



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

**Consejero Ponente: Jorge Edison Portocarrero Banguera**

Bogotá, D. C., Catorce (14) de agosto de Dos Mil Veinticinco (2025).

**Radicado** : 05001233300020190318202 (0940-2025)<sup>1</sup>  
**Demandante** : Eyoly Suleine Guerra Rodríguez  
**Demandado** : Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín<sup>2</sup>  
**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 Veintiséis (26) de febrero de Dos Mil Veinticinco (2025), proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Séptima de Oralidad<sup>3</sup>, que negó las pretensiones de la demanda, las cuales versan sobre el reconocimiento de una relación laboral encubierta.

I. **ANTECEDENTES**

**1. La demanda<sup>4</sup>.**

**1.1. Pretensiones.**

La señora Eyoly Suleine Guerra Rodríguez, 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 2019301594468 del 21 de mayo de 2019, a través del cual el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín negó la petición de la demandante, relativa a que se declarara la existencia de una relación laboral entre las partes desde el diecisiete (17) de febrero de dos mil quince (2015) al diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016).

---

<sup>1</sup> Expediente digital consultar en Samai.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Integrada por los magistrados: Carlos Cristopher Viveros Echeverri, Martha Nury Velásquez Bedoya y Gonzalo Javier Zambrano Velandia.

<sup>4</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 1 a 11 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.



A título de **restablecimiento del derecho** solicitó se declarara: (i) Que ente el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y Eyoly Suleine Guerra Rodríguez existió una relación laboral subordinada del diecisiete (17) de febrero de dos mil quince (2015) 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 Eyoly Suleine Guerra Rodríguez prestó sus servicios como profesional en desarrollo familiar, ocupando cargos de cogestor social de familia y profesional metodológico, mediante diversos contratos sucesivos.

Indicó que, a pesar que en el texto de los contratos se expresó que se trataba 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 Medellín<sup>5</sup>**

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

---

<sup>5</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo PDF 01.1 Contestación.



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 la persona jurídica Metrosalud, quien se encargaba de velar por el cumplimiento de las actividades para la cual fue contratada, además que, la entidad contratante de la demandante fue siempre Metrosalud.

El apoderado hizo una reseña sobre la relación legal reglamentaria y legal que une a los servidores públicos con el Estado, luego de la cual, planteó que la demandante suscribió con Metrosalud distintos contratos de prestación de servicios, mismos que, según el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en ningún caso generan relación laboral.

Afirmó que, la sola prolongación en el tiempo, los horarios de labores, el uso de los locales de la entidad, suministro de insumos y los contratos con objetos similares *per se* no mutan la relación contractual a una de tipo laboral, se deben tener en cuenta las interrupciones o discontinuidad entre contratos, como un elemento a considerar para determinar la existencia de la referida subordinación.

Finalmente, señaló que el ente territorial actuó de buena fe y contrató a otra entidad pública de esa municipalidad para la ejecución de unas actividades propias de su objeto, con lo cual, 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.

El apoderado presentó escrito separado<sup>6</sup> mediante el cual formuló las excepciones que consideró como previas y las tituló «falta de legitimación en la causa» y «prescripción».

---

<sup>6</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo PDF 01.1 Contestación.



El ente territorial llamó en garantía a la Empresa Social del Estado Metrosalud (ESE) y a la aseguradora Seguros Confianza S.A., tales llamamientos, fueron admitidos mediante providencia del siete (7) de mayo de dos mil veintiuno (2021)<sup>7</sup>.

## 2.2. Empresa Social del Estado Metrosalud<sup>8</sup>

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 público, pero también porque no probó la subordinación propia de las relaciones laborales.

La entidad estaba autorizada legalmente para celebrar contratos de prestación de servicios como los que suscribió con la demandante, quien 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 Guerra Rodríguez 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 suscritos con la demandante y los convenios interadministrativos suscritos con el ente territorial, sin que se hubiera acreditado que la demandante hubiera ocupado algún 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».

<sup>7</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo PDF 06. AutoAdmiteLlamamientos07052021.

<sup>8</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo PDF 08.1 Contestación llamamiento en garantía EYOLY SULEINE GUERRA RODRIGUEZ.



### 2.3. Seguros Confianza S.A.<sup>9</sup>

Hizo mención a las pólizas de garantía única de seguros de cumplimiento que fueron suscritas en favor de entidades estatales 05 GU125844, 05 GU115642 y 05 GU119734, en las cuales, fungió como tomador la E.S.E Metrosalud y como beneficiario el entonces municipio de Medellín.

Expuso que, la vinculación de los servidores público 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 avante 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, planteó que 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 el que 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, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1081 y 1131 del Código de Comercio.

Desde esa lógica formuló las excepciones tituladas «inexistencia de la obligación en cabeza del municipio de Medellín y consecuente imposibilidad de afectación de las garantías», «contrato cumplido, y consecuente inexistencia de nexo causal», «ausencia de cobertura por ocurrencia del presunto siniestro fuera de la vigencia», «improcedencia de la afectación de la póliza en caso de reconocerse la existencia del contrato realidad», «ausencia de cobertura en caso de ser condenado el asegurado como verdadero

---

<sup>9</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo PDF 09.1 MemorialContestacion.



empleador», «ausencia de cobertura de prestaciones de tipo extralegal», «imposibilidad de extender el carácter subjetivo de la mala fe» y «prescripción del contrato de seguro».

