



Medellín, Octubre 25 de 2021

Doctor
DANIEL MONTERO BETANCUR
Honorable Magistrado Ponente
Tribunal Administrativo de Antioquia
memorialestaant@cendoj.ramajudicial.gov.co
E. S. D.

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho – Laboral
Radicado : 05001 23 33 **000 2019 03182 00**
Demandante : **EYOLY SULEINE GUERRA RODRÍGUEZ**
Demandado : Municipio de Medellín
Asunto : Concepto Ministerio Público

Conoce el Tribunal Administrativo de Antioquia del proceso de la referencia, y en tal virtud, esta Procuraduría 32 Judicial II Administrativa, actuando “...*en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales*”¹, en su condición de Agente del Ministerio Público, y estando dentro del término, procede a emitir concepto.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

Hechos relevantes. La situación fáctica de la presente causa judicial es resumida por esta agencia de la siguiente manera:

Refiere que la ahora demandante entre el 17 de febrero de 2015 al 19 de julio de 2016, prestó sus servicios profesionales a favor del Municipio de Medellín para el programa Medellín Solidaria, mediante contratos denominados de prestación de servicios suscritos con Metrosalud, entidad contratista de este ente territorial a través de contratos interadministrativos para la ejecución del mencionado programa.

Indica que pese a celebrarse contratos de prestación de servicios, lo que en realidad se dio fue una típica relación de trabajo, por cuanto realizó sus labores bajo la continuada subordinación y dependencia de la demandada, dado que fijaba directrices para el cumplimiento de las funciones, daba órdenes, imponía horario de trabajo, le exigían asistir a capacitaciones y a actividades propias de los funcionarios de planta, le suministraron sede y herramientas de trabajo e insumos.

¹ Artículo 277 N° 7 Constitución Política.



Pretensiones. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio N° 2019301594468 del 21 de mayo de 2019, mediante el cual se niega el reconocimiento de la existencia de la relación laboral o de trabajo entre la demandante y el Municipio de Medellín, durante el tiempo comprendido entre el 17 de febrero de 2015 al 19 de julio de 2016. Como consecuencia de la anterior declaración, solicita se declare que entre las partes existió una relación laboral o de trabajo entre el 17 de febrero de 2015 al 19 de julio de 2016. Como restablecimiento del derecho solicita se condene al Municipio de Medellín a pagar los siguientes factores: Reajuste de salario, cesantías, intereses a las cesantías, prima de servicios, otras primas legales y extralegales, vacaciones, ajuste en el pago de aportes al sistema general de pensiones en la parte que le corresponde al empleador, indemnización por terminación del contrato sin justa causa, devolución de retenciones practicadas. Solicita también la indexación de la condena, intereses de mora a partir de la ejecutoria del fallo y la condena en costas.

Fundamento de derecho y normas violadas

La parte demandante, invoca como tal, el siguiente:

- Artículos 137 y 138 del CPACA.
- Artículos 1, 2, 25, 29, 53 y 209 de la Constitución Nacional.
- Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993.

Y como concepto de su violación, expone:

Todas las anteriores normas resultan violadas por cuanto a través de contratos de prestación de servicios, que solo existían en apariencia, se esconde una relación de trabajo que existió entre la accionante y la accionada, es decir, que existió un contrato realidad.

1.2. La contestación

Por el Municipio de Medellín

El Municipio de Medellín contesta la demanda oponiéndose a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones formuladas por la parte actora, por carecer de fundamentos de hecho y de derecho, por cuanto la parte demandante nunca tuvo vínculo legal contractual ni legal reglamentario con el Municipio de Medellín, *“(l) o que sí está probado con el medio de prueba documental que reposa en el expediente, es que la demandante en calidad de contratista de la E.S.E METROSALUD, ejecutó unas actividades derivadas del objeto de los contratos interadministrativos (ESE Metrosalud) que el Municipio de Medellín suscribió con la entidad mencionada, y además, sin equívoco alguno, está dotada de personería jurídica propia, autonomía financiera y administrativa.”* *“En resumen, la demandante no cumplió con funciones inherentes a un cargo de los de la planta del ente territorial demandado y tampoco existió una presunta relación laboral con el ente demandado, dado que como se dejará anotado al contestar otros hechos, no se dieron los elementos constitutivos de una relación laboral, toda vez que como contratista*



independiente no cumplía horario, no recibía órdenes o estaba subordinado frente a ningún funcionario o empleado del municipio de Medellín y su remuneración fue constitutiva de honorarios, lo que permite concluir que las pretensiones orientadas a obtener la satisfacción de las pretensiones económicas que enlista en el acápite respectivo la demandante, deben ser desestimadas, no solo frente al Municipio de Medellín, sino frente a las demás personas jurídicas que serán llamadas en garantía, toda vez que con las mismas, el demandante tuvo un vínculo legal contractual, como se prueba con los documentos anexadas al expediente contratos de Prestación de Servicios suscritos entre la demandante y METROSALUD.”
“Para el caso objeto de la litis ha de tenerse en cuenta señor Magistrado, que la demandante simplemente recibió directrices para el cumplimiento del objeto contractual del coordinador designado por sus contratantes, lo cual es propio y connatural a los contratos de prestación de servicios en los que alguien tiene que coordinar y supervisar a las actividades; sin que ello configure elementos de subordinación. En vez de una subordinación lo que se presentó fue una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales que se incluyeron en los convenios interadministrativos suscritos con la persona jurídica Metrosalud.”

