



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B

Consejero Ponente: Jorge Edison Portocarrero Banguera

Bogotá, D. C., Veintiuno (21) de agosto de Dos Mil Veinticinco (2025).

Radicado : 05001-23-33-000-2019-03051-01 (1116-2025)¹
Demandante : Doris de Fátima Echeverry Zuluaga
Demandado : Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín²
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho – Ley 1437 de 2011
Tema : Relaciones laborales encubiertas.
Decisión : Sentencia de segunda instancia

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante en contra de la sentencia de fecha Catorce (14) de febrero de Dos Mil Veinticinco (2025), proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Oralidad³, que negó las pretensiones de la demanda, las cuales versan sobre el reconocimiento de una relación laboral encubierta.

I. **ANTECEDENTES**

1. La demanda⁴.

1.1. Pretensiones.

La señora Doris de Fátima Echeverry Zuluaga, por intermedio de apoderado judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), con el fin de solicitar la nulidad del oficio 201930172796 del 30 de mayo de 2019, a través del cual el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín negó la petición presentada con miras a que se declarara la existencia de una relación laboral entre las partes desde el Quince (15) de noviembre de Dos Mil Doce (2012) al Diecinueve (19) de julio de Dos Mil Dieciséis (2016).

¹ Expediente híbrido.
² Conforme dispuso el artículo 2 de la Ley 2286 de 2023, la ciudad de Medellín se organizó como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.
³ Integrada por los magistrados: Dohor Edwin Varón Vivas, Vannesa Alejandra Pérez Rosales y Rafael Darío Restrepo Quijano.
⁴ 1 a 13 expediente físico.



A título de **restablecimiento del derecho** solicitó se declarara: (i) Que ente el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y Doris de Fátima Echeverry Zuluaga existió una relación laboral subordinada del Quince (15) de noviembre de Dos Mil Doce (2012) al Diecinueve (19) de julio de Dos Mil Dieciséis (2016), sin solución de continuidad; (ii) se liquidaran y pagaran a favor de la demandante todos los conceptos salariales, prestacionales en indemnizatorios que le corresponden, a saber: reajuste de salario, cesantías, intereses sobre cesantías, prima de servicios, otras primas legales y extralegales, vacaciones, ajuste de aportes al sistema de seguridad social en pensión, indemnización por terminación del contrato sin justa causa prevista en el Decreto 1572 de 1998 o en su defecto la prevista en la sentencia SU-556 de 2014, devolución de las retenciones hechas por la entidad contratante.

Que todas las condenas que se impongan a la entidad demandada sean objeto de indexación en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, asimismo, que se condene a pagar intereses moratorios conforme dispone el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y se condene en costas a la entidad demandada.

1.2. Hechos

Se indica que, el ente territorial demandado creó el programa «Medellín Solidaria», el cual se ha llevado a cabo desde el plan municipal de desarrollo 2008 – 2011, con el objetivo de brindar atención integral a la población vulnerable de la ciudad, contribuir a la mejora de sus condiciones de vida por medio de acceso preferente a programadas de salud, educación, bienestar y desarrollo; así como, mejorar su autonomía y la convivencia familiar y social.

En el marco de dicho programa la señora Doris de Fátima Echeverry Zuluaga prestó sus servicios como profesional – administradora de empresas, ocupando cargos de cogestor social de familia, mediante diversos contratos sucesivos.

Indicó que, a pesar que la vinculación se hizo a través de contratos de prestación de servicios, en realidad la demandante ejecutó servicios personales y subordinados para el municipio de Medellín, relacionadas con sus fines y objetivos, con un horario fijo, instrucciones de superiores y en sedes de la entidad.



Resaltó que, los servicios fueron prestados por la demandante sin solución de continuidad, las interrupciones se dieron por periodos cortos que correspondían a las vacaciones.

Durante la ejecución de los contratos la demandante percibió una remuneración u honorarios, la última para el año 2016 fue de \$3.298.013, proveniente del presupuesto del distrito de Medellín.

1.3. Normas violadas y concepto de violación.

Como disposiciones violadas citó: preámbulo y los artículos 1, 2, 25, 29, 53 y 209 de la Constitución Política; artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y artículo 23 numeral 3 de la Ley 80 de 1996.

Como concepto de violación sostuvo que, el acto administrativo adolece falsa motivación y desviación de poder, por cuanto los supuestos fácticos en que se funda no se acompañan con la realidad, ya que, pese a que la demandante suscribió unos contratos de prestación de servicios, ejecutó labores subordinadas y dependientes, cumpliendo tareas institucionales de forma permanente y continua.

Argumentó que, con la expedición del acto administrativo demandado se pretende encubrir una relación de trabajo entre la demandante y el ente territorial demandado, desconociendo los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional mediante los cuales se prohíbe a la administración pública celebrar contratos de prestación de servicios para ejecutar funciones permanentes.

2. Contestaciones de la demanda.

2.1. Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín⁵

El apoderado del ente territorial se opuso a la prosperidad de las pretensiones, aduciendo que no obra prueba de la subordinación y dependencia aducida, en su entender, lo evidente en este caso es que se trató de la relación de coordinación de

⁵ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – Archivo PDF ff. 1 a 54 05001233300020190305100 RESPUESTA DEMANDA DORIS ECHEVERRI Z dentro de la carpeta ZIP 01ContestaciónMpiodeMedellínyllamamientoGarantía.



actividades entre contratante y contratista, que implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, horarios, instrucciones, reportes, entre otros.

Explicó que, en el desarrollo de los diferentes convenios interadministrativos en los cuales participó la demandante siempre existió un coordinador, el cual era asignado por las empresas sociales del Estado Metrosalud u Hospital Mental de Antioquia, quien se encargaba de velar por el cumplimiento de las actividades para la cual fue contratada, además que, quienes contrataron a la demandante fueron siempre las empresas sociales del Estado Metrosalud y Hospital Mental de Antioquia.

Afirmó que, la sola prolongación en el tiempo, los horarios de labores, el uso de los locales de la entidad y suministro de insumos *per se* no mutan la relación contractual a una de tipo laboral, además, se debe tener en cuenta que se trató de contratos discontinuos. Finalmente, aun cuando prosperen las pretensiones, no se la debe condenar a pagar sanción moratoria por no consignación de cesantías.

En esos términos propuso las excepciones que denominó «buena fe», «inexistencia de obligación», «no causación de prestaciones ni vínculo laboral en contratos de prestación de servicios», «pago», «ausencia de nexo de causalidad y ausencia de responsabilidad», «compensación», «inexistencia de norma que ampare el reconocimiento y pago de la prima de vida cara y aguinaldo» y la innominada o genérica. Por escrito separado⁶ formuló las excepciones que consideró como previas y las tituló «falta de legitimación en la causa» y «prescripción».

El ente territorial llamó en garantía a las Empresas Sociales del Estado (ESE) Metrosalud y Hospital Mental de Antioquia, así como, a Seguros Confianza S.A. y la Aseguradora Solidaria de Colombia, tales llamamientos, fueron admitidos mediante providencia del veintiuno (21) de octubre de dos mil veinte (2020)⁷.

⁶ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – Archivo PDF ff. 55 a 63 05001233300020190305100 RESPUESTA DEMANDA DORIS ECHEVERRI Z dentro de la carpeta ZIP 01ContestaciónMpiodeMedellínyllamamientoGarantía.

⁷ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – Archivo PDF A02AdmiteLlamamientosEnGarantía.



2.2. Empresa Social del Estado Metrosalud⁸

La entidad llamada en garantía por el Distrito Especial de Medellín también se opuso a la prosperidad de las pretensiones, afirmando que:

La situación de la demandante no reúne las características de una relación laboral, en principio por las formalidades propias del régimen de vinculación de los servidores públicos, pero también porque no probó la subordinación propia de las relaciones laborales. La demandante no ejercía la labor en sus instalaciones o las del distrito de Medellín, sus funciones consistían en visitas domiciliarias a familias en distintos sectores de la ciudad.

Frente al llamamiento en garantía, reafirmó que la señora Echeverry Zuluaga fue contratada para la ejecución de unos convenios interadministrativos, a través de contratos de prestación de servicios cuya naturaleza son de orden estrictamente civil y de duración definida, por tanto, la responsabilidad de la entidad se limita al contenido de tales contratos, sin que se hubiera acreditado que la demandante ocupó un cargo en la planta de la ESE. La apoderada también planteó que ha operado el fenómeno de la prescripción sobre los derechos reclamados.

Finalmente, propuso las excepciones que tituló «falta de causa para demandar», «prescripción», «inexistencia de los elementos constitutivos de contrato laboral», «estricta sujeción a los términos del contrato», «límite de la responsabilidad de la E.S.E. Metrosalud», «cumplimiento de los deberes constitucionales y legales a cargo de la ese Metrosalud», «buena fe» y «genéricas o de oficio».

2.3. ESE Hospital Mental de Antioquia⁹

El apoderado de esta entidad también manifestó su oposición a la prosperidad de las pretensiones con sustento en que, la demandante prestaba sus servicios por fuera del hospital, con total autonomía técnica, aplicando sus conocimientos a las actividades señaladas, con una supervisión o coordinación que no implican una relación laboral como se planteó en la demanda.

⁸ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – Archivo PDF Contestacion llamamiento en garantia Doris Fatima Echeverri Zuluaga dentro de la carpeta ZIP 09ContestacionMetrosalud.

⁹ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – Archivo PDF RESPUESTA LLAMAMIENTO GARANTIA HOMO dentro de la carpeta ZIP 11ContestacionLlamamientoHospitalMental.



El programa que ejecutaba la demandante como contratista, no hacía parte de la función misional del Hospital Mental de Antioquia, la actora nunca estuvo sujeta al cumplimiento de horarios u órdenes subordinantes por parte del personal directivo de la entidad hospitalaria, siempre actuó de forma autónoma e independiente. Con base en estos argumentos propuso las excepciones que tituló «buena fe», «pago», «prescripción», «inexistencia del derecho a reclamar» y la genérica o de Ley.