### 3. La sentencia de primera instancia<sup>10</sup>.

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Séptima de Oralidad, dictó sentencia el Veintiséis (26) 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 Guerra Rodríguez 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* valoró los contratos, las declaraciones de terceros, junto con la relación de los cargos y asignaciones salariales de los empleos existentes en la Secretaría de Inclusión Social del municipio de Medellín, de los cuales, extrajo que la labor que cumplía la demandante se enmarcaba en la coordinación propia de la buena ejecución de los contratos de la administración, más no en la subordinación propia de una relación laboral.

Expuso que, del sólo hecho que la señora Guerra Rodríguez recibiera orientaciones, insumos, se le sugiriera un horario, asistiera a reuniones, se le suministrara transporte o se le entregara la información que requería para ejecutar sus servicios no podía estructurarse la subordinación propia de las relaciones de trabajo. Las instrucciones del ente territorial obedecían a la complejidad de la tarea, la seguridad en la ejecución de la misma y la necesidad de organizar los servicios requeridos, pero las entrevistas domiciliarias las realizaba autónomamente la demandante, cumpliendo con una meta y conforme a su propia programación.

Consideró que se rompió la continuidad porque hubo periodos de más de 30 días entre los contratos, aplicando el criterio fijado por esta Sección en sentencia del 9

---

<sup>10</sup> Expediente digital de primera instancia – Índice 00059 – Archivo PDF 044Sentencia\_2019003182LabContrat.





de septiembre de 2021 y que no se evidenciaron los indicios de subordinación expuestos en esa misma decisión.

En consecuencia, negó las pretensiones de la demanda porque la parte demandante no satisfizo la carga de probar la subordinación propia de las relaciones laborales, como la que afirmó haber tenido con la entidad demandada.

#### **4. Recurso de apelación<sup>11</sup>.**

Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado de la señora Eyoly Suleine Guerra Rodríguez interpuso recurso de apelación pretendiendo se revocara la sentencia de primera instancia; lo anterior con fundamento en:

Los convenios interadministrativos celebrados entre la demandada y Metrosalud, subyacentes a los servicios personales prestados por la demandante, transgredieron las normas superiores que regulan la materia puesto que, su objeto no tienen relación directa con la misión de la entidad ejecutora, es decir, la ESE Metrosalud; aquellos 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, hoy Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, supuesto que se aceptó en la sentencia de primera instancia, cuando se afirmó que Metrosalud fungió como simple intermediario; sin embargo, el recurrente no comparte el argumento del fallo apelado relativo a que no se evidenció la solidaridad prevista en el artículo 35 del Código Sustantivo del Trabajo, todo lo contrario, siendo el ente territorial el verdadero beneficiario de los servicios se prueba la desnaturalización del contrato de prestación de servicios y del convenio interadministrativo.

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 estaba debía estar en una sede

---

<sup>11</sup> Expediente digital de primera instancia – Índice 000 – Archivo PDF 046\_MemorialWeb\_Recurso-PROCESORADICADO201.





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 2025<sup>12</sup>, este despacho admitió el recurso de apelación conforme a lo previsto en el artículo 247<sup>13</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 1<sup>14</sup> del artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>15</sup>, 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 17 de febrero de 2015 y el 19 de julio de 2016 se configuró una relación laboral entre la señora Eyoly Sulaine Guerra Rodríguez 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

<sup>12</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00004 – Archivo Word 004Autoqueadmite\_309402025AdmiteApela.

<sup>13</sup> Modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

<sup>14</sup> Modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021

<sup>15</sup> 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.



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 principio, cabe precisar que, respecto de los contratos estatales de prestación de servicios, la Ley 80 de 1993, en su artículo 32 (numeral 3), dispone:

«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.»

Es decir, que 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 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 precitado numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en sentencia C-154 de 1997, precisó las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y el de carácter laboral, así:

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



impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

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

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

Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.» -sic-

Ahora bien, el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968<sup>16</sup>, dispone:

«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 contratadas 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.

---

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



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.»

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. En esa oportunidad, la Corte expuso:

«La Corte encuentra que 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, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos.»

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

En otras palabras, el denominado «contrato realidad» aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de



coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales<sup>17</sup>; 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 laboral<sup>18</sup>.

En el mismo sentido, la Subsección B de esta Sección Segunda<sup>19</sup> recordó que (i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo 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 establecidos por la jurisprudencia, 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 asunto<sup>20</sup>.

2.2.2. Hechos probados

- Obran en el expediente copia de 3 contratos de prestación de servicios profesionales y dos adiciones suscritas entre el demandante y la E.S.E. Metrosalud, así:

No.	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	OBJETO	TÉRMINO DE DURACIÓN	DESDE/HASTA	VALOR
-----	-------------------------------------	--------	---------------------	-------------	-------

<sup>17</sup> 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).  
<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sentencia T-040 de 2016.  
<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 4 de febrero de 2016, expediente: 81001-23-33-000-2012-00020-01 (316-2014).  
<sup>20</sup> 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.



