



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Bogotá, D.C. dos (2) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)
Demandante: LLPM
Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E. S. E.
Tema: Contrato realidad - existencia de la relación laboral
Decisión: Revoca sentencia

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

ASUNTO

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia de 8 de marzo de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES¹

1.1 Pretensiones de la demanda: Dentro del escrito inicial se propusieron como pretensiones las siguientes:

- Que se declare la nulidad por violación directa de la ley del oficio radicado No. 20181100133841 del 18 de junio de 2018 y notificado el 20 de junio de 2018, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de las prestaciones laborales dejadas de percibir por LLPM.
- Que se declare que entre la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E. S. E. y LLPM existió una relación laboral desde

¹ Fls 97-114 del expediente.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Ludy Lizett Padilla Moncada

el año 2013 hasta el año 2017; y que, durante dicho período, la entidad no canceló los derechos laborales.

- Que como consecuencia de lo anterior, se declare que la señora LLPM tiene derecho a que la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E. S. E. le reconozca y pague todas las prestaciones sociales dejadas de percibir.
- Que se le dé cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA y que se condene en costas a la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E. S. E.

1.2 Hechos que fundamentan la demanda

Se indica que LLPM estuvo vinculada mediante distintos contratos de prestación de servicios con la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E. S. E. (antes Hospital Simón Bolívar – Hospital de Suba E.S.E) entre el 1 de abril 2013 y el 30 de abril de 2017, para desarrollar funciones comotrabajadora social.

Que, en el período comprendido entre el 30 de octubre de 2016 hasta enero de 2017, hubo una interrupción provisional del contrato, debido a la licencia de maternidad que tuvo la demandante. Situación que fue informada a la entidad contratante el 24 de octubre de 2016 mediante oficio bajo radicado No. 20163500079822.

Pese a que formalmente se suscribieron contratos de prestación de servicios, lo que existió en la práctica fue una relación laboral, pues a LLPM se le exigió la prestación personal de sus servicios en las instalaciones de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E. S. E y fue sometida a subordinación a través del cumplimiento de reglamentos, horarios fijos y funciones predeterminadas que desarrollaban directamente con la entidad los trabajadores vinculados mediante contrato directo; al tiempo que se le suministraron elementos de trabajo propios del ente, tales como computadores, mobiliario de oficina y teléfonos.

Por lo anterior, la actora presentó reclamación administrativa a la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E. S. E. el 29 de mayo de 2018, en donde solicitó la existencia de la relación laboral encubierta y el consecuente pago de todas las prestaciones sociales. Sin embargo, la empresa negó la aludida solicitud mediante oficio de 18 de junio de 2018, notificado el día 20 de los mismos.

1.3. Fundamentos de derecho y concepto de la vulneración

Artículos 2, 4, 11, 13, 25, 28, 42, 46, 48, 53, 58 y 128 de la Constitución Política; Código Civil artículo 10; Código Sustantivo del Trabajo artículos 19, 36 y



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

concordantes; Decreto 1042 de 1978; Decreto 1750 de 2003; Decreto 4171 de 2009 y Ley 80 de 1993 numeral 3.

Como concepto de violación, en resumen, se indicó que al desconocer la entidad demandada el pago de todas las prestaciones sociales causadas en favor de la señora LLPM, se transgredieron los convenios internacionales ratificados por Colombia que protegen los derechos de los trabajadores y el artículo 53 de la Constitución, que consagra el principio de la realidad sobre las formalidades legales.

Lo anterior, pues al margen de haberse suscrito contratos de prestación de servicios, lo que en realidad se desarrolló entre las partes fue una relación de subordinación en la cual la demandante fungió como trabajadora para el ejercicio de funciones permanentes de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E. S. E.

1.4. Contestación de la demanda

La **Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E²** se opuso a los hechos planteados en la demanda, indicando que en la prestación de los servicios por la demandante como trabajadora social no debía cumplir con horario, ni con funciones exclusivamente en las instalaciones de la entidad. Contrario a ello, en los contratos suscritos se pactó que la contratista debía realizar visitas domiciliarias para diagnosticar pacientes. Por lo que, en la práctica era autónoma en la configuración de su horario y visitas.

Por lo anterior, se opuso a todas las pretensiones de la demanda y propuso como excepciones las de *i) la prescripción trienal de los derechos laborales; ii) legalidad del acto administrativo acusado; iii) falta de causa e inexistencia de la obligación; iv) inexistencia de calidad de empleo público; v) el contrato es ley para las partes; vi) pago; vii) ausencia de vínculo de carácter laboral.*

1.5. Sentencia de primera instancia³

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, dictó sentencia sobre el asunto bajo estudio el 8 de marzo de 2022, por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En la parte resolutoria de la providencia se dispuso lo siguiente:

«PRIMERO: DECLÁRANSE NO PROBADAS las excepciones propuestas por la entidad demandada, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad del oficio 20181100133841 de 18 junio de 2018, proferido por el Gerente de la Subred Integrada de Servicio de Salud Norte E. S. E., que

² Fls 143-155 del expediente.

³ Fls 242-259 del expediente.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

negó la existencia de la relación laboral y el consecuente pago de los derechos prestacionales derivados de la misma.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, CONDÉNASE a la Subred Integrada de Servicio de Salud Norte E. S. E., a:

1. Reconocer y pagar a favor de la señora LLPM, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.032.425.360 de la Bogotá, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, las prestaciones que devenga un empleado de planta que desempeñe el cargo de profesional que ejercía la labor de Trabajador Social, liquidadas con el valor de los honorarios mensuales pactados en cada contrato. Las prestaciones se calcularán por los estrictos períodos laborados, así:

No. Contratos	Periodo	Interrupción
1027 -2013	1 de abril de 2013 al 30 de noviembre de 2013	
833 2014; 472 de 2015; 1793 de 2015; 0746 de 2016; 1843 de 2016	1 de enero de 2014 al 30 de junio de 2016	21 días hábiles
697 de 2016; 3186 de 2016; 3279 de 2017	1 de agosto de 2016 al 26 de abril de 2017	23 días hábiles

Las sumas que resulten en favor de la parte actora, se ajustarán en su valor, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En donde el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el valor correspondiente a las prestaciones dejadas de pagar, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

2. Realizar los aportes de seguridad social al respectivo Fondo de Pensiones, con base en los honorarios pactados, durante los períodos en que estuvo vinculada la demandante (...).

QUINTO: NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: ABSTIÉNESE de condenar en costas en esta instancia.

SÉPTIMO: A la sentencia se dará cumplimiento en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA.»

Luego de presentada solicitud de adición de sentencia por la parte demandante⁴, el a quo mediante providencia de 26 de abril de 2022⁵ agregó:

«**PRIMERO. ADICIONAR** la sentencia proferida por esta Subsección del 8 de marzo de 2022 en el sentido de que para el cumplimiento de la sentencia se debe tener en cuenta lo previsto en el artículo 195 del CPACA».

Así entonces, para arribar a la conclusión sobre la existencia de la relación

⁴ Fls 280 del expediente.

⁵ Fls 287-289 del expediente.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

encubierta, se dispuso en primer lugar que, si bien no obraban en el expediente copia de todos los contratos de prestación de servicios suscritos entre la señora LLPM con la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E, de los períodos sin contratos daba cuenta de la prestación los certificados de vinculación contractual expedidos por el director de contratación de la entidad. Por lo que se tuvo por acreditado que la demandante **prestó sus servicios de manera personal** como contratista desde el 1 de abril de 2013 hasta el 26 de abril de 2017, sin que existiera interrupciones superiores a 30 días hábiles.

Al respecto, se destacó que en el expediente obra constancia de escrito presentado por la actora el 24 de octubre de 2016 a la gerente de la entidad demandada donde puso de presente la *suspensión del contrato 3186 con ocasión a su licencia de maternidad desde el 30 de octubre de 2016 hasta enero de 2017*, sin que se precisara una fecha exacta de terminación de la licencia. Sin embargo, en el folio 42 del expediente se encuentra la constancia de *licencia de maternidad* otorgada por su médico tratante, en donde se advierte que se extendió hasta el 8 de febrero de 2017. De forma que, aunque se presentó una interrupción del contrato que para ese momento se encontraba en ejecución -No. 3186-, en aplicación del principio *indubio pro operario* y el fuero de protección reforzada a la maternidad y la lactancia en el ámbito del trabajo, siguiendo el artículo 43 de la Carta Política, se consideró la existencia de una prestación del servicio continuada de la señora Padilla Moncada desde el 30 de octubre 2016 hasta el 8 de febrero de 2017.

En cuanto a la **subordinación**, sostuvo el *a quo*, lo siguiente: i) que a partir de la declaración rendida dentro del proceso, se establecían indicios que configuran la ausencia de autonomía de la contratante en la prestación de sus servicios, pues estaba sujeta a cumplir horarios, lineamientos y órdenes establecidas por su coordinadora; ii) que de la lectura de los contratos de prestación de servicios se observaba que la demandante estaba inmersa a sujeciones provenientes de su superior; iii) que el Consejo de Estado ha dispuesto que los auxiliares del área de la salud desarrollan una función misional en los entes hospitalarios.