2.4. Seguros Confianza S.A.¹⁰

El apoderado de esta aseguradora manifestó su oposición a la demanda y el llamamiento en los siguientes términos:

Expuso que, la vinculación de los servidores públicos con el Estado se da a partir de una relación legal y reglamentaria, lo cual no se acreditó en este proceso. No se probaron incumplimientos de la entidad contratante respecto de sus obligaciones contractuales con la demandante, con lo cual no es posible ordenar ningún reconocimiento, máxime cuando entre la contratista y el municipio no existió ninguna relación.

En cuanto a su posición como aseguradora, adujo que, en el evento en que salgan adelante las pretensiones de la demanda, el hecho que configura el siniestro sucedió fuera de la vigencia de las pólizas que motivaron el llamamiento en garantía. Igualmente, de accederse a las pretensiones de la demanda, ello constituiría una culpa grave, la cual está excluida expresamente de amparo por las disposiciones pertinentes, como también lo está, responder ante la posible condena al distrito de Medellín como directo empleador de la demandante.

Por último, señaló que debe comprobarse una mala fe del empleador solidario para que proceda la afectación de la póliza, igualmente que la acción derivada del contrato de seguro se encuentra prescrita.

Desde esa lógica formuló las excepciones tituladas «ausencia de cobertura en caso de ser condenado el asegurado municipio de Medellín como verdadero empleador», «improcedencia de afectación a la póliza no. 05gu086448 cuyo tomador/garantizado es E.S.E. hospital mental de Antioquia (homo) - la demandante no presto servicios de

¹⁰ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – Archivo PDF GU Nulidad Doris de Fatima-Municipio de Medellín dentro de la carpeta ZIP 10ContestaciónAseguradoraConfianza.



ejecución del contrato garantizado por la póliza», «improcedencia de afectación a las pólizas no. 05gu100666 y no. 05gu115642-la demandante no presto servicios de ejecución para los contratos garantizados en las pólizas», «improcedencia de la afectación de la póliza en caso de reconocerse la existencia del contrato realidad», «improcedencia de condena por un eventual vínculo durante el cual no existía cobertura por las pólizas», «prescripción de las acreencias laborales», «máximo valor asegurado» y la genérica.

2.5. Aseguradora solidaria de Colombia¹¹

Quien representó los intereses de esta aseguradora solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda y el llamamiento en garantía, por cuanto, la actora no acreditó la existencia de una relación laboral con el entonces municipio de Medellín y, en todo caso, la póliza de seguro que motivó su vinculación al proceso, cubre las obligaciones laborales derivadas del desarrollo de los contratos interadministrativos a cargo del Hospital Mental de Antioquia, mas no acreencias laborales que pudo haber contraído directamente el ente territorial demandado.

Más adelante, adujo que la demandante suscribió 12 contratos con Metrosalud y 2 con el Hospital Mental de Antioquia, con múltiples interrupciones entre ellos, de más de 30 días, con lo cual se rompió la solución de continuidad en estas relaciones contractuales y se desvirtúa la afirmación de una relación laboral continua.

El apoderado indicó que el contrato de seguro es de interpretación restrictiva, de ahí que, no sea posible interpretarlo para inferir riesgos no amparados, ni para excluir los realmente convenidos. Aseveró que, los seguros de cumplimiento no comprenden el aseguramiento de consecuencias sancionatorias en materia laboral, tampoco apanan la mala fe o el dolo como eventos futuros e inciertos, en ese sentido, los supuestos de hecho planteados en el curso de este proceso no constituyen siniestro en los términos del Código de Comercio.

Bajo los anteriores parámetros, formuló las excepciones tituladas «inexistencia de la obligación de Aseguradora Solidaria de Colombia entidad cooperativa», «inexistencia de contrato laboral y solución de continuidad», «terminación del contrato de prestación de servicios por vencimiento del plazo pactado», «inexistencia de la obligación», «cobro de lo no debido», «principio de congruencia», «compensación», «prescripción» y la genérica.

¹¹ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – Archivo PDF CONTESTACIÓN LLAMAMIENTO EN GARANTÍA A. SOLIDARIA 2019-03051 dentro de la carpeta ZIP 08ContestaciónLlamamientoSeguradoraSolidaria.



3. La sentencia de primera instancia¹².

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Oralidad, dictó sentencia el Catorce (14) de febrero de Dos Mil Veinticinco (2025), mediante la cual negó las pretensiones de la demanda, sin condena en costas, con base en los siguientes motivos:

En cuanto a la prestación personal del servicio indicó que, se logró establecer que la señora Echeverry Zuluaga prestó de manera directa y continua sus servicios como gestora social. Respecto a la contraprestación o remuneración, señaló que, en cada contrato se pactaron honorarios variables que se presumen pagados, toda vez que no se controvertió este hecho.

En cuanto al elemento de **subordinación** el *A-quo* inició su análisis con el testimonio escuchado en audiencia de pruebas, respecto del cual declaró infundada la tacha de imparcialidad propuesta por el distrito especial de Medellín, pero insuficiente para acreditar la subordinación alegada en la demanda.

Expuso que, del sólo hecho que la señora Echeverry Zuluaga recibiera orientaciones, insumos, se le sugiriera un horario, entre otras, no podía estructurarse la subordinación propia de las relaciones de trabajo. Consideró que no se probó que la demandante recibiera órdenes para ejecutar su trabajo, sólo coordinaciones con sus compañeros u otros contratistas.

Consideró que se rompió la continuidad porque hubo periodos de interrupción de más de 30 días entre los contratos, aplicando el criterio fijado por esta Sección en sentencia del 9 de septiembre de 2021 y que no se evidenciaron los indicios de subordinación señalados en esa misma decisión.

4. Recurso de apelación¹³.

El apoderado de la actora interpuso recurso de apelación, con el fin que se revocara la sentencia de primera instancia; lo anterior con fundamento en:

¹² Expediente digital de primera instancia – Índice 00059 – Archivo PDF 044Sentencia_2019003182LabContrat.

¹³ Expediente digital de primera instancia – Índice 000 – Archivo PDF 046_MemorialWeb_Recurso-PROCESORADICADO201.



A su juicio, los convenios interadministrativos celebrados entre la demandada y Metrosalud y Hospital Menta de Antioquia, subyacentes a los servicios personales prestados por la demandante, transgredieron las normas superiores que regulan la materia, puesto que, su objeto no tiene relación directa con la misión de las entidades ejecutoras; se suscribieron mediante contratación directa, obviando los procesos de selección de contratistas procedente; razón por la cual, adolecen de nulidad por objeto ilícito.

Sostuvo que, el verdadero beneficiario de los servicios que prestó la demandante fue el municipio de Medellín, en ese sentido, tanto Metrosalud como el Hospital Mental de Antioquia, fungieron como simples intermediarios, aunado, las actividades de la demandante no tenían ninguna relación con sus contratantes, lo que devela la relación laboral encubierta y permite concluir la solidaridad que surge entre las entidades contratantes y el entonces municipio de Medellín.

Adujo que, la demandante cumplió funciones y actividades propias y necesarias para el programa institucional denominado Medellín Solidaria; habiendo ejercido funciones misionales de la entidad; todos los elementos que usaba eran suministrados por esta; cuando no estaba en campo debía estar en una sede administrativa del ente territorial; era citada a capacitaciones y reuniones; las familias a visitar, la programación y demás detalles se los suministraban funcionarios de la demandada; todo lo cual, desvirtúa la coordinación a que se refiere el fallo y evidencia la subordinación a que estaba sometida la demandante.

5. Trámite de segunda instancia

Mediante auto de fecha 7 de julio de 2025¹⁴, este despacho admitió el recurso de apelación conforme a lo previsto en el artículo 247¹⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

¹⁴ Expediente digital – índice 00005 – Archivo Word 006Autoqueadmite_1311162025AdmiteApel.

¹⁵ Modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.



De conformidad con lo dispuesto en el inciso 1¹⁶ del artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁷, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

2.2. Problema jurídico.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, le corresponde a la Sala establecer si durante el período comprendido entre el 15 de noviembre de 2012 al 19 de julio de 2016 se configuró una relación laboral entre la señora Doris de Fátima Echeverry Zuluaga y el municipio -hoy Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación- de Medellín, a pesar que su vinculación formal se realizó mediante contratos de prestación de servicios y si, en consecuencia, resulta procedente declarar la nulidad del acto administrativo que negó tal vínculo y acceder a la totalidad de las pretensiones reclamadas en la demanda.

La Sala deberá examinar si las pruebas aportadas permiten desvirtuar la autonomía inherente al contrato de prestación de servicios, conforme lo concluyó el *A-quo*, o si, por el contrario, las condiciones en las que se ejecutaron los contratos reflejan una relación de subordinación incompatible con la naturaleza del vínculo contractual.

2.2.1. Marco normativo y jurisprudencial de la existencia de una relación laboral encubierta y/o subyacente

En los términos de la Ley 80 de 1993, artículo 32 (numeral 3)¹⁸, el contrato de prestación de servicios es aquel por el cual se vincula excepcionalmente a una persona natural con el propósito de suplir actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, o para desarrollar labores especializadas que no pueden asumir el personal de planta y que no admite el elemento de subordinación por parte del contratista, toda vez que, debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley

16 modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021

17 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 y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

¹⁸ «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 general relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.»



contractual.

Por su parte, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de las expresiones «no puedan realizarse con personal de planta o» y «en ningún caso [...] general relación laboral ni prestaciones sociales», contenidas en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en sentencia C-154 de 1997¹⁹, precisó las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y el de carácter laboral, colocando en el centro de la discusión la subordinación y la continuidad en el desempeño de la tarea.

Ahora bien, el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968²⁰, partiendo del principio de legalidad de las funciones de los servidores públicos, reafirma el elemento temporal de los contratos de prestación de servicios de la administración²¹.

La parte subrayada de la precitada disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009, al señalar que la **permanencia**, entre otros criterios, es un elemento más que indica la existencia de una relación laboral, a juicio de la Corte «[...] la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional [...]».

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, prestación personal del servicio, remuneración y continuada

¹⁹ «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. [...] 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». Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

²⁰ «[p]or el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil [...]» Modificado por el Decreto 3074 del mismo año.

²¹ «Se entiende por empleo el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural. Empleado o funcionario es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo.

