



**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](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022)

<b>PROCESO:</b>	<b>11001-33-35-025-2021-00141-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MARTHA GARZON RODRIGUEZ</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>HOSPITAL MILITAR CENTRAL</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 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 la señora **Martha Garzón Rodríguez** contra la **Hospital Militar Central**.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. Pretensiones.**

La señora **Martha Garzón Rodríguez** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del **E-00004-202100012-HMC ID: 116846**, mediante el cual el **Hospital Militar Central** le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron desde el **26 de noviembre de 2015 al 30 de noviembre 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 el **Hospital Militar Central** existió una relación laboral de derecho público durante los servicios que prestó **Hospital Militar Central**, y se condene a esta entidad al pago de las diferencias salariales y prestaciones, respecto de lo devengado por el cargo asimilado de planta de personal de esa institución conforme al manual de funciones, o el valor de los honorarios

en caso de ser superior a la asignación de planta o no existir un cargo de planta de esas características. Asimismo, deprecó se ordene al pago de los aportes a la seguridad social en pensiones, a la devolución de la diferencia de los aportes pagados y el porcentaje que le corresponde pagar, indemnización por despido injusto, al pago de intereses de mora, al pago de los intereses moratorios de que trata el artículo 1 del Decreto 797 de 1949 y se condene en costas.

## **1.2. Fundamentos fácticos.**

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- La demandante prestó sus servicios como **auditora de cuentas médicas** para el **Hospital Militar Central**, bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios, **26 de noviembre de 2015 al 30 de noviembre de 2020**.
- Los contratos celebrados fueron sucesivos, habituales y sin interrupción, el cargo asumido tiene vocación de permanencia y las funciones no tenían el carácter transitorio.
- Efectuó la prestación del servicio de manera personal, sometida al cumplimiento de un horario de trabajo, y las funciones eran controladas por el Coordinador del contrato.
- Con radicación de **01 de diciembre de 2020** reclamó ante el Hospital Militar el reconocimiento de los haberes salariales y prestacionales causados y no pagados durante la ejecución de los contratos de prestación de servicios, solicitud negada a través del acto demandado.

## **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 **Auditor de cuentas médicas**, 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 Militar Central**, 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 por expresa disposición del Código Sustantivo del Trabajo y sólo es permitida en casos temporales y momentáneos.

Considera que la entidad demandada realizó todas las acciones para no contratar como era debido al demandante 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.

Manifestó que, aunque se contaba con una formación o experiencia que le permitieran determinar con libertad la forma en cuanto a tiempo, modo y lugar en que desarrollaba la actividad, no tenía libertad de disponer presupuestalmente de los elementos que requería para el correcto desempeño de sus funciones al tiempo que no podía el lugar y la cantidad de trabajo a ejecutar.

## **II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

El **Hospital Militar** contestó la demanda de manera oportuna en escrito en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Manifestó que aspectos como la prestación del servicio, la subordinación jurídica propia del derecho laboral, el pago de los aportes a seguridad social, la modalidad de la prestación del servicio, el descuento de la retención

en la fuente, el pago de los honorarios, entre otras circunstancias que rodearon la relación fueron acordadas en los contratos de prestación de servicios suscritos, sin que la parte actora se haya opuesto o haya manifestado su inconformidad con los mismos.

### **III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**3.1. Parte demandante:** La apoderada alego de conclusión indicando que de conformidad con las pruebas se puede acceder a las pretensiones

Que es importante el aspecto temporal de la contratación que en el presente caso se dio del 2015 al 2020.

Indicó que está probado que la actora no podía prestar el servicio desde otro lugar, tampoco la actora podía delegar las funciones, así mismo la imposibilidad de pedir permisos o que si los había era previa autorización por parte de la dra Marta Ariza.

De otro lado está claro que cumplía un horario y le pagaban una contraprestación por su labor.

Cito sentencia para procurar demostrar las actividades congénitas a la entidad y concluyendo que por esa razón se debe acceder a las pretensiones.

Frente a las declaraciones rendidas las considera rendidas de manera espontánea y coincidentes en indicar e veían a la actor aprestado el servicio y las órdenes dadas y el cumplimiento del horario.

Se ratifica en los argumentos expuestos en la demanda.

Indica que la accionada está dando mal uso a la figura de la prestación de servicios y está demostrado que la actividad realizada por la actora es fundamental para el funcionamiento de la entidad.