De manera que, valoradas las pruebas del caso adjunto con las disposiciones jurisprudenciales sobre la materia, se concluyó que la actora ejerció funciones que corresponden al objeto social de la entidad demandada, cuyo desarrollo fue sin autonomía, porque debía cumplir un horario y las órdenes que le impusieran a cambio de una **remuneración**. Como resultado, se configuró la relación laboral encubierta, simulada con el contrato de prestación de servicios.

Así pues, se declaró la nulidad del acto demandado y a título de restablecimiento del derecho, se condenó a la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E al pago de las prestaciones sociales dejadas de percibir, liquidadas con base en los honorarios de los contratos suscritos. Sin embargo, se precisó que el reconocimiento de la relación laboral y los derechos económicos no genera que la demandante adquiriera la calidad de empleada pública, pues no mediaron los



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

requisitos legales y reglamentarios para adquirir tal condición.

Igualmente, se condenó al pago compensatorio en dinero de las vacaciones y se negó el pago por concepto de dotación, devolución de aportes a seguridad social, cotizaciones de caja de compensación familiar, retención en la fuente y sanción moratoria por el no pago de cesantías.

Por último, tuvo por no probadas las excepciones de *prescripción, legalidad del acto administrativo acusado, falta de causa e inexistencia de la obligación, inexistencia de la calidad de empleado público, el contrato es ley para las partes, excepción denominada pago y ausencia del vínculo de carácter laboral.*

1.6. Recursos de apelación

1.6.1 La **Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E⁶** presentó recurso de apelación, solicitando que se revoque la decisión de primera instancia y en consecuencia se nieguen las pretensiones de la demanda; o, en su defecto, que se reduzca la condena impuesta.

Como sustento del recurso, se presentaron los siguientes argumentos:

- Que la señora LLPM estuvo vinculada con la entidad mediante contratos de prestación de servicios, regulados por el estatuto de contratación pública, de ahí que en la relación contractual no hubo subordinación con el cumplimiento de órdenes u horario. Contrario a ello, la contratista tuvo un alto grado de autonomía para la ejecución de las labores encomendadas.

- Del material probatorio del expediente, se advertía que las actividades a ejecutar fueron desarrolladas bajo el principio de coordinación, teniendo en cuenta el quehacer diario de la entidad. De modo que, la coordinación y trazabilidad de actividades pactadas eran necesarias, pues de otra manera no puede realizarse el objeto contractual.

- Acotó, sin que se acepte la imposición de un horario laboral a la demandada, que el establecimiento de una jornada de trabajo del contratista no implica necesariamente que exista subordinación. Dado que ciertas actividades de la administración (servicios de urgencia en el sector salud o vigilancia, etc.) requieren necesariamente la incorporación de jornadas laborales y turnos para atenderlas. Por tanto, aunque la imposición de horario puede ser un indicio de subordinación, dicha circunstancia debe ser valorada en función del objeto contractual convenido.

- Que la declaración testimonial rendida en el proceso deja en evidencia que las funciones realizadas por los contratistas eran disímiles a las realizadas por el personal de planta.

⁶ Fls 283-285 del expediente.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

- No obra en el expediente prueba o constancia de los informes aducidos por la testigo y la demandante. Por lo cual, dicha circunstancia debe ser analizada en segunda instancia.

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto de acuerdo con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷.

De igual manera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso⁸, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita solamente a los argumentos expuestos por el apelante. En ese sentido, comoquiera que en el presente asunto solamente apeló la parte demandada, la resolución del caso se ceñirá a las consideraciones expuestas en el recurso de alzada.

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el problema jurídico se contrae a resolver los siguientes interrogantes:

- ¿Entre la señora LLPM y Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E. S. E. existió una relación laboral encubierta en el período comprendido entre los años 2013 y 2017?

- En caso de resultar afirmativo el anterior interrogante, se debe determinar si la actora tiene derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales derivadas de la relación laboral.

2.3. De la relación laboral encubierta o subyacente

En lo relacionado con el derecho al trabajo, el artículo 53 Constitucional consagra los derechos fundamentales de los trabajadores relacionados con la igualdad de oportunidades, remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y

⁷ « El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]».

⁸ « Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.»



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

calidad de trabajo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho y primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por las partes.

Asimismo, esa norma establece que los convenios internacionales sobre el derecho al trabajo, debidamente ratificados por el Estado colombiano, forman parte de la legislación interna (bloque de constitucionalidad laboral). Por esta razón, desde el ámbito del derecho internacional, el principio de «salario igual por un trabajo de igual valor», desarrollado por el artículo 2 del Convenio 111 de la OIT,⁹ constituye, junto con otros principios convencionales,¹⁰ un axioma laboral de aplicación directa en el ordenamiento jurídico interno.

Ahora bien, al margen de lo previsto para el derecho al trabajo, en lo que respecta al contrato estatal de prestación de servicios (uno de los instrumentos de gestión pública y de ejecución presupuestal más importantes de la Administración para satisfacer sus necesidades y asegurar el cumplimiento de los fines del Estado), el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 lo recoge como un tipo de negocio jurídico o contrato típico, en los siguientes términos:

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

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.»

Como se ve, el anterior precepto establece, de manera expresa, que los contratos de prestación de servicios no son fuente de una relación laboral ni generan la obligación de reconocer y pagar prestaciones sociales; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional ha admitido que tal disposición no es aplicable cuando se demuestran los elementos configurativos de una relación laboral, a saber: la subordinación continuada, la prestación personal del servicio y la remuneración (artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo).

En esa lógica, en la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, la Sección Segunda del Consejo de Estado expuso la necesidad de generar una interpretación vinculante respecto del entendimiento del contrato estatal de

⁹ Aprobado en Colombia mediante la Ley 22 de 1967 y ratificado en 1969.

¹⁰ Como Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), Colombia ratificó el «Protocolo de San Salvador: Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales», adoptado en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, el cual en sus artículos 6 y 7 consagra el derecho al trabajo como «(...) la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada».



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: LLPM

prestación de servicios contemplado en el mencionado artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y la forma en que queda desvirtuado para dar lugar a la declaratoria de una relación laboral encubierta o subyacente.

Lo anterior, teniendo en cuenta que toda relación jurídica que implique conductas o actividades laborales, incluidas, claro está, aquellas en las que el Estado es el empleador, deberá ser analizada en consideración de los derechos fundamentales de los trabajadores previstos en el señalado artículo 53 de la Constitución y en los convenios internacionales sobre el trabajo, debidamente ratificados por el Estado.

En tal sentido, en el citado fallo de unificación, al analizarse los elementos del contrato de trabajo (subordinación, prestación personal del servicio y remuneración), se reiteraron ciertos criterios elaborados por la jurisprudencia para identificar, en el marco de contratos estatales de prestación de servicios, el elemento de la subordinación, en cuanto condición *sine qua non* para declarar la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, a saber:

- i) el lugar de trabajo, en el que precisó que en la actualidad se puede matizar ante el surgimiento de una «nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas»;
- ii) el horario de las labores, resaltando que el establecimiento o imposición de jornadas laborales o turnos deberá ser valorado en función del objeto contractual convenido;
- iii) la dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, que se materializa, por ejemplo, con el *ius variandi* o con la inserción del prestador del servicio en el círculo rector, organizativo o disciplinario de la entidad; y
- iv) que las actividades o tareas a desarrollar correspondan de manera idéntica, semejante o equivalente a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral.

No obstante lo anterior, la Sección precisó que aun cuando se acrediten los mencionados elementos del contrato de trabajo, lo que emerge entre el contratista y la entidad es una relación laboral, gracias a la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas; pero, de ninguna manera, una vinculación legal y reglamentaria, por lo que no es posible darle la categoría de empleado público a quien prestó sus servicios sin satisfacer las exigencias del artículo 122 de la Carta Política¹¹.

Finalmente, sobre este punto, determinó que incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o

¹¹ Al respecto, ver entre otras la sentencia de esta Sección de 13 de mayo de 2010; radicado 76001-23-31-000-2001-05650-01(0924-09); C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: LLPM

dependencia continuada, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo.

Expuestos los anteriores fundamentos, la Sección Segunda determinó las siguientes reglas de unificación:

(i) La primera regla define que el concepto de «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.

(ii) La segunda regla establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.

(iii) La tercera regla determina que, frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal.

En la primera regla, la sentencia fue enfática en destacar la importancia de dar cabal cumplimiento al principio de planeación, el cual exige a las entidades estatales, so pena incluso de nulidad, la utilización de sus recursos de la manera más eficiente; por esta razón, el «término estrictamente indispensable» puede advertirse en la fase precontractual, pues es allí donde la entidad justifica, en función del objeto a contratar y de los recursos disponibles, el tiempo máximo que estima imprescindible para la ejecución de un contrato futuro. De ahí que los contratos de prestación de servicios no puedan concatenarse indefinidamente en el tiempo, cuando se suscriben con personas naturales.

En la segunda regla, la sentencia de unificación estableció en 30 días hábiles, en principio y como marco de referencia, el término de solución de continuidad para aquellos contratos de prestación de servicios que presenten interrupciones, cuya consecuencia jurídica es la de establecer la prescripción de derechos una vez declarada la relación laboral subyacente. En consecuencia, de no superarse dicho lapso, se puede concluir «la existencia de una unidad de vínculo contractual» siempre y cuando «se constate que los objetos contractuales y las



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades».