Los empleados civiles de la Rama Ejecutiva integran el servicio civil de la República. Quienes presten al Estado servicios ocasionales como los peritos obligatorios, como los jurados de conciencia o de votación; temporales, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra son meros auxiliares de la Administración Pública y no se consideran comprendidos en el servicio civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes. Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.»



subordinación, 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, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos que gobiernan las relaciones laborales.

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 laborales²²; y, para reforzar su tesis, el demandante puede valerse de los criterios de la permanencia del empleo para constatar si se está encubriendo una auténtica relación laboral²³.

En el mismo sentido, la Subsección B de esta Sección Segunda²⁴ 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 y, (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 para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

Este criterio ha sido reiterado por esta Subsección en múltiples oportunidades, consolidando así una línea jurisprudencial uniforme en torno a la materia. En consecuencia, será con fundamento en dicho marco normativo y jurisprudencial que se desarrollará el análisis del presente asunto²⁵.

²² En similares términos, se pronunció el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, en sentencia de 27 de enero de 2011, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01 (202-10).

²³ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sentencia T-040 de 2016.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 4 de febrero de 2016, expediente: 81001-23-33-000-2012-00020-01 (316-2014).

²⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. CP. Jorge Edison Portocarrero Banguera sentencias identificadas con los radicados internos 0199-2023, 2164-2023, 3767-2023, 4845-2023, 7292-2023, entre otros.



2.2.2. Hechos probados

- Obran en el expediente copia de los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos entre la demandante y las Empresas Sociales del Estado. Metrosalud y Hospital Mental de Antioquia, así:

No.	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	OBJETO	TÉRMINO DE DURACIÓN	DESDE/HASTA	VALOR
1	Contrato de prestación de servicios 3094 ²⁶	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios profesionales como LÍDER DE APOYO A LA GESTIÓN para el desarrollo de programa Medellín Solidaria: familias Medellín y auspicio del mínimo vital de agua potable, de acuerdo con la programación de METROSALUD requiera y el anexo técnico que hace parte integrante del contrato.	6 días.	15/11/2012 al 21/11/2012	\$1.017.959
Sin interrupción					
2	Contrato de prestación de servicios 3572 ²⁷	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios profesionales como LÍDER DE APOYO A LA GESTIÓN para el desarrollo de programa Medellín Solidaria: familias Medellín y auspicio del mínimo vital de agua potable, de acuerdo con la programación de METROSALUD requiera y el anexo técnico que hace parte integrante del contrato.	38 días	22/11/2012 al 30/12/2012	\$6.125.203
Interrupción de 1 días					
3	Contrato de prestación de servicios 0087 ²⁸	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios profesionales como LÍDER DE APOYO A LA GESTIÓN para el desarrollo de programa Medellín Solidaria: familias Medellín y auspicio del mínimo vital de agua potable, de acuerdo con la programación de METROSALUD requiera y el anexo técnico que hace parte integrante del contrato.	28 días	02/01/2013 al 31/01/2013	\$4.554.638
Interrupción de 1 días					
4	Contrato de prestación de servicios 1814 ²⁹	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios profesionales como ADMINISTRADORA para el desarrollo de programa Medellín Solidaria: familias Medellín y auspicio del mínimo vital de agua potable, de acuerdo con la	8 meses, 27 días	04/02/2013 al 31/08/2013	\$25.471.488

²⁶ Ff. 28 a 30 expediente físico.

²⁷ Ff. 31 a 32 expediente físico.

²⁸ Ff. 33 a 35 expediente físico.

²⁹ Ff. 36 a 38 expediente físico.



Numero interno:1116-2025

Demandante: Doris de Fátima Echeverry Zuluaga

Demandado: Distrito Especial de Ciencias, Tecnología e Innovación de Medellín

		programación de METROSALUD requiera y el anexo técnico que hace parte integrante del contrato.			
Interrupción de 19 días					
5	Contrato de prestación de servicios 3498 ³⁰	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios profesionales como ADMINISTRADORA para el desarrollo de programa Medellín Solidaria, contrato interadministrativo 4600050289, de acuerdo con la programación de METROSALUD requiera y el anexo técnico que hace parte integrante del contrato.	3 meses	27/09/2013 al 31/12/2013	\$11.074.560
Interrupción de 1 día					
6	Contrato de prestación de servicios 896 de 2014 ³¹	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios profesionales como ADMINISTRADORA para el desarrollo de programa Medellín Solidaria, de acuerdo con la programación que METROSALUD requiera y de conformidad con las actividades en el anexo técnico que hace parte integrante del contrato.	30 días	03/01/2014 al 31/01/2014	\$3.765.350
Interrupción de 1 día					
7	Contrato de prestación de servicios 1780 de 2014 ³²	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios profesionales como ADMINISTRADORA para el desarrollo de programa Medellín Solidaria, contrato interadministrativo 4600050289, de acuerdo con la programación que METROSALUD requiera y de conformidad con las actividades en el anexo técnico que hace parte integrante del contrato.	24 días	04/02/2014 al 28/02/2014	\$3.514.327
Interrupción de 54 días					
8	Contrato 3238 de 2014 ³³	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios profesionales como ADMINISTRADOR para dar cumplimiento al convenio interadministrativo 4600050320 de 2013, servicio de atención prehospitalaria del municipio de Medellín, a través del número único de prevención, emergencia y seguridad 123, de acuerdo con la programación que METROSALUD requiera y de conformidad con las actividades en el anexo técnico que hace parte integrante del contrato.	1 mes, 2 días	28/05/2014 al 30/06/2014	\$3.733.334

³⁰ Ff. 39 a 40 expediente físico.³¹Ff. 41 a 42 expediente físico.³² Ff. 44 a 45 expediente físico.³³Ff. 47 a 48 expediente físico.



Numero interno:1116-2025

Demandante: Doris de Fátima Echeverry Zuluaga

Demandado: Distrito Especial de Ciencias, Tecnología e Innovación de Medellín

Interrupción de 7 meses					
9	Contrato 2015CPS158 ³⁴	Prestar los servicios COMO Profesional Administrativo y logístico en el proyecto BUEN VIVIR FAMILIA, con cargo al contrato interadministrativo suscrito con la secretaría de inclusión social y familia del municipio de Medellín	7 meses, 13 días	02/02/2015 al 15/09/2015	\$ 893.000
Interrupción de 7 días					
10	Contrato de prestación de servicios 3448 de 2015 ³⁵	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios PROFESIONALES COMO PROFESIONAL ADMINISTRATIVO para el acompañamiento familiar y gestión de oportunidades sociales a los hogares focalizados en el programa Medellín Solidaria, de acuerdo con la programación que METROSALUD requiera y de conformidad con las actividades del anexo técnico que hace parte integral del contrato.	36 días	25/09/2015 al 31/10/2015	\$3.516.234
Sin interrupción					
11	Contrato de prestación de servicios 3574 de 2015 ³⁶	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios PROFESIONALES COMO PROFESIONAL ADMINISTRATIVO para el acompañamiento familiar y gestión de oportunidades sociales a los hogares focalizados en el programa Medellín Solidaria, de acuerdo con la programación que METROSALUD requiera y de conformidad con las actividades del anexo técnico que hace parte integral del contrato.	1 mes, 28 días	31/10/2015 al 28/12/2015	\$5.532.268
Interrupción de 22 días					
12	Contrato de prestación de servicios 475 de 2016 ³⁷	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus servicios PROFESIONALES COMO COGESTOR SOCIAL para realizar acciones de acompañamiento familiar, acercamiento de oportunidades, acciones comunitarias y gestión de redes de apoyo social para la población que se atiende a través de la Unidad Familia Medellín., de acuerdo con la programación que METROSALUD requiera y de conformidad con las actividades en el anexo técnico que hace parte integral del contrato.	5 meses, 14 días	06/02/2016 al 19/07/2016	\$18.236.639

³⁴ Ff. 50 a 52 expediente físico.³⁵ 53 a 57 expediente físico.³⁶ Ff. 59 a 62 expediente físico.³⁷ Ff. 63 a 66 expediente físico.



Junto con el contrato 3448 de 2015, se aportó el anexo en el que se hace un listado de las funciones a cargo de quienes cumplían funciones de «Profesional Administrativo»³⁸, como la demandante, relativas a la coordinación administrativa, elaboración de informes, apoyo al superior en el recaudo de información, administrar material de acción y publicitario, suministrar material de trabajo los ejecutores del programa, implementar el sistema de calidad, entre otras.

Tal y como se afirmó en la demanda, los contratos de prestación de servicios que ejecutó la demandante se dieron en el marco de unos contratos interadministrativos suscritos entre el entonces Municipio de Medellín, la E.S.E Metrosalud y la E.S.E Hospital Mental de Antioquia, a saber:

No.	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	PARTES CONTRACTUALES	OBJETO	TÉRMINO DE DURACIÓN	DESDE/HASTA	VALOR
1	Contrato interadministrativo 4600050289 de 2013 ³⁹	Municipio de Medellín – secretaría de inclusión social y familia E.S.E Metrosalud	Por este contrato EL CONTRATISTA se obliga para con el municipio de MEDELLÍN, a realizar acompañamiento familiar y gestión de oportunidades a los hogares focalizados del programa Medellín Solidaria como estrategia de superación de la pobreza, reconociendo la promoción de la salud (principio de atención primaria en salud (APS)), como elemento constitutivo primordial del bienestar social). sic	3 meses	18/09/2013 al 18/12/2013	\$5.598.828.047
2	Contrato interadministrativo 4600050320 de 2015 ⁴⁰	Municipio de Medellín – secretaría de inclusión social y familia E.S.E Metrosalud	Contrato interadministrativo de administración de recursos para monitorear y coordinar la red de servicios de salud, así como coordinar y operar el servicio de atención prehospitalaria del Municipio de Medellín, al través del número único de Prevención, Emergencias y Seguridad 123.	6 meses	23/09/2013 al 23/03/2014	\$5.510.096.856
3	Ampliación Contrato interadministrativo 4600050320 de 2015 ⁴¹	Municipio de Medellín – secretaría de inclusión social y familia	Si variación en el objeto	Adicionado en 3 meses	24/03/2014 al 30/06/2014	Adición de \$350.000.000 ⁴²

³⁸ Ff. 57 expediente físico.