Finalmente, propone como excepciones, las que denominó: **1) “BUENA FE:”** por cuanto *“Mientras rigió la relación contractual METROSALUD, actuó de buena fe reconociendo todos los conceptos propios de la vinculación como contratista independiente que ostentó la parte demandante, en labores que no podían ser cumplidas con personal de planta de METROSALUD y a quienes, una vez terminado el plazo pactado en cada contrato de prestación de servicios que suscribieron y cumplido el objeto de su vinculación contractual, procedieron a efectuar todos los pagos que de ellos se derivaron.”*; **2) “INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN:”** *“La cual hago consistir en que no existe fuente obligacional para el reconocimiento de las prestaciones económicas enlistadas en las pretensiones de la demanda, que permita concluir que entre la demandante y el Municipio de Medellín, haya existido vínculo legal reglamentario en los términos de la Constitución y la Ley.”*; **3) “NO CAUSACIÓN DE PRESTACIONES NI VÍNCULO LABORAL EN CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS:”** Por virtud de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes; **4) “PAGO:”** por cuanto las obligaciones que generaron la relación contractual y los honorarios pactados en cada uno de los contratos debieron haber sido cancelados en su totalidad a la parte demandante; **5) “AUSENCIA DE NEXO DE CAUSALIDAD Y AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD:”** *“La que hago consistir en que no existe ninguna fuente obligaciones o nexo generador de las mismas en relación con el Municipio de Medellín frente a las pretensiones del demandante, sencillamente por ausencia de vínculo legal reglamentario o laboral con el ente que represento”*; **6) “COMPENSACIÓN:”** de cualquier suma de dinero que resulte probada fue cancelada o percibida por METROSALUD; **7) “INEXISTENCIA DE NORMA QUE AMPARE EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PRIMA DE VIDA CARA Y AGUINALDO como prestación que reconocía el Municipio de Medellín”**; **8) “LA GENÉRICA U OFICIOSA:”** que se propone en los términos de ley.

Por la llamada en garantía Empresa Social del Estado Metrosalud

La Empresa Social del Estado Metrosalud, se opone a las pretensiones del Llamamiento en Garantía, toda vez que de acuerdo con la normatividad que rige la materia, la entidad no fungió como verdadero empleador de la demandante, *“así mismo en caso de prosperar las pretensiones de la Demanda en contra del Municipio de Medellín se realizó llamamiento en garantía por parte de la beneficiaria Municipio a la*



Aseguradora Confianza S. A en virtud de la póliza que cubre los riesgos de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales tomada en virtud de los convenios Interadministrativos, por lo cual no recaería ninguna responsabilidad patrimonial frente a la Entidad que represento.”

Finalmente, propone como excepciones frente a la demanda, las que denominó: **1) “FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR”** por cuanto la demandante no tuvo ninguna vinculación contractual, legal o reglamentaria con la E.S.E. Metrosalud, ni con el Municipio de Medellín en el tiempo en que pretende le sea reconocida la vinculación laboral y de acuerdo a lo dispuesto por la Ley los contratos de prestación de servicios que fue lo que se suscribió con la demandante, no generan vinculación laboral ni prestaciones sociales. **2) “PRESCRIPCIÓN”** la cual opera a los tres años contados a partir de la fecha en que surge la exigibilidad del derecho. **3) “INEXISTENCIA DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE CONTRATO LABORAL”** debido a que los contratos suscritos entre la entidad y la actora se ajustan a los lineamientos de Ley, y su vinculación a través de contratos de prestación de servicios, obedeció a razones contractuales de la entidad convocada con el Municipio de Medellín, en desarrollo de Convenios Interadministrativos. **4) “RECONÓZCASE CUALQUIER OTRA EXCEPCIÓN QUE SE ENCUENTRE DEBIDAMENTE PROBADA AL MOMENTO DE LA SENTENCIA.**

Y frente al llamamiento en garantía propone las siguientes excepciones: **1) “ESTRICTA SUJECCIÓN A LOS TÉRMINOS DEL CONTRATO”** en el evento de una hipotética condena en contra de la demandada. **2) “LÍMITE DE LA RESPONSABILIDAD DE LA E.S.E. METROSLAUD”** por cuanto operan pólizas que cubren el amparo de pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales expedida por Confianza S.A. **3) “CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES Y LEGALES A CARGO DE LA ESE METROSALUD”**, tan es así que en la demanda no se alude a ningún hecho, acción u omisión por parte de la ESE Metrosalud que motivara el ejercicio del medio de control. **4) “BUENA FE”** que rige la actuación de la entidad y debe ser desvirtuada. **5) “GENÉRICAS Y DE OFICIO”** que resulte probada dentro del proceso y que por tanto debe ser declarada.

Por la llamada en garantía Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. Confianza

La Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. - Confianza, se abstiene de pronunciarse respecto de las pretensiones de la demanda puesto que desconoce los fundamentos de las mismas.

Respecto de las pretensiones del llamamiento en garantía, se opone a que sea condenada, teniendo en cuenta que se presenta la inexistencia de la obligación, por cuanto la demandante, en primer lugar, fue vinculada mediante contrato de prestación de servicios (para la afectación del amparo de salarios y prestaciones se requiere que el vínculo sea mediante contrato laboral), cuya naturaleza es del orden comercial, y en segundo lugar, las pretensiones solicitadas abarcan espacios temporales en los cuales no existía cobertura por parte de las pólizas expedidas por Seguros Confianza.