A este respecto, en la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, se reiteró que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en punto a la prescripción de derechos prestacionales derivados de la relación laboral encubierta o subyacente, ha venido aplicando la postura de la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016¹², según la cual, en caso de encontrarse acreditada la relación laboral, quien pretenda su reconocimiento debe reclamarlo dentro de los tres años siguientes contados a partir de la finalización del vínculo contractual, y, en aquellos casos donde se presente solución de continuidad entre contratos, debe analizarse la prescripción frente a cada uno de ellos, a partir de sus fechas de finalización¹³, por lo que de no presentarse la reclamación en ese período, operará el fenómeno prescriptivo, salvo en lo relacionado con los aportes a pensión que no están sometidos a dicho término¹⁴.

En igual sentido, mediante providencia de 11 de noviembre de 2021, la Sección Segunda aclaró que el término de la solución de continuidad unificado solo cobra relevancia si se configuran los elementos establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, pues, de no estarlo, no existe una relación laboral cuya duración deba ser examinada.

Finalmente, en la tercera regla, la Sección Segunda consideró improcedente la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud efectuados por el contratista en exceso, por «constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal».

Las reglas de unificación en cita constituyen precedente vinculante en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con los artículos 270 y 271 *ejusdem*, para todos los casos que se encuentren en estudio en la vía judicial y administrativa.

2.4. Análisis de la Sala frente al primer problema jurídico.

El material probatorio recaudado en el proceso demuestra lo siguiente:

¹² Sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021.

¹³ En los precisos términos de la sentencia de unificación, se indicó: «[...] Pero en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio. Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios. [...]» (Negrita fuera del texto)

¹⁴ Siendo deber del juez administrativo pronunciarse en todos los casos, aun si no se hubiesen deprecado de forma expresa, en el sentido de ordenar que se realicen los aportes sobre las diferencias que se demuestren causadas, mes a mes, respecto de la parte que le correspondía a la entidad contratante como empleadora.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

- Derecho de petición presentado, a través de apoderado, por la señora Lugdy Lizett Padilla Moncada a la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E el 29 de marzo de 2018, identificado con radicado 20183210119862, mediante el cual se solicitó la declaratoria de la existencia de la relación laboral; y, como consecuencia de ello, se le reconocieran y pagaran los valores correspondientes a las prestaciones sociales¹⁵.

- Oficio radicado No. 20131100133841 de 18 de junio de 2018¹⁶, expedido por la gerente de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte, mediante el cual se niega la solicitud invocada por Lugdy Lizett Padilla Moncada con base en los siguientes argumentos:

«En atención al asunto indicado en la referencia, me permito informar que una vez consultada la base de datos del Grupo Funcional de Contratación de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., se evidencia que la señora LLPM, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1.032.425.360, suscribió dentro de los parámetros de la autonomía de la voluntad privada, contratos de Prestación de Servicios con el fusionado Hospital Simón Bolívar III Nivel E.S.E., de lo que se colige, existió una relación contractual.

No obstante, dicha relación contractual por disposición normativa, no puede generar relación laboral alguna. A saber, el numeral 3 del artículo 32" del Estatuto Orgánico de la Contratación Pública, Ley 80 de 1993, prescribe:

"...3o. Contrato de prestación de servicios

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

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable..."

Con sustento en lo anterior, se puede inferir que el contrato de prestación de servicios no es de índole laboral, por cuanto no consolida los elementos esenciales de un contrato de trabajo, en consecuencia no genera para el contratante, la obligación de sufragar en favor del contratista, prestación social alguna»

- Certificado emitido por el director de contratación de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E el 12 de junio de 2018, en donde deja constancia que la señora LLPM estuvo vinculada con la entidad mediante varias órdenes de contratos de prestación de servicios desde el 3 de abril de 2013 hasta el 30 de abril de 2017¹⁷.

¹⁵FIs 4-6 del expediente.

¹⁶ FI 8 del expediente.

¹⁷ FI 9 del expediente.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

- Derecho de petición presentado, a través de apoderado judicial, por la señora Lugdy Lizett Padilla Moncada a la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E el 19 de septiembre de 2017, identificado con radicado 20173210175112 mediante el cual solicita la totalidad de los contratos que suscribió con la entidad, así como sus respectivas prórrogas¹⁸.
- Respuestas emitidas por el Gerente de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E de 30 de agosto de 2017¹⁹ y 10 de mayo de 2018²⁰ mediante el cual remite los certificados, planillas, informes de ejecución y otrosí de las órdenes y contratos de prestación de servicios suscritos entre Lugdy Lizett Padilla Moncada y la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.
- Formato único de hoja de vida de Lugdy Lizett Padilla Moncada²¹.
- Respuesta a derecho de petición de 22 de agosto de 2017 por *jurídica@sbrednorte.gov.co* mediante el cual se deja constancia que el personal de planta de Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E. cuenta con 5 funcionarios que tienen encargadas funciones de *trabajadores sociales*²².
- Orden de suministro de servicio – Gestión de talento humano contratación del Hospital Simón Bolívar, en donde se deja constancia de la necesidad de contratar «*Trabajadora social para responder el proceso de gestión al usuario y su familia; de igual forma para ejecución de turnos y apoyo al SIRC (Sistema de Referencia y Contrareferencia)*»²³.
- Informe de ejecución contractual presentado por la señora Lugdy Lizett Padilla Moncada a la entidad contratante Hospital Simón Bolívar, en razón a los contratos de prestación de servicios: i) ASP – 2013 1027²⁴; ii) 0833-2014²⁵; iii) 0832 ASAG – 2015²⁶; iv) ASP – 1843-2016²⁷; v) ASP 0746-2016. En los citados informes, se pone de presente la realización de las siguientes actividades por parte de la actora en desarrollo del objeto contractual: *i) realizar historia social del paciente; ii) comprobación de derechos; iii) orientación de salidas de paciente; iv) ubicación de pacientes en su medio familiar y/o social; v) remisiones al ICBF cuando sea necesario; vi) orientación de trámites para exámenes de pacientes hospitalizados; vii) las demás funciones del área que le sean asignadas; como referente de participación social, apoyo y acompañamiento con la comunidad, en informes, plenarias, apertura de buzones, reuniones en secretaria de salud.*

¹⁸ FI 21 del expediente.

¹⁹ FI 20 del expediente.

²⁰ FI 13 del expediente.

²¹ FI 96 CD del expediente.

²² FI 71 del expediente.

²³ FI 96 CD del expediente.

²⁴ FI 96 CD del expediente, pág. 1-10.

²⁵ FI 375 del expediente.

²⁶ FI 33 del expediente.

²⁷ FI 21, 27 y 30 del expediente.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

- Informes de ejecución contractual presentados por la señora Lugdy Lizett Padilla Moncada a la entidad contratante Hospital Simón Bolívar, en razón a los contratos de prestación de servicios No: i) 0832 ASAG 2015²⁸; ii) 1793-2015²⁹; iii) 697-2016³⁰; iv) 1843 -2016³¹. En los citados informes, se pone de presente la realización de las siguientes actividades por parte de la actora en desarrollo del objeto contractual: i) *valoración y atención de pacientes; ii) intervención individual y grupal; iii) orientación a paciente y acudientes frente aspectos relacionados con el tratamiento; iv) Responder interconsultas solicitadas y valoraciones de las mismas; v) ubicación de pacientes en su medio familiar y/o social ;vi)gestión interinstitucional; vii) Las demás funciones del área que se le sean asignadas como referente de participación social.*

- Informe de ejecución contractual del contrato de prestación de servicios 3279-2017³², presentado por LLPM a la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E en el cual se destacan como actividades contratadas, ejecutadas y productos entregados los siguientes:

ACTIVIDADES CONTRATADAS	%EJECUTADO	ACTIVIDADES REALIZADAS	PRODUCTOS ENTREGADOS
1. <i>Orientar e informar al usuario y sus familias frente a la prestación de servicios en salud en consulta externa, urgencias y hospitalización con el fin de satisfacer sus necesidades y expectativas en salud con calidad y calidez promoviendo su corresponsabilidad.</i>	100%	1. Orientación al usuario frente a información pertinente de SGSSS, orientación de diferentes regímenes en salud y divulgación de las nuevas directrices de la Secretaría Distrital de Salud.	Se brindó orientación a 500 usuarios- e información de los cambios presentados dentro de la institución a todos los usuarios y sus familias en todos los servicios.
2. <i>Identificar y movilizar redes de apoyo familiar y social de los pacientes para definir plan de manejo, realizando trámites y contactos con redes sociales para la reubicación del paciente en el medio familiar y</i>	100%	2. Investigar para la identificación de redes de apoyos de los pacientes para su ubicación en hogares o ubicación en las entidades que corresponda	Se realizó ubicación de redes de apoyo a 20 pacientes, con ubicación de los hogares y centros de protección según el caso

²⁸ Fl 36 del expediente.

²⁹ Fl 165 CD del expediente.

³⁰ Fl 18 del expediente.

³¹ Fl 165 CD del expediente.

