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

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

Bogotá D.C., diez (10) de mayo de dos mil veintidós (2022)

PROCESO:	**11001-33-35-025-2021-00115-00**
DEMANDANTE:	**YARLEIDI MOSQUERA MOSQUERA**
DEMANDADO:	**SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E.**
MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

De conformidad con lo previsto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por **Yarleidi Mosquera Mosquera** contra la **Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. [**en adelante la **Subred]**.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

La señora **Yarleidy Mosquera Mosquera** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del **Oficio núm. 2431 de 6 de enero de 2021**, mediante el cual la **Subred** le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron **entre el 10 de mayo de 2011 y el 3 de enero de 2020**, como producto de una relación laboral subordinada presuntamente oculta bajo la celebración de contratos de prestación de servicios.

A título de restablecimiento del derecho solicitó se declare que entre ella y la **Subred** existió una relación laboral de derecho público durante los servicios que prestó como profesional **entre el 10 de mayo de 2011 y el 3 de enero de 2020**, y se condene a dicha entidad al pago de los correspondientes emolumentos salariales y prestaciones a que tiene derecho un ingeniero ambiental y sanitario de la planta de personal de la entidad.

Asimismo, deprecó se ordene el reembolso de los dineros sufragados por concepto de aportes a los sistemas de seguridad social en pensiones, salud, riesgos profesionales y caja de compensación familiar, tanto como una indemnización por despido injusto.

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

1.2. Fundamentos fácticos.

La demandante manifiesta que prestó sus servicios como ingeniera ambiental y sanitaria para el **Hospital Centro Oriente II Nivel** y la **Subred** entre el 10 de mayo de 2011 y el 3 de enero de 2020, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios.

Asevera que los contratos celebrados fueron sucesivos, habituales y sin interrupción, el cargo asumido tiene vocación de permanencia y las funciones confiadas estaban encaminadas al desarrollo directo de la misión de la entidad. Asimismo, aduce que cumplía horario impuesto por la institución, debía portar el carné de la institución de manera obligatoria, no contaba con autonomía en el desarrollo de sus funciones y efectuó las actividades contractuales bajo continua subordinación y dependencia, sin posibilidad de delegarlas.

Finalmente, manifiesta que tenía compañeros de trabajo que hacían parte de la planta de personal de la entidad y cumplían las mismas funciones, y resalta que aceptó las condiciones de los contratos en contra de su voluntad, con el único fin de conservar su trabajo.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículos 1, 2, 4, 6, 13, 14, 25, 29, 48, 53, 58, 121, 122, 123, 125, 126, 209. 277 y 351.1.
Legales y reglamentarios: Decreto 3074 de 1968, Decreto 3135 de 1968: artículo 8, Decreto 1848 de 1968: artículo 51, Decreto 1045 de 1968: artículo 25, Decreto 01 de 1984, Decreto 1335 de 1990, Ley 4 de 1992, Ley 332 de 1996, Ley 1437 de 2011, Ley 1564 de 2012, Ley 100 de 1993: artículos 15, 17, 18, 20, 22, 23, 128, 157, 161, 195 y

204; Ley 244 de 1995, Ley 443 de 1998, Ley 909 de 2004, Ley 80 de 1993: artículo 32, Ley 50 de 1990: artículo 99, Ley 4° de 1990: artículo 8°, Decreto 1250 de 1970: artículos 5° y 71, Decreto 2400 de 1968: artículos 26, 40, 46 y 61, Decreto 1950 de 1973: artículos 108, 180, 215, 240, 241 y 242, Decreto 1919 de 2002: artículo 2°, y Código Sustantivo del Trabajo: artículos 23 y 24.

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

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

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

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La **Subred** contestó la demanda de manera extemporánea [008].

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante [026[1]]: asegura que se encuentran reunidos los elementos esenciales de toda relación de trabajo subordinada. Aduce que las pruebas allegadas son demostrativas de la subordinación bajo la cual la demandante prestaba sus servicios. Ratifica los argumentos contenidos en el libelo introductor. Solicita aplicación del principio de realidad contenido en el artículo 53 de la Constitución Política.

[1] Alegatos en audiencia. Consulta en el siguiente link: https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/426c23e7-4b64-4ff0-937e-d7c83dbdfa97?vcpubtoken=32b09acd-d7f6-4f11-aeb0-363dd090fab2 .