Finalmente, propone como excepciones las siguientes: 1) ***“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN EN CABEZA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y CONSECUENTE IMPOSIBILIDAD DE AFECTACIÓN DE LAS GARANTÍAS”***, 2) ***“CONTRATO CUMPLIDO, Y CONSECUENTE INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL”***; 3) ***“AUSENCIA DE COBERTURA POR OCURRENCIA DEL PRESUNTO SINIESTRO FUERA DE LA VIGENCIA”***; 4) ***“IMPROCEDENCIA DE LA AFECTACION DE LA POLIZA EN CASO DE RECONOCERSE LA EXISTENCIA DEL CONTRATO REALIDAD”***; 5) ***“AUSENCIA DE COBERTURA EN CASO DE SER CONDENADO EL ASEGURADO COMO VERDADERO EMPLEADOR”***; 6) ***“AUSENCIA DE COBERTURA DE PRESTACIONES DE TIPO EXTRALEGAL”***; 7) ***“IMPOSIBILIDAD DE EXTENDER EL CARÁCTER SUBJETIVO DE LA MALA FE COMO FUNDAMENTO DE LAS SANCIONES LABORALES”***; y 8) ***“PRESCRIPCION DEL CONTRATO DE SEGURO”***.

2. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.1. Problema jurídico

Partiendo de lo expresado por las partes en la demanda y su contestación, infiere esta Agencia del Ministerio Público que la presente litis se contrae en determinar si ¿las tres vinculaciones contractuales que presentó la señora **EYOLY SULEINE GUERRA RODRÍGUEZ** con la la Empresa Social del Estado Metrosalud, entre el 17 de febrero de 2015 al 19 de julio de 2016 de forma interrumpida, son subordinadas y por tanto conllevan la existencia de una relación laboral, con el consecuente reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales a su favor?

2.2. Análisis fáctico probatorio

Para este Ministerio Público, con base en el material probatorio allegado al expediente, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas:

- Que la señora **EYOLY SULEINE GUERRA RODRÍGUEZ**, mediante oficio con radicado 201910150631, elevó solicitud al Municipio de Medellín sobre el reconocimiento de la existencia de una relación laboral en el período comprendido entre el 17 de febrero de 2015 al 19 de julio de 2016, con el consecuente pago de ciertos factores salariales y prestacionales, la cual le fue resuelta de manera desfavorable mediante oficio N° 201930159468 del 21 de mayo de 2019.
- Que la señora **EYOLY SULEINE GUERRA RODRÍGUEZ**, suscribió con la Empresa Social del Estado Metrosalud, los siguientes **TRES** contratos de prestación de servicios:
 - **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 1534 de 2015** del 19 de febrero de 2015, ***“PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO COGESTOR SOCIAL – METODOLOGÍA 2 PARA EL ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR Y GESTIÓN DE OPORTUNIDADES SOCIALES A LOS HOGARES FOCALIZADOS EN EL PROGRAMA MEDELLÍN SOLIDARIA”***, por valor final de \$11.040.732, se pactó expresamente que el contrato suscrito ***“no genera relación laboral, ni prestaciones sociales. METROSALUD no adquiere con el***



CONTRATISTA ninguna vinculación de carácter laboral, por lo tanto sólo contrae la obligación de pagar los emolumentos convenidos en el presente contrato.” Con base en este contrato se prestaron servicios del 17 de febrero de 2015 al 31 de mayo de 2015.

- **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 2593 - 2015** del 01 de junio de 2015, **“PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO COGESTOR SOCIAL PARA EL ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR Y GESTIÓN DE OPORTUNIDADES SOCIALES A LOS HOGARES FOCALIZADOS EN EL PROGRAMA MEDELLÍN SOLIDARIA”**, por valor final de **\$20.566.069** según acta de adición del 31 de octubre de 2015, se pactó expresamente que el contrato suscrito *“no genera relación laboral, ni prestaciones sociales. METROSALUD no adquiere con el CONTRATISTA ninguna vinculación de carácter laboral, por lo tanto sólo contrae la obligación de pagar los emolumentos convenidos en el presente contrato.” Con base en este contrato se prestaron servicios del 02 de junio de 2015 al 11 de diciembre de 2015.*
- **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 662 - 2016** del 06 de febrero de 2016, **“PRESTACIÓN DE 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”**, por valor final de **\$18.236.693**, se pactó expresamente que el contrato suscrito *“no genera relación laboral, ni prestaciones sociales. METROSALUD no adquiere con el CONTRATISTA ninguna vinculación de carácter laboral, por lo tanto sólo contrae la obligación de pagar los emolumentos convenidos en el presente contrato.” Con base en este contrato se prestaron servicios del 08 de febrero de 2016 al 19 de julio de 2016.*
- Que entre la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO METROSALUD y el MUNICIPIO DE MEDELLÍN, se suscribieron los **CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS N°4600057756 de 2015 del 08 de enero de 2015, 4600060317 del 29 de mayo de 2015 y 4600063691 del 03 de febrero de 2016**, los dos primeros para el acompañamiento familiar y gestión de oportunidades sociales a los hogares focalizados por el Programa Medellín Solidaria y el tercero 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, los cuales son el fundamento de los contratos suscritos por la ahora demandante con la Empresa Social del Estado Metrosalud.
- Que Medellín Solidaria, es un programa de la Alcaldía de Medellín que se propone de manera colectiva, generar acciones para superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad, promoviendo los derechos de los más pobres y excluidos, asumiendo sus intereses como válidos.
- Que las actividades desarrolladas por la ahora demandante, se relacionaban con



