Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa",

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Adriana B.', is centered on the page. The signature is written in a cursive style with a large initial 'A' and a smaller 'B.' at the end.

ADRIANA ANDREA ALBARRACÍN BOHÓRQUEZ
SECRETARIA AD HOC