3.2. Subred [026[2]]: argumenta que nunca existió subordinación en el desarrollo de los contratos de prestación de servicios, sino una relación de coordinación entre las partes. Señala que el contrato tiene como marco el Plan de Intervención Colectiva PIC, promovido por la Secretaría de Salud de Bogotá.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda

4.2. Problema jurídico.

El litigio consiste en establecer si hay lugar a la declaratoria de existencia de una relación laboral de derecho público subordinada entre la **Subred** y la señora **Yarleidy Mosquera Mosquera**, quien se desempeñó como **ingeniera ambiental y sanitaria**, y, si en consecuencia, le asiste derecho al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales y demás emolumentos a que haya lugar, que pudieron causarse durante su relación contractual con la demandada, que afirma, sucedió entre el 10 de mayo de 2011 y el 3 de enero de 2020.

4.3. Normativa aplicable. Configuración de relaciones de trabajo subordinadas con el Estado suscitadas en el marco de la ejecución de contratos administrativos de prestación de servicios - Principio de primacía de realidad sobre las formalidades: efectos y prerrogativas.

El tema de derecho que ocupa el particular refiere a la interpretación y aplicación de las condiciones legales previstas en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, el artículo 53 de la Constitución Política, y la jurisprudencia aplicable a casos en los cuales se suplica la aplicación del principio de realidad característico de las relaciones laborales subordinadas.

---

[2] Ibídem.

Sea lo primero advertir que, la tipología de contratación estatal de prestación de servicios personales se encuentra regulada por el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, forma jurídica de vinculación de personas naturales con la administración que está dirigida a "*desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad"*, y se caracterizan porque "*sólo podrán celebrarse* […] *cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados", "no generan relación laboral ni prestaciones sociales",* y porque *"se celebrarán por el término estrictamente indispensable".*

La norma en cita fue examinada por la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, oportunidad en la que determinó, entre otros aspectos, las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo; enseñó 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"*; y concluyó que *"el elemento de **subordinación o dependencia** es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente".*

Posteriormente, ese Alto Tribunal[3] determinó los criterios que permiten establecer o diferenciar lo que constituye una actividad permanente, al precisar que *"*[…] *la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal",* momento en el que, a propósito del esclarecimiento del criterio de permanencia, indicó que *"la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren [i] **al criterio funcional**, que hace alusión a "la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública [artículo 121 de la Constitución]"; **[ii] al criterio de igualdad**, esto es, cuando "las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral"; **[iii] al criterio temporal o de habitualidad**, si "las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual"; **[iv] al criterio de excepcionalidad**, si "la tarea acordada corresponde a "actividades nuevas" y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta";*

[3] Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente No. D-8666, Sentencia C-171 del 7 de marzo de 2012, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

*y **[v] al criterio de continuidad**, si "la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral"*.

En consonancia con lo anterior, el Consejo de Estado ha proferido sendas sentencias de unificación jurisprudencial, como la CE-SUJ2-005-16[4], en la cual coligió 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 el mismo sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo profirió la sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021[5], en la que identificó algunos criterios para desentrañar el suceso o no de subordinación en el ámbito de las contrataciones estatales, tales como lugar de trabajo, horario de labores, dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, y la comprobada identidad funcional con empleados de la planta de personal, y señaló que *"el ordenamiento jurídico nacional proscribe la simulación del contrato estatal de prestación de servicios para evadir el pago de prestaciones sociales y otras garantías propias de la relación laboral ocultada, en tanto dicha práctica no solo es contraria a la Constitución y a la ley, sino que conduce, irremediablemente, a la precarización de las condiciones socioeconómicas mínimas para la supervivencia digna de los trabajadores"*.

De lo anterior resulta claro que si bien el ordenamiento legal permite celebrar contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión de las entidades públicas, esta modalidad de contratación no fue instituida para encubrir relaciones laborales subordinadas, pues de ser así surgen, en forma inmediata, los derechos para el contratista de acceder al reconocimiento y pago de los derechos y prerrogativas propios de una relación laboral, especialmente en aquellos casos en los cuales se trata de atender actividades consustanciales al giro ordinario u objeto misional del ente contratante, esto es: para suplir necesidades administrativas permanentes, necesarias e indispensables para la consecución de sus fines.