Por lo expuesto solicita se acceda a las pretensiones.

**3.2. Hospital Militar:** Solicitó se nieguen las pretensiones

Indicó que no está prohibido contratar a través de prestación de servicios

Que se está en presencia de una persona que ejercía auditoria de cuenta médica de gran relevancia, por tanto, se requiere un conocimiento altamente especializado y con conocimientos altamente calificados.

Que por tanto se está en ejercicio de una profesión liberal y de eso dio cuenta la misma actora al indicar que a eso se dedica.

Que la actora de manera libre y voluntaria suscribió los contratos. Que la necesidad de contratar del hospital no hace nugatoria el ejercicio de la figura contractual.

No se puede ejercer o aplicar de manera genérica el artículo 53 de la Constitución Política.

Indicó que la parte actora suscribió contratos debido a sus altos estudios.

Considera que no esta probada la subordinación y las manifestaciones de los testigos están contaminadas y son contradictorias porque laboraban en la noche y a su vez indica que siempre se encontraban con la actora cuando otras dicen que le dejaba el trabajo en el escritorio, a su vez no condicen en el horario de prestación por cuanto unas dicen que laboraban el sábado y otras no como tampoco que hayan laborado de manera directa con la actora.

Bajo esos considerandos indica que no prosperan las pretensiones.

En su consideración la regla impuesta por la sentencia de unificación es errada en punto de la prescripción, pues todos los ordenamientos laborales establecen la aplicación de la prescripción no como lo dejó fincado este alto tribunal, por tanto solicita el Despacho se aparte de esa posición.

## **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, en su redacción vigente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los citados artículos fueron modificados por la Ley 2080 de 2021, promulgada el 25 de enero de 2021. Empero, de conformidad con las disposiciones sobre su propia vigencia, contenidos en el artículo 86 de aquella, "rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada [esa] ley".

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 el **Hospital Militar Central** y la señora **Martha Garzón Rodríguez**, quien se desempeñó como **auditor de cuentas médicas**, 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 desde el **26 de noviembre de 2015 al 30 de noviembre 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.**

Para resolver los precitados problemas jurídicos principales y secundarios, se tendrá en cuenta que el régimen aplicable y lo dispuesto por el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)<sup>2</sup>.

Sea lo primero advertir que, la contratación de servicios personales por parte de los órganos y entidades del Estado se encuentra regulada por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece lo siguiente:

*[...] **ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*

*[...]*

#### **30. Contrato de Prestación de Servicios.**

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

---

<sup>2</sup> 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.

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y 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, así:

*“El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:*

**a.** *La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.*

*El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”.*

**b.** *La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.*

*Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.*

**c.** *La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.*

*Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.*

*Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.*

*Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.*

*En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.”*

Posteriormente, ese Alto Tribunal<sup>3</sup> 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. 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 constitucionales 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”; 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.**”*

Entonces, es viable afirmar que el contrato de prestación de servicios es el que celebran las entidades estatales para el desarrollo actividades de administración o funcionamiento que sólo pueden celebrarse con personas naturales, siempre que esas actividades no puedan realizarse con personal de planta o se requiera de conocimientos especializados. Así mismo, se tiene que dichos contratos no generan relación laboral ni obligan al pago de prestaciones sociales, su extensión debe ser sólo por el término indispensable y no pueden prorrogarse indefinidamente. Por ende, fluye con claridad que las relaciones de trabajo y el contrato de prestación de servicios son formas jurídicas de vinculación que tienen características distintas, de manera que no son asimilables o confundibles, y por tal razón, la contratación administrativa no puede ser utilizada para encubrir vínculos laborales ni eludir el pago de prestaciones sociales.

---

<sup>3</sup> 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.

No obstante, la misma Corte Constitucional<sup>4</sup> ha “constatado” que “los poderes públicos han utilizado de forma abierta y amplia la figura del contrato de prestación de servicios, en algunos casos para enmascarar relaciones laborales y evadir el pago de prestaciones sociales, desconociendo así las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, dejando de lado, además, la excepcionalidad de este tipo de contratación”, contexto en el cual, “las garantías de los trabajadores deben ser protegidas por los órganos competentes, con independencia de las prácticas a las que acuden los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral. Razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado”.