³⁹ Ff. 28 a 30 expediente físico.

⁴⁰ Ff. 68 a 74 expediente físico.

⁴¹ Ff. 75 expediente físico.

⁴² Ff. 76 expediente físico.



Numero interno:1116-2025
Demandante: Doris de Fátima Echeverry Zuluaga
Demandado: Distrito Especial de Ciencias, Tecnología e Innovación de Medellín

		E.S.E Metrosalud				
4	Contrato interadministrativo 4600058422 de 2015 ⁴³	Municipio de Medellín – secretaria de inclusión social y familia E.S.E Hospital Mental de Antioquia	Contrato interadministrativo para la prestación de servicios para la atención psicosocial dirigida a familias con problemáticas psicosociales relevantes.	230 días calendario	25/01/2015 al 25/08/2015	\$2.766.772.947
5	Contrato 4600060317 de 2015 ⁴⁴	Municipio de Medellín – secretaria de inclusión social y familia E.S.E Metrosalud	Contrato interadministrativo para brindar acompañamiento familiar y gestión de oportunidades sociales a los hogares focalizados en el programa Medellín Solidaria.	5 meses	29/05/2015 al 29/10/2015	\$10.763.577.604
6	Contrato 4600063691 de 2016 ⁴⁵	Municipio de Medellín – secretaria de inclusión social y familia E.S.E Metrosalud	Contrato interadministrativo para realizar acompañamiento familiar, acercamiento de oportunidades, acciones comunitarias y gestión de redes de apoyo social para la población que se atiende a través de la Unidad Familia Medellín.	169 días calendario	03/02/2016 al 03/07/2016	\$12.448.816.616

Entre las obligaciones fijadas al contratista, en los contratos interadministrativos se establecía que aquel debía «realizar todas y cada una de las actividades necesarias y descritas en las especificaciones técnicas, estudios previos y propuesta presentada por el mismo, con el fin de dar cumplimiento al objeto contractual».

Junto con estos contratos interadministrativos se aportaron otros documentos que, aunque se relacionan con la ejecución del programa «Medellín Solidaria», no se relacionan con los hechos de esta demanda⁴⁶.

Bajo los anteriores supuestos, desde el mes de septiembre de 2013 hasta julio de 2016 coinciden los plazos de ejecución de los contratos de prestación de servicios suscritos por la señora Doris de Fátima Echeverry Zuluaga, con los plazos de ejecución de los convenios interadministrativos suscritos entre el municipio de Medellín y las E.S.E Metrosalud y Hospital Mental de Antioquia.

⁴³ Ff. 77 a 80 expediente físico.
⁴⁴Ff. 81 a 84 expediente físico.
⁴⁵ Ff. 85 a 88 expediente físico.
⁴⁶Ff. 89 a 109 expediente físico.



En línea con lo anterior, se verificó que, en los contratos interadministrativos previamente aludidos, se incorporó la obligación de otorgamiento de pólizas por parte de las E.S.E Metrosalud y Hospital Mental de Antioquia, las cuales, respectivamente, ampararan, entre otros riesgos, el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales. En cumplimiento de ello, para amparar el cumplimiento de los contratos 4600050289 de 2013, 4600060317 de 2015 y 4600063691 de 2016, la E.S.E Metrosalud tomó las pólizas de seguros GU102652⁴⁷, GUI119734⁴⁸ y GUI 125844⁴⁹, respectivamente. Asimismo, para el cumplimiento del Contrato 4600058422 de 2015 la E.S.E Hospital Mental de Antioquia tomó la póliza de seguro 530-47-994000022921⁵⁰.

Se comprobó con las respectivas actas que, el Doce (12) de febrero de Dos mil Dieciséis (2016)⁵¹ se hizo entrega por parte de un analista de soporte informativo de la Alcaldía del municipio de Medellín, a la señora Doris Fátima Echeverry Zuluaga de un computador portátil y un modem Hi-Fi Huawei de internet, mismos que le fueron recibidos por otro analista de soporte de la Alcaldía de Medellín el Quince (15) de julio de Dos mil Dieciséis (2016)⁵².

Obra diferentes imágenes de mensajes de correo electrónico dirigidos a varios destinatarios⁵³, entre ellos, al buzón de correo electrónico decheverryz@hotmail.com, que es el indicado en la demanda como dirección de notificaciones de la demandante. En el texto de tales mensajes se cita a reuniones, se dan órdenes de asistir a capacitaciones, se establecen metas de trabajo por semana, asignación de tareas, se dan indicaciones para el diligenciamiento de diferentes formatos, se programan asesorías virtuales con horas precisas, se recuerda el cumplimiento del horario de trabajo, entre otras actividades de verificación, control y orientación de la labor. Todos estos mensajes se identifican con los logos de la entidad territorial demandada.

⁴⁷ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – archivo PDF GU102652 dentro de la carpeta ZIP 01ContestaciónMpiodeMedellínyllamamientoGarantía.

⁴⁸ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – archivo PDF POLIZA GU119734 AMPARA CONTRATO 4600060317 DE 2015 1 dentro de la carpeta ZIP 01ContestaciónMpiodeMedellínyllamamientoGarantía.

⁴⁹ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – archivo PDF POLIZA 125844 AMPARA CONTRATO 4600063691 2016 POLIZA GU125844 dentro de la carpeta ZIP 01ContestaciónMpiodeMedellínyllamamientoGarantía.

⁵⁰ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – archivo PDF 530-47-994000022921-0 dentro de la carpeta ZIP 08ContestaciónLlamamientoSeguradoraSolidaria.

⁵¹ Ff. 116 a 117 expediente físico.

⁵² Ff. 115 expediente físico.

⁵³ Ff. 120 a 140 expediente físico.



Mediante oficio 202130573351 del Veintidós (22) de diciembre de Dos Mil Veintiuno (2021)⁵⁴, el municipio de Medellín en respuesta a un requerimiento del Tribunal Administrativo de Antioquia, envió las plantas de cargos de las Secretarías de Gestión y Control Territorial⁵⁵ e Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos⁵⁶ para el año 2016, en las cuales, se incluyen distintos cargos de profesional universitario, líder de programa, auxiliar administrativo, asesor, secretario, líder de proyecto, técnico administrativo, entre otros, **sin que se observe dentro de tales las funciones específicas de cada cargo, ni la inclusión entre los listados del cargo denominado «cogestor social»**, que ocupaba la demandante a través de contratos de prestación de servicios suscritos con la E.S.E Metrosalud y la E.S.E Hospital Mental de Antioquía.

En esa misma comunicación, la entidad informó las prestaciones sociales que devengan trabajadores oficiales de la entidad; además, indicó que, para la vigencia 2021 sus salarios oscilaban entre \$1.937.005 y \$2.909.642 y cuentan con los beneficios extralegales descritos en la «Recopilación de normas convencionales 1945 – 2011», cuyo texto se aportó también⁵⁷.

Sumado a lo anterior, acreditado quedó que, la demandante radicó una reclamación administrativa ante el entonces municipio de Medellín el Dos (2) de abril de Dos Mil Diecinueve (2019)⁵⁸, con la cual, pretendió que se declarara la existencia de una relación laboral entre ella y ese ente territorial desde el Quince (15) de noviembre de Dos Mil Doce (2012) hasta el diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016), con las consecuencias salariales y prestacionales que ello acarrea. Dicha petición fue resuelta negativamente mediante oficio 201930159468 del veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019)⁵⁹, siendo este el acto administrativo acusado.

⁵⁴ Expediente digital de primera instancia – índice 00039 – archivo PDF 202130573351 – dentro de la carpeta ZIP 23_12 01 2022 - MPIO DE MEDELLÍN ALLEGA RESPUESTA A EXHORTO 450 - 8 ARCHIVOS - SE COMPRIMEN EN WINZIP PARA EFECTOS DE SU PUBLICACIÓN_202130573351.

⁵⁵ Expediente digital de primera instancia – índice 00039 – archivo PDF 170007514883 – dentro de la carpeta ZIP 23_12 01 2022 - MPIO DE MEDELLÍN ALLEGA RESPUESTA A EXHORTO 450 - 8 ARCHIVOS - SE COMPRIMEN EN WINZIP PARA EFECTOS DE SU PUBLICACIÓN_202130573351.

⁵⁶ Expediente digital de primera instancia – índice 00039 – archivos PDF 170007514872, 170007514875, 170007514878, 170007514879, 170007514881 – dentro de la carpeta ZIP 23_12 01 2022 - MPIO DE MEDELLÍN ALLEGA RESPUESTA A EXHORTO 450 - 8 ARCHIVOS - SE COMPRIMEN EN WINZIP PARA EFECTOS DE SU PUBLICACIÓN_202130573351.

⁵⁷ Expediente digital de primera instancia – índice 00039 – archivo PDF 202130573351 – dentro de la carpeta ZIP 23_12 01 2022 - MPIO DE MEDELLÍN ALLEGA RESPUESTA A EXHORTO 450 - 8 ARCHIVOS - SE COMPRIMEN EN WINZIP PARA EFECTOS DE SU PUBLICACIÓN_202130573351.

⁵⁸ Ff. 16 a 23 expediente físico.

⁵⁹ Ff. 24 a 26 expediente físico.



2.2.3. Caso concreto

La demanda tiene por objeto la declaratoria de la existencia de una relación laboral entre la demandante y la entidad llamada a juicio.

El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda al considerar que no se acreditó el elemento de la subordinación, propio de las relaciones de carácter laboral.

La parte demandante presentó recurso de apelación en contra de dicha decisión, alegando que sí está acreditada la subordinación y dependencia a la que se vio sometida la demandante mientras ejecutaba los contratos de prestación de servicios que firmó con Metrosalud y el Hospital Mental de Antioquia.

En este punto, debe indicarse que, para que surja una relación laboral es necesario que se cumpla con tres requisitos, a saber: i) prestación del servicio y ii) remuneración y, iii) subordinación. Teniendo claro lo anterior, la Sala advierte que, en este asunto, no hay objeción sobre los dos primeros, siendo la inconformidad con el fallo lo referente a la subordinación.