el acompañamiento familiar, el cual consiste en una atención personalizada a las familias en sus domicilios, con el fin de lograr que cada una reconozca sus potencialidades, fortalezca sus vínculos y adquiera habilidades que le permitan salir de su situación de pobreza extrema. Este acompañamiento se conforma de las siguientes etapas: **1) DIAGNÓSTICO SOCIAL** (encuentro comunitario, visita de acercamiento inicial y dos visitas de levantamiento de líneas de base), **2) PLAN FAMILIAR**, **3) SEGUIMIENTO FAMILIAR** y **4) EGRESO DE LAS FAMILIAS CON AUTONOMÍA**.

- Que la señora **EYOLY SULEINE GUERRA RODRÍGUEZ**, asistió a reuniones, recibió asesorías individuales y grupales y recibió instrucciones que buscaban dotarla de herramientas metodológicas o el fortalecimiento de estas, para una mejor prestación del servicio de acompañamiento familiar y laboral a que se comprometió mediante los tres contratos referidos. De igual forma en muchas de estas actividades se revisó el avance de los acompañamientos realizados por la contratista y el cumplimiento de las metas para la presentación de las cuentas de cobro.

2.3. Análisis jurídico

De las causales de nulidad de los actos administrativos de carácter particular

El artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indica que la nulidad del acto administrativo particular procede por las mismas causales genéricas por las que procede la nulidad de los actos administrativos de carácter general y que se encuentran en el inciso segundo del artículo 137 ibídem, norma esta última que presenta el siguiente contenido textual:

“ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”

De las formas de vinculación con el estado y del contrato de prestación de servicios

Nuestro ordenamiento jurídico constitucional, en su artículo 123, prevé que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas y los empleados públicos y los trabajadores oficiales de las diferentes entidades del estado, incluyendo las descentralizadas territorialmente y por servicios. Señala esta misma disposición que estos servidores públicos ejercen sus funciones de conformidad con lo previsto por la Constitución, la Ley y los reglamentos.

A su vez el artículo 125 ibídem, señala como regla general que los empleos en los órganos y entidades del estado son de carrera y que su ingreso es por el mérito



previo adelantamiento de concurso público, exceptuando expresamente a los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y a los trabajadores oficiales.

Es preciso señalar que la vinculación de los empleados públicos es legal y reglamentaria y la de los trabajadores oficiales es por contrato de trabajo y en principio solo estas generan un vínculo o relación laboral con el estado, es decir, que solo las personas naturales así vinculadas, entran a prestar sus servicios de una manera dependiente con el organismo o entidad estatal y en consecuencia tienen derecho a los elementos salariales y prestaciones que contemple el régimen aplicable a la entidad estatal a la cual se vincularon.

Otra forma de vinculación con el estado es la contractual, a través del **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS** a que hace referencia el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 o **Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el que según esta disposición se celebra “para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”** y solo cuando las actividades contratadas *“no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializados”*. Señala además la norma referida que estos contratos de prestación de servicios no *“generan relación laboral ni prestaciones sociales”* y que se deben celebrar por el término estrictamente necesario.

Por su parte el artículo 7 del Decreto 2150 de 1973, señala que no se pueden celebrar contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones públicas de carácter permanente y por tanto si las actividades demandan una permanencia indefinida, excediendo su carácter de excepcional y temporal, debe proceder la entidad a crear el empleo correspondiente a través del mecanismo que señale la norma aplicable, para de esta manera darle aplicación al artículo 122 de la Constitución Política que exige que el empleo público este incluido en la respectiva planta de cargos y previstos sus emolumentos en el presupuesto.

Ahora en relación con el requisito exigido para poder celebrar un contrato de prestación de servicios, referente a que las actividades contratadas no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimiento especializado, el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 2209 de 1998 expresa que se entiende cumplido cuando el jefe del organismo acredita que *“es imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente”*.

No obstante, como se vio, señalar la norma que los contratos de prestación de servicios no generan relación laboral ni prestaciones sociales, es de advertir que la Corte Constitucional mediante sentencia C 154 de 1997, declaró exequible dichas expresiones, salvo si se acredita *“la existencia de una relación laboral subordinada.”*

Lo anterior significa que, si se logra acreditar la existencia de los elementos características esenciales de una relación laboral y que son prestación personal del



servicio, remuneración y subordinación, quedará desvirtuada la presunción establecida en este precepto y surgirá en favor del contratista el derecho a recibir prestaciones sociales, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

Por lo anterior quien haya suscrito un contrato de prestación de servicios y pretenda el reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales, **debe acreditar además de la prestación personal del servicio y la remuneración, que lo ejecutado en realidad fue una relación subordinada.**

Para los efectos anteriores se debe resaltar que es la autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, el elemento esencial y característico de este contrato. Esta autonomía significa que el contratista cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución de las actividades a que se obligó con la suscripción del contrato.

Es este elemento de autonomía e independencia el que lo diferencia de otras modalidades contractuales y que permite que no se confunda con otras formas contractuales, como por ejemplo con el contrato de trabajo en general², por cuanto

² La corte constitucional en sentencia C 154 de 1997, trato el tema de las diferencias del contrato de prestación de servicios con el contrato de trabajo de la siguiente manera:

“3. Características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo.