Luego entonces, para efectos de demostrar la relación laboral subordinada entre dos sujetos, se requiere que la parte interesada demuestre los elementos esenciales de la misma, esto es, que la actividad haya sido **prestada de manera personal**, es decir, por

---

[4] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016; expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01[0088-15]; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.
[5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2016; expediente 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

sí mismo; que por dicho oficio haya recibido una **remuneración** o pago; y, además, que en la relación con el empleador exista **continua subordinación o dependencia**, situación entendida como aquella facultad para exigir al prestador del servicio el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. De estos tres elementos, el de **subordinación** resulta ser el de mayor relevancia, elemento *"sine qua non"* podría hablarse de la figura laboral, toda vez que marca la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y una relación laboral.

Además de los tres elementos referidos, también resulta relevante demostrar la **permanencia** de la actividad contratada, es decir, que la labor sea inherente a la entidad; y la **equidad o similitud** funcional respecto de los demás empleados de planta. Tales aspectos adicionales también han sido observados por la jurisprudencia del Consejo de Estado[6] a la hora de establecer el posible encubrimiento de relaciones de trabajo subordinadas a través de contratos de prestación de servicios.

Por consiguiente, la prosperidad de las pretensiones de la demanda en casos como el presente, en los que se alega el encubrimiento de relaciones laborales a través de la figura de contratación administrativa de servicios y se requiere la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, debe determinarse conforme al análisis y valoración de las pruebas aportadas, de las cuales se decantará si realmente existió o no la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación del trabajo, y, especialmente, si el reclamante estuvo sometido a la continua subordinación y dependencia de la Administración. Lo anterior, sin perjuicio de las presunciones y cargas probatorias establecidas por el Consejo de Estado en los casos que entrañan el desarrollo de ciertas actividades específicas.

4.4. Pruebas recaudadas.

4.4.1. Documentos allegados con la demanda:

- **a.** Copia de cédula de ciudadanía de la demandante [002: p.5].
- **b.** Copia de carné laboral [002: pp.6-7].
- **c.** Derecho de petición de 14 de diciembre de 2020 [002: pp.8-14].
- **d.** Oficio núm. 20211100002431 de 7 de enero de 2021 [002: pp.15-25].
- **e.** Constancia de no conciliación de 15 de abril de 2021 [002 pp.27-30].
- **f.** Derecho de petición de 3 de febrero de 2021 [002: pp.31-35].
- **g.** Certificación de 30 de enero de 2020 [002: pp.36-38].
- **h.** Certificación de 20 de febrero de 2021 [002: p.39].

---

[6] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

i. Certificación de 31 de agosto de 2016 [002: pp.40-41].
j. Certificación de 4 de enero de 2021 [002: pp.42-43].
k. Copia de contratos y adiciones celebradas entre la demandante y la demandada [002: pp.46-164].
l. Planillas de Pagos Simple [002: pp.165-238].
m. Certificación de la EPS Famisanar [002: pp.239-243].
n. Licencia de maternidad de 10 de mayo de 2017 [002: pp.244-246].
o. Extractos bancarios [002: pp.247-337].
p. Historia laboral en Protección AFP [002: pp.338-344].

4.4.2. Documentos allegados por la demandada:

a. Expediente contractual de la demandante [Anexo001].

4.4.3. Documentos recaudados durante el curso procesal:

a. Copia del manual de funciones y competencias laborales correspondiente al cargo de ingeniera ambiental y sanitaria de la entidad accionada o del cargo de planta equivalente a las actividades desempeñadas por la demandante [024].
b. Certificación que indique todos los emolumentos legales y extralegales recibidos por los ingenieros ambientales y sanitarios, para los años 2011 a 2020, del Hospital Centro Oriente II Nivel y la Subred [024].
c. Certificación acerca de las retenciones realizadas a los pagos mensuales que, como remuneración por sus servicios se le hicieron a la demandante Yarleidy Mosquera Mosquera, durante la relación laboral o contractual [023].

4.4.4. Testimonios[7]:

a. Ana Rosa Murillo Guevara [022].
b. Olga Rocío Vega Hernández [022].