Ahora, respecto a la **prestación personal del servicio**, a juicio de la Sala, se encuentra acreditado que Doris de Fátima Echeverry Zuluaga fue quien ejecutó directamente los contratos señalados en precedencia, durante los periodos que se describen a continuación: 15/11/2012 al 21/11/2012; 22/11/2012 al 30/12/2012; 02/01/2013 al 31/01/2013; 04/02/2013 al 31/08/2013; 27/09/2013 al 31/12/2013; 03/01/2014 al 31/01/2014; 04/02/2014 al 28/02/2014; 28/05/2014 al 30/06/2014; 02/02/2015 al 15/09/2015; 25/09/2015 al 31/10/2015; 31/10/2015 al 28/12/2015; 06/02/2016 al 19/07/2016, con las respectivas interrupciones; servicios de los cuales el verdadero beneficiario fue el entonces municipio de Medellín, pese a que la demandante suscribió los contratos con las E.S.E Metrosalud y Hospital Mental de Antioquia, lo cual se precisará con mayor detalle más adelante.

Se escuchó el testimonio de Alexandra María Carmona Tamayo⁶⁰, quien narró que también fue contratista de la E.S.E Metrosalud, para la ejecución del programa

⁶⁰ Expediente digital de primera instancia – Índice 00041 – ff. 3 a 4 archivo PDF 26_AUDIENCIACELEBRADA; minutos 00:49:44 a 01:49:37 del MP4 05001233300020190305100_L050012333010CSJVirtual_01_20220203_083000_V, consultable en el repositorio de audiencias virtuales de la Rama Judicial: <https://sistemaaudiencias.ramajudicial.gov.co/Grabaciones/public>.



«Medellín Solidaria». Explicó que las actividades a su cargo las realizaban personalmente, no tenían posibilidad de delegarlas en otras personas ni de decidir qué días las cumplían y que días no lo hacían, incluso estaban sujetas al control y verificación por parte de los supervisores, quienes les hacían llamadas para controlar que estuvieran en terreno desarrollando las visitas a su cargo.

La señora Alexandra María Carmona Tamayo detalló que, la demandante inicialmente cumplió funciones en la parte administrativa del programa coordinando la parte logística, de insumos, materiales y herramientas necesarias para su ejecución. Posteriormente la señora Echeverry Zuluaga pasó a ser parte del grupo de «metodología 2» ocupando el cargo de «cogestora social», cumpliendo la función de realizar visitas y hacer recomendaciones en materia productiva y económica a los hogares vulnerables a su cargo.

Esta deposición resulta clave para definir si se cumple el requisito de la subordinación, propio de los contratos laborales, en este caso; en ese entendido, por orden metodológico, se hará un resumen más completo y detallado de las afirmaciones de la deponente cuando en esta providencia se haga referencia la referida característica esencial de la relación laboral.

Del análisis de los contratos de prestación de servicios, en conjunto con esta declaración testimonial, es posible para esta Sala concluir que la actora prestaba personalmente los servicios para los que fue contratada.

En cuanto al elemento de **la remuneración**, se encuentra acreditado que en los contratos suscritos por la señora Doris de Fátima Echeverry Zuluaga se pactó el pago de unos honorarios, entendiéndose así cumplido este elemento, sin evidencia de controversia respecto de este en el curso del proceso.

Ahora bien, en cuanto al **elemento subordinación** tenemos que, la demandante fue contratada por las Empresas Sociales del Estado Metrosalud y Hospital Mental de Antioquia en el marco de la ejecución de unos contratos interadministrativos que celebraron con el municipio -hoy Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e innovación- de Medellín. El propósito esencial de tales convenios interadministrativos era la ejecución del programa «Medellín Solidaria» establecido en el Plan Territorial de



Desarrollo de Medellín 2012 – 2015 «Medellín un hogar para la vida», aprobado por el consejo municipal de la ciudad mediante Acuerdo 07 del 30 de mayo de 2012⁶¹.

Se trató entonces de la ejecución de un propósito misional de la entidad contratante en los convenios interadministrativos, atado a los objetivos que se trazaron en el programa de gobierno del respectivo alcalde, lo cual en principio se contraponen al carácter temporal o excepcional que caracteriza a los contratos de prestación de servicios regulados por el artículo 32 numeral 3 de la Ley 80 de 1993⁶².

Pese a lo anterior, está claro que la demandante no fue contratada directamente por el municipio de Medellín para prestar sus servicios como profesional en administración de empresas, integrante del programa social previamente referenciado, quienes la contrataron fueron Metrosalud y el Hospital Mental de Antioquia, por tanto, es necesario delimitar claramente que papel jugaron estas entidades en las aludidas circunstancias.

Pues bien, como contratistas del municipio de Medellín las referidas entidades tenían a su cargo, distintas actividades o prestaciones a favor del municipio tales como: «acompañamiento familiar y gestión de oportunidades a los hogares focalizados del programa Medellín Solidaria», «prestación de servicios para la atención psicosocial dirigida a familias», su función, en los términos descritos no se debía limitar a la contratación del personal para la ejecución del programa, sino que, debía involucrar todas las actividades tendientes a cumplir con su ejecución.

No se cuenta en el expediente con documentación o informes que refieran las funciones que cumplían las E.S.E contratistas en la ejecución del programa «Medellín Solidaria», no obran informes de gestión, indicadores de actividades desarrolladas por la entidad, documentación sobre la coordinación, control, seguimiento y ejecución de actividades propias del programa.

⁶¹ Consultado en el repositorio de la Alcaldía de Medellín en el enlace: https://www.medicellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0007_2012.htm.

⁶² ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. <Ver Notas del Editor> 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: 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 conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. [...]



En contraposición, la testigo Alexandra María Carmona Tamayo⁶³ fue enfática en afirmar que, la supervisión, control, vigilancia y seguimiento de las actividades del programa social estaban a cargo de servidores del municipio de Medellín, la entidad era quien les suministraba los insumos, equipos y dotación para el cumplimiento de las tareas. Particularmente comentó que los coordinadores del programa eran trabajadores de la secretaría de inclusión social del municipio de Medellín.

Esta deponente también explicó que, la E.S.E Metrosalud cumplía una función de «operador», pero lo único que hacía era suscribir los contratos y pagar, afirmó que ni ella ni la demandante estuvieron sujetas a ningún control, verificación o seguimiento por parte de servidores de dicha ESE ni tampoco de la E.SE. Hospital Mental de Antioquia, no recibieron información, elementos de trabajo o programación de horarios, todo ello era coordinado por servidores de la secretaría de inclusión social y familia de la alcaldía de Medellín.

En este punto, la Sala se permite recordar que, el hoy Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación propuso tacha de imparcialidad sobre este testimonio, bajo el argumento que, la declarante presentó una demanda en su contra por los mismos motivos y con las mismas pretensiones que la demandante; no obstante, aquella no tiene ánimo de prosperidad.

El rigor que exige la norma procesal a la hora de valorar los testimonios de quienes se encuentran en circunstancias que podrían afectar su imparcialidad, no implica que se deseché de plano su dicho, a lo que alude es a que, se apliquen las reglas de la sana crítica probatoria, que se contraste con los demás elementos de juicio y se valoren en detalle esas circunstancias que podrían afectar su imparcialidad, esta Sala de Subsección se ha pronunciado en ese sentido⁶⁴ y así mismo lo hizo la Corte Constitucional en una sentencia de constitucionalidad⁶⁵.

⁶³ Expediente digital de primera instancia – índice 00041 – ff. 3 a 4 archivo PDF 26_AUDIENCIACELEBRADA; minutos 00:49:44 a 01:49:37 del MP4 05001233300020190305100_L050012333010CSJVirtual_01_20220203_083000_V, consultable en el repositorio de audiencias virtuales de la Rama Judicial: <https://sistemaaudiencias.ramajudicial.gov.co/Grabaciones/public>.

⁶⁴ «Respecto de los testigos sospechosos, quienes se encuentran en situaciones que afectan su credibilidad e imparcialidad y cuya declaración, si bien puede recibirse, ha de analizarse con severidad, es decir, la norma citada en precedencia no permite que de antemano y solo con la manifestación de tacha se descalifique el testigo y se impida la recepción de la declaración, sino todo lo contrario, una vez rendida la versión jurada deberá ser apreciada con mayor severidad de tal manera que al valorarla se someta a un tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de sospecha, por lo que, la regulación contenida en la disposición prenotada es la manifestación de las reglas de la sana crítica aplicada al ordenamiento procesal». Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 17 de octubre de 2017. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente: 20001-23-31-000-2012-00218-01(2376-14).

⁶⁵ «[...] En cuanto al artículo 217 del C.P.C., éste lo que hace es definir como sospechosos a aquellos testigos que se encuentren en circunstancias que puedan afectar su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencia, sentimientos o intereses que tengan con las partes o sus apoderados, de sus antecedentes personales u otras causas que determine el juzgador; ello por cuanto si bien la sola circunstancia de que los testigos sean parientes de una de las partes, no conduce necesariamente a deducir que ellos inmediatamente falten a la verdad, "...la razón y la crítica del testimonio aconsejan que se le aprecie con mayor severidad, que al valorarla se someta a un tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de sospecha.",



La Sala no aprecia en el testimonio de Alexandra María Carmona Tamayo una intención positiva de beneficiar a la parte demandante en este proceso y, por esa vía, beneficiarse ella con las resultas de este proceso. Sus exposiciones fueron amplias, detalladas y completas sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que, tanto ella como la demandante, ejecutaron los contratos de prestación de servicio a su cargo. La claridad de sus declaraciones, se considera, surge al haber iniciado su labor desde el año 2012 y coincidió en diversas ocasiones con la demandante, viéndola en su faceta de integrante del componente administrativo, luego compartiendo la misma labor y haciéndole control más adelante.

