



9

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

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente : 23001-23-33-000-2013-00330-01 (1877-2015)
Demandante : **Sandro Luis Ladeuth Manríquez**
Demandado : ESE Centro de Atención Médica de Urgencia (CAMU)
Tomás Cipriano Diz, hoy Iris López Durán de San Antero (Córdoba), Cooperativa Multiactiva de los Trabajadores de la Salud de Córdoba (Coosalud Ltda.) y Copsalusinú SAS
Tema : Contrato realidad

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante (ff. 584 a 587) contra la sentencia de 26 de febrero de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante la cual negó las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe (ff. 556 a 574).

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control (ff. 1 a 13). El señor Sandro Luis Ladeuth Manríquez, por conducto de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Empresa Social del Estado (ESE) Centro de Atención Médica de Urgencia (CAMU) Tomás Cipriano Diz de San Antero, Cooperativa Multiactiva de los Trabajadores de la Salud de Córdoba (Coosalud Ltda.) y Copsalusinú SAS, para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declare la nulidad «*del acto administrativo [...] de fecha 19 de marzo del año 2013*», por medio del cual la gerente de la ESE CAMU Tomás Cipriano Diz de San Antero negó al actor «*el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, salarios e indemnizaciones*», al desconocer la existencia de «*la relación de carácter laboral [...]*» y, en consecuencia, se determine que sí acaeció tal relación desde el «*[...] 1º de febrero de 2007 hasta el 31 de marzo de 2012*».



A título de restablecimiento del derecho, solicita que las entidades accionadas cancelen «[...] los salarios de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2010 [...], las prestaciones sociales causadas desde el 1° de febrero de 2007 hasta el 31 de marzo de 2012 [...] como son las cesantías [...], intereses a las cesantías [...], vacaciones [...], [y] prima de servicios [...]». Asimismo, paguen «[...] los aportes por concepto de las cotizaciones dejadas de cancelar al sistema de seguridad social por concepto de pensión [...], la sanción por el no pago en tiempo contemplada en el art. 65 del C.S.T. [...], sanción por mora [...], la indemnización por despido injusto [...], domingos y feriados [...]». Por último se imponga condena en costas procesales y la indexación de las anteriores sumas.

1.3 Fundamentos fácticos. Relata el actor que «[...] prestó sus servicios [...] en el cargo de CAJERO FACTURADOR [...] de forma personal, subordinada, remunerada y continua, [...] mediante bolsas de empleo, cooperativas y otras veces directamente con la ESE [...] como trabajador en misión [...] en horario de 7:00 AM a 12:00 PM y de 2:00 PM a 5 PM, incluyendo los sábados, domingos y feriados» (sic). Su último salario fue de \$1.042.000.

Aduce que «[...] la cooperativa COOSALUD LTDA, le quedó debiendo los salarios de octubre, noviembre y diciembre de 2010 [...], las vacaciones del año [sic] 2009, 2010, 2011 [y] 2012 [...], así como [...] las dotaciones».

Arguye que recibía órdenes del coordinador médico y del gerente de la ESE y que «los últimos tres contratos fueron de prestación de servicio [...]» con dicha entidad.

Que el 11 de marzo de 2013 reclama de la «E.S.E. CAMU TOMAS [sic] CIPRIANO DEL MUNICIPIO DE SAN ANTERO, el pago de acreencias laborales», pero mediante «[...] comunicación de fecha 19 de marzo de 2013 [...]», tal pedimento fue denegado, al sostener que «[...] la forma de vinculación, era mediante contrato a termino [sic] fijo a través [de] cooperativas y sociedades anónimas simple, y otras veces directamente con la ESE [...] mediante contrato de prestación de servicios, en la cual no tenía [...] ninguna relación laboral con la beneficiaria del servicio y por ende derecho a prestaciones sociales [...]».

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por el acto administrativo acusado las siguientes: los



artículos 2.º, 13, 25, 29 y 53 de la Constitución Política y 32 de la Ley 80 de 1993.

Alude el demandante que la decisión acusada desconoció el principio de la primacía de la realidad, por cuanto prestó sus servicios de manera personal, continua y subordinada, elementos propios de una relación laboral, y, por ello, tiene derecho a que se le reconozcan y paguen las prestaciones propias de esta clase de vínculo.

Indicó que al ser vinculado por medio de cooperativas de trabajo, sociedades anónimas simplificadas y órdenes de prestación de servicios se vulneró el derecho al debido proceso.

Por último, trajo a colación jurisprudencia que consideró aplicable al caso concreto, respecto de la existencia del contrato realidad cuando se cumplen los tres elementos que configuran la relación laboral i) prestación personal del servicio, ii) subordinación y iii) remuneración.

1.5 Contestación de la demanda:

1.5.1 Cooperativa Multiactiva de los Trabajadores de la Salud de Córdoba (Coosalud Ltda) y Copsalusinú SAS (ff. 118 a 121).

Las entidades demandadas, a través de apoderada, se opusieron a la prosperidad de las pretensiones; respecto de los hechos dicen que algunos son ciertos, otros no y los demás deben probarse; indican que «[...] *el señor SANDRO LUIS LADEUTH MANRIQUEZ, se vinculo [sic] con COOSALUD LTDA DESDE EL 01/11/2009 hasta el 31 de Julio de 2011 y COPSALUSINÚ S.A.S. del 01/8/2011 hasta 31/12/2011, siendo ambas empresas de naturaleza privada [...]*», por medio «[...] *de contrato individual de trabajo a termino [sic] fijo inferior a un año y órdenes de prestación de servicio, rigiéndonos por lo dispuesto en el Código Sustantivo del trabajo [...]*».

Asevera que las empresas cancelaron salarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad social derivadas de los contratos celebrados con el accionante para laborar «[...] *en el Camu Tomás Cipriano Díz [sic], del Municipio de San Antero [...] con jornada laboral de 8 horas [...]*».



