

OJ - 00803 - 22

Bogotá, D.C., 25 de julio del 2022

PARA: JOSE IGNACIO PALACIOS OSMA

Director Bienestar Institucional

DE: JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Concepto jurídico sobre horarios en contratos de prestación de servicios en el área de salud

Referencia: Oficio DBI-0169-2022

Respetado Director, cordial saludo.

En atención al Oficio citado en el asunto, allegado a la suscrita Oficina Asesora Jurídica mediante correo electrónico de 14 de junio de 2022, respetuosamente se remite el concepto solicitado.

I. Problema jurídico

Con base en la consulta que fue efectuada por el Centro de Bienestar Institucional, el problema jurídico corresponde a:

¿Es procedente establecer y hacer seguimiento al cumplimiento de horario respecto al personal vinculado mediante contratos de prestación de servicios en salud? ¿Esa situación daría lugar a una relación laboral?

II. Consideraciones

El problema jurídico planteado implica una consideración de dos ejes temáticos principales. En primer lugar, la naturaleza jurídica del contrato de prestación de servicios en el escenario de la contratación pública. En segundo lugar, la procedencia de horario en el caso específico de la contratación de prestación de servicios médicos. Con base en la exposición de los dos acápites anteriores, se aborda el análisis del problema jurídico y se procede a su respuesta.

1. Características del contrato de prestación de servicios

1.1. El contrato de prestación de servicios se encuentra regulado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, norma que los define como aquellos celebrados por las entidades estatales para el desarrollo de actividades relacionadas con el funcionamiento de la entidad e impone como condición que, tratándose de personas naturales, solo pueden celebrarse cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta, o se requiera de conocimientos especializados¹.

jurídica@udistrital.edu.co

¹ Ley 80 de 1993. Art. 32. Núm. 3 Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades <u>no puedan realizarse con personal de planta</u> o requieran conocimientos especializados.



- **1.2.** El Consejo de Estado² ha precisado que el contrato de prestación de servicios es una forma excepcional de vinculación de una persona natural en la cual debe estar presente la autonomía e independencia del contratista.
- 1.3. Por tanto, un aspecto de relevancia sustancial en la distinción de un contrato de prestación de servicios es que, a diferencia de un contrato laboral, su objeto y sus tareas no pueden tener una vocación de permanencia³. Coincidiendo con lo anterior, la Corte Constitucional⁴ ha referido que el contrato de prestación de servicios es de tipo excepcional, razón por la cual no puede desnaturalizarse mediante una contratación que en la práctica resulta indeterminada en el tiempo. Así lo enfatizó el Consejo de Estado: "Solo puede celebrarse por un «término estrictamente indispensable» y para desarrollar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de ésta."⁵
- 1.4. La conjunción de los anteriores aspectos traza una frontera determinante y es que, en ocasiones, dada la especialidad del objeto de la prestación de servicios, éste se diferencia del objeto misional de la entidad pública contratante⁶. Naturalmente, ello no llega al extremo que no exista relación, simplemente se trata de que, dada esa especialidad, sí puede establecerse cierta diferencia entre el objeto de la prestación y los fines misionales de la entidad.
- 1.5. Es en ese escenario donde la diferencia entre los servicios contratados con la persona natural y el objeto misional de la entidad, da lugar a que las funciones desempeñadas por el contratista no son, ni puedan ser las mismas que cumple el personal de planta, se reitera, a consecuencia de esa especialidad particular que allí tendría el contrato de prestación de servicios frente a las actividades encomendadas.
- 1.6. Expuesto lo anterior, se tiene que, tanto el Consejo de Estado⁷, como la Corte Constitucional⁸, han hecho especial énfasis en que el principal elemento que distingue al contrato de prestación de servicios del contrato laboral es la subordinación o la dependencia respecto a la ejecución de la labor contratada. En línea de ese elemento, la fijación de un horario eventualmente puede ser un signo indicativo de la configuración de una relación laboral, más no siempre ocurre así, pues también ha destacado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, en múltiples sentencias⁹, que la existencia de un horario o de una jornada puede ser

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 05001 23 33 000 2012 00418 02 (0248-2017). Sentencia de 10 de febrero de 2022. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas.

² Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Rad. 66001-23-33-000-2017-00317-01(2118-20). Sentencia de 25 de noviembre de 2021. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009

⁴ Ibid.

⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 19001-23-33-0002016-00182-01 (3990-2018). Sentencia de 9 de junio de 2022 C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

⁶ 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).

⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Rad. 66001-23-33-000-2017-00317-01(2118-20). Sentencia de 25 de noviembre de 2021. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 19001-23-33-0002016-00182-01 (3990-2018). Sentencia de 9 de junio de 2022. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas.

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Rad. 50001-23-33-000-2014-0089-01. Sentencia de 9 de junio de 2022. C.P. César Palomino Cortés. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 27001-23-33-000-2017-00037-01 (3671-2019). Sentencia de 2 de junio de 2022. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 25000-23-42-000-2013-05488 01 (2381-2018). Sentencia de 28 de abril de 2022. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.



indispensable para que el objeto contractual pueda ser cumplido y ejecutado eficientemente. En ese supuesto, la existencia de un horario no desnaturaliza al contrato de prestación de servicios, pues precisamente se requiere de una jornada para que la actividad encomendada pueda materializarse.

- 1.7. Con base en lo anterior, el Consejo de Estado ha resaltado en la precitada jurisprudencia que en los contratos de prestación de servicios se encuentra implícito el principio de coordinación, en virtud del cual, es lógico que exista una sincronización entre las actividades que ejerce el contratista y las directrices que imparte la entidad contratante, pues de lo contrario, muy difícilmente, se lograría una adecuada ejecución. En ese orden, y conforme con lo señalado en precedencia, es plausible concluir que por la concertación de unas reglas y directrices para la prestación de los servicios no se sigue necesariamente que la relación contractual se desnaturalice y que se convierta en una regida por el derecho del trabajo. La entidad contratante tiene válidamente la potestad de ejercer control, seguimiento y vigilancia al contrato suscrito, claro está, sin que ello permita desbordar el aludido principio de coordinación contractual.
- 1.8. Igualmente se debe indicar que, el principio de coordinación tiene una diferencia radical respecto a la subordinación laboral, pues en esta última, a diferencia de lo que ocurre en un contrato de prestación de servicios, el empleador cuenta con una potestad permanente, en virtud de la cual, puede imponer en cualquier momento condiciones de tiempo, modo y cantidad de labores al trabajador, así como también puede imponerle reglamentos y poder disciplinario 10.
- 1.9. Lo anterior permite arribar a una importante conclusión y es que, habida cuenta que en la contratación de prestación de servicios la entidad pública no cuenta con poder disciplinario, dada la autonomía e independencia del contratista, y así mismo, que en la contratación de prestación de servicios la existencia de un horario o de una jornada puede resultar indispensable para la ejecución del objeto contratado; se tiene que, el control, seguimiento y vigilancia que puede ejercer la contratante no tiene a ese horario o a esa jornada como un fin en sí mismo considerado. Es decir, mientras en una relación laboral basta que el trabajador falte a su jornada, o la incumpla, independientemente de cualquier otro incumplimiento que con esa ausencia haya generado, en el caso del contratista de prestación de servicios no es en sentido estricto la falta a la jornada lo que se reprocha, sino que debido a esa desatención se ha dejado de ejecutar oportunamente el objeto contratado. No sobra recordar que la debida oportunidad es un elemento sustancial e indispensable para una adecuada ejecución contractual.
- 1.10. Sobre el particular, nótese que expresamente la Ley 80 de 1993, en el numeral 1 de su artículo 4, ordena a la entidad pública exigir al contratista la ejecución oportuna del objeto contratado:

"ARTÍCULO 4. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante."