Pese a que la E.S.E Metrosalud y la E.S.E Hospital Mental de Antioquia contrataron a la demandante, el rol que ambas cumplieron fue el de simples intermediarios, sin que tal condición pueda subsumirse dentro de la responsabilidad solidaria consagrada en el artículo 35 del Código Sustantivo del Trabajo. A juicio de esta Sala, la actuación de las referidas entidades estuvo cobijada por el principio de la buena fe, en tanto, no pudo demostrarse que mantuvieran una relación de subordinación con la actora; por lo tanto, no entraron en ningún momento en la relación que ahora se desvela como laboral, entre el entonces municipio de Medellín y la señora Doris de Fátima Echeverry Zuluaga; en ese orden de ideas, aquellas ESE no están llamadas a responder por las súplicas de la demanda.

A similar decisión arribó esta Corporación en la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021, al resolver la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por la entidad que en ese caso fungió como contratista - Instituto Tecnológico Metropolitano - pero la prestación del servicio benefició a la Personería de Medellín, eximiendo de responsabilidad al referido instituto, providencia en la cual se dijo:

“Sin embargo, si bien la entidad que fungió como contratante fue el ITM, su rol frente a la demandante fue el de simple intermediario, sin que tal condición pueda subsumirse dentro de la responsabilidad solidaria de que trata el artículo 35 del CST. A juicio de esta Sala, su actuación estuvo cobijada por el principio de la buena fe, en tanto no pudo demostrarse que mantuviera una relación de subordinación con la demandante; por lo tanto, no entró en ningún momento en la relación que ahora se desvela como laboral, entre la Personería de Medellín y la señora Manco Quiroz.

lo que permite concluir que dicha norma no es más que una especificación de las reglas de la sana crítica aplicadas al proceso civil. [...] En consecuencia, la ponderación de una prueba como el testimonio, obliga al juez a desplegar su actividad con miras a determinar la fuerza de convicción del mismo, para lo cual deberá remitirse a criterios de lógica y experiencia que le permitan valorarla en su real dimensión, sin que ello implique, como lo afirma el actor, que se quebrante la presunción de buena fe que se atribuye a todas las actuaciones de los particulares. Si ello fuere así, la labor del juzgador se limitaría al registro de la versión, de la cual no podría dudar, lo que dejaría sin sentido su actuación e impediría el objetivo último del proceso, que no es otro que el arribo a la verdad material». Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-790 de 2006. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.



203. Adicionalmente, en casos como el presente, donde la figura del empleador está representada por la Administración Pública, es cuando menos justificable que el tercer inciso del artículo 35 del CST no se aplique para el intermediario, pues, a diferencia de los empleadores privados, la Administración está regida por los principios de la función pública y, además, tiene a su alcance una pluralidad de instrumentos jurídicos para vincular personal de manera temporal. De ahí que deba exigírsele una mayor diligencia a la hora de vincular al personal en sus entidades. En especial a los contratistas por prestación de servicios, a quienes no puede, bajo ningún pretexto, imponerles el mismo tratamiento laboral que a sus empleados. De hacerlo, deberá estar dispuesta a asumir las consecuencias plenas de su actuación, sin que medie una responsabilidad compartida o solidaria, como pretende la demandada al amparo de la precitada norma del Código Sustantivo del Trabajo.

204. En ese orden de ideas, si la Personería de Medellín sobrepasó los límites de la relación contractual con la señora Gloria Luz Manco Quiroz, al punto de constituir una auténtica relación laboral con ella, el Instituto Tecnológico Metropolitano no puede verse afectado por esta actuación, comoquiera que solo sirvió de enlace entre ese organismo, que se invistió de empleador, y la contratista que tuvo que desarrollar sus actividades como si fuese empleada suya. (...)"

Bien, teniendo claro que, quien realmente se benefició de la fuerza de trabajo de la demandante fue el ente territorial accionado, debe aclararse que, con el testimonio practicado se logra tener claridad sobre el elemento de la subordinación y los indicios que resultan relevantes para la declaración de una relación laboral subordinada reiterados en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021⁶⁶. Lo expuesto en el párrafo anterior se observa claramente así:

1. **Lugar de trabajo:** la testigo comentó que durante una primera etapa la demandante cumplió funciones administrativas en las sedes de la entidad, se encargaba de toda la parte logística y de materiales para la ejecución de programa, bajo las directrices de un jefe directo, rindiendo informes mensuales sobre su gestión y apoyando la dirección administrativa.

Luego, explicó que la demandante pasó a cumplir funciones de «cogestora social» realizando visitas y entrevistas directamente con los núcleos familiares en los barrios de Medellín; aun así, debía asistir constantemente a reuniones, capacitaciones, inducciones y a completar los trámites administrativos propios de su trabajo en las sedes de la alcaldía de Medellín. De requerir asesoría técnica para el manejo de los equipos a su cargo (portátil), debían hacerlo en

⁶⁶ «103. La reiterada jurisprudencia de esta corporación –que aquí se consolida– ha considerado, como indicios de la subordinación, ciertas circunstancias que permiten determinar su existencia; entre estas, se destacan las siguientes: 104. 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, esta Sala Plena estima necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador habrá de valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta. [...] 105. ii) El horario de labores. [...] 106. iii) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar. [...] 107. 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». Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena de Sección Segunda. sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021. Expediente: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).



las sedes de la entidad, con los ingenieros de sistemas que laboraban para esta.

Lo anterior, concuerda con los distintos mensajes de correo electrónico referidos en líneas atrás, en los que se exige a la demandante su presencia en las sedes de la entidad para distintas actividades, además de las actas en las que consta que se le asignó un portátil y modem de internet para desempeñar sus funciones.

2. **El horario de labores:** la testigo también enfatizó en que como parte del personal administrativo la demandante cumplía un horario de trabajo de 08:00 a.m. a 05:00 p.m., en una sede física de la entidad, especialmente en la sede de Manrique en las oficinas de la parte trasera.

Cuando pasó a desempeñarse como «cogestora social», cumplía el mismo horario en campo. El contrato tenía una advertencia sobre la ausencia por más 3 días, que tenía como consecuencia que aquel fuera «cancelado», incluso manifestó que supo de un caso de una compañera a la que le cancelaron el contrato por una incapacidad de 10 días que tuvo.

3. **La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar:** en este punto es fundamental el testimonio de Alexandra María Carmona Tamayo, quien explicó que la demandante como contratista era controlada en el horario, en el volumen, la calidad y el contenido de su trabajo. Explicó que ella -la testigo- en su función de «metodológica» hacía acompañamiento en visitas y realizaba lo que llamó «devoluciones metodológicas», en las que corrigió o sugirió cambios a la demandante en el modo de actuar con las familias y las actividades a desarrollar.

En este apartado es preciso tomar en cuenta también que, según el dicho de la deponente, la señora Doris Echeverry utilizaba indumentaria con los logos del municipio de Medellín, portátil e identificación o carné de la alcaldía. De cara a la comunidad, ellas eran funcionarias de la alcaldía.

Los contenidos de las charlas con las familias, la estructura de las entrevistas, las preguntas, el perfil productivo de los hogares y las sugerencias para el



mejoramiento de la capacidad productiva de los hogares, eran contenidos estructurados por los coordinadores del programa y demás funcionarios de la secretaría de inclusión social y familia de la alcaldía de Medellín, en esa tarea la señora Echeverry se limitaba a cumplir lo indicado. Alexandra María Carmona Tamayo, también señaló que las metas de entrevistas por semana variaban de entre 17 a 18 con un grupo de responsabilidad para cada «cogestora» de 150 familias, lo cual dependía de los indicadores del municipio de Medellín, siendo los coordinadores del programa, empleados de la alcaldía y en especial la señora Consuelo Chavarría o Echavarría fijaba esas metas semana a semana y fugía como enlace entre la alcaldía y el programa.

En términos generales la señora Doris De Fátima Echeverry Zuluaga recibía órdenes permanentes de sus superiores para el cumplimiento de su trabajo, su autonomía se veía limitada por todas las actividades de vigilancia, control y seguimiento descritas anteriormente. La declarante indicó que les hacían llamadas telefónicas a las 10:00 a.m. y a las 05:00 a.m. denominadas llamadas de seguridad, para validar en qué lugar de la ciudad se encontraban, si estaban cumpliendo funciones y si estaban bien.

Incluso indicó que si tenían algún inconveniente de seguridad -como le pasó a ella- podían llamar y eran evacuadas del lugar por las camionetas blancas de la alcaldía.

4. **Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta:** en lo que respecta a este punto es preciso señalar que, no se cuenta con el manual de funciones del entonces municipio de Medellín, de modo que, no está probado que hubiera servidores dentro de la estructura orgánica de la entidad que cumplieran las funciones de la demandante.

Lo anterior no es óbice para controvertir la subordinación que se ha comprobado, puesto que, debe considerarse que el trabajo de la demandante involucraba un programa social con vocación de permanencia, formulado en el plan territorial de desarrollo y que hacía parte de los propósitos misionales de la entidad.



De otra parte, se tiene que, la entidad no logró acreditar, por ningún medio, la existencia de una autonomía material en el desarrollo de las actividades contratadas, ni desvirtuar los indicios de subordinación puestos de presente por la declarante en este proceso. En consecuencia, se tiene configurada una relación laboral encubierta, con derecho al reconocimiento de las correspondientes prestaciones sociales y aportes a la seguridad social omitidos durante el periodo de vinculación, con lo cual se desvirtúan las conclusiones probatorias del *A-quo*.

El tribunal de primera instancia consideró que todo el seguimiento del que era sujeto la demandante, los controles, verificaciones y rendición de informes era una expresión de la coordinación que debe tener el Estado con sus contratistas. Para esta Sala lo que se evidenció no fue tal coordinación, sino una verdadera subordinación, como se refirió en los párrafos anteriores, se cumplen los indicios de subordinación que la postura unificada actual de la corporación estableció.

De otro lado, respecto del fenómeno de la prescripción de los derechos reclamados, debe destacarse que la reclamación administrativa fue presentada el Dos (2) de abril de Dos Mil Diecinueve (2019), esto es, dentro del término de tres (3) años contados desde la finalización del último contrato, lo cual ocurrió el Diecinueve (19) de julio de Dos Mil Dieciséis (2016). Sin embargo, debe tomarse en consideración que la contratación de la demandante se dio en varios periodos con distintas interrupciones, en donde hubo solución de continuidad como pasa a exponerse:

Inicialmente, la señora Echeverry suscribió varios contratos sucesivos con interrupciones cortas que se pueden englobar en un primer periodo del Quince (15) de noviembre de Dos Mil Doce (2012) al Veintiocho de febrero de Dos Mil Catorce (2014), entre este y el siguiente contrato hubo una interrupción de 54 días, cuando empezó el contrato del Veintiocho de mayo de Dos Mil Catorce (2014) al Treinta (30) de junio de Dos Mil Catorce (2014). Entre este y el siguiente contrato que inició el Dos (2) de febrero de Dos Mil Quince (2015), hubo una interrupción de 7 meses.