Propone las excepciones de «[...] *prescripción y caducidad de las obligaciones laborales [...] por vencimiento de termino [sic] de acuerdo al Artículo 159 del Código Procesal Laboral, Artículo 41 del Decreto 3135 de 1969 y el Artículo 102 del Decreto 1848 de 1969*».

1.5.2 ESE CAMU Tomás Cipriano Diz, hoy Iris López Durán de San Antero (Córdoba). Esta demandada, mediante apoderado, presentó escrito en los folios 203 a 207 en forma extemporánea.

1.6 Providencia impugnada. El Tribunal Administrativo de Córdoba, en sentencia de 26 de febrero de 2015 (ff. 556 a 574), negó las súplicas de la demanda, con condena en costas, al considerar que «[...] *no se probaron los elementos para la declaratoria de la relación laboral entre el asociado a la cooperativa (demandante) y el tercero a quien se le prestaba un servicio (ESE Camu Iris López Durán) [...]*», porque se acreditó «[...] *que la ESE contrató la prestación de un servicio con cooperativas, para el desarrollo de procesos específicos [...]*», aunado a que «[...] *entre la cooperativa y el asociado-demandante siempre existieron contratos individuales de trabajo, generadores de las prestaciones de ley, por los cuales se reconoció y pagó [...] lo correspondiente [...] al finalizar el período laboral*».

Que «[...] *los contratos de tercerización celebrados entre la E.S.E. demandada y las Cooperativas COOSALUD LTDA y COPSALUSINU [sic], para la gestión del proceso administrativo de facturación se encuentra ajustado a las normas vigentes que rigen el tema [...]*».

Afirma que operó la prescripción de los derechos laborales con ocasión de los períodos «[...] *en los que se suscribieron contratos y órdenes de prestación de servicios [...]*» entre el reclamante y la ESE CAMU Tomás Cipriano Diz de San Antero, «[...] *con anterioridad al 11 de marzo de 2010 [...] teniendo en cuenta que la petición [...] se presentó el 11 de marzo de 2013 [...]*», por lo que precisa que se deben estudiar «[...] *las pretensiones [...] respecto [...] del año 2010 el mes, de abril a julio y de octubre a diciembre; año 2011, [...] de enero a diciembre; y del año 2012 el mes de marzo*» (sic).

Precisa en relación con «[...] *los períodos correspondientes a los meses de agosto a septiembre de 2011 y de enero a febrero de 2012, que no hay lugar a pronunciarse como quiera que [...] no se advierte documento idóneo que*



sugiera la relación legal entre el demandante y las entidades demandadas [...]».

Que «[...] se presentó fue un ejercicio laboral coordinado por una persona del Camu, comoquiera que tenía el conocimiento sobre la forma de funcionamiento de la entidad, [...] llamada a dirigir la actividad desarrollada por el demandante [...] sobre el valor y el cobro de los servicios médicos, el registro de los pagos y la facturación propia de dicha institución [...]».

Concluye que «[...] no existen pruebas que demuestren claramente la subordinación [...] que permita afirmar que recibía órdenes de un superior jerárquico de forma continua».

1.7 Recurso de apelación (ff. 584 a 587). El actor, por medio de apoderado, interpone recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, al estimar que los contratos de tercerización celebrados entre la ESE demandada y las Cooperativas Coosalud Ltda. y Copsalusinú, para la gestión del trámite administrativo de facturación no se encuentra ajustado a las normas que regulan la materia, porque la labor se ejecutó en forma ininterrumpida y subordinada en la ESE CAMU desde el 1.º de febrero de 2007 hasta el 31 de marzo de 2012.

Destaca que se probó que la vinculación acaeció «[...] desde el año 2007 para prestar la misma actividad, y que la relación laboral fue sucesiva y permanente en el mismo cargo [...] como cajero facturador», es decir, que se trató de una sola relación laboral, que se caracterizó por la subordinación.

Respecto del pago de los salarios de octubre, noviembre y diciembre de 2010, señala que las cooperativas accionadas aceptaron en la contestación y en el interrogatorio de parte, que adeudan tales conceptos.

II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso interpuesto fue concedido mediante proveído de 9 de abril de 2015 (f. 589) y admitido por esta Corporación a través de auto de 16 de julio del mismo año (f. 594); en el que se dispuso la notificación personal al Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 247 del CPACA.



2.1 Alegatos de conclusión. Admitido el recurso de apelación, se continuó con el trámite regular del proceso, en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, por medio de auto de 17 de mayo de 2016 (f. 612), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad dentro de la cual guardaron silencio (f. 618).

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA esta Corporación es competente para conocer del presente litigio en segunda instancia.

3.2 Problema jurídico. Corresponde a la Sala determinar (i) si entre el demandante y la ESE CAMU Iris López Durán de San Antero se configuró una relación laboral, a pesar de su vinculación mediante contratos de trabajo y de prestación de servicios suscritos con Coosalud Ltda. y Copsalusinú SAS; y (ii) si le asiste razón jurídica o no para reclamar de la ESE CAMU Iris López Durán de San Antero el pago de salarios correspondientes a los meses de octubre a diciembre de 2010 y de prestaciones salariales y sociales no devengadas durante el tiempo que permaneció vinculado como cajero facturador, en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre formalidades.

3.3 Cooperativas de trabajo asociado. La Ley 79 de 1988, *«Por la cual se actualiza la legislación cooperativa»*, en su artículo 80, señala que las cooperativas de trabajo asociado son aquellas que vinculan el trabajo personal de sus socios para la producción de bienes, ejecución de obras o la prestación de servicios, puesto que son organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes al sector solidario de la economía; su objeto social es el de generar y mantener trabajo para los asociados de manera autogestionaria, con autonomía, autodeterminación y autogobierno. En sus estatutos, según el artículo 5.º del Decreto 455 de 2006, *«Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado»*, se debe precisar la actividad socioeconómica que desarrollarán, encaminada al cumplimiento de su naturaleza, en cuanto a la generación de un trabajo, en los términos que determinan los organismos nacionales e internacionales sobre la materia.