³² Fl 165 CD del expediente



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

<i>secundarias encargadas de los</i>			
<i>3. Movilizar recursos y apoyar trámites de los casos especiales de pacientes en riesgo social y/o sin red de apoyo familiar para: tramitar la</i>	100%	3. Gestionar con las entidades pertinentes por medio físico o vía correo electrónico, informando la situación en cada casa	Recepción de respuestas de 8 pacientes quienes necesitaron tramite por casos especiales con entidades
<i>4. Participar como miembro del equipo interdisciplinario en los programas especiales que requieren de la intervención profesional</i>	100%	4. Brindar la información que, desde el área de trabajo social, se pueda aportar para el seguimiento y control ambulatorio.	Se dio la información pertinente a 91 usuarios según el caso a, con actas de evidencia
<i>5. Apoyar las acciones necesarias para definir situación de aseguramiento de los casos que lo requieran con todas las áreas involucradas en el proceso, realizar seguimiento de caso para que definan pagador de los casos que ingresan como</i>	100%	5. Mirar sistemas de verificación en seguridad social y dar la aplicación de instrumentos que desde trabajo social permiten la accesibilidad a los servicios de salud	Verificación seguridad social de 70 usuarios que necesitaron de seguimiento de caso para que definan pagador de los casos que ingresan como particulares.
<i>6. Elaborar las bases de datos relacionadas con la atención e intervención social como son: Encuestas de Satisfacción, Instrumentos Provisionales. Abandono Social y Maltrato Infantil</i>	100%	6. Realización de informes de gestión	Se realizó seguimiento a los pacientes en estado de abandono social en la matriz definida por la SDS.
<i>Atención al usuario y participación social.</i>	100%	7. Asistir a todas las reuniones y capacitaciones	Se asistió a una reunión de equipo de trabajo en el mes.
<i>8. Las demás que le sean asignadas con su área por la Líder de la Oficina de atención al Usuario y Participación Social</i>	100%	8. Se brinda apoyo a los pacientes independientemente del área	Se acompañó a pacientes a otro centro de atención
TOTAL EJECUCIÓN	100%		



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

- Acta de inicio de los contratos de prestación de servicios suscritos por LLPM con el Hospital Simón Bolívar III No. 0833 de 2014³³, 0472 de 2015³⁴, 1793 de 2015³⁵ y 0746 de 2016³⁶.

- Oficio de 26 de febrero de 2018 expedido por el director de la Dirección de Contratación de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E, en donde se expone, entre otros asuntos, la reorganización de la red hospitalaria de la siguiente manera: *“Teniendo en cuenta lo establecido en el Acuerdo No. 641 de 2016 en el cual se reorganizó el sector de salud de Bogotá y que conllevó a la fusión de Empresas Sociales del Estado, entre ellas el antiguo Hospital Simón Bolívar III Nivel E.S.E (...)”*³⁷.

- Oficio No. 20163500079822 de 24 de octubre de 2016³⁸, presentado por la señora Lugdy Padilla Moncada a la gerente de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E, en donde informa sobre la suspensión provisional del contrato 3186-2016 a partir del 30 de octubre de 2016 con base en los siguientes argumentos:

“(...) lo anterior debido al cumplimiento de Ley 1468 de 2011, por Licencia de Maternidad, retornando con mis labores ejercidas como Trabajadora Social a la Unidad de Servicios Salud Suba Subred Norte E.S.E, a partir del mes de enero año 2017”.

- Documentos relativos a la historia clínica de la señora LLPM, los cuales revelan la realización de sus controles médicos de embarazo los días 5 de junio de 2016³⁹, 10 de agosto de 2016⁴⁰, 22 de agosto de 2016⁴¹, 3 de octubre de 2016⁴² y 7 de octubre de 2016⁴³, precisándose que para esta última fecha contaba con 36 semanas de embarazo⁴⁴. Que, el día 3 de noviembre de 2016 asistió a valoración de urgencia especializada dado un cuadro clínico de dolor pélvico y actividad uterina ocasionado por movimientos fetales, de modo que le fue programada cesárea para el 4 de noviembre de 2016⁴⁵.

- Constancia de licencia de maternidad de la señora LLPM, emitida por su médico tratante y correspondiente al período que se extiende desde el 4 de noviembre de 2016 hasta el 8 de febrero de 2017⁴⁶.

³³ Fl 50 del expediente.

³⁴ Fl 33 del expediente.

³⁵ Fl 165 CD del expediente.

³⁶ Fl 54 del expediente.

³⁷ Fl 39 del expediente.

³⁸ Fl 43 del expediente.

³⁹ Fl 88 del expediente.

⁴⁰ Fl 86 del expediente.

⁴¹ Fl 84 del expediente.

⁴² Fl 85 del expediente.

⁴³ Fl 85 del expediente.

⁴⁴ Fl 81 del expediente.

⁴⁵ Fl 72-77 del expediente.

⁴⁶ Fl 42 del expediente.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

- Certificado con consecutivo No. 2071 emitido el 18 de agosto de 2017 por el director de contratación de la Subred Integrada de Servicios⁴⁷, en donde deja constancia que la señora Lugdy Padilla Moncada estuvo vinculada por medio de contratos de prestación de servicios para ejercer funciones de trabajadora social para los períodos que se proceden a exponer:

No de contrato	Fecha de inicio	Fecha Final
1027-2013	03 de abril de 2013	30 de junio de 2013
0833-2014	01 de enero de 2014	31 de diciembre de 2014
0472-2015	21 de enero de 2015	31 de enero de 2015
1793-2015	19 de febrero de 2015	31 de diciembre de 2015
0746-2016	1 de enero de 2016	31 de enero de 2016
1843-2016	1 febrero de 2016	30 de abril de 2016
0697-2016	1 de agosto de 2016	31 de agosto de 2016
3186-2016	1 de octubre de 2016	31 de diciembre de 2016
3279-2017	10 de febrero de 2017	30 de abril de 2017

- Carta de 24 de abril de 2017 emitida por LLPM y dirigida a la gerente de la Subred Integrada de Servicios Salud Norte, donde pone de presente su intención de dar por terminado de forma unilateral el contrato de prestación de servicios que suscribió con la entidad a partir del 26 de abril de 2017⁴⁸.

- Certificado de cumplimiento de contrato de prestación de servicios No. 3279-2017 suscrito entre LLPM y la Subred Integrada de Servicios Salud Norte, emitido por el supervisor del contrato para el período correspondiente del 1 al 30 de abril de 2017⁴⁹.

- Contratos de prestación de servicios y sus prórrogas, suscritos entre la Subred Integrada de Servicios Salud Norte (antes Hospital Simón Bolívar) y la señora Lugdy Padilla Moncada, los cuales se detallan de la siguiente manera:

No. De Contrato	Inicio	Fin	Objeto contractual	Valor
AdP-2013 1027 (fl 44)	1 de abril de 2013	30 de abril de 2013	"Prestación de servicios como trabajadora social, para asumir todas las actividades referentes a su profesión. Actividades o eventos. 1. A) Responder interconsulta. B) Diligenciar historia clínica como trabajadora social c) Orientar e informar efectivamente al usuario y su	\$2.200.000 (pagaderos mensualmente)
Adición y Prorroga No. 01 al contrato de prestación de servicios No. 1027-2013 (fl 165 cd)	1 de mayo	31 de mayo		\$2.200.000

⁴⁷ Fl 60 del expediente.

⁴⁸ Fl 95 del expediente.

⁴⁹ Fl 165 CD del expediente.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

Prorroga No. 2 al contrato de prestación de servicios No. 1027-2013 (fl 48)	1 de junio de 2013	30 de junio de 2013	<i>familia d) gestionar ubicación de pacientes en abandono e) Dar apoyo emocional a pacientes y familiar f) Diligenciar base de datos y sistemas de información del área g) Cumplir con las actividades relacionadas al proceso de acreditación dentro y fuera de la institución h) Todas las actividades asignadas por el líder de área"</i>	\$2.200.000
Prorroga No. 01 al contrato de prestación de servicios No. 1027-2013 (fl 96 cd)	1 de julio de 2013	31 de julio de 2013		\$2.200.000
Adición y Prorroga No. 2 al contrato de prestación de servicios No. 1027-2013 (fl 96 cd)	1 de agosto de 2013	31 de agosto de 2013		\$2.200.000
Adición y Prorroga No. 3 al contrato de prestación de servicios No. 1027 de 2013 (fl 165 cd)	1 de septiembre de 2013	31 de octubre de 2013		\$2.200.000
Adición y prorroga No. 4 al contrato de prestación de servicios No. 1027 de 2013 (fl 165 cd)	1 de noviembre de 2013	30 de noviembre de 2013		\$2.200.000
No. 0833-2014 (fl 51-53)	1 de enero de 2014	31 de marzo de 2014	<i>"Contrato de prestación de servicios como trabajadora social"</i>	\$6.600.000
Adición y prorroga No. 01 al Contrato de Prestación de Servicios No. 833-2014 (fl 165 cd)	1 de abril de 2014	30 de abril de 2014		\$2.200.000
Adición y prorroga No. 02 al Contrato de Prestación de Servicios No. 833-2014 (fl 165 cd)	1 de mayo de 2014	31 de mayo de 2014		\$2.200.000
Adición y prorroga No. 03 al Contrato de Prestación de Servicios No. 833-2014 (fl 165 cd)	1 de junio de 2014	30 de junio de 2014		\$2.200.000
Adición y prorroga No. 05 al Contrato de Prestación de Servicios No. 833-2014 (fl 165 cd)	1 de agosto de 2014	31 de agosto de 2014		\$2.200.000
Adición y prorroga No. 06 al Contrato de Prestación de Servicios No. 833-2014 (fl 165 cd)	1 de septiembre de 2014	31 de septiembre de 2014		\$2.200.000
AsP – 0472 – 2015 (fl 34-35) (fl 165 cd)	1 de enero de 2015 ⁵⁰	31 de enero de 2015	<i>"Contrato de prestación de servicios como trabajador (a) social"</i>	\$2.200.000
AsP 1739-2015(fl 165 cd)	1 de febrero de 2015	30 de abril de 2015		\$7.500.000
Otrosí y adición No. 01 al contrato de prestación de servicios No. 1793-2015 (fl 165 cd)				\$600.000
Adición y prorroga No. 003 al contrato de prestación de servicios No. 1793-2015 (fl 165 cd)	1 de agosto de 2015	31 de agosto de 2015		\$2.800.000
Adición y prorroga No. 004 al contrato de prestación de servicios No. 1793-2015 (fl 165 cd)	1 de septiembre de 2015	30 de septiembre de 2015		\$2.800.000
Adición y prorroga No. 005 al contrato de prestación de servicios No. 1793-2015 (fl 165 cd)	1 de noviembre de 2015	30 de noviembre de 2015		\$5.600.000