Desde este último contrato hasta el último que finalizó el Diecinueve (19) de julio de Dos Mil Dieciséis (2016) no hubo interrupciones que superaran los 30 días, conforme se puede apreciar en el cuadro que reposa en líneas anteriores.



Entonces, dado que hubo interrupciones que superan con creces los 30 días establecidos en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021⁶⁷, sin que se evidencie justificación alguna que permita en este evento inaplicar dicho término; por tanto, se considera que hubo solución de continuidad y el fenómeno de la prescripción debe ser analizado de forma independiente en cada periodo contractual.

Así las cosas, reiterando que la reclamación administrativa se presentó el Dos (2) de abril de Dos Mil Diecinueve (2019), se logra concluir que respecto a los contratos suscritos desde el quince (15 de noviembre de dos mil doce (2012) hasta el treinta (30) de junio de dos mil catorce (2014) se configuró el fenómeno de la prescripción; por tanto, no es posible ordenar el reconocimiento de acreencia laboral alguna; no obstante, dado que los aportes pensionales tienen la connotación de imprescriptibles, aquellos si se ordenarán en los términos que más adelante se precisará.

Diferente ocurre con los contratos suscritos desde el Dos (2) de febrero de Dos Mil Quince (2015) hasta la finalización del vínculo, como quiera que entre ellos la interrupción no superó los 30 días, no hubo solución de continuidad, por tanto, la figura de la prescripción no se configuró al haberse incoado la reclamación dentro de los tres años siguientes a la terminación de la relación laboral.

Por último, la Sala no olvida que en su recurso la parte demandante pretendió que se abriera una discusión sobre la legalidad de los convenios interadministrativos suscritos entre el entonces municipio de Medellín y la E.S.E Metrosalud; no obstante, tales contratos no fueron demandados en este proceso y de cualquier forma por la especialidad de las competencias de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, esta no sería la sección competente para pronunciarse sobre el particular.

⁶⁷ «150. Como se indicó en el apartado anterior, aunque en la actualidad la Sección Segunda aplica el criterio pacífico sobre el término y el momento a partir del cual debe computarse la prescripción extintiva, la existencia de vinculaciones contractuales consecutivas hace necesario el examen de sus interrupciones, con el fin de establecer si se presentó o no la solución de continuidad en la relación laboral declarada. En ese sentido, la Sala considera adecuado **establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios**, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral». Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena de Sección Segunda. sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021. Expediente: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).



2.2.4. Restablecimiento del derecho cuando se reconoce la existencia de la relación laboral con fundamento en el principio de la primacía de la realidad.

Acreditada la existencia de una relación laboral encubierta, corresponde a esta Sala pronunciarse sobre el restablecimiento del derecho que procede en este asunto, partiendo del hecho que en la demanda se solicitó la liquidación y pago de todos los conceptos salariales, prestacionales e indemnizatorios que le corresponden, a saber: reajuste de salario, cesantías, intereses sobre cesantías, prima de servicios, otras primas legales y extralegales, vacaciones, ajuste de aportes al sistema de seguridad social en pensión, indemnización por terminación del contrato sin justa causa prevista en el Decreto 1572 de 1998 o en su defecto la prevista en la sentencia SU-556 de 2014, devolución de dineros por las retenciones hechas por la entidad contratante.

En lo que concierne al reajuste salarial o el pago de las diferencias de esa índole entre los honorarios percibidos y lo jurídicamente debido, se requiere la existencia jurídica del cargo, que se haya ejercido en la misma forma y apariencia como lo hubiera desempeñado una persona designada regularmente, a través del acto administrativo de nombramiento y la correspondiente acta de posesión.

El supuesto de hecho descrito no está probado en este proceso, no se aportó el manual de funciones de la secretaría de inclusión social y familia para comparar las que cumplió inicialmente la demandante en el cargo administrativo que desempeñó durante los primeros contratos. Por otro lado, las plantas de personal de la entidad no cuentan con un cargo denominado «cogestor social», además, se reitera no fue aportado el manual de funciones de la entidad demandada para verificar si algún cargo de la planta cumple las mismas funciones que cumplía la actora.

En lo relativo al pago de las prestaciones sociales, esta Sala, en sentencia de 4 de febrero de 2016⁶⁸, precisó que «con el fin de determinar cuáles son las prestaciones sociales que se deberán reconocer [...] al declararse una relación de carácter laboral, [...] acude a la clasificación que se ha hecho de estas prestaciones sobre la base de quien debe asumirlas. En ese orden de ideas, se encuentran las que son asumidas por el empleador directamente y las que se prestan o se reconocen de forma dineraria por el Sistema de Seguridad Social Integral. Dentro de las prestaciones sociales que están a cargo directamente del empleador se encuentran las **ordinarias o comunes** como son entre otras las primas, las cesantías; y las prestaciones sociales

⁶⁸ Expediente 81001-23-33-000-2012-00020-01 (316-2014).



que se encuentran a cargo del Sistema Integral de Seguridad Social son la salud, la seguridad social, los riesgos profesionales y el subsidio familiar, que para ser asumidas o reconocidas por cada sistema debe mediar una cotización» [negritas para resaltar]. Asimismo, en providencia de 6 de octubre siguiente⁶⁹, aclaró que «el reconocimiento de la primacía de la realidad sobre la formalidades que conlleva a la declaración de existencia de una relación laboral subyacente de un contrato de prestación de servicio, no puede otorgar al accionante la calidad de empleado público, por lo que **no es posible reconocer prestaciones sociales de carácter extralegal** que devenguen otros funcionarios de la planta de personal del ente territorial demandado, máxime cuando el accionante no acreditó dentro del proceso cuales son las prestaciones a las que considera tener derecho ni el origen de las mismas» [negritas de la Sala].

Respecto de las vacaciones, el artículo 8° del Decreto 1045 de 1978 determina que corresponde a quince (15) días hábiles de vacaciones por cada año de servicios, salvo lo que se disponga en normas o estipulaciones especiales. Por lo anterior, al declararse la existencia de la relación laboral, procede la compensación del derecho al descanso, en virtud de las previsiones de los artículos 20 del Decreto Ley 1045 de 1978⁷⁰ y la Ley 995 de 2005⁷¹.

De conformidad con el derrotero jurisprudencial expuesto, a la demandante le asiste el derecho al reconocimiento de las **prestaciones sociales de carácter legal** que para el momento de los hechos devengaban los trabajadores del entonces municipio de Medellín, tales como vacaciones, primas, bonificaciones, cesantías y las reconocidas por el sistema integral de seguridad social, mas no aquellas extralegales, por cuanto comportan un beneficio para los empleados públicos, condición de la que ella carece.

Por consiguiente, le corresponderá al ente accionado al momento de cumplir la condena impuesta en este fallo, determinar las prestaciones sociales **de carácter legal** que serán objeto de liquidación a favor de la parte actora, tomando como base para su cuantificación los honorarios por ella percibidos; lo anterior, dado que no se acreditó que existiera en la planta de cargos de la entidad un cargo igual o similar al desempeñado por la demandante.

⁶⁹ Expediente 66001-23-33-000-2013-00091 01 (237-2014).

⁷⁰ «Artículo 20°.- De la compensación de vacaciones en dinero. Las vacaciones solo podrán ser compensadas en dinero en los siguientes casos:

a) Cuando el jefe del respectivo organismo así lo estime necesario para evitar perjuicios en el servicio público, evento en el cual solo puede autorizar la compensación en dinero de las vacaciones correspondientes a un año;

b) Cuando el empleado público o trabajador oficial quede retirado definitivamente»

⁷¹ «Artículo 1°. Del reconocimiento de vacaciones en caso de retiro del servicio o terminación del contrato de trabajo. Los empleados públicos, trabajadores oficiales y trabajadores del sector privado que cesen en sus funciones o hayan terminado sus contratos de trabajo, sin que hubieren causado las vacaciones por año cumplido, tendrán derecho a que estas se les reconozcan y compensen en dinero proporcionalmente por el tiempo efectivamente trabajado».



Lo anterior, solo durante el último periodo en que la demandante prestó sus servicios y no estuvo cobijado por el fenómeno de la prescripción, esto es, desde el **Dos (2) de febrero de Dos Mil Quince (2015) hasta el Diecinueve (19) de julio de Dos Mil Dieciséis (2016).**

En cuanto al tema del pago de aportes pensionales, se insiste, dado que, aquellos tienen naturaleza de imprescriptibles, debe reconocerse durante todo el tiempo en que la demandante prestó sus servicios, salvo las interrupciones verificadas; en caso que existiera diferencia entre los aportes al sistema general de pensiones realizados por la actora como contratista y aquellos que legalmente correspondía asumir a la entidad territorial en su condición de empleadora, deberá esta última cubrir el valor faltante en el porcentaje que le correspondía legalmente como tal; lo anterior, tomando como base para su cuantificación el monto de los honorarios percibidos por la demandante.

Por su parte, la señora Doris De Fátima Echeverry Zuluaga deberá acreditar las cotizaciones que hubiere efectuado al sistema pensional durante dichos periodos y, en caso de no haberlas realizado o de evidenciarse una diferencia en su contra, le asistirá la obligación de completar o cancelar el porcentaje correspondiente como trabajadora, conforme lo establecido en los acápites pertinentes de la jurisprudencia de unificación en materia de contrato realidad.

En lo relacionado a la **devolución de los aportes efectuados por la actora a pensión y salud**, lo cierto es que, en criterio de la sala mayoritaria⁷², esos recursos del sistema integral de seguridad social son de obligatorio pago y recaudo para fines específicos y no constituyen un crédito a favor del contratista, por lo tanto, no es dable que se le sufraguen directamente a la interesada. En consecuencia, resulta improcedente que se disponga el reembolso por los mencionados conceptos.