Este mismo decreto, en sus artículos 16 y 17, establece la prohibición, por una parte, de que el asociado que sea enviado por la cooperativa o precooperativa



de trabajo asociado a prestar servicios a una persona natural o jurídica, por lo que se considerará trabajador dependiente de la que se beneficie con su trabajo; y, por la otra, que no podrán actuar como empresas de intermediación laboral ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a un usuario o a terceros beneficiarios, o remitirlos como trabajadores en misión con el fin de que atiendan labores de estos, o permitir que respecto de los asociados se generen relaciones de subordinación o dependencia con los contratantes, y en tal caso, sus directivos serán solidariamente responsables por las obligaciones económicas que se causen a favor del trabajador asociado.

En este sentido, se pronunció esta Corporación en sentencia de 27 de abril de 2016¹ así:

En la práctica, el trabajo asociado en algunos casos se ha utilizado como instrumento para escapar a la legislación laboral y así eludir las obligaciones para con los trabajadores dependientes o subordinados. Por ello, el Legislador consagró la prohibición de que las Cooperativas de Trabajo Asociado actúen como empresas de intermediación laboral, dispongan del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a usuarios o terceros beneficiarios, remitan a los asociados como trabajadores en misión con la finalidad de que atiendan labores propias de un usuario o tercero beneficiario del servicio, o permitan que respecto de los asociados se generen relaciones de subordinación o dependencia con terceros contratantes; y como consecuencia, estableció que el asociado que acuda a estas prácticas se considerará trabajador dependiente de la persona natural o jurídica que se beneficie con su trabajo. De tal manera que el tercero contratante, la Cooperativa y sus directivos serán solidariamente responsables por las obligaciones económicas generadas a favor del trabajador asociado.² Sin perjuicio de que queden incursas en causal de disolución y liquidación y que les sea cancelada la personería jurídica.³

Por su parte, la Corte Constitucional, en fallo T-442 de 13 de julio 2017⁴, reiteró:

“...si durante la ejecución del contrato de trabajo asociado, la cooperativa de trabajo asociado infringe la prohibición consistente en que estas organizaciones solidarias no pueden actuar como empresas de

¹ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección A, fallo de 27 de abril de 2016, consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández, expediente 66001-23-31-000-2012-00241-01 (2525-14), actor: Jairo Giraldo Valencia, demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

² Artículos 16 y 17 del Decreto 4588 de 2006, que reglamenta la organización y funcionamiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.

³ «Artículo 7º de la Ley 1233 de 2008. *Ley por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones*».

⁴ Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



intermediación laboral, ni disponer del trabajo de sus asociados para suministrar mano de obra a terceros beneficiarios, o admitir que respecto de sus asociados se susciten relaciones de subordinación, **se debe dar aplicación la legislación laboral, y no la legislación civil o comercial porque bajo estas hipótesis confluyen elementos esenciales que dan lugar a la existencia de un contrato de trabajo simulado por el contrato cooperativo.**" (Negrillas fuera del texto original).⁵

Así las cosas, se concluye que se defrauda la finalidad con la que se creó este tipo de asociaciones, cuando, a través del funcionamiento de una cooperativa de trabajo asociado, se encubre el desarrollo de relaciones de labor dependiente, es decir, cuando el cooperado presta sus servicios con el fin de atender funciones propias de un tercero beneficiario bajo los tres elementos del contrato de trabajo, cuales son: (i) prestación de un trabajo o una labor en forma personal, (ii) subordinación, y (iii) contraprestación por la función desarrollada.

3.4 Marco normativo y jurisprudencial respecto del contrato realidad.

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 generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

Posteriormente, este artículo fue modificado por los Decretos 165 de 1997, 2209 de 1998 y 2170 de 2002, que precisaron *«solo se realizarán para fines específicos o no hubiere personal de planta suficiente para prestar el servicio a contratar»*.

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 puede asumir el personal de planta y que no admite el elemento de subordinación por parte

⁵ «Ver, entre otras, las sentencias: T-286 de 2003, T-445 de 2006, T-504 y 962 de 2008, T-484 de 2013, T-531 de 2015».



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...generan relación laboral ni prestaciones sociales», contenidas en el precitado numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80, en sentencia C-154 de 19 de marzo de 1997⁶, 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.

⁶ Corte Constitucional, sentencia de 19 de marzo de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.



Ahora bien, el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968⁷, «Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil [...]», 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 contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra son meros auxiliares de la Administración Pública y no se consideran comprendidos en el servicio civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes.

Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.

La parte subrayada de la precitada disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en sentencia C-614 de 2009, al señalar la permanencia, entre otros criterios, como un elemento más que indica la existencia de una relación laboral. Frente al tema, 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.

⁷ Modificado por el Decreto 3074 del mismo año.



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

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 laborales⁸.

De igual manera, en reciente decisión la subsección B de esta sección segunda⁹ recordó que (i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral; y (iii) por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión, elementos de juicio que enmarcan el análisis del tema y que se tendrán en cuenta para decidir el asunto *sub examine*.

⁸ En similares términos, se pronunció el Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, en sentencia de 27 de enero de 2011, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01(0202-10).

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia de 4 de febrero de 2016, expediente: 81001-23-33-000-2012-00020-01 (0316-2014), actora: Magda Viviana Garrido Pinzón, demandado: Unidad Administrativa Especial de Arauca.