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

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

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

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

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la



esta autonomía conlleva a que no exista el elemento de la subordinación laboral o dependencia, consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Tenemos entonces que es el elemento de subordinación laboral o dependencia el que termina diferenciando el contrato o la relación de trabajo del de prestación de servicios, **por tanto si el contratista independiente de prestación de servicios, logra acreditar la existencia de un trabajo subordinado o dependiente, consistente en la actitud por parte de la entidad pública contratante de impartir ordenes en relación con las actividades contratadas, genera el derecho a que se le paguen prestaciones sociales**, así lo suscrito sea un contrato de prestación de servicios.

Para lograr lo anterior, **el contratista debe arrimar al proceso prueba suficiente**

administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

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

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

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

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



a partir de la que se pueda determinar que entre éste y la entidad lo que existió fue una relación de tipo laboral. Para ello como se vio, **debe entonces acreditar con claridad y de manera incontrovertible la subordinación laboral o dependencia para con el contratante** y que desempeñó funciones en las mismas condiciones en que lo hacían los demás servidores públicos de la entidad. A este respecto en sentencia del veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010), Radicación No. 25000-23-25-000-2002-07163-01(0817-09), Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, el Consejo de Estado expresó:

“De acuerdo con lo anterior, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional.

Entonces, constituye requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible la subordinación y dependencia, y el hecho de que desplegó funciones públicas, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor. Siempre y cuando, de las circunstancias en que se desarrollaron tales actividades, no se deduzca que eran indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.”

Ahora sobre lo que debe entenderse por subordinación o dependencia laboral, la jurisprudencia y la doctrina la ha definido como aquella facultad que le permite a la entidad pública exigir el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en lo relacionado con el modo, el lugar, la cantidad o el tiempo de trabajo e imponer reglamentos. Sobre lo que debe entenderse por subordinación la Corte Constitucional en sentencia C – 397 del veinticuatro (24) de mayo dos mil seis (2006), Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería, expresó:

“7. Esta corporación ha señalado que la relación de subordinación del trabajador es determinante de la relación laboral, que el poder subordinante del empleador comprende de modo general la dirección de las actividades de aquel, la imposición de reglamentos y la función disciplinaria y que el empleador está sujeto en su ejercicio a los límites constitucionales que imponen el respeto a la dignidad humana, a los derechos fundamentales que en ella se sustentan y a los principios mínimos fundamentales en materia laboral, así:

“La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo ha sido entendida, según la concepción más aceptable por la doctrina y la jurisprudencia, como un poder jurídico permanente de que es titular el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición



de órdenes e instrucciones y la imposición de reglamentos, en lo relativo a la manera como éste debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias, con miras al cumplimiento de los objetivos de la empresa, los cuales son generalmente económicos.

“Se destaca dentro del elemento subordinación, no solamente el poder de dirección, que condiciona la actividad laboral del trabajador, sino el poder disciplinario que el empleador ejerce sobre éste para asegurar un comportamiento y una disciplina acordes con los propósitos de la organización empresarial y el respeto por la dignidad y los derechos de aquél”.³

En otra ocasión manifestó:

“El Código Sustantivo del Trabajo, al consagrar en el artículo 23 los elementos esenciales del contrato de trabajo, estatuye la continuada subordinación o dependencia del trabajador con respecto del empleador en las actividades contratadas, facultad que lo autoriza para "exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento e imponerle reglamentos (...) sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador...". Es decir, que corresponde al empleador impartir las órdenes, dirigir a los empleados, imponer los reglamentos, y disponer lo relativo a las relaciones internas de la empresa, con el propósito de conseguir que la ella marche de acuerdo con los fines y objetivos para los cuales se creó; el trabajador debe acatar lo ordenado, y someterse a las reglas y cumplirlas, lo cual no afecta por sí solo sus derechos ni su dignidad. Sin embargo, la subordinación no se puede extender hasta el punto de afectar "los derechos y prerrogativas que son esenciales a la persona humana para mantener su dignidad de tal".⁴”

“(...)

“(...) La subordinación a la que está sujeto el trabajador en el contrato de trabajo rige solamente para los efectos propios que se derivan de la relación laboral, es decir, para el cumplimiento de la actividad, servicio, o labor contratada y que, como se expresó, permite al empleador dar órdenes, dirigir al trabajador, imponerle reglamentos, o sancionarlo disciplinariamente (...).”[7].

Es de resaltar que si al contratista se le reconoce la existencia de una relación laboral por la forma como fue ejecutado el contrato de prestación de servicios

³ Sentencia C-386 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

⁴ González Charry Guillermo, Derecho Laboral Colombiano, Vol. I, Relaciones Individuales, Ediciones Doctrina y Ley, Santafé de Bogotá, 8va. edición, 1994.



personales, ello solo conlleva a que se le deban reconocer las prestaciones sociales según el régimen aplicable a la entidad pública donde se prestaron los servicios, pero de ninguna manera ello conlleva a que adquiriera la calidad de empleado público, por cuanto como se vio, ello depende de una vinculación legal y reglamentaria con el cumplimiento previo de los requisitos que exige la Constitución y la Ley, dentro de los que se incluye uno de los más importantes que es el ingreso al servicio público a través del mérito como regla general.