En consonancia con lo anterior, y a propósito de la aplicación del principio de realidad y los elementos esenciales de toda relación de trabajo, el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha dicho:

*“[...] La realidad sobre las formalidades evidenciadas en las relaciones de trabajo, hace referencia a un principio constitucional imperante en materia laboral y expresamente reconocido por el artículo 53 de la Carta Política, entendido de la siguiente forma: no importa la denominación que se le dé a la relación laboral, pues, siempre que se evidencien los elementos integrantes de la misma, ella dará lugar a que se configure un verdadero contrato realidad. Es preciso destacar que se ha denominado contrato realidad aquél que teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera relación laboral en donde se establece el primado de la sustancia sobre la forma. Ahora bien, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es: i. Que su actividad en la entidad haya sido personal; ii. Que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, iii. además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público 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. Además de las exigencias legales citadas, 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. Todo ello con el propósito de realizar efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral [...]”.*

Igualmente, en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)<sup>6</sup>, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo indicó:

*“De lo anterior se colige que el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia.*

<sup>4</sup> Sentencia SU-40 de 10 de mayo de 2018.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Bogotá, D.C., cuatro [04] de febrero dos mil dieciséis [2016], Radicación número: 05001-23-31-000-2010-02195-01[1149-15]

<sup>6</sup> 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.

*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.*

*De igual manera, en reciente decisión la subsección B de esta sección segunda<sup>39</sup> recordó que [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 [iii] por el hecho de que se declare la existencia de la 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, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.”*

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 debe servir de cortina para disfrazar una auténtica relación de carácter laboral, 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 social del ente contratante; es decir para suplir necesidades administrativas permanentes, necesarias e indispensables para la consecución de sus fines.

Así pues, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, 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 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, toda vez que marca la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y una relación laboral.

Anótese que, además de los tres elementos de la relación laboral, también es necesario demostrar la **permanencia**, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y la **equidad o similitud**, que constituye el parámetro de comparación con los demás empleados de

planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia<sup>7</sup>, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

Por consiguiente, la prosperidad de las pretensiones 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.** Fotocopia de la cedula de ciudadanía de la señora MARTHA GARZON RODRIGUEZ (fl. 4 carpeta pruebas pdf).
- b.** Fotocopia del carnet laboral de la señora MARTHA GARZON RODRIGUEZ (fl. 5 carpeta pruebas pdf).
- c.** Derecho de petición de fecha de radicación del 2 de diciembre de 2020, mediante el cual solicita el pago de prestaciones sociales (fl. 6-12 carpeta pruebas pdf).
- d.** Acto administrativo contenido en la comunicación E-00004-202100012-HMC ID: 116846 del 4 de enero de 2021 y notificado el 6 de enero de 2021, mediante el cual se niega lo deprecado (fl. 13-16 carpeta pruebas pdf).
- e.** Constancia de no conciliación de fecha 13 de mayo de 2021 (fl. 17 carpeta pruebas pdf).
- f.** Derecho de petición de solicitud de documentos del 1 de febrero de 2021 (fl. 20-24 carpeta pruebas pdf).
- g.** Respuesta al derecho de petición en la que se señala que no se encuentra relación de turnos, ni soportes de llamados de atención o felicitaciones (fl. 20-24 carpeta pruebas pdf).
- h.** Respuesta al derecho de petición en la que se señalan los contratos ejecutados (fl. 30 carpeta pruebas pdf).
- i.** Respuesta al derecho de petición en la que se señala que no se encuentran par de planta para el cargo de auditor (fl. 32 carpeta pruebas pdf).

---

<sup>7</sup> 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.

- j. Certificación laboral del 4 de enero de 2021 (fl. 33 carpeta pruebas pdf).
- k. Certificaciones laborales (fl. 33 -34 carpeta pruebas pdf).
- l. Certificados de pago (fl. 35 carpeta pruebas pdf).
- m. Solicitud de adición y prórroga No. 1 al Contrato No. 6078 (fl. 43 carpeta pruebas pdf).
- n. Contrato No. 0941 de 2019 (fl. 44 carpeta pruebas pdf).
- o. Contrato No. 6078 de 2017 (fl. 51 carpeta pruebas pdf).
- p. Contrato No. 4145 de 2015 (fl. 57 carpeta pruebas pdf).
- q. Contrato No. 4791 de 2016 (fl. 69 carpeta pruebas pdf).
- r. Certificados de retención (fl. 77 carpeta pruebas pdf).
- s. Comprobantes de egresos (fl. 86 carpeta pruebas pdf).

