



JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
Sección Segunda  
Carrera 57 N° 43-91, CAN. Edificio Aydeé Anzola Linares, Piso 4°  
Correo electrónico: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Micrositio: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-16-administrativo-de-bogota>

Bogotá D.C., seis (06) de junio de dos mil veintitrés (2023)

<b>Acción:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Demandante:</b>	Norma Constanza Meza Gómez <sup>1</sup>
<b>Demandado:</b>	Nación – Caja de Retiro de las Fuerzas Militares - CREMIL <sup>2</sup>
<b>Radicación:</b>	11001-33-35-016-2021-00336-00
<b>Asunto:</b>	Sentencia de Primera Instancia

## 1. ASUNTO A DECIDIR

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179, 182 y 187 de la Ley 1437 de 2011 y conforme la siguiente motivación,

## 2. ANTECEDENTES

**2.1. Pretensiones<sup>3</sup>:** La señora **NORMA CONSTANZA MEZA GÓMEZ** por conducto de apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho dirigido contra la **NACIÓN – CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES**, presentó demanda dentro de la cual solicita la nulidad del acto administrativo contenido en el **Oficio Radicado N° 2021-10105 de 18 de junio de 2021**, por medio del cual la demandada negó el reconocimiento de la existencia de una relación laboral y el pago de las acreencias laborales.

**2.2. Hechos<sup>4</sup>:** Tal como lo señaló en la demanda los hechos en síntesis son los siguientes:

<sup>1</sup> [yeimmy\\_vargas@hotmail.com](mailto:yeimmy_vargas@hotmail.com)

<sup>2</sup> [gboyaca@cremil.gov.co](mailto:gboyaca@cremil.gov.co); [kjimenez@cremil.gov.co](mailto:kjimenez@cremil.gov.co); [notificacionesjudiciales@cremil.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@cremil.gov.co)

<sup>3</sup> Fls 4-5 Archivo 001 expediente electrónico

<sup>4</sup> Fls 1-4 Archivo 001 expediente electrónico

- a. Que prestó sus servicios profesionales a la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES en la modalidad de contrato de prestación de servicios desde el 16 de agosto de 2013 y hasta el 30 de noviembre de 2018.
- b. Que desempeñó el cargo de abogada especializada en el área jurídica – negocios judiciales y conciliación cumpliendo un horario de lunes a viernes de 7:30 a.m. a 5 p.m. bajo la continuada subordinación y dependencia de los jefes inmediatos como Everardo Mora Poveda quien se desempeñaba como jefe del área jurídica y desempeñando labores como contestar demandas, elaborar fichas para el comité de conciliaciones, ejercer la defensa jurídica de la entidad, realizar respuestas a los derechos de petición, entre otras.
- c. Que durante el último año de servicios devengó \$2.478.847, sin horas extras, sin recargos de ley y sin viáticos pese a que debía atender diligencias fuera de la ciudad.
- d. Pese a que durante la vigencia de la vinculación con la entidad estuvo en embarazo nunca le fue otorgada licencia de maternidad ni los descansos obligatorios de lactancia, por el contrario, su contrato fue suspendido.
- e. El 2 de junio de 2021 mediante derecho de petición 20666838 solicitó el reconocimiento y pago de las creencias laborales por el periodo comprendido entre el 16 de agosto de 2013 y el 30 de noviembre de 2018, lo que fue negado mediante Oficio N° 2021-10105 de 18 de junio de 2021.

**2.3. Normas violadas y concepto de violación:** Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes: artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 25, 46, 48, 53, 58 y 193 de la Constitución Política, 23, 23, 24 y 65 del C.S.T., 6 del C.P.T.S.S., 137, 138, 155, 161, 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011, 33 de la Ley 734 de 2002, 39 de la Ley 200 de 1995, 7° del Decreto 2400 de 1968, 37 del Decreto 1950 de 1973, 1° del Decreto 1876 de 1994, leyes 909 de 2004 y 1071 de 2016, Decretos 1211 de 1990 y 1848 de 1969.

Su concepto de violación se circunscribe a indicar que la entidad demandada incurrió en falsa motivación al no existir correspondencia entre la decisión adoptada y los motivos de hecho y de derecho que se aducen para negar las peticiones solicitadas, se omite la aplicación del principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades, consagrado en el artículo 53 de la C.N. independientemente de la denominación que se le haya dado como Ordenes de Prestación de Servicios o Contratos de Prestación de Servicios.