⁵⁰ Según da cuenta el acto de inicio de contrato de prestación de servicios a folio 33 del expediente.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

Adición y prórroga No. 006 al contrato de prestación de servicios No. 1793-2015 (fl 165 cd)	1 de diciembre de 2015	31 de diciembre de 2015		\$2.800.000
AdP No. 0746 de 2016 (fl 55)	1 de enero de 2016	31 de enero de 2016	"Trabajador (a) social"	\$2.800.000
Otro sí contrato No 1 y prórroga No. 001 del contrato 1843 de 2016 (fl 19)	1 de mayo de 2016	30 de junio de 2016		\$5.880.000
No.697 de 2016 (fls 14-15)	1 de agosto de 2016	31 de agosto de 2016	"Prestación de servicios como trabajador (a) social, en la unidad de prestación de servicios de salud Simón Bolívar"	\$2.940.000
Otrosí contrato No.697 de 2016 (fl 17)	1 de septiembre de 2016	30 de septiembre de 2016		\$2.940.000
3279-2017 (fl 41)	10 de febrero de 2017	31 de marzo de 2017	"Prestar servicios profesionales y de apoyo la gestión como TRABAJADOR (A) SOCIAL dentro de los diferentes procesos y procedimientos de la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE E.S.E. de acuerdo con las necesidades de la institución"	\$4.250.000
Otrosí N° 1 Prórroga y adición al contrato de prestación de servicios 3279-2017	1 de abril	31 de mayo de 2017		\$5.000.000

- En el tránsito de la primera instancia fue recibido el testimonio de **Lady Johanna Henao Alemán:**

Pregunta magistrada: Quisiéramos saber cómo conoció la labor de la señora Lugdy Lizett Padilla durante el tiempo que estuvo vinculada con esa entidad y quién era usted para ese momento. **Contestó:** Bueno, la conocí porque trabajamos en la misma oficina, en el mismo departamento, que era la Oficina de Atención al Usuario y Participación Social. Yo era la auxiliar de la ruta, entonces la conocí porque en el momento debíamos trabajar muy unidas de la mano por el traslado de pacientes, entrega de medicamentos a los pacientes y demás, entonces siempre trabajamos juntas y además estábamos en la misma oficina, por eso la conozco a ella. **Pregunta:** qué fecha trabajó con ella, de qué época estamos hablando. **Contestó:** pues yo ingresé a trabajar en enero del 2013, ella llegó dos meses, tres meses después, abril del 2013, como hasta mayo, abril del 2017 trabajamos juntas fueron cinco años, cinco años que siempre trabajé con ella en la misma dependencia, nuestros jefes eran los mismos, nuestra jefe era la misma para ella y para mí. Los cinco años trabajamos de corrido. **Pregunta:** ¿Y por qué los llama jefes? ¿Qué órdenes les daban? **Contestó:** Pues en el momento las dos doctoras que fueron nuestras jefes, porque en los cinco años pasaron dos por la oficina, nosotros teníamos un horario de llegada, un horario de salida, unos turnos también para los fines de semana, ellas pues nos indicaban como las tareas asignadas que debíamos cumplir, pues por eso les digo que eran nuestras jefes, porque ellas eran las que nos, por decirlo así, eran en nuestro orden jerárquico, eran las que nos daban las órdenes de lo que debíamos hacer en la subred. **Pregunta:** ¿Y qué debían hacer? **Contestó:** Bueno, yo como auxiliar de la ruta debía cumplir el horario que empezaba el mío a las cinco y media de la mañana, terminaba entre cuatro y cinco de la tarde, el del Lugdy era pues de siete a cinco, pero muchas veces nos extendíamos de igual manera seis, siete de la noche. ¿Qué funciones debíamos cumplir? Entregar pacientes, recogerlos en las casas, llevarlos al hospital, de igual manera después del hospital regresarlos a sus hogares. Con la señora Lugdy Padilla, cumplíamos funciones de ir a llevar pacientes que no tenían familiares, quienes, por decirlo así, fueran a recogerlos, a buscarlos, o los dejaban abandonados allá en el hospital la función que hacíamos con ella era ir a buscar su familia, llevarlos hasta la casa, buscar dónde viven muchas veces, porque sin saber dónde viven. También buscarles centros cuando ya definitivamente la familia no quería estar con ellos. Eso todo era trámite de la señora Lugdy, buscarles un centro donde los pudieran acoger, donde los pudieran



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

llevar. También muchas veces pacientes que no cuentan con el medio para pagar la cuenta del hospital, la cuota, gestionar ayuda para que puedan cancelar esas cuotas, que pagaran esas cuotas moderadoras. Muchas veces viajar fuera de la ciudad para buscar la familia de los pacientes. Toda esa gestión era la que se realizaba, realizar los informes de qué se hacía con los pacientes, qué trámites se realizaban día a día con ellos. Todo eso era como parte de la labor que realizábamos en la subred. **Pregunta:** ¿Y entonces en qué era que recibían órdenes? ¿Cómo las recibían? ¿Cómo vio usted un caso particular en que la señora Lugdy Padilla recibiera una orden por parte de quienes usted llama jefes? **Contestó:** órdenes nos daban, veía yo que le daban a ella el momento de cumplir un horario, de cumplir funciones específicas con los pacientes, tareas específicas. **Pregunta:** Un ejemplo, que cuando usted escuchó que le dieran a ella una orden en específico. **Contestó:** por ejemplo, muchas veces ella pidió, pedía permisos para cuando estuvo embarazada o cuando estaba estudiando para poder llegar un poco más tarde o salir un poco más temprano, nunca le otorgan el permiso porque la orden es que se debe cumplir el horario, que el de ella era de 7 a 5 de la tarde. Lo mismo, que no se podía ausentar de la unidad de salud mental porque su labor la debía cumplir solo en la unidad de salud mental y no se podía retirar de la misma. Muchas veces cuando no había la posibilidad para un paciente, la familia, encontrarla, la orden era que no podíamos volver al hospital sin haber dejado al paciente con la familia, que teníamos que buscar o buscar la familia donde fueran a la hora que nos dieran. Esas fueron como varias así que en el momento pude evidenciar. **Pregunta:** Un caso en específico en el cual ella recibiera una orden. O sea, el caso que tú más recuerdas porque se le ordenó en específico llevar a esta persona. **Contestó:** Claro, recuerdo muchos casos, pero bueno, recuerdo mucho un caso de un familiar que era muy persistente, que nunca iba por el paciente al hospital. Siempre íbamos, lo llevábamos y no lo recibían. Nos decía que no le importaba, o sea, la familia nos decía que no le importaba al paciente. Lo regresábamos al hospital. Nuestra jefe nos devolvía, no importaba la hora que fuera, que lo volviéramos a llevar, que esa era nuestra función, dejarlo con su familia, pero pues obvio los pacientes no se pueden dejar en la calle. Llegó el momento que el familiar del paciente nos sacó cuchillo, nos puso a correr por toda la calle, nosotras desesperadas, con el paciente además corriendo con nosotros, un paciente psiquiátrico, recién salido de una hospitalización. Volvimos a llevarlo al hospital. Nuestra jefe nos llama y nos dice que no sabe, que a ella no le interesa que hagamos con el paciente, pero que debíamos volverlo a llevar. Ese caso lo recuerdo mucho porque pues nuestra vida estuvo en peligro, que como le digo el familiar del paciente alterado nos sacaba cuchillo cada vez que fuimos. Otro caso que recuerdo mucho fue cuando teníamos que salir de la ciudad a una parte que se llama Sumapaz, a llevar pacientes a ese hospital de allá. La orden de nuestra jefe era que debíamos estar en el carro a las cinco y media de la mañana, llevar los pacientes, dejarlos allá, entregarlos y volvíamos a Bogotá entre siete, ocho de la noche. Se le manifestaba que pues las dos estudiábamos, que pues no podríamos cumplir esa función de ir tan lejos, salir de la ciudad para llevar un paciente. Entonces muchas veces llegamos a salir de Bogotá más de cuatro o cinco veces a entregar pacientes. **Pregunta:** Y en esas oportunidades quedó algún soporte, ¿les dieron alguna orden por escrito, o eran solo órdenes verbales? **Contestó:** Cuando hacíamos esos traslados, pues por ejemplo mi parte que era la ruta de la salud, lleva un registro de a qué hora se inicia un recorrido, qué paciente se lleva, hacia dónde va trasladado, a qué hora se llega a que lo reciben en el punto a que vamos, si nos firma el familiar, si no pues se deja igual evidencia y a qué hora retornamos. Ese es el control que se lleva de la ruta. Con eso se hace como un registro mensual de todos los pacientes que fueron trasladados y se le entrega a nuestra jefe. A ella le entregamos los soportes de todos los traslados que hacíamos en esa ruta. **Pregunta:** ¿Vio usted en alguna oportunidad un caso en específico en el que le llamaran la atención a la señora Lugdy Padilla? **Contestó:** Cuando ella estuvo embarazada, le llamaba mucho la atención porque ella de pronto solicitaba permisos para cumplir sus controles prenatales. Tuvo muchos inconvenientes en el periodo de su embarazo porque pues no le eran concedidos estos permisos para asistir a sus citas. En ese momento nos enfatizaba mucho que nosotros no teníamos derecho a permisos de citas porque nuestros