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. . Rad. 52001-23-33-000-2013-00103-01(1296-14). Sentencia de 18 de noviembre de 2021. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas.

Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Rad. 05001233300020130081301 (3867-14). Sentencia del 31 de mayo de 2016. C.P. Sandra Lisset Ibarra

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 68001-23-33-000-2014-00624-01(2448-16). Sentencia del 11 de noviembre de 2021. C.P. William Hernández Gómez.



- 1.11. Igualmente, nótese que el mismo Estatuto predica de los contratistas un deber de colaboración, el cual recae frente al cumplimiento del objeto contractual, así como de las directrices que emita la entidad pública:
 - "ARTÍCULO 5. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo $\underline{3}$. de esta ley, los contratistas:
 - 2. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamientos que pudieran presentarse."
- 1.12. En mérito de lo expuesto en precedencia, es claro que, si el objeto contratado mediante prestación de servicios satisface las exigencias del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el hecho que se requiera para su eficiente ejecución la existencia de un horario o de una jornada, no cambia su connotación jurídica, y por lo mismo, no se convierte en un contrato laboral. Ese aspecto puntual se profundiza en el siguiente eje temático.
- 2. La existencia de horario para la ejecución de un contrato de prestación de servicios médicos
- Es importante destacar que el pasado 2 de junio de 2022, la Sección Segunda del Consejo de Estado¹¹ analizó 2.1. el caso de una contratación de prestación de servicios mediante la cual se le vinculó al demandante como médico general en un hospital público.
- 2.2. Dentro de los hechos del proceso contencioso, se tiene acreditado que el actor prestó sus servicios como médico general a favor del hospital cumpliendo con un horario o jornada.
- En ese caso, el Consejo de Estado consideró que el hecho que el accionante haya prestado sus servicios 2.3. profesionales con cumplimiento de un horario o programación de actividades no resultaba suficiente para afirmar que existió el elemento de la subordinación. Haciendo cita de la jurisprudencia expedida por la Corporación, recordó que el cumplimiento de un horario no constituye per se una subordinación pues: entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación de actividades12 que dé lugar al desarrollo eficiente de la actividad encomendada¹³ mediante elementos como:
 - a) un horario:
 - b) el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus contratantes; y
 - c) tener que reportar informes sobre sus resultados. 14
- 2.4. De ese modo, y en virtud de las consideraciones previas, el Consejo de Estado concluyó que, el hecho que el médico general haya desarrollado sus funciones dentro de una programación de actividades resuelta por

¹¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 27001-23-33-000-2017-00037-01 (3671-2019). Sentencia de 2 de junio de 2022. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

¹² Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Rad. 05001233300020130081301 (3867-14). Sentencia del 31 de mayo de 2016. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹³ Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección A. 25000-23-42-000-2013-05488 01 (2381-2018). Sentencia de 28 de abril de 2022. C.P. Gabriel Valbuena

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 27001-23-33-000-2017-00037-01 (3671-2019). Sentencia de 2 de junio de 2022. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.



la entidad, no comporta el elemento de subordinación, pues tal horario y tal programación resultaban necesarios para desplegar las actividades contratadas. Así lo expresó el alto tribunal:

"En ese sentido, se encuentra demostrado en el plenario que el actor desarrolló sus funciones en atención a la programación de actividades, circunstancia que como bien se puede evidenciar, no comporta el elemento de subordinación y resulta válida para desplegar las actividades encomendadas"15

Y agregó:

"En esa medida la Sala no avizora la falta de autonomía, pues se itera que el cumplimiento de un horario puede ser válido para el desarrollo de las actividades asignadas (...)"