3.5 Caso concreto. A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

a) Escrito del actor de 11 de marzo de 2013 dirigido al gerente de la ESE CAMU Tomás Cipriano Diz de San Antero, en el que solicita el reconocimiento y pago de prestaciones sociales por haber laborado como **«CAJERO FACTURADOR»** durante el período del 1º. de febrero de 2007 al 31 marzo de 2012 y el pago de los salarios correspondientes a los meses de octubre a diciembre de 2010 (ff. 15 y 16).

b) Oficio de 19 de marzo de 2013, por medio del cual la ESE demandada atendió de manera negativa la solicitud de reconocimiento y pago prestaciones sociales a favor del señor Sandro Luis Ladeuth Manríquez por su prestación de servicios como **«CAJERO FACTURADOR»**, al no existir vínculo legal ni contractual con la entidad durante el lapso del 1.º de febrero de 2007 al 31 de diciembre de 2011 y en atención a que en los meses de enero a marzo de 2012 el nexo con él se derivaba de contratos de prestación de servicios no generadores de relación laboral (f. 18).

c) Órdenes de prestación de servicios, celebrados por el actor con la Cooperativa Multiactiva de la Salud de Córdoba **«COOSALUD LTDA»** en los años 2010 y 2011, que dan cuenta de que aquel se comprometió con esta a prestar sus servicios como **«[...] «CAJERO FACTURADOR» y «JEFE DE FACTURACIÓN»**, conforme se indica en el siguiente cuadro:

Fecha	Valor	Período	Desde	Hasta	Folios
1/10/2010 (cajero facturador)	\$749.387	1 mes	1/10/2010	31/10/2010	41
1/11/2010 (cajero facturador)	\$749.387	1 mes	1/11/2010	30/11/2010	35
1/12/2010 (cajero facturador)	\$749.387	1 mes	1/12/2010	31/12/2010	36
1/1/2011 (cajero facturador)	\$749.387	1 mes	1/1/2011	31/1/2011	22
1/5/2011 (jefe de facturación)	\$749.387	2 meses	1/5/2011	30/6/2011	24
5/7/2011 (jefe de facturación)	\$749.387	1 mes	1/7/2011	31/7/2011	25



d) Copia de los contratos individuales de trabajo inferior a un año suscritos entre el reclamante y (i) la fundación para el trabajo, la vida, la salud y el ambiente sano «*FUNTRAVISA*»; (ii) la fundación para el desarrollo, gestión, educación, salud y bienestar comunitario «*FUNDEBIENSA*»; (iii) Cooperativa Multiactiva de Salud de Córdoba «*COOSALUD LTDA*»; y (iv) Copsalusinú SAS, en los cuales se desempeñó como digitador, cajero facturador y jefe de facturación, durante los años 2007 a 2011¹⁰

e) Contrato de prestación de servicios 261 suscrito por el demandante con la entidad accionada a partir del 1.º de marzo de 2012, para desarrollar la labor de «*JEFE DE FACTURACIÓN*» por un mes (ff. 19 y 20).

f) Certificación de la asesora administrativa de la ESE accionada, según la cual el accionante «[...] *prestó sus servicios [...] como Auxiliar de Facturación mediante contrato de prestación de servicios N° 059 de enero 2 hasta enero 31 de 2012, contrato de prestación de servicios N° 155 de febrero 1º a febrero 29 de 2012 y contrato de prestación de servicios N° 261 de marzo 1º a marzo 31 de 2012*» (f. 21).

g) Acuerdo 34 de 9 de septiembre de 1998 del concejo de San Antero, «[...] *Por medio del cual se conceden facultades al Alcalde Municipal de San Antero, para implementar el proceso de descentralización de la salud*» (ff. 55 a 57).

h) Decreto 132 de 7 de octubre de 1998 del alcalde de San Antero, «[...] *Por medio del cual se crea el CAMU del Municipio de San Antero, y se transforma como una Empresa Social del Estado del orden Municipal*», en cuyo artículo 5.º (letra a) se observa que dentro de sus objetos esta «*prestar los servicios de salud [...]*»¹¹.

i) Relación de pagos realizados por Coosalud Ltda. por concepto de «*PRIMAS 2011*» (ff. 129 y 130).

j) Formulario de liquidación de contrato individual de trabajo a término fijo suscrito entre la Cooperativa Multiactiva de la Salud de Córdoba y el señor Sandro Luis Ladeuth Manríquez en el cargo de jefe de facturación por el lapso del 1.º de noviembre de 2009 al 31 de julio de 2011 (ff. 131, 132, 181, 223, 363 a 367).

¹⁰ Ff. 23, 26, 27, 31, 37, 41 a 46, 48 a 50, 52 a 54, 139, 142 a 145, 150, 151, 153, 155, 158, 159, 163, 230, 231, 236 a 239, 244 a 246, 333 a 335, 339 y 340, 343, 345 y 346.

¹¹ Ff. 58 a 69.