4.5. Examen del caso concreto.

La demandante pretende obtener la declaración de existencia de una relación de trabajo subordinada con la Administración, con ocasión de los servicios que prestó como **ingeniera ambiental y sanitaria** del **Hospital Centro Oriente II Nivel ESE**[8] y la **Subred** demandada, bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios, **desde el 10 de mayo de 2011 hasta el 3 de enero de 2020**. Como consecuencia de lo anterior, persigue el reconocimiento de prestaciones sociales ordinarias y especiales a que tienen derecho los empleados públicos, tanto como la práctica o reembolso de los aportes

[7] Recaudados en la primera parte de la audiencia de pruebas, correspondiente al archivo 022 del expediente digitalizado. El link del registro en video es el siguiente: https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/634914c1-95fb-431f-9b1e-d9d418ed5414?vcpubtoken=7b904c58-6a24-4888-8c67-ad3e9d619a16.
[8] Mediante Decreto Distrital 641 de 2016, la Alcaldía de Bogotá, D.C., dispuso fusionar las Empresas Sociales del Estado de: Rafael Uribe, San Cristóbal, Centro Oriente, San Blas, La Victoria y Santa Clara se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada “Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.”.

sufragados a los sistemas de seguridad social en salud, riesgos profesionales y pensiones, caja de compensación y demás retenciones.

Por su parte, la **Subred** asegura que la tipología contractual utilizada se encuentra conforme a derecho, y nunca se generó el vínculo laboral que alega la parte actora.

Planteado el objeto y alcance del litigio, y a partir de las pruebas recaudadas en el expediente, procede el Juzgado a efectuar el análisis crítico que corresponde, para lo cual, empieza por señalar que, de acuerdo con las pruebas recaudadas, no existe duda en cuanto a la prestación personal del servicio y la remuneración recibida por la señora **Mosquera Mosquera**.

En efecto, en el Anexo001 del expediente digitalizado, obra certificación otorgada por la Subred el 7 de julio de 2021, en la cual constan los lapsos de actividad contractual y los valores pagados por ese concepto:

Nº CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	VALOR CONTRATO
SS48-2011	10/05/2011	31/07/2011	$ 2.970.000
SS61-2011	19/08/2011	01/10/2011	$ 2.200.000
SS121-2011	03/10/2011	30/11/2011	$ 2.200.000
SS183-2011	01/12/2011	31/01/2012	$ 2.200.000
SS23-2012	02/02/2012	30/04/2012	$ 3.347.315
SS76-2012	02/05/2012	12/06/2012	$ 1.141.130
SS150-2012	12/06/2012	31/07/2012	$ 1.870.000
SS176-2012	01/08/2012	31/08/2012	$ 1.354.000
SS239-2012	11/09/2012	31/01/2013	$ 6.379.999
SS51-2013	01/02/2013	31/01/2014	$ 15.729.415
SS45-2014	01/02/2014	31/01/2015	$ 12.969.400
SS1-2015	26/01/2015	31/01/2016	$ 19.299.000
SS2016-11-2016	15/02/2016	31/07/2016	$ 8.630.919
02 PS 1604 2016	05/09/2016	31/03/2017	$ 9.613.334
PS 3443 2017	11/04/2017	31/03/2018	$ 11.000.000
PS 3662 2018	09/04/2018	30/06/2018	$ 7.653.333
PS 4969 2018	09/07/2018	31/01/2019	$ 23.153.333
PS 2053 2019	01/02/2019	03/01/2020	$ 34.262.778

Tal documento es concordante con las copias de contratos y adiciones que reposan a páginas 46 a 164 del archivo 002 del plenario y los certificados de ingresos y retenciones contenidos en el archivo 023 *ibídem*, de los cuales es posible concluir la prestación personal del servicio, y el suceso de contraprestación económica de dichas actividades entre el **10 de mayo de 2011 y el 3 de diciembre de 2020**.

Establecido lo anterior, se encamina el Juzgado al estudio del elemento de continua subordinación o dependencia, para lo cual empieza por señalar que los contratos celebrados y los testimonios son coincidentes en señalar que la demandante se desempeñaba como ingeniera ambiental y sanitaria dentro del programa de intervenciones colectivas del Hospital Centro Oriente y la Subred, en campañas informativas, pedagógicas y de inspección en la comunidad con distintos objetivos, tales como generar hábitos saludables de vida o educar a los ciudadanos sobre el manejo de basuras -entre otros-, de acuerdo con las metas que la Secretaría de Salud de Bogotá concertaba con la ESE.