Además del caso anterior, también es oportuno citar la Sentencia de 9 de junio de 2022¹⁶, en el cual la 2.5. demandante fue contratada, mediante prestación de servicios, como auxiliar de enfermería por parte del municipio de Villavicencio. Allí, el Consejo de Estado reiteró que:

> "entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación." (Negrita fuera de texto)

- 2.6. Igualmente, el Consejo de Estado resaltó que la labor contratada comportaba conocimientos especializados que eran propios de la profesión de enfermería.
- 2.7. Los elementos precedentes en el contexto de prestación de servicios médicos permiten concluir que, siempre que se respeten las exigencias del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, la fijación y seguimiento de un horario para la atención de pacientes no desnaturaliza al contrato de prestación de servicios, pues precisamente la existencia de una jornada resulta indispensable y necesaria para la adecuada ejecución de las actividades en salud.
- 2.8. Con tales pronunciamientos el Consejo de Estado no hizo cosa distinta que aplicar en un escenario concreto los lineamientos generales que se establecieron en la Sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2021¹⁷, especialmente lo referido en los numerales 90 y 105:

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

¹⁷ Consejo de Estado. Rad. 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Rad. 50001-23-33-000-2014-0089-01. Sentencia de 9 de junio de 2022. C.P. César Palomino Cortés.

(...)

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

2.9. Es claro, conforme con los anteriores lineamientos de la sentencia de unificación, que la existencia de una jornada u horario para la prestación de los servicios contratados no es un signo necesario e inequívoco de una subordinación, pues debe atenderse qué fue lo que se contrató, en palabras simples, en qué versan o en qué consisten las actividades contratadas, siendo precisamente la prestación de servicios médicos el ejemplo del que se sirve el Consejo de Estado para ilustrar cómo pueden existir algunos casos en que se requiere de horario o de jornada para que se pueda cumplir con el objeto contractual.

3. Análisis especifico

- 3.1. De conformidad con el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es admisible que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas contrate mediante prestación de servicios: 1) actividades que no forman parte de manera directa de su objeto misional, y por lo mismo, 2) actividades que no tienen asignadas su personal de planta.
- Los anteriores elementos se observan dados tratándose de la prestación de servicios médicos, pues el objeto 3.2. misional de la universidad es la prestación del servicio público de educación superior, de modo que los servicios en salud, en sentido estricto, no guardan con él una relación directa. A ello se suma el carácter especializado que caracteriza a la medicina y al campo de la salud, donde se requiere de profesionales que cuenten con la debida preparación académica, experiencia, y habilitación dada por parte del Estado que da cuenta de su idoneidad. Con base en ello, se observa dado el requisito legal de tratarse de conocimientos especializados.
- 3.3. Al tratarse de una profesión liberal, como lo es la medicina, ésta debe ser ejercida con la correspondiente autonomía profesional. En ese sentido, existen previsiones legales que reconocen que los profesionales en salud cuentan con autonomía para adoptar decisiones sobre el diagnóstico y tratamiento de los pacientes y que no pueden ser presionados por otros actores. Al respecto, establece el artículo 17 de la Ley 1751 de 2015, Estatutaria del Servicio de Salud:
 - "Artículo 17. Autonomía profesional. Se garantiza la autonomía de los profesionales de la salud para adoptar decisiones sobre el diagnóstico y tratamiento de los pacientes que tienen a su cargo. Esta autonomía será ejercida en el marco de esquemas de autorregulación, la ética, la racionalidad la evidencia científica.



Se prohíbe todo constreñimiento, presión o restricción del ejercicio profesional que atente contra la autonomía de los profesionales de la salud, así como cualquier abuso en el ejercicio profesional que atente contra la seguridad del paciente.

La vulneración de esta disposición será sancionada por los tribunales u organismos profesionales competentes y por los organismos de inspección, vigilancia y control en el ámbito de sus competencias."