- k) Documento de liquidación de contrato individual de trabajo a término fijo suscrito entre la cooperativa Copsalusinú SAS y el actor en el cargo de jefe de facturación durante el período comprendido entre el 1.º de agosto y el 31 de diciembre de 2011 (ff. 225 a 229, 322, 323, 368 a 370).
- l) Copia de planilla de novedades de afiliación en salud de «*SALUDCOOP E.P.S.*», en la cual se observa como empleador a «*COOSALUD LTDA*» y cotizante el actor, de 1.º de noviembre de 2009 (f. 136).
- m) Cuadros de (i) autoliquidación de aportes en salud a «*SALUDCOOP E.P.S.*», por la Cooperativa de los Trabajadores de la Salud de Sinú SAS al demandante, durante los meses de diciembre de 2009 y marzo, mayo, junio, julio y agosto de 2010, y (ii) nómina de sueldo de diciembre de 2011 (ff. 166, 168, 170, 175, 176, 178, 180, 187, 189, 193, 194, 196 y 197).
- n) Acuerdo 8 de 20 de febrero de 2012 del concejo de San Antero, «*[...] Por medio del cual se deroga el acuerdo No 043 de septiembre 07 de 2.005 y se cambia el nombre a la E.S.E. CAMU TOMAS [sic] CIPRIANO DIZ DE SAN ANTERO y se le da otro nombre E.S.E. CAMU IRIS LOPEZ [sic] DURAN [sic]*» (ff. 278 y 278 vuelto).
- o) Manual específico de funciones y de competencias laborales de la Cooperativa Multiactiva de la Salud de Córdoba (Coosalud Ltda) [ff. 295 a 300 y 371 a 377].
- p) Contrato 40 de 8 de octubre de 2010, por medio del cual la ESE CAMU de San Antero y Coosalud Ltda. firmaron contrato de asociación «*[...] PARA LA TERCERIZACION [sic] DE LOS PROCESOS: [...] Servicio De Facturación y Elaboración De Cuentas*» por un mes (ff. 467 a 469).
- q) Contratos 59 de diciembre de 2010 y 44 de 1.º de agosto de 2011 de cooperación y asociación celebrados entre la ESE CAMU de San Antero y las cooperativas Coosalud Ltda. y Copsalusinú SAS y «*[...] PARA LA TERCERIZACION [sic] DE LOS PROCESOS: [...] Servicio De Facturación y Elaboración De Cuentas*» del 1.º al 31 de diciembre de 2010 y desde el 1.º de agosto hasta el 31 de diciembre de 2011 (ff. 409 a 414 y 456).
- r) Contrato 55 de noviembre de 2010 de cooperación y asociación suscrito entre la ESE CAMU de San Antero y la Cooperativa Multiactiva de la Salud de Córdoba «*PARA LA TERCERIZACION [sic] DE LOS PROCESOS: [...]*



Servicio De Facturación y Elaboración De Cuentas» por un mes (ff. 441 a 445).

s) Acuerdo 15 de 9 de septiembre de 2009, «[...] *Por medio del cual se Modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleados de Planta de Personal de la E.S.E. CAMU TOMAS [sic] CIPRIANO DIZ DE SAN ANTERO*» (ff. 484 a 532).

t) En audiencia de pruebas celebrada el 25 de julio de 2014, se recaudaron las declaraciones de los siguientes testigos por la parte demandante ¹², de los cuales se destaca:

- Milagro Fernanda Murillo Guardo¹³. Declaró conocer en el 2006 al reclamante por haber sido compañeros de trabajo en la ESE CAMU Tomás Cipriano Diz de San Antero y haber laborado «*con las empresas Copsalusinú, Coopsalud y Funtravisa*».

Afirmó que el señor Sandro Luis Ladeuth Manríquez se desempeñó como facturador «*desde el 1.º de mayo de 2009 hasta el 30 de marzo de 2012*» y era quien «*facturaba historias, sacaba citas médicas, facturaba todos los procedimientos relacionados a los desempeñados en la ESE CAMU IRIS LÓPEZ [...]*».

Que el horario era «*de 7 de la mañana a 12 del día [...] y de 2 de la tarde a 5 de la tarde [...]*» y los sábados, domingos y lunes festivos «*tenía [...] horas nocturnas*».

En cuanto a si le impartían mandatos y quién lo hacía, dijo «*Sí, [...] las órdenes eran verbalmente y tenía una coordinadora que le vigilaba su horario de trabajo que era Yamina Manotas [...], un coordinador médico que era Toni Pacheco y la gerente de la ESE CAMU [...]*».

Dice que el horario se controlaba «*[...] inicialmente con un libro de firmas y luego una huella digital*».

En relación con la forma de vinculación manifestó que fue por contratos, de manera sucesiva y que «*a medida que iba pasando el tiempo se iban renovando [...], que unos llegaban a tres meses, otros*

¹² Ff. 316 a 320 y medio magnético en el folio 324.

¹³ Ff. 317 y medio magnético minutos 11:47 a 31:33



a término fijo [...] con las cooperativas Funtravisa, Coosalud y Copsalusinú».

Afirmó que la remuneración del accionante era cancelada por «Copsalusinú y Coosalud Ltda» y que esta última le adeuda «los meses de octubre, noviembre y diciembre».

Aseveró que demandó para reclamar prestaciones sociales en semejantes condiciones del actor, y que terminó por conciliación.

- Glenys Ricardo Ricardo¹⁴. Señala que estuvo vinculada como «admissionista» por intermedio de cooperativas para prestar sus servicios desde enero de 2009 en la ESE CAMU Tomás Cipriano Diz de San Antero, donde conoció al actor, ya que él se desempeñó como facturador.

Aduce que el accionante «empezó a laborar desde el 1.º de febrero de 2007 [...] con una cooperativa, posteriormente trabajó con Coosalud en el inicio del 2009 cuando yo empecé a laborar ahí, trabajó con Copsalusinú otra cooperativa y últimamente con el CAMU Tomás Cipriano».

En cuanto a las actividades indica que la labor de facturador que realizaba el señor Sandro Luis Ladeuth Manríquez consistía en que «cuando llegaban los pacientes se tomaba la cédula, se verifica en un sistema a qué EPS pertenecían para brindarle los servicios, si tenía carné contributivo se llamaba a [...] pedir códigos, facturaba cuentas; los médicos de urgencia le pasaban todo lo que se le hacía al paciente que llegaba enfermo y él lo ingresaba en un sistema [...]».

Señaló que en la planta de la ESE no existe el cargo de facturador.

Que el jefe inmediato era «primeramente la coordinadora Yamina Manotas [...] y posteriormente el médico de urgencias y la gerente [...]».

Narra que «hacían unos cuadros porque eran varios cajeros y ahí ponían [...] quienes debían trabajar» y que las órdenes se daban «[...] en forma verbal o por escrito».