Que teniendo en cuenta lo establecido por el Honorable Consejo de Estado, al caso, se puede manifestar que:

1. Durante la prestación del servicio, se le ha exigido la prestación personal del servicio, pacto de tipo contractual.
2. Durante la prestación del servicio, se le PAGO por sus servicios las cantidades pactadas en los contratos de MANERA MENSUAL, PREVIA EXIGENCIA DE CONTAR CON LAS AFILIACIONES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCEAL, Y EL PAGO AL DÍA.
3. Durante la prestación del servicio existió una SUBORDINACIÓN por perdida del GOBIERNO del CONTRATO, toda vez que estaba sometida a reglamentos, funciones predeterminadas dentro de la entidad susceptibles de ser desarrolladas por trabajadores y funcionarios de CREMIL, parámetros predeterminados para su función, directrices de comportamiento laboral y personal.
4. Durante la prestación del servicio ha sido sometida a SUBORDINACIÓN por perdida del (la) ADMINISTRACIÓN del CONTRATO, toda vez que estaba sometida a un horario, en este caso la asignación de turnos, tenía asignadas las INSTALACIONES DE LA ENTIDAD, sin poder ejercer la actividad fuera de estas; le fueron asignados ELEMENTOS DE TRABAJO como computador, teléfonos, mobiliario, oficina asignada, etc, los cuales eran de propiedad de la entidad contratante y estaban al servicio de NORMA CONSTANZA MEZA GÓMEZ para cumplir las diferentes funciones asignadas y desarrolladas que demuestran la mencionada subordinación, elementos asignados y encaminadas al desarrollo del objeto social, para el cual fue creada por LA CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES – CREMIL.

En consecuencia, se desvirtúan los presupuestos de un contrato de prestación de servicios y se configura una relación laboral, a pesar de todas las otras cláusulas en las que se pretende disfrazar una actividad que por su naturaleza y funciones debe ser desempeñada mediante un contrato de trabajo.

**2.4. Actuación procesal:** Conforme se observa en el expediente electrónico, la demanda se presentó el 25 de noviembre de 2021<sup>5</sup>; a través de providencia del 31 de enero de 2022<sup>6</sup>, se admitió la misma por encontrar colmados los requisitos para su procedencia; asimismo, el 11 de mayo de 2022<sup>7</sup>, fue notificada mediante correo electrónico la parte demandada, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En el término de traslado de la demanda, el extremo pasivo presentó escrito de contestación de demanda.

A continuación, el Juzgado llevó a cabo la audiencia inicial el 7 de marzo de 2023<sup>8</sup>, en la cual se agotaron las etapas de saneamiento del proceso, decisión de excepciones previas, fijación del litigio, conciliación, medidas cautelares y culminó con el decreto de las pruebas solicitadas por las partes.

Posteriormente, el 25 de abril de 2023<sup>9</sup> se realizó audiencia de pruebas en la que efectivamente se incorporaron las pruebas documentales y trasladadas allegadas, y se practicó el interrogatorio de oficio.

Finalmente, en la misma diligencia se les dio traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión de forma escrita, de conformidad con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 1437 de 2011, los cuales fueron manifestados por ambos extremos procesales en el término de Ley.

## **2.5. SINOPSIS DE LA RESPUESTA A LA DEMANDA.**

**2.5.1. La Nación – Ministerio de Defensa – Caja de Retiro de las Fuerzas Militares - CREMIL<sup>10</sup>.** En su escrito de contestación se opuso a la prosperidad de las pretensiones y para el efecto indicó que Frente al desbordado aumento de las actuaciones que debía asumir CREMIL, con una carga laboral incrementada en más del 200% de lo habitual, como resultado de todas las reclamaciones presentadas por los afiliados y sus beneficiarios, y siendo insuficiente el personal de planta con que cuenta CREMIL para ejercer una adecuada labor, en el año 2012 la Entidad implementó un plan de choque que incluía la intervención de profesionales y técnicos de diferentes áreas, contratados mediante la modalidad de prestación de

---

<sup>5</sup> Archivo 002 expediente electrónico

<sup>6</sup> Archivo 003 expediente electrónico

<sup>7</sup> Archivo 004 expediente electrónico

<sup>8</sup> Archivos 011 y 012 expediente electrónico

<sup>9</sup> Archivos 014 y 015 expediente electrónico

<sup>10</sup> Archivo 006 expediente electrónico

servicios para contrarrestar la problemática salarial presentada, con el fin de evitar la interposición de múltiples tutelas y demás acciones constitucionales por parte de los afiliados.

De acuerdo con lo proyectado en los estudios previos de necesidad, y con apego a lo contemplado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el Subdirector Administrativo de CREMIL suscribió los diferentes contratos de prestación de servicios, incluido el de la señora NORMA CONSTANZA MEZA GÓMEZ, como apoyo a las dependencias de la Entidad, que tenían la necesidad imperiosa de recibir refuerzo de personas naturales con conocimientos técnicos y profesionales, en virtud a que la labor no podía llevarse a cabo con el personal de planta. Ahora, como es política en CREMIL, no se suscribió contrato sin antes advertir a través de las entrevistas hecha a los aspirantes, sobre la naturaleza jurídica de la Entidad y el régimen especial sobre garantías, principios y alcance de la labor que se requería, así como la naturaleza del contrato a suscribir.

En el presente caso, no existió subordinación por parte de la contratista señora NORMA CONSTANZA MEZA GOMEZ, puesto que a la profesional no se le impuso cargas como empleado de la entidad, sus obligaciones se cumplieron ceñidas al contrato, como puede corroborarse de los informes de actividades presentados con la cuenta de cobro de manera mensual, en donde la entidad solo realizó acompañamiento en las actividades desarrolladas por la contratista con la supervisión del profesional designado por la entidad dentro de la relación contractual.