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: LLPM

contratos eran prestaciones de servicios, que debíamos buscar espacios fuera de nuestros horarios laborales para nuestras citas médicas, pues horarios laborales que eran muy extendidos y se dificultaba un poco pues agendar citas o algo para horas distintas. Vi mucho que le llamaban la atención en ese momento por ella solicitar sus citas para cumplir sus controles de su embarazo. **Pregunta:** Exactamente qué le decían, estuvo en alguna oportunidad en que le llamaron la atención a ella directamente, qué le decían, cómo le hablaban, qué le decían, quién le llamó. **Contestó:** La jefe del momento que se llama la doctora Fanny Rúgeles no le concedía los permisos que porque no contaba con un contrato fijo, sino que nuestros contratos eran de prestaciones de servicios y nosotros no contábamos con los privilegios de los otros contratos que era solicitar permisos para citas o incapacidades o permisos para incapacidades y todo eso, no contábamos con esos permisos por eso no le podían dar los permisos. Si ella se llegaba a ausentar media hora antes, el llamado de atención que, por dejar el puesto votado en una ocasión, nuestra jefe pues le llamó la atención por haberse retirado media hora antes, que porque eso era abandono del cargo del puesto, porque ella no le había autorizado ninguna salida antes. **Pregunta:** ¿Algún otro llamado de atención aparte de este llamado de atención por tiempos, es decir, en razones que no hubiese cumplido alguna labor ordenada por la jefe? **Contestó:** Nuestra jefe le llamó allá varias veces la atención porque no se hacían las entregas de determinado paciente en un tiempo de un día o dos días. O sea, ya le decía, necesito que entregues a este paciente para hoy mismo, no se podía gestionar la entrega, no contábamos con la familia hasta que ella gestionara un lugar para llevarlo de acogida. Entonces le llamó la atención varias veces porque se demoró más de cuatro o cinco días gestionando la entrega de un paciente, algo que no es muy fácil. También vi cómo le llamó la atención en varias ocasiones por eso, por la demora para ir a gestionar la entrega de un paciente o de algún medicamento. **Pregunta apoderada demandante:** usted podría informarle a este despacho, hace un momento usted mencionaba que la señora Lugdy contaba con horario de 7 a 5. ¿Podría informarle al despacho si existía algún tipo de control sobre ese horario? **Contestó:** Claro, sí señora. Cada vez que llegábamos a trabajar en el horario que tuviera cada uno estipulado, se debía ingresar a la oficina de atención al usuario y presentarnos con la jefe que estuviera encargada de turno en ese momento, con la líder del momento y de igual manera se contaba con un chat grupal y se debía avisar la hora de llegada y lo mismo la hora de salida. Los fines de semana también la hora de entrada, la hora de salida y control pues constante durante todo el día, qué está haciendo, dónde está, cómo va tal cosa. Entonces sí nos presentamos a la hora de llegada y a la hora de salida. **Pregunta:** ¿Podría indicarle a usted al despacho si durante el tiempo que compartió con la señora Luz de Vicente, a usted le consta si esa prestación fue continua con la señora Luz de Vicente? **Contestó:** Sí, nosotros firmamos un contrato mes a mes, era un contrato y nos hacían prórrogas todos los meses, firmamos la prórroga, la prórroga y fue continuo, nunca por decir así paramos seis meses, nos quedamos sin empleo y volvimos, no, siempre trabajamos continuamente. **Pregunta:** ¿Podría indicarle al despacho, en el caso de las actividades que desempeñaba la señora Lugdy, en algún momento le entregaron algún tipo de distintivo de la institución? **Contestó:** Distintivo en cuanto a, o sea, como una identificación. **Pregunta:** Sí, sí señora. **Contestó:** Sí señora, nosotros contamos con nuestro carnet de identificación de la entidad, donde pues está nuestra foto, nuestro nombre, nuestra identificación y el cargo que desempeñamos en la institución y si somos contratistas, si somos de contrato indefinido o empleados del estado, así está definido en el carnet nuestra identificación. **Pregunta:** ¿Usted podría indicarle al despacho, si sabe o le consta con qué elementos desarrollaba la función de la señora Lugdy? **Contestó:** Pues en el, en el área donde se trabaja hay un computador y el resto todo es papelería que nos le entregan para diligenciar. **Pregunta:** Hace un momento, en su relato manifestaba que debían llevar, trasladar pacientes. ¿Qué medio utilizaban para esos traslados? **Contestó:** Un vehículo de la subred que estaba destinado para otras funciones, pero pues como estábamos bajo la misma jefe para las dos áreas, ella lo destinaba para realizar estas funciones de traslado de pacientes. **Pregunta:** ¿Podría indicarle a este despacho, si usted sabe o le consta si durante el tiempo que usted



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

compartió con la señora Lugdy en la planta de la subred existía alguien de la planta nuevamente con esas mismas funciones? **Contestó:** Bueno, pues en lo general todas las trabajadoras sociales debían cumplir esas funciones, las trabajadoras sociales de contratos de prestación de servicios. Entonces, la que estaba en la unidad del Simón Bolívar, la que estaba en la unidad de la FRAI, debían cumplir las de hospitalización, casi todas debían cumplir las mismas funciones. **Pregunta:** Sí, pero ¿Ellas también eran contratistas o eran de la planta de personal? ¿No había de planta de personal? **Pregunta:** Sí, había de planta, pero ellas no realizaban estas funciones así de ir a entregar casi los pacientes, ellas muy esporádicamente salían del hospital. **Pregunta:** ¿Qué funciones cumplían ellas? **Contestó:** Igual administrativas dentro del hospital, el seguimiento a pacientes, gestionarles en el momento algún tipo de ayuda si no cuentan con ella dentro del hospital. **Pregunta:** Podría indicarle al despacho, señora Leidy, si en dado caso, si sabe le consta, si la señora Lugdy hubiera querido enviar un reemplazo a nombre de ella, ¿ella lo podía hacer? **Contestó:** No, no estaba permitido enviar reemplazos. Debía cada quien cumplir la función. **Pregunta:** ¿Podría indicarle a este despacho, si sabe le consta, si la señora Lugdy debía entregar algún tipo de informe? **Contestó:** Claro que sí, por cada trámite o cada gestión que ella realizara diariamente se deben entregar informes con cada paciente, lo que se haga diario con cada paciente se debe entregar el informe, sí señora. **Pregunta:** Para esas funciones que usted le consta que ha desempeñado la señora Lugdy, ¿podría indicarle al despacho si existía algún tipo de manual o lineamiento que se debiera seguir? **Contestó:** Sí, pues existe un lineamiento en trabajo social de todas las funciones que se deben seguir que están estipuladas con cada situación se deben seguir unos parámetros, una orden, un orden de como de funciones (sic) hasta llegar a lo más adecuado para cada paciente. **Pregunta:** Durante el tiempo que usted compartió con la señora Lugdy, ¿usted sabe o conoce si ella recibió algún tipo de capacitación para desempeñar las funciones? **Contestó:** Pues las capacitaciones allá son muy pobres en cuanto a humanización o a entregas de cargos, uno va un día antes y esa es la capacitación que recibe para empezar a desarrollar su cargo. **Pregunta:** ¿Podría indicarle al despacho, si usted sabe o le consta, la señora quien sufragaba los costos de seguridad social de la señora Lugdy? **Contestó:** Cada quien realiza los pagos, a nosotros, por decirlo, nos pagaban mensual o mes y medio cuando se atrasaban y cada quien tiene que pagar su salud, su pensión y su ARL y debemos entregar la planilla de pago donde salga que se pagó el mes de febrero, un ejemplo, que están pagos los tres y entregarla a nuestro jefe con la, con nuestra orden para, de los, de las actividades mensuales para que nos puedan realizar el pago.