1	Contrato No. 1534 del 19 de febrero de 2015 <sup>21</sup>	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus SERVICIOS PROFESIONALES COMO COGESTOR SOCIAL – METODLOGIA 2 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 en el anexo técnico que hace parte integral del contrato	3 meses	Del 20 de febrero hasta el 30 de abril de 2015	\$ 7.779.458
Sin interrupción					
2	Acta de adición contrato No. 1534 del 19 de febrero de 2015 <sup>22</sup>	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus SERVICIOS PROFESIONALES COMO COGESTOR SOCIAL – METODLOGIA 2 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 en el anexo técnico que hace parte integral del contrato	1 mes	29 de abril hasta el 31 de mayo de 2015	\$ 3.247.274
1 día de interrupción					
3	Contrato No. 2593 del 1 de junio de 2015 <sup>23</sup>	El CONTRATISTA se obliga para con METROSALUD a prestar sus SERVICIOS PROFESIONALES COMO COGESTOR SOCIAL 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 en el anexo técnico que hace parte integral del contrato	4 meses	Del 2 de junio hasta el 31 de octubre de 2015	\$16.128.128
Sin interrupción					
4	Acta de adición 1 contrato 2593 de 2015	Sin modificación respecto al objeto del contrato	1 mes y 11 días	Del 31 de octubre de 2015 al 11 de diciembre de 2015	\$4.439.941
37 días de interrupción					

<sup>21</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 27 a 34 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.

<sup>22</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 27 a 34 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.

<sup>23</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 35 a 42 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.



5	Contrato de prestación de servicios 662 del 6 de febrero de 2016 <sup>24</sup> y Acta de Inicio <sup>25</sup>	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.	Del 8 de febrero de 2016 al 19 de julio de 2016	\$18.236.693
---	---	--	----------	---	--------------

Obran también las actas de inicio y una certificación en la que se indican los valores totales y plazos, las adiciones así: contrato 1534-2015 monto \$11.040.734, plazo 7/02/2015 a 31/05/2015; contrato 2593-2015 monto \$20.256.069, plazo 02/06/15 a 11/12/15; y 662-2016 monto \$18.236.693, plazo 8/02/2016 a 19/07/2016<sup>26</sup>. Junto con lo anterior, en el anexo técnico de los referidos contratos quedaron plasmados varios grupos de actividades a cargo de quienes cumplían funciones de «Cogestor Social», como la demandante, a saber:

- [...]  
Actividades relacionadas con la operación del componente de acompañamiento familiar.
- [...]  
Actividades relacionadas con los lineamientos técnicos, metodológicos y operativos para los cogestores de familia.
- [...]  
Actividades relacionadas con el acompañamiento familiar a los hogares participantes del programa Medellín Solidaria.
- [...]  
Actividades relacionadas con la gestión de oportunidades para los hogares participantes del programa Medellín Solidaria.
- [...]  
Actividades relacionadas con la planeación y seguimiento de las actividades de los cogestores de familia.
- [...]  
Actividades relacionadas con el registro de información de los hogares participantes del Programa.
- [...]  
Actividades relacionadas con la presentación de reportes, informes de acompañamiento familiar, brindando a los hogares y de la gestión en general.
- [...]

<sup>24</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 45 a 54 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.  
<sup>25</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 44 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.  
<sup>26</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo ZIP 08.2 ANEXOS DEMANDA RAD 2019-3182.





Actividades relacionadas con las jornadas de inducción, asesorías, capacitaciones, reuniones y demás jornadas organizadas por el programa.

[...]

Otras actividades relacionadas con la operación del programa.

[...]

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 y la E.S.E Metrosalud, a saber:

No.	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	PARTES CONTRACTUALES	OBJETO	TÉRMINO DE DURACIÓN	DESDE/HASTA	VALOR
1	Contrato interadministrativo 4600060317 de 2015 <sup>27</sup>	Municipio de Medellín – secretaria de inclusión social y familiar  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	5 meses contados desde la suscripción del acta de inicio, previa aprobación de la garantía única	\$10.736.577.604
2	Contrato interadministrativo 4600057756 de 2015 <sup>28</sup>	Municipio de Medellín – secretaria de inclusión social y familiar  E.S.E Metrosalud	Contrato interadministrativo acompañamiento familiar y gestión de oportunidades sociales a los hogares focalizados en el programa Medellín Solidaria	4 meses	4 meses contados desde la suscripción del acta de inicio, previa aprobación de la garantía única	\$6.592.628078
3	Contrato interadministrativo 4600063691 de 2016 <sup>29</sup>	Municipio de Medellín – secretaria de inclusión social y familiar  E.S.E Metrosalud	Contrato interadministrativo para realizar acompañamiento, acercamiento de oportunidades, acciones comunitarias y gestión de redes de apoyo social parase atiende a través de la Unidad Familia Medellín	169 días calendario	A partir de la suscripción del acta de inicio hasta el 31 de octubre de 2015	\$16.128.128

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».