2.4. Del caso concreto

La señora **EYOLY SULEINE GUERRA RODRÍGUEZ**, solicita que conforme al principio de la primacía de la realidad y el derecho a la igualdad, se reconozca la existencia de una relación laboral subordinada con el Municipio de Medellín por el período 17 de febrero de 2015 al 19 de julio de 2016, con el consecuente reconocimiento y pago de los elementos salariales y prestacionales que devenga un servidor público; así como el pago de los porcentajes correspondientes como empleador al sistema de seguridad social en salud, pensiones y ARL que no realizó y el reembolso de las retenciones efectuadas de manera indebida.

Por el contrario, para la entidad pública demandada y la llamada en garantía, el acto administrativo cuya nulidad se solicita, fue expedido con el lleno de los requisitos legales y lo decidido se encuentra en concordancia con lo señalado por las normas que resultan aplicables. Consideran que no le asiste derecho a la demandante por cuanto en el presente caso la vinculación fue por contratos de prestación de servicios que no generan el reconocimiento de lo deprecado.

Partiendo de lo expresado por las partes, seguidamente y para dar respuesta al problema jurídico planteado en precedencia, **esta agencia procede a analizar si** la parte demandante cumplió con su carga de arrimar al proceso prueba suficiente a partir de la que se pueda determinar que entre ella y la entidad demandada o la llamada en garantía, **lo que existió fue una relación de tipo laboral al acreditar con claridad y de manera incontrovertible su subordinación laboral o dependencia**, porque tal como se estableció en el aparte del análisis normativo de este concepto, es a la parte actora a la que le corresponde acreditar los elementos de la relación laboral, revistiendo el proceso de pruebas testimoniales, documentales y demás medios probatorios que sean pertinentes y considere útiles para estos efectos.

Lo anterior si se tiene en cuenta que se encuentran debidamente probados, los otros dos de los tres elementos que se requieren para que se configure una relación laboral, esto es la prestación personal de un servicio y la remuneración, por cuanto se demostró dentro del proceso que entre la señora **EYOLY SULEINE GUERRA RODRÍGUEZ** y la Empresa Social del Estado Metrosalud, se suscribieron **TRES** contratos de prestación de servicios personales (**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 1534 de 2015** del 19 de febrero de 2015, **con base en este contrato se prestaron servicios del 17 de febrero de 2015 al 31 de mayo de 2015**, **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 2593 - 2015** del 01 de junio de 2015, **con base en este contrato se prestaron servicios del 02 de junio de 2015 al 11 de diciembre de 2015**, y **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE**



SERVICIOS No. 662 - 2016 del 06 de febrero de 2016, **con base en este contrato se prestaron servicios del 08 de febrero de 2016 al 19 de julio de 2016**), en los que la antes mencionada se comprometió a prestar sus **SERVICIOS PROFESIONALES COMO COGESTOR SOCIAL** y se pactó el pago de unos honorarios fijos mensuales.

Analizado el material probatorio obrante en el expediente hasta esta etapa procesal, encuentra este agente del Ministerio Público que **no** ocurre lo mismo con la subordinación laboral o dependencia, la cual no es posible determinar a partir de los objetos contractuales y las obligaciones contenidas en cada uno de los contratos aportados, ni de los documentos aportados y mucho menos de los testimonios recepcionados.

Por el contrario, de los documentos aportados lo que se desprende es una vinculación autónoma, por cuanto como se determinó en el análisis fáctico probatorio de este concepto **las actividades desarrolladas por la ahora demandante, se relacionaban con el acompañamiento familiar** (conformado por las siguientes etapas: **1) DIAGNÓSTICO SOCIAL** (encuentro comunitario, visita de acercamiento inicial y dos visitas de levantamiento de líneas de base), **2) PLAN FAMILIAR**, **3) SEGUIMIENTO FAMILIAR** y **4) EGRESO DE LAS FAMILIAS CON AUTONOMÍA**), el cual consistía en una atención personalizada a las familias en sus domicilios, con el fin de lograr que cada una reconozca sus potencialidades, fortalezca sus vínculos y adquiriera habilidades que le permitan salir de su situación de pobreza extrema.

De igual manera del interrogatorio de parte, de los testimonios arrimados al proceso⁵ y de los documentos aportados, **se desprende que la contratista contaba con autonomía e independencia en la ejecución de este acompañamiento y que la entidad contratante no podía disponer ni dispuso de su fuerza de trabajo para atender otras necesidades por fuera del objeto contractual y de las obligaciones adquiridas y pactadas.**

⁵ En este punto es de advertir que si bien es cierto que la parte demandada tacho a estos testigos por haber presentado demandas contra el Municipio de Medellín por tener la calidad de contratistas en ejecución de contratos con objetos similares o para el mismo programa, lo que se constituye en una circunstancia que puede afectar su credibilidad o imparcialidad al tenor de lo dispuesto en el artículo 211 del Código General del Proceso, no es menos cierto que a la luz del principio de la sana crítica se debe analizar el conjunto de medios probatorios y determinar si la declaración rendida merece o no credibilidad, o, si las afirmaciones resultan o no imparciales, por tanto será entonces la valoración en conjunto la que permita dar credibilidad al testimonio y determinar su imparcialidad. En este orden de ideas, la sola comprobación de este hecho no afecta por si solo en forma inequívoca la credibilidad o imparcialidad del testigo; razón por la cual se deben tener en cuenta todas las pruebas aportadas al proceso, realizando un análisis integral, bajo el principio de comunidad de la prueba y a partir de este análisis determinar si estos testigos merecen credibilidad. Y encuentra este delegado que los testimonios tachados se muestran contestes con los demás elementos probatorios obrantes en el proceso, en especial con el objeto y las obligaciones contenidas en los contratos suscritos, sin que se evidencie entonces en ellos un afán de favorecer al demandante o sesgos, sino simplemente de rendir un relato sobre los hechos que conocieron como consecuencia de la vinculación contractual similar que también presentaron con el Municipio de Medellín.