Se deriva de lo anterior que, aunque la actora prestaba servicios de salud, aquellos no correspondían necesariamente al giro ordinario de las funciones del Hospital Centro Oriente o la Subred, comoquiera que, conforme lo prevé el Decreto 780 de 2016, la ejecución de políticas de salud pública con intervenciones en las comunidades que componía el marco de acción de los contratos celebrados no se encuentra atribuido como criterio básico de clasificación de entidades de prestación de servicios de salud, razón por la cual no es viable afirmar que haga parte de su objeto misional primordial, ni que dichas actividades conformen su estructura funcional y operativa esencial.

Por el contrario, destaca el Despacho que las labores que ejercía la actora estaban íntimamente relacionadas con el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas PIC, que, si bien compone un elemento importante en la promoción de la salud de los ciudadanos, no es una directriz o deber a cargo de las empresas sociales del Estado que estén en capacidad de diseñar o imponer, y cuya financiación no les corresponde.

Con el fin de ilustrar tal premisa, conviene citar la Resolución 518 de 24 de febrero de 2015[9], expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social "[p]*or la cual se dictan disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas - PIC*". Tal documento definió al PIC como "*un plan complementario al Plan Obligatorio de Salud - POS y a otros beneficios, dirigido a impactar positivamente los determinantes sociales de la salud e incidir en los resultados en salud, a través de la ejecución de intervenciones colectivas o individuales de alta externalidad en salud definidas en la presente resolución, desarrolladas a lo largo del curso de vida, en el marco del derecho a la salud y de lo definido en el Plan Decenal de Salud Pública -PDSP*", e incluyó algunos conceptos que explican el alcance y objeto de las funciones contratadas, cuyo tenor literal es el que sigue:

[9] Puede ser consultado en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-0518-de-2015.pdf.

i. ***Acciones individuales de Alta Externalidad en salud****: se refiere a aquellas acciones costo efectivas que al ser ejecutadas a nivel individual afectan positivamente a la población, mejorando sus capacidades o condiciones y/o atenuando riesgos colectivos en salud, protegiendo a la comunidad en su conjunto de un riesgo en salud.*

ii. ***Desarrollo de capacidades****: Proceso de transformaciones, mediante el cual las personas, las organizaciones a través de sus miembros y la sociedad obtienen, fortalecen y mantienen aptitudes, actitudes, habilidades y condiciones necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo, a partir del reconocimiento de sus necesidades, capacidades, oportunidades y en respeto a la autonomía y función descentralizada local.*

iii. ***Intervenciones Colectivas:*** *Son el conjunto de intervenciones, procedimientos o actividades para la promoción de la salud y la gestión del riesgo dirigidas a grupos poblacionales a lo largo del curso de la vida: definidas con fundamento en la evidencia disponible y en las prioridades de salud de cada territorio.*

iv. ***Rectoría en salud:*** *Función de competencia característica del Gobierno, ejercida mediante la autoridad sanitaria que permite direccionar los sistemas de salud en una forma sistemática, mediante la implementación de las decisiones y acciones públicas necesarias para garantizar la salud de la población.*

v. ***Transectorialidad:*** *Proceso de articulación e integración de acciones individuales y colectivas de diferentes actores institucionales, sociales y privados alrededor de la construcción colectiva de las respuestas que permitan incidir con mayor eficacia y eficiencia sobre los determinantes sociales para promover el desarrollo de la salud de las personas.*

Los PIC están basados en el principio de territorialidad, que consiste en que "[l]*as intervenciones colectivas que constituyen el PIC son definidas por cada entidad territorial conforme a la situación de salud de la población, las expectativas de los sujetos en relación con su propia salud, el contexto territorial. las directrices nacionales y atendiendo a lo dispuesto en la presente resolución*". En mérito de tal principio, "[l]*as intervenciones colectivas se contratarán con las instituciones que tengan capacidad técnica y operativa*", efecto para el cual "[l]*a entidad territorial contratará prioritariamente con las Empresas Sociales del Estado ubicadas en el territorio*". Dicha elaboración encuentra coherencia con el dicho de la testigo **Olga Rocío Vega Hernández**, cuando refirió que "*hacían acciones de vigilancia y control de acuerdo a las necesidades de la Secretaría de Salud de Bogotá"*, entidad que "*envía un requerimiento de visita a las Subredes, y estas las distribuyen a los profesionales que contratan*".