<sup>27</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 86 a 92 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.  
<sup>28</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo PDF 05.1 4600057756minutacontratofirmadoypolizas\_20210318152851.342\_X.  
<sup>29</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 93 a 99 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.



Junto con estos contratos interadministrativos se aportaron otros contratos y documentos que, aunque se relacionan con la ejecución del programa «Medellín Solidaria», no se relacionan con los hechos de esta demanda<sup>30</sup>.

Con los documentos referidos anteriormente se puede evidenciar que: (i) el Contrato interadministrativo 4600057756 de 2015 se ejecutó del quince (15) de enero al treinta y uno (31) de mayo de dos mil quince (2015)<sup>31</sup>; (ii) el Contrato interadministrativo 4600060317 de 2015 se ejecutó del primero (1º) de junio de dos mil quince (2015) al treinta y uno de enero de dos mil dieciséis (2016)<sup>32</sup>; y el Contrato interadministrativo 4600063691 de 2016 se ejecutó del tres (3) de febrero al doce de agosto de dos mil dieciséis (2016)<sup>33</sup>.

Bajo los anteriores supuestos, coinciden los plazos de ejecución de los contratos de prestación de servicios suscritos por la señora Guerra Rodríguez, con los plazos de ejecución de los convenios interadministrativos suscritos entre el municipio de Medellín y la E.S.E Metrosalud.

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 la E.S.E Metrosalud, las cuales, respectivamente, ampararan, entre otros riesgos, el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales. En cumplimiento de ello, se constituyeron a favor del municipio de Medellín las pólizas GU115642 del 14 de enero de 2015<sup>34</sup>, GU119734 del 29 de octubre de 2015<sup>35</sup> y GU125844 del 2 de febrero de 2016<sup>36</sup>, expedida por Seguros Confianza S.A.

También se advierte que, en efecto la demandante desarrolló las actividades que le fueron encomendadas en los contratos de servicios referidos, ello se acreditó con

<sup>30</sup>Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 60 a 63; 61 a 74; 75 a 78; 79 a 85; 102 a 105 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182; además de la carpeta 08.2 ANEXOS DEMANDA RAD 2019-3182 – carpetas CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 4600060317-2015, CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 4600057756-2015 y CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 4600063691-2016.

<sup>31</sup> Así quedó estipulado en su acta de liquidación: Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 1 a 17 archivo PDF 20.1. Memorial.

<sup>32</sup> Así quedó estipulado en su acta de liquidación: Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 19 a 44 archivo PDF 20.1. Memorial.

<sup>33</sup> Así quedó estipulado en su acta de liquidación: Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 57 a 80 archivo PDF 20.1. Memorial.

<sup>34</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – carpeta ZIP CuadernoLlamamientoGarantíaSegurosConfianzaSA – archivo PDF 01.1 POLIZA GU115642 AMPARA CONTRATO 4600057756DE 2015 1.

<sup>35</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – carpeta ZIP CuadernoLlamamientoGarantíaSegurosConfianzaSA – archivo PDF 01.2 POLIZA GU119734 AMPARA CONTRATO 4600060317 DE 2015 1.

<sup>36</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – carpeta ZIP CuadernoLlamamientoGarantíaSegurosConfianzaSA – archivo PDF 01.6 POLIZA 125844 AMPARA CONTRATO 4600063691 2016 POLIZA GU125844.



los formatos de asesorías del programa «Medellín Solidaria», en cuyo texto se lee que realizó llamadas para plan de búsqueda de beneficiarios<sup>37</sup>, asistió a varias reuniones institucionales sobre temas relacionados con el programa, entre otros.<sup>38</sup>

Está probado que mediante mensajes de correo electrónico<sup>39</sup> se la citaba a tales reuniones, se les informaba de auditorías internas, visitas de interventoría, envío de bases de datos para ingresar la metodología de acompañamiento familiar, instrucciones sobre plan de búsqueda a través de llamadas telefónicas, plan de trabajo/actividades, diligenciamiento de formatos y ejecución de actividades, cronograma de actividades, protocolo de seguridad, formatos para su consideración, ajustes, sugerencias y modificaciones, llamados de atención sobre bajo porcentaje de avance en alguna actividad, seguimiento, organización de la cobertura y validaciones a realizar, entre otras actividades propias de la ejecución de los servicios para los que fue contratada la demandante y sus compañeros.

Mediante oficio 202130420188 del veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)<sup>40</sup>, el municipio de Medellín en respuesta a un requerimiento del Tribunal Administrativo de Antioquia, envió las plantas de cargos de la Secretarías de Gestión y Control Territorial<sup>41</sup>, Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos<sup>42</sup> para el año 2016 y de Bienestar Social para los años 2008 a 2015<sup>43</sup>, que 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 plantas, 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.

<sup>37</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 106 a 118 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.

<sup>38</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 119 a 121 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.

<sup>39</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 145 a 333 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.

<sup>40</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo PDF 16.1 202130420188.

<sup>41</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo PDF 16.7 170007187090.