¹⁴ Minuto 33:55 a 50:005



Afirma que al demandante Coosalud «[...] *le quedó debiendo tres meses de octubre a diciembre de 2010*» y que dicha circunstancia le consta «*porque en ese tiempo trabajaba [...] como almacenista de ese lugar*» y no le cancelaron dos meses, por lo que presentó demanda para reclamar dicho pago.

En relación con el horario arguye que era «*de 7 a 12 y de 2 pm a 5 pm*», incluidos «*los sábados, domingos y feriados*».

Refiere que el actor laboró en forma continua desde el 2007 hasta el 2012 por contrato indefinido inferior a un año «*y se lo prorrogaban una vez se vencía*».

- Marelis Garcés Rivera¹⁵. Informa que estuvo vinculada con la ESE CAMU Isis López Durán, como auxiliar de servicios generales, y por ello conoció al accionante quien se desempeñó como facturador y cajero, vinculado por Coosalud, Copsalusinú y la ESE CAMU mediante contrato a término fijo desde «*el 1.º de enero de 2007 a 2012*».

Que cumplía horario «*de 8 a 12 y 2 a 5*» y recibió órdenes «*por medio de oficios [...] de la coordinadora Yamina Manotas y el coordinador médico*».

A la pregunta «*si las labores que desempeñó el señor Sandro Ladeuth Manríquez fueron de manera continua o hubo interrupciones durante el tiempo que él estuvo vinculado?*», la testigo guardó silencio.

Indicó que presentó demanda por hechos similares a los planteados por el accionante.

- Liliana Cecilia Romero Rubio¹⁶, representante legal de las cooperativas Cosalusinú SAS y Coosalud Ltda. precisó que esta última celebró contrato de prestación de servicios «*de suministro de personal*» con la ESE de San Antero desde 1º de marzo de 2009 hasta el 31 de julio de 2011.

¹⁵ Minuto 52:13 a 1:06:27

¹⁶ Minutos 1:08:58 a 1:35:02.



Dio a conocer que solamente administraban la nómina de la ESE CAMU y que el personal vinculado era el *«que venía directamente trabajando con el CAMU»*.

Que el demandante estuvo vinculado desde el 1º de noviembre e *«inicialmente tuvo el cargo de facturador y en una época estuvo de jefe de facturación»* y las labores que cumplía eran de acuerdo con las establecidas en el manual de funciones para el cargo.

No tiene presente si la relación contractual con el reclamante tuvo interrupciones.

Afirmó que se exigía el cumplimiento del horario a través de las coordinadoras *«Yamina Manotas y [...] Yuli Correa»*, quienes eran contratadas por la cooperativa y se encargaban de hacer los llamados de atención.

Refirió que Coosalud le cancelaba el valor de 748.384 a la cuenta de ahorros del reclamante, pero nunca se hacía puntual, porque el CAMU demoraba el pago a la cooperativa.

De las pruebas anteriormente enunciadas, estima la Sala que el demandante suscribió contratos individuales de trabajo inferior a un año para prestar sus servicios personales a la ESE CAMU de San Antero, en los períodos y cargos que se detallan a continuación:

- *«FUNDACIÓN PARA EL TRABAJO, LA VIDA, LA SALUD Y EL AMBIENTE SANO “FUNTRAVISA”»* (i) del 1.º al 30 de noviembre de 2007 y (ii) del 2 al 31 de enero de 2008 (cajero facturador).
- *«FUNDACION [sic] PARA EL DESARROLLO, GESTION [sic], EDUCACION [sic], SALUD Y BIENESTAR COMUNITARIO “FUNDEBIENSA”»* del 1.º de enero al 28 de febrero de 2009 (digitador).
- Cooperativa Multiactiva de la Salud de Córdoba *«COOSALUD LTDA»* (i) del 1.º de enero al 28 de febrero de 2010, y del 1.º de abril al 31 de julio siguiente (cajero facturador); y (ii) del 1.º de febrero al 1.º de mayo de 2011 (jefe facturador).



- «COPSALUSINÚ S.A.S.» del 31 de agosto al 31 de diciembre de 2011 (jefe de facturación).

Asimismo, el actor allegó contrato y órdenes de prestación de servicios celebrados durante los años 2010, 2011 y 2012, así:

Desde/Hasta	Labor	Entidad a la cual aparece vinculado
Del 1.º de octubre de 2010 al 31 de enero de 2011	Cajero facturador	«COOSALUD LTDA»
Del 1.º de mayo al 31 de julio de 2011	Jefe de facturación	«COOSALUD LTDA»
Del 1º al 31 de marzo de 2012	Jefe de facturación	ESE CAMU Tomás Cipriano Diz

Aunado a lo anterior, se observa certificación de la asesora administrativa de la ESE CAMU Tomás Cipriano Diz de San Antero, que señala que el reclamante «*prestó sus servicios [...] como Auxiliar de Facturación mediante contrato de prestación de servicios N° 059 de enero 2 hasta enero 31 de 2012, contrato de prestación de servicios N° 155 de febrero 1º a febrero 29 de 2012 y contrato de prestación de servicios N° 261 de marzo 1º A MARZO 31 DE 2012*», de los cuales fue aportado el último.

Se destaca que el demandante pretende demostrar que la naturaleza de su relación contractual con las empresas «COOSALUD LTDA» y «COPSALUSINÚ S.A.S.», de las cuales presuntamente fue cooperado o asociado, no se fundó en una vinculación de carácter cooperativa, sino que dicho ligamen fue utilizado para encubrir un nexo de carácter laboral con la ESE CAMU Iris López Durán, por haber prestado a favor de esta sus servicios como cajero facturador desde el 1.º de febrero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2011 y, en consecuencia, solicita el reconocimiento y pago de prestaciones sociales derivadas de tales contratos.