#### 4.4.2. Interrogatorio de parte de MARTHA GARZÓN RODRÍGUEZ <sup>8</sup>.

#### 4.4.3. Testimonios<sup>9</sup>:

**CONSUELO BORJA:** C.C No 52.504.364

**SANDRA PATRICIA DUQUE VILLA:** C.C No 1.030.526.982.

**CLAUDIA VELASQUEZ:** C.C No 52.325.267

#### 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 **auditor de cuentas médicas** al extinto **Hospital Militar Central**, desde el **26 de noviembre de 2015 al 30 de noviembre de 2020**, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. 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 sufragados a los sistemas de seguridad social en salud y pensiones, caja de compensación y demás retenciones.

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

---

<sup>8</sup> Registro en vídeo disponible en el siguiente link: <https://playback.lifefsize.com/#/publicvideo/bed10fdd-e1bc-4e6c-8ed4-d8e447373398?vpubtoken=d1b7da97-2dce-4650-96d9-1dcb81d4aafb>.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

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 los hechos expuestos en la demanda y la respuesta a los mismos dada por el **Hospital Militar Central**, no existe controversia alguna en cuanto a la prestación personal del servicio por parte de la señora **Garzón Mojica** y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que a página 30 del archivo de pruebas del expediente digitalizado, archivo 03 anexos, obra certificación expedida el 04 de enero de 2021 por la Profesional de Defensa, Área Selección y Contratación, Unidad de Talento Humano del Hospital Militar, de la cual es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos:

N° CONTRATO	PLAZO DE EJECUCIÓN
4145/2015	Del 26 de noviembre de 2015 al 31 de octubre de 2016
4791/2016	Del 01 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2017
6078/2017	Del 01 de noviembre de 2017 al 30 de noviembre de 2018
890/2018	Del 01 de diciembre de 2018 al 30 de noviembre de 2019
941/2019	Del 01 de diciembre de 2019 al 30 de noviembre de 2020

Así mismo, a folios 36 a 42 del mismo archivo militan los pagos efectuados a la actora como consecuencia de la contratación efectuada.

La información referida, encuentra complemento en los contratos y prórrogas a estos compilados en la carpeta pruebas 003 del expediente pdf.

Ahora, una vez verificados los períodos de ejecución de los contratos el Despacho encuentra que la prestación de servicios fue unívoca o permanente en el tiempo, por lo que no hay lugar a hablar de solución de continuidad. En ese orden, la prestación del servicio de dio así:

Inicio	Finalización
26/11/2015	30/11/2020

Establecido lo anterior, se encamina el Juzgado al estudio del elemento de continua subordinación o dependencia, del interrogatorio de parte, destaca el Despacho que la actividad de auditor de cuentas médicas no puede ser ejercida por cualquier persona como quiera que para ello se requería una formación especial, veamos lo manifestado:

Preguntas del Despacho Interrogatorio de parte

**Preguntado:** Que estudió para ejercer esa tarea

**Contesto:** Soy enfermera, luego hice una especialización, luego una maestría

(...)

**Preguntado:** Que requisitos exigen para ser auditor

**Contesto:** Profesional de la salud, especialización y 3 años de experiencia

**Preguntado:** Debe estar especializada en eso, no lo puede hacer otra persona un contador

**Contesto:** No porque es auditoria sobre cuentas medicas no contabilidad general

**Preguntado:** Eso no lo puede hacer un contador

**Contesto:** No porque él no tiene conocimiento de la parte asistencial

(...)

**Preguntado:** Esa actividad con ellos era de coordinación o era trabajo en equipo

**Contesto:** Trabajaba directamente con el facturador. Me asignaron dos revisores en una oportunidad, pero cada uno hacia sus funciones

De otro lado, verificado el testimonio de Sandra Patricia Duque Villa, encuentra que la actora ejercía actividades de jefe o coordinación de la testigo y de otros facturadores a cargo en cuanto al horario y actividades, veamos:

**Preguntado:** Como era la interrelación de auditoría de ella hacia usted

**Contesto:** Nos pasaba las cuentas, las realizábamos y se las pasábamos a ella para que nos hiciera las correcciones a las cuentas médicas y después nos la pasaba y se cerraba la cuenta, ella la revisaba nuevamente para pago.

(...)

**Preguntado:** Cada cuanto hacia control ella

**Contesto:** Todos los días

(...)