Por consiguiente, es posible concluir que las actividades realizadas por la demandante corresponden a tareas de ejecución del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas – PIC del Distrito Capital, mismo que, previsiblemente, fue asumido por el Hospital Centro Oriente y la Subred en virtud de contratos celebrados con la Secretaría de Salud de Bogotá, y no del giro ordinario de sus funciones misionales ordinarias.

Tal escenario revela que el hospital y la Subred no eran realmente autónomos en la ejecución de las actividades contratadas, motivo por el cual no disponían, a título de empleador, de la posibilidad de imponer la política y procedimientos de intervenciones colectivas, pues tales prerrogativas eran impuestas por la entidad territorial contratante. En igual vía, tampoco puede predicarse que las empresas sociales del Estado financien

con su presupuesto la ejecución de actividades del PIC distrital; ideas todas que conducen al Despacho a concretar que, una vez verificada la totalidad de elementos probatorios allegados al expediente, no observa una relación de continua subordinación en el ejercicio contractual adelantado entre la Subred y **Mosquera Mosquera**.

En ese sentido, el Juzgado destaca que no fueron arrimados elementos que dejaran en entredicho la autonomía técnica de la contratista, pues, aunque debía cumplir con una política de salud pública y, en últimas, prestaba servicios de salud, tal política no era impuesta por las empresas sociales del Estado, sino por el marco general de acción del Distrito Capital de Bogotá, que se caracterizó por un alta externalización e intervención remota de las comunidades. *A contrario sensu*, el testimonio de la señora **Olga Rocío Vega Hernández** dejó en evidencia que, cuando hacían las visitas, "*emitían los conceptos de manera autónoma de acuerdo a la inspección*" y "*si había que imponer una medida transitoria o definitiva ellos lo requerían*".

Asimismo, si bien es cierto se alude al cumplimiento de horario, también lo es que los testimonios no fueron consistentes en determinar la manera en que la señora **Mosquera Mosquera** debía cumplir tal itinerario, pues tales declaraciones dejan entrever que la accionante coordinaba su acción en los territorios a través de la concertación directa con las comunidades y demás espacios donde intervenían, o en operativos ocasionales de naturaleza interinstitucional.

Tampoco fue probado que la demandante haya sido sujeto de requerimientos de tipo patronal, como felicitaciones o llamados de atención, ni que la relación con los directivos de la Subred o el coordinador del contrato haya estado mediada por una continua dependencia.

Por último, se tiene que nunca fue demostrada la aludida identidad funcional de las actividades contratadas respecto de empleados de planta de la entidad, dado que, por una parte, el manual de funciones correspondiente al empleo denominado "*Profesional Universitario Área Salud*", visible en el archivo 024 del expediente, describe actividades sustancialmente distintas y más amplias que aquellas para las cuales fue contratada la actora; y, por otro, la testigo **Vega Hernández** informó que los contratistas no ostentaban la atribución de firmar las actas de sellamiento, trabajo que recaía únicamente sobre el personal de planta, hecho que plantea una seria diferencia en el ámbito de responsabilidad personal entre unos y otros.

Así las cosas, comoquiera que la demandante no logró acreditar la concurrencia del elemento de subordinación y continua dependencia en la ejecución de los contratos de prestación de servicios celebrados, el Juzgado estima que no hay realidad aplicable y prevalente que pueda oponerse a dichas formas de convenio y viciar su legalidad, toda vez que la hipótesis de encubrimiento de una relación laboral que constituye la tesis fundamental de la demanda del epígrafe no fue demostrada.

En consecuencia, dado que la interesada tampoco desvirtuó la presunción de legalidad del acto administrativo acusado, se impone ahora negar las pretensiones de la demanda, tal como será dispuesto *ut infra.*

4.5.1. Costas.

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto.

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

TERCERO.- En firme esta sentencia, **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en seguida]
ANTONIO JOSE REYES MEDINA
Juez

Jc

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo

Sala 025 Contencioso Admsección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **fe8a8a6ab193c5687aee7b69aac9e57360b811f560d7f05672d9fbcaeacc0684**

Documento generado en 09/05/2022 03:00:54 PM

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