<sup>42</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivos PDF 16.2 170007187098; 16.5 170007187127; 16.6 170007187135; 16.8 170007187137; 16.11 170007187119.

<sup>43</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivos PDF 16.3 170007187152; 16.4 170007187156; 16.9 170007187158; 16.10 170007187144.



Se allegó documento denominado «Recopilación de normas convencionales 1945 – 2011»<sup>44</sup>, el cual contiene una serie de acuerdos sobre derechos salariales y prestacionales que lograron los trabajadores con el municipio de Medellín a través de una convención colectiva de trabajo.

En el oficio 2021130423798 del veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) el municipio de Medellín<sup>45</sup> informó que la demandante no pertenece ni perteneció a la planta de servidores públicos de la entidad, que los trabajadores oficiales devengan las siguientes prestaciones sociales: vacaciones; prima de vacaciones; bonificación por recreación; prima de navidad; auxilio de cesantías; intereses a las cesantías, en el régimen con liquidación anual; dotación de calzado y vestido de labor; auxilio por enfermedad; auxilio funerario; auxilio de maternidad; además, indicó que sus salarios oscilan entre \$1.937.005 y \$2.909.643 y cuentan con los beneficios extralegales descritos en la «Recopilación de normas convencionales 1945 – 2011».

Sumado a lo anterior, acreditado quedó que la demandante radicó una reclamación administrativa ante el entonces municipio de Medellín el treinta (30) de abril de dos mil diecinueve (2019)<sup>46</sup>, con la cual pretendió que se declarara la existencia de una relación laboral entre ella y ese ente territorial desde el diecisiete (17) de febrero de dos mil quince (2015) 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)<sup>47</sup>, siendo este el acto administrativo acusado.

### 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.

<sup>44</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo PDF 21.1. Memorial.

<sup>45</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – Archivo PDF 22.1. ConstanciaMemorial.

<sup>46</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 15 a 19 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.

<sup>47</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 20 a 24 archivo PDF 00. Cuaderno principal 2019 003182.



El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda al considerar que no se acreditó el elemento de la subordinación que caracteriza a 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; adicionalmente, afirmó que los contratos suscritos entre el ente territorial y la ESE en mención, en virtud de los cuales fue contratada la demandante, son nulos por objeto ilícito, no tienen relación con el objeto de la E.S.E contratista y se celebraron sin cumplir las formalidades correspondientes.

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.

No obstante, respecto a la **prestación personal del servicio**, a juicio de la Sala, se encuentra acreditado que Eyoly Suleine Guerra Rodríguez fue quien ejecutó directamente los contratos señalados en precedencia, durante los periodos comprendidos del: veinte (20) de febrero hasta el 30 de abril de dos mil quince (2015); veintinueve (29) de abril hasta el treinta y uno (31) de mayo de dos mil quince (2015); dos (2) de junio hasta el treinta y uno (31) de octubre de dos mil quince (2015); treinta y uno (31) de octubre al once (11) de diciembre de dos mil quince (2015); y del ocho (8) de febrero al diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016). Con una única interrupción significativa entre el once (11) de diciembre de dos mil quince (2015) ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016), esto es, por un lapso de 37 días.

Se escucharon las declaraciones de las señoras: Doris de Fatima Echeverry Zuluaga<sup>48</sup> y Alexandra María Carmona Tamayo<sup>49</sup>, quienes manifestaron que también fueron contratistas de la E.S.E Metrosalud para la ejecución del programa «Medellín Solidaria». Sus exposiciones coincidieron en que, ellas así como la

<sup>48</sup>Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 3 archivo PDF 30.1 Acta 37 2019 03182 Aud Pruebas; minutos 00:33:54 a 01:24:20 del MP4 30. AudienciaPruebas.

<sup>49</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 3 a 4 archivo PDF 30.1 Acta 37 2019 03182 Aud Pruebas; minutos 01:25:30 a 02:24:10 del MP4 30. AudienciaPruebas.



demandante, debían realizar visitas a familias de la ciudad para determinar y recomendar acciones a tomar en cuenta, de acuerdo al programa institucional que estaban ejecutando. Las actividades a su cargo las realizaban personalmente, no tenían posibilidad de delegarlas en otras personas, de decidir que 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, incluso informó que ella hizo controles a los «cogestores Sociales», denominación del cargo que ocupaba la demandante dentro de la estructura del programa, para determinar si efectivamente estaban realizando las visitas a su cargo, con la periodicidad requerida y enunciada por ellos, de igual forma, si el contenido de tales visitas se acompasaba con la metodología y el protocolo establecido.

Estos dos testimonios resultan claves 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 las deponentes cuando en esta providencia se haga referencia la referida característica esencial del contrato laboral.

Del análisis de los contratos de prestación de servicios, en conjunto con estas declaraciones testimoniales, 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 Eyoly Sulaine Guerra Rodríguez se pactó el pago de unos honorarios, entendiéndose así cumplido este elemento, sin evidencia de controversia respecto del mismo en el curso del proceso.