Establecido lo anterior, se observa del material probatorio obrante en el expediente, que la señora LLPM **prestó sus servicios de manera personal** como trabajadora social en favor de la Subred Integrada de Servicios Salud Norte (antes Hospital Simón Bolívar) por el período comprendido entre el 1 de abril de 2013 y el 26 de abril de 2017 sin solución de continuidad. Como fundamento de ello, se procederá a exponer a continuación los fundamentos probatorios que dan cuenta de cada periodo de ejecución:

Inicio de ejecución	Finalización de ejecución	Fundamento probatorio por periodos y análisis
1 de abril de 2013	30 de noviembre de 2013	- De 1 de abril de 2013 a 30 de noviembre de 2013: Contrato de prestación de servicios AdP – 2013 y sus adiciones y prorrogas No.01 ⁵¹ , 02 ⁵² , 01 ⁵³ , 02 ⁵⁴ , 03. 04.
Interrupción 21 días hábiles		

⁵¹ Fl 165 CD del expediente.

⁵² Fl 48 del expediente.

⁵³ Fl 96 CD del expediente.

⁵⁴ Fl 96 CD del expediente.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

1 de enero de 2014	31 de enero de 2014	<p>- De 1 de enero de 2014 a 30 de junio de 2014 y de 1 de agosto de 2014 a 31 de septiembre 2014: Contrato de prestación de servicios No. 0833-2014 y sus adiciones y prorrogas No. 01, 02, 03, 05 y 06.</p> <p>- De 1 de enero de 2014 a 31 de diciembre de 2014 (concretamente meses julio, octubre, noviembre y diciembre de 2014): Certificado con consecutivo No. 2071 de 18 de agosto de 2017 expedido por el director de contratación de la Subred Integrada de Servicios, el cual deja constancia de la ejecución continua del servicio prestado por la actora por todo el periodo que comprende desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2014 de manera interrumpida.</p> <p>Igualmente, obra prueba de los informes de ejecución contractual de los meses de julio, octubre, noviembre y diciembre de 2014 en desarrollo del contrato de prestación de servicios No. 0833-2014 en el expediente administrativo de la señora LLPM, aportado por la demandada junto con la contestación de la demanda (CD fl 165 del expediente).</p>
1 de enero de 2015	31 de enero de 2015	- De 1 a 31 de enero de 2015: Contrato de prestación de servicios 0472 – 2015.
1 de febrero de 2015	31 de diciembre de 2015	<p>- De 1 de febrero de 2015 a 31 de abril de 2015; 1 de agosto de 2015 a 30 de septiembre de 2015 y de 1 de noviembre de 2015 a 31 de diciembre de 2015: Contrato de prestación de servicios ASP 1739-2015 y sus adiciones y prorrogas No 01, 03, 04, 05 y 06.</p> <p>-De 1 de febrero de 2015 a 31 de diciembre de 2015 (concretamente meses mayo, junio, julio y octubre de 2015): Certificado con consecutivo No. 2071 de 18 de agosto de 2017 expedido por el director de contratación de la Subred Integrada de Servicios, el cual da cuenta de la ejecución continua del servicio prestado por la actora en el periodo que comprende de 1 de febrero de 2015 a 31 de diciembre de 2015.</p> <p>También obra constancia de los informes de ejecución contractual de los meses mayo, junio, julio y octubre de 2015 en desarrollo del contrato de prestación de servicios AsP 1739-2015 en el expediente administrativo de la señora LLPM (CD fl 165 del expediente).</p>
1 de enero de 2016	31 de enero de 2016	- De 1 a 31 de enero de 2016: Contrato de prestación de servicios AdP No. 0746 de 2016 y Certificado con consecutivo No. 2071 de 18 de agosto de 2017 expedido por el director de contratación de la Subred Integrada de Servicios que da constancia de la suscripción del mentado contrato.
1 febrero de 2016	30 de abril de 2016	- De 1 de febrero de 2016 a 30 de abril de 2016: Certificado con consecutivo No. 2071 de 18 de agosto de 2017 expedido por el



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

		<p>director de contratación de la Subred Integrada de Servicios, el cual obra como constancia de la prestación del servicio de la señora Padilla Moncada durante este periodo por medio del contrato No. 1843-2016.</p> <p>Así mismo, se observa en el expediente administrativo de la actora informe de ejecución de actividades contratadas del 1 a 28 de febrero de 2016. Documento que expresamente indica que la duración del contrato es de 3 meses iniciado el 1 de febrero de 2015, tiempo que concuerda con la extensión establecida en el certificado emitido por la entidad y con la consecuente prórroga que se encuentra en las pruebas. (CD fl 165 del expediente).</p>
1 de mayo de 2016	30 de junio de 2016	- De 1 de mayo de 2016 a 30 de junio de 2016: Otro sí contrato No 1 y prórroga No. 001 del contrato 1843 de 2016
Interrupción 23 días hábiles		
1 de agosto de 2016	30 de septiembre de 2016	- De 1 a 31 de agosto de 2016: Contrato de prestación de servicios No. 697 de 2016 y Certificado con consecutivo No. 2071 de 18 de agosto de 2017 expedido por el director de contratación de la Subred Integrada de Servicios que da cuenta de la suscripción del mentado contrato.
1 de octubre de 2016	31 de diciembre de 2016	- De 1 de octubre de 2016 a 31 de diciembre de 2016: Certificado con consecutivo No. 2071 de 18 de agosto de 2017 expedido por el director de contratación de la Subred Integrada de Servicios da fe que durante este periodo las partes suscribieron el contrato de prestación de servicios No. 3186-2016.
30 de octubre de 2016	8 de febrero de 2017	<p>- En línea con lo establecido por el <i>a quo</i>, se observa que en el expediente se encuentra el Oficio No 20163500079822 remitido por Lugdy Padilla Moncada a la entidad contratante el 24 de 2016, donde informa sobre la suspensión provisional del contrato 3186-2016 con motivo a su licencia de maternidad desde el 30 de octubre de 2016 y constancia de licencia de maternidad expedida por su médico tratante en el que se lee que dicho periodo se extendió hasta el 8 de febrero de 2017.</p> <p>Con lo cual, aunque se advierta de otras pruebas del expediente que entre la finalización del contrato No. 3186-2016 (31 de diciembre de 2016) y entre el comienzo del contrato No. 3279-2017 (10 de febrero) existió un periodo de interrupción de 27 días hábiles, lo cierto es que, en aras de garantizar los derechos fundamentales de la demandante, dado su estado de gravidez y periodo de lactancia, es menester tal y como se consideró en primera instancia, que el periodo de su licencia de maternidad correspondiente del 30 de octubre de 2016 al 8 de febrero de 2017 se tenga como prestado de manera continua y sin interrupciones. Para lo cual, vale acotar que la parte apelante</p>



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

		puntualmente no recurrió el pronunciamiento realizado por el <i>a quo</i> en cuanto a este punto, de manera que se mantendrá incólume en esta oportunidad.
10 de febrero de 2017	31 de marzo de 2017	- De 1 de febrero de 2017 a 31 de marzo de 2017: Contrato de prestación de servicios 3279-2017 y Certificado con consecutivo No. 2071 de 18 de agosto de 2017 expedido por el director de contratación de la Subred Integrada de Servicios que da cuenta de la suscripción del mentado contrato.
1 de abril de 2017	26 de abril de 2017	- De 1 a 26 de abril de 2017: En principio, fue suscrito por las partes otrosí y prórroga No 01 del contrato de prestación de servicios 3279-2017 cuyo término se extendía hasta el 31 de mayo de 2017. Sin embargo, la contratista-demandante remitió el 24 de abril de 2017 carta dirigida a la entidad con la intención de terminar el contrato de manera unilateral a partir del día 26 de dicho mes. Por lo cual, si bien tanto en el certificado de cumplimiento de contrato 3279-2017, como en el certificado bajo consecutivo No. 2071 emitido el 18 de agosto de 2017 por el director de contratación de la Subred Integrada de Servicios, se observa como fecha de culminación de actividades de la señora Padilla Moncada el 30 de abril de 2017, lo cierto es que tal fecha no puede ser tenida como la de finalización del contrato, sino más bien la de 26 de abril de 2017, pues al ser la entidad demandada apelante única, modificar en esta instancia la fecha de culminación del contrato aumentando los días de su ejecución, resulta ir en contra del principio constitucional de <i>non reformatio in pejus</i> ⁵⁵ . Por lo que, se repite, se tendrá como fecha de terminación de la relación contractual el 26 de abril de 2017.

De igual modo, con las pruebas aportadas se acredita el elemento de la **remuneración**, concretamente de los valores que como contraprestación recibió la demandante por sus servicios prestados en cada contrato.

En cuanto al elemento esencial de la relación laboral, esto es, el de la **continuada subordinación** y dependencia, se recuerda que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, esta consiste en la facultad que le asiste al empleador para exigirle al trabajador «*el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato*».

Elemento respecto del cual, la Sala ha afirmado que «*implica una superioridad jerárquica en el esquema organizacional de quien se atribuye esta facultad sobre el subordinado*», mientras que la coordinación «*más que una facultad es*

⁵⁵ Constitución Política de Colombia «Artículo 31: Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.»