Precisa la Sala que no obran en el expediente los convenios de asociación entre el demandante y las cooperativas de trabajo «COOSALUD LTDA» y «COPSALUSINÚ S.A.S.» que acrediten su condición de trabajador cooperado, pues solo se allegaron **contratos individuales de trabajo** en los que se denominó «*trabajador*» al demandante y actuaron como «*empleador*» las dos empresas mencionadas, en los que se advierte que fue contratado «*para desempeñar los oficios de JEFE DE FACTURACIÓN*» y «*CAJERO FACTURADOR [...] en la E.S.E. CAMU TOMAS [sic] CIPRIANO DIZ DE*



SAN ANTERO departamento de Córdoba», en los meses de enero, febrero, abril, mayo a julio de 2010, febrero, marzo a mayo y agosto a diciembre de 2011.

Por otra parte, se demostró que la ESE CAMU de San Antero suscribió (i) **contratos de asociación y cooperación** para la tercerización de los procesos de *«facturación y elaboración de cuenta»* con *«COOSALUD LTDA»* en los lapsos del 1.º de octubre al 31 de diciembre de 2010 y posteriormente con *«COPSALUSINÚ S.A.S.»* del 1.º de agosto al 31 de diciembre de 2011; (ii) **órdenes de prestación de servicios con «COOSALUD LTDA»** entre el 1.º de octubre de 2010 y el 31 de enero de 2011 y desde el 1.º de mayo hasta el 31 de julio del mismo año para desarrollar la labor de cajero facturador y jefe de facturación, en su orden, con una asignación en todos los períodos de \$749.387; y (iii) **contrato de prestación de servicio 261 con el reclamante** cuyo el objeto fue prestar sus servicios como *«JEFE DE FACTURACION [sic] EN EL AREA [sic] DE FACTURACION [sic] DEL (SIAU) [...]»* del 1.º al 31 de marzo de 2011.

En el caso concreto se evidencia que la ESE Isis López Durán suscribió (i) contratos de cooperación con *«COOSALUD LTDA»* en los meses de octubre a diciembre de 2010 y el reclamante fue vinculado por esta a través de contratos individuales de trabajo durante enero, febrero, abril, mayo a julio de 2010, es decir, en ausencia de un convenio de cooperación, por lo que no se demostró un nexo contractual de la entidad demandada con la aludida cooperativa, del cual se pueda colegir la posible configuración de la relación de trabajo encubierta a través de una eventual intermediación laboral; (ii) contratos de cooperación con *«COPSALUSINÚ S.A.S.»* desde agosto hasta diciembre de 2011, que vinculó al actor por el mismo lapso bajo la modalidad de contratos individuales de trabajo para la prestación del servicio de facturación en la empresa social del Estado; y (iii) órdenes de prestación de servicios desde el 1.º de octubre de 2010 hasta el 31 de enero de 2011 y del 1.º de mayo al 31 de julio del mismo año como cajero facturador y jefe de facturación, respectivamente. No obstante, por sí solos no permiten determinar con certeza que tales servicios fueron prestados a favor de la ESE de San Antero y, por ende, tampoco se puede verificar si existió una relación laboral con el accionante, por lo cual se recuerda que, conforme al artículo 177 del Código de Procedimiento Civil (CPC), hoy 167 del Código General del Proceso (CGP), le incumbe la carga de la prueba a la demandante.

Si bien fueron atendidos en audiencia de pruebas los testimonios de los



señores Milagro Murillo Guardo, Glenis Ricardo Ricardo y Marelis Garcés Rivera, quienes han presentado demandas con base en hechos y pretensiones similares a las planteadas por el actor, de conformidad con el artículo 211 del Código General del Proceso (CGP) les corresponde a las autoridades judiciales valorar las narraciones de aquellas personas cuya credibilidad e imparcialidad se encuentren afectadas, «[...] *de acuerdo a las circunstancias de cada caso*», sin que implique esto restricción alguna para atribuir mérito a lo dicho por ellas, sino que comporta un mandato de especial rigor al estudiarlas, siempre en contexto con las demás probanzas del expediente, de allí que más que los fundamentos para aceptar o rechazar tales testimonios, lo que resulta relevante es determinar su alcance en concordancia con los demás medios de convicción y las aristas del caso.

Entonces, se advierte que las declarantes coinciden en afirmar que el accionante trabajó en forma continua como facturador en la ESE CAMU de San Antero, recibía órdenes de la coordinadora, el médico de urgencias y la gerente y cumplía horario de 7 a 12 a. m. y de 2 a 5 p. m., pero no especificaron en qué consistió tales órdenes por ellos impartidas o que los llamados de atención puedan determinar una sumisión a estos funcionarios.

Aunado a lo anterior, estos testimonios no tienen respaldo documental, pues se reitera que si bien fueron aportados los contratos que celebró el actor con las pluricitadas cooperativas, en conjunto carecen de la entidad suficiente para deducir que el demandante prestó la labor en la ESE CAMU de San Antero.

No es inadvertido para la Corporación que se evidencia en el expediente pagos de prestaciones sociales y afiliaciones a salud efectuadas por las cooperativas «COPSALUSINÚ S.A.S.» y «COOSALUD LTDA», pero ello no logra demostrar la existencia de una relación laboral entre el reclamante con la ESE CAMU de San Antero, ni mucho menos el tipo de vinculación (si se efectuó), y la simple afirmación de las testigos sobre la existencia del vínculo contractual para dichos períodos, al indicar que el señor Sandro Luis Ladeuth Manríquez trabajó en la ESE CAMU Iris López Durán, no tienen, incluso en conjunto, la vocación de dar cuenta de tal situación, que podría haberse evidenciado con acreditar memorandos, cronograma de turnos, actas de entrega de las cuentas médicas que liquidaba y en general de las actividades que realizaba al cumplir su labor en el área de facturación de la empresa social del Estado.