Ahora bien, en cuanto al **elemento subordinación** tenemos que, la demandante fue contratada por la Empresa Social del Estado Metrosalud en el marco de la ejecución de unos contratos interadministrativos que tal entidad celebró 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 2012<sup>50</sup>.

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 1993<sup>51</sup>.

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, quien la contrató fue la E.S.E Metrosalud, por tanto, es necesario delimitar claramente el papel que jugó en estas circunstancias esta última entidad.

Pues bien, como contratista del municipio de Medellín la E.S.E Metrosalud tenía a su cargo, como lo indica el objeto de los convenios interadministrativos, el acompañamiento familiar y la gestión de oportunidades sociales a los hogares focalizados en el programa «Medellín Solidaria», ello implica que la operación del programa social estaba a cargo por completo de la entidad contratista, 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 cumplía Metrosalud 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.

<sup>50</sup> Consultado en el repositorio de la Alcaldía de Medellín en el enlace: [https://www.mediclin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A\\_CONMED\\_0007\\_2012.htm](https://www.mediclin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0007_2012.htm).

<sup>51</sup> 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, las señoras: Doris de Fatima Echeverry Zuluaga<sup>52</sup> y Alexandra María Carmona Tamayo<sup>53</sup> fueron coincidentes 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. Servidores de esta entidad territorial construyeron las bases de datos de los posibles beneficiarios del programa, asignaban los grupos a los cogestores sociales -como la demandante-, vigilaban su labor, validaban el contenido de las visitas, entregaban formularios estandarizados, verificaban la veracidad de los formularios diligenciados, suministraban transporte, las reuniones se hacían en sedes de la alcaldía, los ingenieros de sistemas de la alcaldía realizaban mantenimiento a los equipos tecnológicos que requerían.

Sus narraciones también coincidieron en que, la E.S.E Metrosalud cumplía una función de «operador», pero lo único que hacía era suscribir los contratos y pagar, ambas deponentes mencionaron que no estuvieron sujetas a ningún control, verificación o seguimiento por parte de servidores de dicha ESE, ni tampoco recibieron información, elementos de trabajo o programación de horarios, todo ello era coordinado por servidores de la alcaldía de Medellín.

En este punto, la sala se permite recordar que, la entidad demandada propuso tacha de falsedad sobre estas declaraciones, bajo el argumento que, ambas declarantes presentaron demandas contra el municipio hoy Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín 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 deseche 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

<sup>52</sup>Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 3 archivo PDF 30.1 Acta 37 2019 03182 Aud Pruebas; minutos 00:33:54 a 01:24:20 del MP4 30. AudienciaPruebas.

<sup>53</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – ff. 3 a 4 archivo PDF 30.1 Acta 37 2019 03182 Aud Pruebas; minutos 01:25:30 a 02:24:10 del MP4 30. AudienciaPruebas.



Subsección se ha pronunciado en ese sentido<sup>54</sup> y así mismo lo hizo la Corte Constitucional en una sentencia de constitucionalidad<sup>55</sup>.

La Sala no aprecia en las declaraciones de Doris de Fatima Echeverry Zuluaga y Alexandra María Carmona Tamayo una intención positiva de beneficiar a la parte demandante en este proceso y, por esa vía, beneficiarse ellas con las resultas de este proceso. Sus exposiciones fueron amplias, detalladas y completas sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que, tanto ellas como la demandante, ejecutaron los contratos de prestación de servicio a su cargo. La claridad de sus declaraciones tiene como origen que ambas iniciaron en esas tareas desde 2012, esto es, desde el inicio del programa y desde el inicio de la aplicación del plan territorial de desarrollo en que se formuló.

Si bien Doris de Fatima Echeverry Zuluaga fue poco precisa en cuanto al modo en que funciona el seguimiento, la supervisión y el control que ejercía el municipio de Medellín sobre la actividad de los «cogestores sociales»; no obstante, sus afirmaciones se complementan con las de Alexandra María Carmona Tamayo quien explicó en detalle que tales circunstancias involucraban visitas de acompañamiento, visitas separadas, llamados telefónicos y llamados de atención por escrito o medios electrónicos cuando la persona estuviere faltando a sus deberes. La segunda testigo incluso refirió un episodio en el que, ella misma tuvo que poner de presente ante sus coordinadores, que una de sus compañeras había consignado datos falsos en unas planillas y ello había provocado la terminación del contrato de esa compañera.

En concreto, las dos declarantes informaron que la señora Guerra Rodríguez fungía como «cogestora social» en el marco del precitado programa social y, sus funciones

<sup>54</sup> «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).

<sup>55</sup> «[...] 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.", 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.



se centraban en revisar bases de datos, recibir información de sus superiores, realizar visitas domiciliarias a hogares beneficiarios del programa y brindar recomendaciones en temas productivos, de trabajo o emprendimiento para los hogares visitados, a partir de sus conocimientos como administradora de empresas. Vistas así las cosas, si bien la entidad que fungió como contratante fue la E.S.E Metrosalud, su rol frente a la demandante fue el de simple intermediario, 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, 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 el entonces municipio de Medellín y la señora Eyoly Guerra<sup>56</sup>; en ese orden de ideas, aquella ESE no es la llamada 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.