Respecto al pago de **sanción moratoria** por no haber consignado las cesantías al respectivo fondo, no hay lugar a su reconocimiento, habida cuenta que a partir de esta sentencia surge la obligación del pago de las prestaciones al beneficiario. Igual destino sigue la pretensión de **indemnización por despido sin justa causa**, por cuanto la misma está prevista para el contrato de trabajo entre particulares, pero, además, en este proceso no se discute el retiro del demandante, sino el

⁷² Sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 de 21 de septiembre de 2021.



reconocimiento prestacional deprecado a partir de la declaratoria de la relación laboral encubierta⁷³.

Por último, sin perjuicio que pueda declararse la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculada bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, con el cual, se ocultó una verdadera relación laboral, por este sólo hecho no se le puede otorgar la calidad de empleado público.

Finalmente, debe indicarse que, las sumas que resulten a favor de la demandante deberán actualizarse de acuerdo con la fórmula, según la cual, el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago), así:

$$R = Rh \frac{\text{Índice inicial}}{\text{Índice final}}$$

2.2.5. Llamamiento en garantía en contra de Seguros Confianza S.A

Así mismo, en cuanto al llamamiento en garantía que hizo la entidad territorial demandada, esto es, Distrito Especial de Ciencias, Tecnología e Innovación de Medellín en contra de Seguros Confianza S.A y la Aseguradora Solidaria de Colombia, se tienen que, las pólizas de seguros GU102652⁷⁴, GUI119734⁷⁵ y GUI125844⁷⁶, de la primera de tales aseguradoras, ampararon el incumplimiento en que pudo haber incurrido la Empresa Social del Estado Metrosalud, frente a las obligaciones que contrajo en los contratos 4600050289 de 2013, 4600060317 de 2015 y 4600063691 de 2016. Igualmente, la póliza de seguro 530-47-994000022921⁷⁷ cubrió las obligaciones del contrato 4600058422 de 2015 la E.S.E Hospital Mental de Antioquia, en lo que atañe a este asunto, las obligaciones

⁷³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. sentencia del 12 de diciembre de 2023. Consejero Ponente: Jorge Edison Portocarrero Banguera. Expediente: 05001-23-31-000-2019-00001-01 (2802-2022).

⁷⁴ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – archivo PDF GU102652 dentro de la carpeta ZIP 01ContestaciónMpiodeMedellínllamamientoGarantía.

⁷⁵ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – archivo PDF POLIZA GUI119734 AMPARA CONTRATO 4600060317 DE 2015 1 dentro de la carpeta ZIP 01ContestaciónMpiodeMedellínllamamientoGarantía.

⁷⁶ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – archivo PDF POLIZA 125844 AMPARA CONTRATO 4600063691 2016 POLIZA GUI125844 dentro de la carpeta ZIP 01ContestaciónMpiodeMedellínllamamientoGarantía.

⁷⁷ Expediente digital de primera instancia – índice 00057 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida en la sentencia – archivo PDF 530-47-994000022921-0 dentro de la carpeta ZIP 08ContestaciónLlamamientoSeguradoraSolidaria.



laborales o de seguridad social de las entidades contratistas para con sus trabajadores o contratistas.

Al respecto, la Sala se han pronunciado en anteriores oportunidades señalando que esta discusión escapa el problema jurídico planteado y, ello impide un pronunciamiento sobre el particular:

«Así las cosas, la Sala encuentra que es improcedente la orden de reembolso ordenada, en tanto, tal y como fue expuesto por el tribunal, el problema jurídico se subsumió en determinar si entre el demandante y la ESE del municipio de Villavicencio se configuraron los elementos que permiten configurar la existencia de una relación laboral encubierta por contratación directa y a través de intermediación laboral; de manera que la discusión en torno a la póliza de cumplimiento resulta ajena a la propuesta en sede judicial, lo que impide un pronunciamiento en ese sentido. Por tanto, se revocará la sentencia en este aspecto (...)»⁷⁸.

En los términos descritos, la Sala se estará a lo decidido en anteriores oportunidades y no emitirá pronunciamiento adicional respecto de la relación jurídico sustancial que surge entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y las aseguradoras -Seguros Confianza S.A. y Aseguradora Solidaria de Colombia-; teniendo en cuenta que este es un aspecto ajeno al objeto de la litis.

2.3 Condena en costas

Revisada la conducta de la parte vencida en el proceso, no evidencia la Sala temeridad o mala fe, sino, simplemente la defensa de sus intereses, es decir, no se cumplen los presupuestos exigidos por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011; por tanto, no se impondrán costas en ninguna instancia.

2.4. Reconocimiento de personería

Finalmente, advierte la Sala que, posterior a que el proceso ingresara al Despacho del ponente para dictar sentencia, a través del aplicativo Samai, la E.S.E Hospital

78 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. sentencia del 20 de febrero de 2025. Consejero Ponente: Juan Enrique Bedoya Escobar. Expediente: 50001-23-31-000-2011-00154-01 (5009-2022). Reiterada en la sentencia de la misma fecha dictada para el proceso de radicación interna: 4103-2022.



Mental de Antioquía radicó un memorial contentivo de un poder conferido a la abogada Katherine Mejía Lenis, identificada con la cédula de ciudadanía 1.036.645.368 y portadora de la tarjeta profesional de abogada 291.515⁷⁹, así las cosas, se le reconocerá personería jurídica para actuar en representación de la aludida entidad, en los precisos términos y para los efectos del poder conferido.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. - REVOCAR la sentencia emitida el Catorce (14) de febrero de Dos Mil Veinticinco (2025), por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Oralidad, mediante la cual, negaron las pretensiones de la demanda presentada por la señora Doris De Fátima Echeverry Zuluaga y en su lugar:

SEGUNDO. – DECLARAR la nulidad del oficio 201930172796 del 30 de mayo de 2019, por el cual se negó el reconocimiento de la relación laboral encubierta y pago de acreencias laborales derivada de aquella.

TERCERO. - DECLARAR la existencia de una relación laboral entre la señora Doris de Fátima Echeverry Zuluaga y el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e innovación de Medellín, durante los periodos comprendidos que se describen a continuación 15/11/2012 al 21/11/2012; 22/11/2012 al 30/12/2012; 02/01/2013 al 31/01/2013; 04/02/2013 al 31/08/2013; 27/09/2013 al 31/12/2013; 03/01/2014 al 31/01/2014; 04/02/2014 al 28/02/2014; 28/05/2014 al 30/06/2014; 02/02/2015 al 15/09/2015; 25/09/2015 al 31/10/2015; 31/10/2015 al 28/12/2015; 06/02/2016 al 19/07/2016, salvo las respectivas interrupciones.

CUARTO. – DECLARAR que operó el fenómeno de la prescripción de las acreencias salariales y prestacionales, causadas durante los siguientes lapsos 15/11/2012 al 21/11/2012; 22/11/2012 al 30/12/2012; 02/01/2013 al 31/01/2013; 04/02/2013 al 31/08/2013; 27/09/2013 al 31/12/2013; 03/01/2014 al 31/01/2014;

79 Expediente digital – Índice 00012 Samai – archivo PDF 12RECIBEMEMORIAL_PODER11162025



04/02/2014 al 28/02/2014; 28/05/2014 al 30/06/2014; **con excepción de los aportes al sistema de seguridad social en pensión.**

QUINTO. - A título de restablecimiento del derecho, ordénese al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, pagar a la señora Doris de Fátima Echeverry Zuluaga las correspondientes prestaciones sociales de orden legal devengadas por un servidor vinculado laboralmente a la planta de la entidad, así como, la compensación por vacaciones, liquidadas sobre los honorarios por ella percibidos en el lapso que comprende desde el **Dos (2) de febrero de Dos Mil Quince (2015) hasta el Diecinueve (19) de julio de Dos Mil Dieciséis (2016).**

SEXTO.- A título de restablecimiento del derecho, ordénese al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín cotizar, a favor de la señora Eyoly Suleine Guerra Rodríguez, al respectivo fondo de pensiones donde esta se encuentre afiliada, las diferencias que surjan entre los aportes efectivamente realizados y los que le correspondía asumir como empleador, si las hubiere, por los periodos se describen a continuación 15/11/2012 al 21/11/2012; 22/11/2012 al 30/12/2012; 02/01/2013 al 31/01/2013; 04/02/2013 al 31/08/2013; 27/09/2013 al 31/12/2013; 03/01/2014 al 31/01/2014; 04/02/2014 al 28/02/2014; 28/05/2014 al 30/06/2014; 02/02/2015 al 15/09/2015; 25/09/2015 al 31/10/2015; 31/10/2015 al 28/12/2015; 06/02/2016 al 19/07/2016, salvo las respectivas interrupciones, tomando para ello como base de la liquidación los honorarios percibidos por la demandante, en los términos indicados en la parte motiva de esta providencia.

La señora Doris de Fátima Echeverry Zuluaga acreditará las cotizaciones efectuadas al mencionado sistema durante estos vínculos contractuales y si no las hubiese hecho o se verificara diferencia alguna en su contra, tendrá la obligación de completar o cancelar, según corresponda, el porcentaje que le concernía como trabajador

SÉPTIMO. - Sin condena en costas en esta instancia.

OCTAVO. – Para el cumplimiento de este fallo se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Con la indexación de todos los valores de las condenas impuestas, en los términos descritos en la parte motiva.



NOVENO. - Negar las demás pretensiones de la demanda.

DÉCIMO. - RECOCER personería jurídica para actuar como apoderada de la E.S.E Hospital Mental de Antioquia a la abogada Katherine Mejía Lenis, identificada con la cédula de ciudadanía 1.036.645.368 y portadora de la tarjeta profesional de abogada 291.515, en los precisos términos y para los efectos del poder conferido.

UNDÉCIMO. - Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA

Firmado electrónicamente

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Firmado electrónicamente

ELIZABETH BECERRA CORNEJO

Aclara voto

**Cfr. Rad. AV. 05001-23-33-000-2020-
00472-01 (1251-2024)**

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada Samai. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.