Quedó entonces establecido con la prueba testimonial⁶, **que la contratista contaba con un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución de las actividades a que se obligó con la suscripción de los contratos, que nunca recibió órdenes en la ejecución de la labor contratada y que nunca estuvo sometida a reglamentos de ninguna clase o al poder disciplinario**, solo se le exigía lo referente a una buena prestación del servicio contratado. La testigo Alexandra María Carmona Tamayo, fue clara en indicar que la contratista en su acompañamiento a las familias, tenía plena autonomía al momento de asesorar al hogar en el aspecto administrativo económico que era el de su competencia por ser administradora y que también tenía plena autonomía para programar las visitas de la base de datos de hogares que le era suministrada.

Se quiere hacer ver como falta de autonomía el hecho de que el Municipio de Medellín determinaba los hogares que serían objeto del acompañamiento según base de datos que le suministraba a la contratista, pero ello no es suficiente, por cuanto es claro que quien tenía la información de los hogares era este ente territorial, además que como se estableció en precedencia Medellín Solidaria, es un programa de la Alcaldía de Medellín que se propone de manera colectiva, generar acciones para superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad, **promoviendo los derechos de los más pobres y excluidos**, asumiendo sus intereses como válidos, lo cual se logra si el control lo ejerce la misma entidad que gestiona el programa.

De igual forma se quiere desvirtuar la autonomía a partir de la capacitación recibida por la demandante, lo cual tampoco es de recibo, por cuanto la señora **EYOLY SULEINE GUERRA RODRÍGUEZ**, asistió a reuniones, recibió asesorías individuales y grupales y recibió instrucciones **que buscaban dotarla de herramientas metodológicas o el fortalecimiento de estas, para una mejor prestación del servicio de acompañamiento familiar y laboral a que se comprometió mediante los tres contratos referidos. De igual forma en muchas de estas actividades lo que se hizo fue revisar el avance de los acompañamientos realizados por la contratista y el cumplimiento de las metas para la presentación de las cuentas de cobro.** Es claro que el Municipio de Medellín debía revisar la forma como se estaban realizando estos acompañamientos para que se pudieran lograr los objetivos del programa.

De igual manera y sobre estas reuniones, asesorías, instrucciones o asistencia presencial, **es del caso resaltar que se encontraban estipuladas en los respectivos contratos suscritos y por tanto eran de conocimiento previo por parte de la ahora demandante**, específicamente en el “*Anexo Técnico*” que hacía parte de los contratos según lo pactado en la cláusula **PRIMERA** de cada uno de ellos, el cual disponía que la contratista debía:

- *“Asistir puntualmente y participar de las inducciones o capacitaciones que se requieran por el programa Medellín Solidaria, para el buen desempeño de sus actividades en campo.*”

⁶ Se recibieron los testimonios de Doris de Fátima Echeverry Zuluaga y Alexandra María Carmona Tamayo.



- *Asistir puntualmente a las asesorías y reuniones programadas por el gestor local, profesional local, analista local o analista de desarrollo metodológico u otros profesionales y componentes del programa Medellín Solidaria.*
- *Apoyar las jornadas y ferias de servicio organizadas por el Programa Medellín Solidaria y/u otras dependencias de la Alcaldía de Medellín en los casos en que sea requerido.*
- *Asistir puntualmente y participar de las inducciones o capacitaciones que se requieran por la Unidad Familia Medellín, para el buen desempeño de sus actividades en campo.*
- *Asistir puntualmente a las asesorías y reuniones programadas por el gestor local, profesional local, analista local o profesional de fortalecimiento metodológico u otros profesionales y componentes de la Unidad Familia Medellín.*
- *Apoyar las jornadas y ferias de servicio organizadas por la Unidad Familia Medellín y/u otras dependencias de la Alcaldía de Medellín en los casos en que sea requerido.”*

Las anteriores actividades desvirtúan la subordinación o dependencia alegada, por cuanto se encontraban estipuladas en los contratos. Es de resaltar que en el interrogatorio de parte, se reconoció que el contrato tenía un anexo técnico con instrucciones, luego se concluye que fueron conocidas por la contratista.

Para esta agencia entonces **la demandante no demostró la continuada y absoluta subordinación o dependencia**⁷, elemento que como se dijo es fundamental para que sus pretensiones alcancen vocación de prosperidad, por cuanto no acreditó el cumplimiento de órdenes en cuanto al modo de trabajo y a que reglamentos estaba sujeto porque le fueron impuestos por la entidad contratante y ahora demandada. Se encuentra que la demandante no aportó los documentos pertinentes que permitieran evidenciar que recibía el mismo trato que la entidad brindaba a sus empleados públicos, en cuanto a órdenes continuas y subordinadas, llamados de atención, memorandos, sanciones, permisos o que se le asignaban actividades que implicaban subordinación y dependencia.