- 3.4. Con base en lo anterior, se tiene que una parte fundamental de la autonomía en servicios de salud recae precisamente en su objeto material, como lo es el diagnóstico y tratamiento a favor de los pacientes. Ahora bien, para que esa atención sea posible resulta indispensable y necesario que se coordine una agenda, pues solo mediante la consolidación de turnos, jornadas y horarios es posible conciliar el tiempo del profesional médico con el tiempo del paciente, ello, sin dejar de lado la disponibilidad, tratándose de urgencias.
- 3.5. En ese escenario, es donde adquiere aún más pertinencia el desarrollo jurisprudencial que se ha citado del Consejo de Estado, pues el establecimiento de dicho horario responde a la necesidad que la actividad contratada, esto es, prestación de servicios médicos, sea prestada oportuna y eficientemente.
- 3.6. Es claro que, los servicios médicos deben ser prestados cuando la necesidad del paciente así lo requiere, pues de lo contrario, no podrían predicarse como oportunos. Es así, como la conjunción de agenda del profesional médico y de los pacientes, mediante el establecimiento de turnos y jornada, resulta ser una expresión razonable y coherente del principio de coordinación contractual entre la universidad y los profesionales en salud.
- 3.7. Dado que se predica de los contratistas un deber de colaboración con la entidad pública para que las actividades se ejecuten de manera eficiente, y que la atención de los pacientes es el fin primordial de los servicios contratados, el seguimiento al cumplimiento de los turnos no se observa que desnaturalice la modalidad de contratación empleada o que sea constitutiva del elemento de subordinación. En ello, la Universidad no ejerce ni puede ejercer poder disciplinario, pues carece de él, sino que obra en virtud del deber que tiene de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, y que, a su turno, trae a colación el correlativo deber del profesional, de colaborar con el objeto contractual evitando las dilaciones y entrabamientos que pudieran presentarse.
- **3.8.** En todo caso, no sobra recordar por parte de la suscrita Oficina Asesora Jurídica, el deber que tienen las distintas dependencias de la Universidad, incluida la de Bienestar Institucional, de aplicar en sus actividades de contratación la Circular Interna Única Jurídica, actualizada el 1 julio de 2022. Con relación al desarrollo y análisis precedente, resulta oportuno destacar los siguientes numerales:
 - 2.4.1. En lo relacionado a que la contratación debe versar sobre una necesidad que no puede ser satisfecha por el personal de planta, ya sea porque no cuentan con las funciones o porque resulta insuficiente. Igualmente, que se debe tener en cuenta que el tiempo de duración del contrato debe ser el estrictamente necesario para suplir la necesidad evidenciada.
 - 2.4.2. En lo relacionado a que el contratista goza de autonomía para desarrollar el servicio.



14.5.1.2. En lo relacionado a que se debe evitar que mediante contratación por prestación de servicios se desarrollen funciones de carácter permanente de la universidad.

14.5.2.3. Que el cumplimiento de jornada y horario debe obedecer a las necesidades propias del servicio contratado.

14.5.2.4. Que no es posible imponer a los contratistas poder disciplinario.

III. Respuesta al problema jurídico

¿Es procedente establecer y hacer seguimiento al cumplimiento de horario respecto al personal vinculado mediante contratos de prestación de servicios en salud? ¿Esa situación daría lugar a una relación laboral?

Dada la naturaleza de los servicios médicos, la exigencia que éstos sean oportunos, en virtud tanto de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 (Arts. 2 y 6 Lit. e.), como de la Ley 80 de 1993 (Arts. 4.1 y 5.2.), y las condiciones particulares que fueron analizadas a lo largo del presente concepto, es procedente el establecimiento y seguimiento de horario en los contratos de prestación de servicios en salud suscritos por la Universidad.

Lo anterior, siempre que se respeten las exigencias del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y las directrices dadas en la Circular Interna Única Jurídica, actualizada el 1 julio de 2022, el establecimiento y seguimiento de horario no desnaturalizan la modalidad de contratación por prestación de servicios, de allí que la suscrita Oficina Asesora Jurídica reitera la necesidad de su cumplimiento.

Cordialmente,

JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO Jefe Oficina Asesora Jurídica

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FIRMA
Proyectado	César Danilo Sanabria Palacio	