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

una obligación que el estatuto de contratación estatal, por medio de las normas que lo rigen, impone a los entes públicos que desarrollen cualquier tipo de convenio con rubros oficiales, y que deben realizar para garantizar la correcta ejecución del objeto contractual. Dicha obligación incluye facultades de carácter administrativo, que implican regularizar algunas funciones, el definir horarios en la prestación del servicio contratado e incluso el suministro de algunos elementos, que identifiquen al contratista con la comunidad; empero, coordinar de ningún modo lleva implícita la superioridad jerárquica contenida de la subordinación»⁵⁶.

En el caso concreto, se tiene que la entidad demandada en la alzada sostiene que contrario a lo expuesto por el tribunal de instancia, no se logró acreditar dentro del proceso la existencia de subordinación por parte de la actora y, por el contrario, la relación contractual fue guiada bajo el principio de coordinación y trazabilidad, ya que de otra manera no podía realizarse su objeto. Al respecto, es necesario establecer indicios que, analizados en conjunto con las pruebas, permitan constatar la existencia de subordinación en la ejecución de las actividades llevadas a cabo por la señora Padilla Moncada cuando desarrolló funciones como trabajadora social en favor de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E (antes Hospital Simón Bolívar – Hospital de Suba E.S.E). Para ello, se tendrán en cuenta los criterios expuestos por esta Corporación en la sentencia de unificación SUJ-025-CES2- 2021 en la que precisó como indicios los siguientes:

“i) El lugar de trabajo. Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades. Sin embargo, ante el surgimiento de una nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas, la Sala Plena estimó necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador debe valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta.

ii) El horario de labores. Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación, y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el sector salud o vigilancia, etc.) habitualmente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. Por ello, si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido.

iii) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar. Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del ius variandi, la dirección y

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 29 de julio de 2021, expediente:3536-2018, magistrado ponente: William Hernández Gómez.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.

iv) Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral. El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo.”

Así pues, siguiendo los criterios previamente expuestos, se procederá a determinar la existencia de la subordinación en el presente asunto a partir de los siguientes ítems:

i) Lugar de trabajo: Del análisis en conjunto del acervo probatorio y bajo la sana crítica, se puede deducir que la demandante ejecutó las actividades que se encuentran descritas en el objeto de los contratos y en los informes de ejecución de forma **intramural** en las instalaciones de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E (antes Hospital Simón Bolívar – Hospital de Suba E.S.E), y de manera **extramural**, en los lugares donde tuviera que prestar el servicio de ubicación y reubicación de pacientes, su traslado hacia el centro hospitalario para ser atendidos o hacia su hogar familiar o centro residencial una vez se les hubiera dado de alta, con apoyo de los medios de transporte proporcionados por la entidad contratante.

ii) Horario de trabajo: A partir de la declaración rendida dentro del proceso por la señora Lady Johanna Henao Alemán, se logra establecer que la señora LLPM cumplía con un horario para ejecutar las labores contratadas, el cual se extendía desde las 7 de la mañana hasta las 5 de la tarde de lunes a viernes, existiendo la posibilidad de que este se prorrogara hasta las 6 o 7 de la noche dependiendo del servicio que se estuviera prestando. Asimismo, la testigo agregó que el cumplimiento de horarios era comprobado por la entidad contratante, dada la necesidad que tenía la actora de presentarse a la jefe de personal en la oficina de atención al usuario, una vez iniciaba el turno.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

Esta Corporación ha sostenido que el cumplimiento de horarios no lleva consigo el elemento de la subordinación pues entre las partes contratantes 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»⁵⁷.

De conformidad con ello, en este caso únicamente se tiene el dicho de la testigo quien indicó que la demandante cumplía un horario de 7 a.m. a 5 p.m., horario que no fue determinado en el introductorio por la parte interesada, pero que en todo caso, aunque se hubiere establecido, ello no demuestra *per se* el elemento de la subordinación.

iii) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar: Es de recordar que, de acuerdo con la sentencia de unificación previamente referenciada de 9 de septiembre de 2021, este indicio constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de subordinación. En ese sentido, «lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual».

En esos términos, la Sala observa que dentro del proceso no existen elementos probatorios con los cuales se pueda establecer que la demandante en la ejecución de su labor estaba sujeta a directrices u órdenes de un superior, o que debía ejecutar los contratos en las condiciones impuestas por la entidad.

Pues si bien la testigo refirió en su declaración que la demandante debía entregar pacientes a sus familiares o buscar a éstos en caso de abandono de aquellos, o no poder regresar a las instalaciones del hospital hasta tanto no garantizar la entrega del paciente en su hogar, tales funciones no constituyen *per se* una subordinación, por el contrario, de esa narración se tiene una verdadera coordinación en la ejecución de la labor.

En efecto, de las pruebas documentales del expediente no permiten avizorar la existencia de órdenes, memorandos, imposición de labores en cuanto al tiempo, modo y lugar por parte de la entidad sobre la señora Padilla Moncada a partir de los cuales se logre advertir su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario del hospital demandado. Por el contrario, de las documentales se evidencian únicamente rendición de informes de actividades ejecutadas por la actora y contratos de prestación de servicios; elementos que, en modo alguno, pueden considerarse como indicios de acciones subordinantes por parte de la

⁵⁷ Sentencia del 31 de mayo de 2016, expediente, 3867-14, consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

entidad. Pues, la rendición de informes resultan ser actividades que devienen de la coordinación inherente que debe existir en la ejecución del objeto contratado.

Con todo, es menester recordar en este punto que, de acuerdo con la jurisprudencia emanada por esta Corporación, no toda relación de servicios en los que medien actividades de cumplimiento de deberes por parte del contratista implica necesariamente la existencia de subordinación. Pues entre las partes del contrato de prestación de servicios debe existir una relación de coordinación de actividades, donde el contratista, aunque autónomo en el desarrollo de sus funciones, es libre de someterse a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la labor encomendada, tales como: i) un horario; ii) el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o iii) tener que reportar informes sobre sus resultados, tal y como ocurre en el presente caso, sin que ello transmute la coordinación existente en subordinación³⁶.

Así pues, siguiendo lo establecido en el artículo 167 del Código General del Proceso «[...] incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen»; era la demandante a quien le correspondía probar los supuestos de hecho de la configuración de la relación encubierta que alegó que existió entre su persona y el hospital demandado a través de las pruebas pertinentes, suficientes y útiles del caso.

Al respecto, esta Subsección de tiempo atrás ha considerado que *«si bien no puede decirse que existe una prueba reina para demostrar el elemento de la subordinación y dependencia continuada, esta Sala si ha considerado que para acreditar este elemento de la relación laboral, deben aportarse aquellas que permitan acreditar fehacientemente que el contratista no ejercía su actividad, para la cual fue contratado, en forma autónoma e independiente, sino que debía someterse ineludiblemente a las órdenes e instrucciones de funcionarios de la entidad, en las circunstancias de tiempo, modo y lugar que estos impusieran»*³⁷.

En conclusión, en el caso concreto, luego de analizar cada uno de los indicios que esta Corporación ha precisado como determinantes para considerar la existencia del elemento de subordinación en los contratos de prestación de servicios suscritos por las entidades del Estado con personas naturales, se concluye que la actora no demostró, con las pruebas obrantes en el expediente, que las actividades que le fueron encomendadas en el desarrollo de los contratos de prestación de servicios suscritos con la ESE accionada fueron ejecutadas bajo subordinación.

Es decir, dentro del plenario no reposan constancias que evidencien que la entidad demandada hubiese insertado a la actora dentro de su círculo rector, a través de la imposición de horarios, reglamentos, cantidad de trabajo o acciones disciplinarias. Por lo que no es posible, se repite, establecer la existencia de una relación encubierta entre las partes.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

Razón por la cual, se revocará la sentencia apelada, y en su lugar se negarán las pretensiones de la demanda.

2.5 De la condena en costas en segunda instancia

El artículo 188 del CPACA establece que «salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».

Con base en tal mandato, esta Subsección venía sosteniendo que, para imponer condena en costas, en vigencia del CPACA, se atendía una valoración objetiva, en la que el juez debía ordenarlas siempre y cuando se hubieran causado y en la medida de su comprobación, sin considerar factores subjetivos como la buena fe o la temeridad de las partes.

Sin embargo, dicho criterio debe revisarse a la luz del artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en tanto adicionó un inciso al artículo 188 del CPACA para precisar que «en todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal».

De esta manera, debe entenderse que con la anterior modificación el juez está llamado a analizar la conducta de las partes en el proceso, así como la sustentación jurídica de sus intervenciones con el fin de determinar si es procedente o no imponer costas a cargo de alguna de ellas.

En esos términos al hacer extensiva esa interpretación al caso bajo análisis, de la revisión del recurso de apelación, no puede observarse dicha situación, contrario a ello, el mismo fue sustentado con razones jurídicas que propagaban por la defensa de sus intereses. Por tal motivo, no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 8 de marzo de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda presentada por LLPM en contra de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E. S. E. En su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda; conforme lo expresado en la motivación.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas en segunda instancia.



Radicado: 250002342000-2019-00919-01 (3383-2022)

Demandante: Lugdy Lizett Padilla Moncada

TERCERO: EFECTÚENSE las anotaciones correspondientes en el sistema de gestión judicial SAMAI y una vez en firme esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Consejero de Estado

JORGE IVAN DUQUE GUITÉRREZ

Consejero de Estado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Consejero de Estado

AUSENTE EN COMISIÓN

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>