Ahora, el hecho de que las horas de la prestación del servicio fueran asignadas por el Municipio de Medellín, tal como lo expresaron los testigos, no es indicativo de la subordinación, por cuanto es claro que al firmar el contrato, la contratista acepta someterse a unas condiciones preestablecidas para la ejecución de las labores contratadas y que tienden a que el contrato contribuya al logro de los objetivos de la entidad contratante, es decir, que el contratista acepta prestar el servicio en las horas en las que las necesita el contratante, porque de lo contrario no hubiere sido procedente su contratación. Situación que dicho sea de paso, se encuentra

⁷ Sobre esta necesidad de absoluta subordinación, el Consejo de Estado en SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA **SUJ-025-CE-S2-2021** del nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), señaló:

“89. (iii) El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales».”



justificada por las necesidades del servicio dado que la actividad principal se desarrollaba a través de visitas a hogares, es decir, que existía una justificación estricta y precisa para ello.

Así mismo, con la prueba testimonial y documental se acreditó que la contratista debía rendir informes mensuales para que procedieran los pagos en los períodos pactados, pero esta actividad no conlleva necesariamente a la subordinación, sino a la coordinación de la actividad entre las partes para el desarrollo eficiente del objeto contractual, con miras a que este lograra sus cometidos en beneficio de los objetivos de la entidad contratante.

Precisamente los documentos allegados al plenario, tales como contratos, actas de inicio, actas de prórroga y adición, anexos técnicos de contratos, informes, citación a reuniones, citación a asesorías individuales o grupales, **solo demuestran la coordinación de actividades y corroboran el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas**, pero no son suficientes para desvirtuar los contratos de prestación de servicios suscritos.

Todo lo referenciado como constitutivo de subordinación, son en realidad acciones propias de la coordinación de actividades que debe existir entre contratante y contratista, partiendo de la base que según jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, ella conlleva a: **1)** verificar el cumplimiento de obligaciones, tanto legales como contractuales; **2)** solicitar informes periódicos; **3)** determinar tiempos de entrega; y **4)** constatar la calidad del producto que se entrega, para lo cual es posible realizar observaciones, solicitar aclaraciones, incluso pedir que se vuelva a hacer cuando no se ajuste a los estándares de calidad pactados.

A este respecto, recientemente el Consejo de Estado en SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA **SUJ-025-CE-S2-2021** del nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), al referirse a las características del contrato estatal de prestación de servicios, señaló:

“90. A este respecto, conviene aclarar que lo que debe existir entre contratante y contratista es una relación de coordinación de actividades, la cual implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente del objeto contractual, como puede ser el cumplimiento de un horario o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados.”

Más adelante en esta sentencia y sobre la imposición de jornada u horario de trabajo y la dirección contractual de las actividades a ejecutar, el Consejo de Estado concluyó:

*“105. ii) **El horario de labores.** Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el sector*



salud o vigilancia, etc.) necesariamente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. Por ello, si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido.

106. iii) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar. Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del *ius variandi*, la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.”

Adicional a lo anterior, se tiene que el demandante no aportó pruebas documentales, como por ejemplo el manual de funciones y requisitos de la entidad y la planta de cargos, a través de las cuales demostrara que las actividades a que se obligó por los contratos, son similares o iguales a las cumplidas por el personal de planta del Municipio de Medellín y que recibió por concepto de honorarios unos ingresos aproximados a los devengados por el personal de planta.

Es de resaltar también que el suministro de insumos, equipos y oficina, no muta el contrato de prestación de servicios a una vinculación laboral, porque como se dijo lo que lo hace es la continuada subordinación y dependencia.

Por el contrario, de los documentos aportados se desprenden otros hechos o situaciones que ratifican que lo suscrito entre las partes fueron contratos de prestación de servicios, como los siguientes:

- Si bien se suscribieron contratos de manera sucesiva con interrupción de algunos días, se observa por lo menos dos objetos contractuales diferentes que obedecían a necesidades diferentes y puntuales de la entidad contratante.
- Estos objetos contractuales y las estipulaciones de los mismos, evidencian que se contrataba para actividades transitorias.
- En todos los contratos que se aportaron al proceso, se pactó que el contrato suscrito “no genera relación laboral, ni prestaciones sociales. METROSALUD no adquiere con el CONTRATISTA ninguna vinculación de carácter laboral, por lo tanto sólo contrae la obligación de pagar los emolumentos convenidos en el presente contrato.”



En consecuencia y como respuesta al problema jurídico planteado, resulta evidente que del material probatorio arrojado al proceso no se desprende la continuada subordinación laboral o dependencia de la demandante, por el contrario son indicativas de que lo suscrito entre las partes fueron contratos de prestación de servicios que por virtud de lo dispuesto por la Ley no generan las prestaciones sociales reclamadas, razón por la cual estima esta dependencia del Ministerio Público que se deben negar las pretensiones de la demanda.

3. CONCEPTO EN ESTRICTO SENTIDO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por consiguiente y con base en las anteriores consideraciones, el MINISTERIO PÚBLICO, respetuosamente solicita que se denieguen las súplicas de la demanda.

En los términos anteriores dejo a su consideración el presente concepto.

De usted, Honorable Magistrado;

JAIME HUMBERTO ZULUAGA ANGEL
Procurador 32 Judicial II Administrativo

Este documento se suscribe válidamente con firma escaneada, por permitirlo así el artículo 11 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 durante el período de aislamiento preventivo obligatorio.