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

<sup>56</sup> Una conclusión similar se expresó en la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021, de la Sala Plena de Sección Segunda, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para el expediente 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).



empleador, y la contratista que tuvo que desarrollar sus actividades como si fuese empleada suya.

205. Por todo lo anterior, la Sala confirmará la decisión de declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Instituto Tecnológico Metropolitano (...)."

Esta Sala en otras oportunidades ha considerado que la tercerización laboral *per se* no es ilegítima, cuenta con unas finalidades particulares en el marco de la globalización que domina las relaciones del trabajo; sin embargo, defrauda su finalidad cuando afecta los derechos de los trabajadores y busca liberar de responsabilidad al beneficiario del trabajo, anteponiendo un intermediario que no asume ninguna responsabilidad<sup>57</sup>.

Bien, teniendo claro que quien realmente se benefició de la fuerza de trabajo de la demandante fue el ente territorial accionado, debe aclararse que, de los testimonios se logran 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 2021, sobre la materia<sup>58</sup>.

Lo expuesto en el párrafo anterior se observa claramente así:

1. **Lugar de trabajo:** las deponentes dejaron claro que los servicios a cargo de la demandante se prestaban mayoritariamente en campo, en los barrios de Medellín; no obstante, aclararon que, debían asistir constantemente a reuniones, capacitaciones, inducciones y a completar los trámites administrativos propios de su trabajo en las sedes de la alcaldía de Medellín (Prado-Centro, casa del alcalde, Boston, Manrique). De requerir asesoría técnica para el manejo de los equipos a su cargo (Tablet y portátil), debían

<sup>57</sup> «Así las cosas, se concluye que se defrauda la finalidad con la que se legitimó la tercerización laboral, cuando el outsourcing es utilizado para desarrollar actividades propias y misionales de la empresa beneficiada y solo sirve para actuar como un intermediario que (a) carece de estructura propia, (b) no ejerce directamente la subordinación y (c) no asume los riesgos de la contratación». 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).

<sup>58</sup> «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).



hacerlo en 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.

2. **El horario de labores:** las señoras Echeverry Zuluaga y Carmona Tamayo también fueron concordantes en que, desde la inducción recibida al momento de empezar a trabajar, los coordinadores de la Secretaría de Inclusión Social y Familia del entonces municipio de Medellín, les indicaron que su horario de trabajo sería de 07:30 a.m. a 05:00 p.m., de lunes a viernes y, los sábados de 08:00 a 12.00 m. Dentro tal horario los coordinadores del municipio de Medellín hacían control telefónico de la ejecución de las actividad, es decir, hacían llamadas aleatorias para saber si la respectiva «cogestora» se encontraba cumpliendo sus funciones.

De necesitar un día de permiso o ausentarse de labores tenía que comunicárselo a su coordinador y debía seguir un protocolo de seguridad a su ingreso a campo, el cual, involucraba que la entidad garantizara su salida del sitio de entrevista mediante vehículos oficiales, cuando fuera necesario.

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, en la calidad y el contenido de su trabajo por los coordinadores de la Secretaría de Inclusión Social y Familia del entonces municipio de Medellín. Explicó que ella 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. También comentó de un episodio en el que detectó unas falsedades de otra contratista y los coordinadores del programa le dieron por terminado su contrato, lo cual evidencia, que estas contratistas estaban sujetas a un círculo organizativo por parte de la entidad.



En este apartado es preciso tomar en cuenta también que, según el dicho de las deponentes, la señora Sulenie Guerra utilizaba indumentaria con los logos del municipio de Medellín, equipos de cómputo como Tablet y portátil, identificación o carnet.

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 de la Secretaría de Inclusión Social y Familia del entonces municipio de Medellín, quedando en ella la función sólo de aplicarlos. Alexandra María Carmona Tamayo, también señaló que las metas de entrevistas por semana variaban de entre 16 y 23, lo cual dependía de los indicadores del municipio de Medellín, siendo los coordinadores del programa quienes fijaban esa meta semana a semana, como servidores de la alcaldía.

En términos generales la señora Eyoly Sulaine Guerra Rodríguez 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.

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 la planta de personal o 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 los testigos del 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 treinta (30) 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 dos periodos claramente definidos, un primer período entre el del veinte (20) de febrero y el once (11) de diciembre de dos mil quince (2015), sin interrupciones. Un segundo período, del ocho (8) de febrero al diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016), con una interrupción entre los dos lapsos, de 37 días.

Dicha interrupción supera con creces los 30 días establecidos en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>59</sup>, sin que se evidencie justificación alguna que permita en este evento inaplicar dicho término; por tanto, se considera hubo solución de continuidad y el fenómeno en cita debe ser analizado de forma independiente en cada periodo contractual.

<sup>59</sup> «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).