**Preguntado:** La demandante debía ir al hospital a desarrollar su actividad

**Contesto:** Si, además ella nos controlaba el horario entonces debía estar en el hospital y a ella le preguntaban si nosotros prestábamos el servicio

**Preguntado:** Ella era jefe o coordinadora

**Contesto:** Ella era la auditora y tiene facturadores a cargo

**Preguntado:** Les hacia amonestación

**Contesto:** No, nos requería por el horario

Por su parte Claudia Velásquez indicó

**Preguntado:** Como conoció a la demandante

**Contesto:** Fue jefe mía auditando cuentas medicas

(...)

**Preguntado:** Como era la interacción con ella

**Contesto:** Nos entregaban unas cuentas y ella las revisaba o se las enviaba por correo, o se le dejaba en el escritorio

**Preguntado:** En qué momento se encontraban para la revisión

**Contesto:** En cualquier momento cuando se requería

Ahora bien, es menester traer a colación lo indicado por el Consejo de Estado<sup>10</sup> respecto de la configuración del contrato realidad, veamos:

“En la actualidad se tiene, que para acreditar la existencia de una relación laboral es necesario probar los tres elementos referidos; especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia continuada que sujetarían a cualquier otro servidor público.

Contrario sensu, constituye una relación contractual, que se rige por la Ley 80 de 1993 cuando: se pacta la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública; el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada; le pagan honorarios por los servicios prestados; **y, la labor convenida no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados. (Negrillas fuera de texto)**

Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar, que se debe restringir a aquellos casos en los que la entidad pública requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional; porque, si contrata por prestación de servicios, personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que de manera permanente se asignan a los demás servidores públicos, se desdibuja dicha relación contractual.”

Así las cosas, para el Despacho no existe certeza sobre el elemento de la subordinación en el presente caso, como quiera que se encuentra muy marcado el hecho de que la actora ejerciera actividades de control del resto de facturadores, amén de sus altos estudios y conocimientos especializados para el desempeño de la función, en ese orden, es bien sabido que en materia de contrato realidad la carga de la prueba de los elementos de la relación legal y reglamentaria está en cabeza de quien pretende su reconocimiento, esto es del demandante, frente a este aspecto el Consejo de Estado en sentencia del 4 de febrero de 2016, dentro del proceso con radicado 050012331000201002195-01 sostuvo:

“Siendo así las cosas, se tiene que cuando el legislador utilizó en el inciso 2º del numeral 3 del artículo 32 de la citada ley la expresión “*En ningún caso...generan relación laboral ni el pago de prestaciones sociales*”, lo cierto es que no consagró una presunción de *iure* o de derecho que no admita prueba en contrario, lo que indica que el afectado podrá demandar por la vía judicial el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y, por consiguiente, el pago de las prestaciones a que haya lugar, para lo cual, es necesario que asuma el deber de probanza a fin de acreditar los elementos esenciales para la configuración de la relación laboral.

En otras palabras, **es al demandante a quien le incumbe demostrar la relación laboral entre las partes, para lo cual, es necesario que pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es: i. Que su actividad en la entidad haya sido personal; ii. Que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, iii. Además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia** y de esa manera, lograr bajo la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, la declaratoria de existencia de una verdadera relación laboral que desnaturaliza o desvirtuando el contrato de prestación de servicios como contrato estatal regido por Ley 80 de 1993.” (Negrilla fuera de texto)

---

<sup>10</sup> Sentencia del veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016), radicado 66001-23-31-000-2012-00241-01(2525-14)

En ese orden, es claro que sobre la actora recaía una carga probatoria alta para demostrar la existencia del contrato realidad, requisito que no fue cumplido en el caso *sub examine*, en punto de la subordinación, sino que, además, no existieron pruebas adicionales que demostraran la existencia de tan fundamental requisito, no lográndose desvirtuar la presunción de legalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos.

Es así como, bajo el análisis probatorio y jurisprudencial plasmado en precedencia, se negarán las pretensiones de la demanda

#### **4.5.6. 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, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

**SEGUNDO.** Sin condena en costas.

**TERCERO.** - En firme esta sentencia, liquídense los gastos procesales, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

**CUARTO.** - La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

[firma electrónica en seguida]  
**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
Juez

mas

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: **cbb8443016e25bd4ad0b079c00a910b88e9f02aa490d4dcbf73cfdcc73ffd41d**  
Documento generado en 14/06/2022 05:20:13 PM

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