Así las cosas, de la prueba documental y testimonial antes reseñada, considera la Sala que no se puede comprobar que el accionante haya sido vinculado con la ESE CAMU para prestar el servicio de facturación, menos aún puede determinarse si bajo la modalidad de los contratos de cooperación se efectuó, ni tampoco se cuenta con otros medios de convicción idóneos y suficientes para probar tal situación, razón por la cual se confirmará la decisión del *a quo* que negó las pretensiones de la demanda.

Por otra parte, la solicitud del actor acerca del reconocimiento y pago de los salarios de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2010 que señala no fueron pagados, se niega porque la relación laboral en virtud de los contratos que se demostró en el caso concreto se dio con la cooperativa «COOSALUD LTDA», y, como ya se indicó, no se demostró la existencia de una relación jurídica entre el demandante y la ESE CAMU.

Por lo tanto, en el *sub lite*, no se demostró con certeza que a través de las cooperativas «COPSALUSINÚ S.A.S.» y «COOSALUD LTDA», se encubrió el desarrollo de relaciones de labor dependiente, pues, se reitera, no se probó si el actor prestó sus servicios en la ESE CAMU de San Antero con el fin de atender funciones propias de un tercero beneficiario bajo los tres elementos del contrato de trabajo, cuales son la: (i) prestación de un trabajo o una labor en forma personal, (ii) subordinación y (iii) contraprestación por la función desarrollada.

En lo atañadero a los contratos de prestación de servicios, solo se aportó la copia del convenio 261 de 1.º de marzo de 2012, celebrado entre la ESE CAMU y el accionante «para prestar los servicios como jefe de facturación», se destaca que únicamente perduró por el lapso que se pactó para su ejecución, es decir, entre el 1.º y el 31 de marzo del mismo año; 1 mes que denota el carácter transitorio de su labor; además, no se demostró que al accionante se le haya exigido el cumplimiento de órdenes o que su labor estuvo enmarcada por la dependencia en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, ni mucho menos que perduraron estas circunstancias mientras el ligamen contractual con la ESE CAMU de San Antero estuvo vigente, por lo que no se halla demostrado el elemento subordinación.

Por otro lado, en lo concerniente a los otros contratos de prestación de servicios, si bien la parte actora pretende con la certificación de la asesora administrativa de la empresa social del Estado probar su existencia entre las mismas partes e igual objeto contractual del 1.º de enero al 28 febrero de



2012, ante la ausencia aquellos no es posible constatarse bajo qué circunstancias se celebraron, por lo que también impide corroborar la subordinación alegada por el actor.

Cabe anotar que esta subsección¹⁷ se ha pronunciado acerca de la demostración de los elementos de una relación laboral, así:

Para efectos de desmostar la relación laboral entre las partes, se requiere que la parte demandante pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido **personal** y que por dicha labor haya recibido una **remuneración** o pago, y además, debe probar que en relación con el empleador exista **subordinación** o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.

Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte demandante 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 jurisprudencia¹⁸ para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

Por último, se tiene que en el escrito de apelación el actor solicita la revocación del fallo de primera instancia en su integridad, lo cual incluye la condena en costas impuesta; al respecto la Sala estima que el *a quo* aplicó de manera restrictiva lo dispuesto en el artículo 188¹⁹ del CPACA, a la parte vencida, pues no estudió aspectos como la temeridad o mala fe en la que esta pudo incurrir, sino que adoptó esa decisión con el único fundamento de que la norma en mención preceptuaba la imposición de tal condena.

En este sentido, se pronunció esta Corporación en sentencia de 1.º de diciembre de 2016²⁰ así:

En ese orden, la referida norma especial que regula la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo dispone:

¹⁷ Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, expediente 81001-23-33-000-2013-00072-01 (3419-14), sentencia de 16 de marzo de 2017, C. P. César Palomino Cortés.

¹⁸ «Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P. Tarsicio Cáceres Toro».

¹⁹ «Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».

²⁰ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, actor: Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).



Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse». Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).

Por lo tanto, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, ya que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que los resultados del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, actuación que, se reitera, no desplegó el *a quo*, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte demandante, no se impondrá condena en costas.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, se confirmará parcialmente la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda, y se revocará la



condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

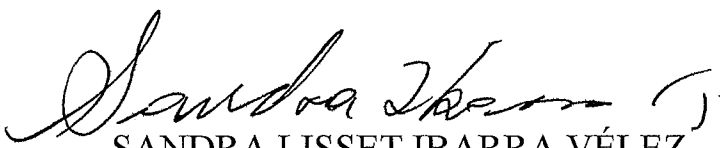
1. Confírmase parcialmente la sentencia proferida el 26 de febrero de 2015 por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que negó las pretensiones de la demanda incoada por el señor Sandro Luis Ladeuth Manríquez contra la ESE CAMU Iris López Durán de San Antero, conforme a lo expuesto en la parte motiva.
2. Revócase el ordinal segundo de la parte decisoria de la providencia apelada, que condenó en costas, que incluyen las agencias en derecho, a la parte demandante, de acuerdo con la motivación de este fallo.
3. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

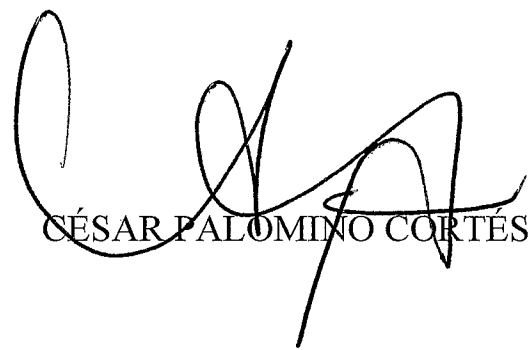
Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de la fecha.



CARMELO PERDOMO CUÉTER



SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ



CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Angelica