Así las cosas, teniendo en cuenta la reclamación administrativa se presentó el treinta (30) de abril de dos mil diecinueve (2019), se logra concluir que frente al primer periodo que finalizó el once (11) de diciembre de dos mil quince (2015) se configuró el fenómeno de la prescripción; ante lo cual, no es posible ordenar el reconocimiento y pago de ninguna acreencia laboral causada durante aquel; 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 el segundo periodo de tiempo en que la demandante prestó sus servicios, esto es, el comprendido entre el ocho (8) de febrero al diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016); para reclamar las prestaciones laborales tenía hasta el diecinueve (19) de julio de dos mil diecinueve (2019) y la reclamación se presentó, como antes se dijo, el treinta (30) de abril de dos mil diecinueve (2019), esto es, antes que se configurara el citado fenómeno de la prescripción.

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.

#### **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, teniendo en cuenta 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, las plantas de personal de la entidad no cuentan con un cargo denominado «cogestor social», además, no se cuenta con 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 2016<sup>60</sup>, 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 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 siguiente<sup>61</sup>, 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, al comportar la condición de prestación social y de derecho como expresión de una garantía laboral del artículo 53 superior. Por lo anterior, al declararse la existencia de la relación

<sup>60</sup> Expediente 81001-23-33-000-2012-00020-01 (316-2014).

<sup>61</sup> Expediente 66001-23-33-000-2013-00091 01 (237-2014).



laboral, procede la compensación del derecho al descanso, en virtud de las previsiones de los artículos 20 del Decreto Ley 1045 de 1978<sup>62</sup> y la Ley 995 de 2005<sup>63</sup>.

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.

Lo anterior, solo durante el segundo periodo en que la demandante prestó sus servicios y no estuvo cobijado por el fenómeno de la prescripción, esto es, desde el **ocho (8) de febrero al 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 los dos periodos en que la demandante prestó sus servicios; en este evento, 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

<sup>62</sup> «Artículo 20º.- 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»

<sup>63</sup> «Artículo 1º. 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».



base para su cuantificación el monto de los honorarios percibidos por la demandante.

Por su parte, la señora Eyoly Sulaine Guerra Rodríguez 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 mayoritaria<sup>64</sup>, 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 reconocimiento prestacional deprecado a partir de la declaratoria de la relación laboral encubierta<sup>65</sup>.

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)

<sup>64</sup> Sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 de 21 de septiembre de 2021.

<sup>65</sup> 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).



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, se tienen que, las pólizas GU115642 del 14 de enero de 2015<sup>66</sup>, GU119734 del 29 de octubre de 2015<sup>67</sup> y GU125844 del 2 de febrero de 2016<sup>68</sup>, ampararon el incumplimiento en que pudo haber incurrido la Empresa Social del Estado Metrosalud, frente a las obligaciones que contrajo en los Contratos interadministrativos 4600057756 de 2015, 4600060317 de 2015 y 4600063691 de 2016, en lo que atañe a este asunto, las obligaciones laborales o de seguridad social de Metrosalud 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

<sup>66</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – carpeta ZIP CuadernoLlamamientoGarantíaSegurosConfianzaSA – archivo PDF 01.1 POLIZA GU115642 AMPARA CONTRATO 4600057756DE 2015 1.

<sup>67</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – carpeta ZIP CuadernoLlamamientoGarantíaSegurosConfianzaSA – archivo PDF 01.2 POLIZA GU119734 AMPARA CONTRATO 4600060317 DE 2015 1.

<sup>68</sup> Expediente digital de primera instancia – índice 00068 – dentro de la carpeta de OneDrive compartida – carpeta ZIP CuadernoLlamamientoGarantíaSegurosConfianzaSA – archivo PDF 01.6 POLIZA 125844 AMPARA CONTRATO 4600063691 2016 POLIZA GU125844.



a la propuesta en sede judicial, lo que impide un pronunciamiento en ese sentido. Por tanto, se revocará la sentencia en este aspecto (...)»<sup>69</sup>.

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 Seguros Confianza S.A.; 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.

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 veintiseis (26) de febrero de dos mil veinticinco (2025), por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Séptima de Oralidad, mediante la cual, negó las pretensiones de la demanda presentada por la señora Eyoly Suleine Guerra Rodríguez y en su lugar:

**SEGUNDO. – DECLARAR** la nulidad del oficio 2019301594468 del 21 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 Eyoly Suleine Guerra Rodríguez y el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e innovación de Medellín, durante los periodos comprendidos del veinte (20) de febrero hasta el

69 <sup>[1]</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. sentencia del 20 de febrero de 2025. Consejero Ponente: Jorge Enrique Bedoya Escovar. 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.





once (11) de diciembre de dos mil quince (2015); y del ocho (8) de febrero al diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016), salvo la interrupción de 37 días verificada.

**CUARTO. – DECLARAR** que operó el fenómeno de la prescripción de las acreencias salariales y prestacionales, causadas durante el primer periodo de vigencia de la relación laboral encubierta, es decir, del **veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015) al once (11) de diciembre de dos mil quince (2015), 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 Eyoly Suleine Guerra Rodríguez 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 ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016) 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 comprendidos entre el veinte (20) de febrero y el once (11) de diciembre de dos mil quince (2015); y desde el ocho (8) de febrero hasta el diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016) (salvo las 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 Eyoly Suleine Guerra Rodríguez 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.** - 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.