## **2.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

**2.6.1. Alegatos de conclusión de la parte demandante<sup>11</sup>:** en su intervención manifestó que es evidente la real y verdadera relación de la parte, que la señora Norma Constanza cumplía con los requisitos del artículo 23 del C.S.T., debía cumplir horario, reportar actividades realizadas a diario, entre otros:

Para el respectivo efecto citó las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, reiterando lo referente a la flexibilidad de la solución de continuidad.

---

<sup>11</sup> Archivo 014 del expediente electrónico minutos 1:25:24 a 1:31:18

Que se demostró que tuvo fuero de estabilidad reforzada por su estado de embarazo y la entidad no reconoció el pago de la licencia y llegó al punto de suspenderle su contrato ante los problemas médicos que tuvo en los últimos meses de su embarazo.

Y que también se probó que no le fueron realizados pagos de prestaciones al finalizar el término del vínculo laboral.

**2.6.2. Alegatos de conclusión de la Secretaría Distrital del Integración Social<sup>12</sup>.** En su intervención manifestó que se ratifica en los fundamentos de la demanda, que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos atacados, que la escasa actividad probatoria no logra estructurar la subordinación alegada por la parte demandante.

Que por el contrario dentro del proceso se logró probar que la entidad requirió de la necesidad de contar con profesionales del Derecho que apoyaran la defensa judicial ante el requerimiento extraordinario que se presentó por la alta litigiosidad de la entidad.

Que no se podían sustituir poderes porque para ejercer la defensa institucional de una entidad pública se debe acreditar vínculo laboral o contractual con la misma y ello no deviene en subordinación, que tampoco el hecho de contar con un supervisor se traduce en subordinación, pues toda relación contractual debe contar con dicha persona, conforme lo dispone la Ley 80 de 1993 y que las capacitaciones correspondían al régimen excepcional de la entidad que requería fijar lineamientos para la política de defensa de la misma.

Que la obligatoriedad de los contratistas para asistir a las reuniones constituye un acompañamiento y a la vez una obligación que tiene la entidad para proporcionarles guías para la adecuada defensa de la entidad.

Y por último el hecho de que el pago de sus honorarios dependiera de la entrega de su informe de actividades no constituye la demostración de un salario, sino que es el procedimiento impuesto por la Ley 80 de 1993.

Concluyendo que no era procedente acceder a las suplicas de la demanda.

---

<sup>12</sup> Archivo 014 del expediente electrónico minutos 1:31:25 a 1:41:57.

### 3. CONSIDERACIONES

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 155 numeral 2º y 156 numeral 2º de la Ley 1437 de 2011, este Juzgado es competente para resolver el conflicto planteado.

**3.1. Problema jurídico:** Se circunscribe a determinar:

- Si la vinculación que sostuvo la señora NORMA CONSTANZA MEZA GOMEZ con la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares - CREMIL entre el 16 de agosto de 2013 y el 30 de noviembre de 2018 corresponde a un contrato laboral encubierto y por ende si se hace procedente el pago de prestaciones sociales y demás emolumentos propios de una relación laboral, así como el reconocimiento de la licencia de maternidad.
- y si en caso de que hubiera existido un contrato laboral encubierto, el mismo se encuentra afectado por prescripción.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: **(i)** Sobre la relación laboral o subyacente,

### 3.2. Normatividad y jurisprudencia aplicable al caso.

#### 3.2.1. Sobre la relación laboral o subyacente<sup>13</sup>

Sobre el punto el Consejo de Estado ha indicado<sup>14</sup>:

En primer lugar, debe señalarse que existe una clara línea jurisprudencial de esta Corporación<sup>12</sup> en la que ha considerado 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,

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 25 de agosto de 2016, expediente 0088-2015, magistrado ponente: Carmelo Perdomo Cuéfer.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, Sentencia de 26 de enero de 2023, radicado 25000234200020150126501 (4620-2017), actora: Janneth Johanna Buriticá.

<sup>14</sup> Ibidem

consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende hacia la garantía de los derechos mínimos de las personas, preceptuados en normas respecto de la materia.

De acuerdo con lo anterior, para acreditar la existencia de una relación laboral es necesario probar los tres elementos referidos, especialmente que el contratista desempeñó una actividad de la entidad en condiciones de subordinación y dependencia continuada.

*Contrario sensu*, se constituye una relación contractual, que se rige por la Ley 80 de 1993, cuando se pacta la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública, caso en el cual el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, recibe el pago de honorarios por los servicios prestados por una labor convenida que no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados.

Es de resaltar que en la sentencia C – 154 de 1997<sup>13</sup>, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad pura y simple y no condicionada de la expresión «cuando no puedan realizarse con personal de planta» del artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, motivo por el cual la diferencia entre una y otra forma de vinculación se encontrará en la continuada dependencia del servidor público, en los términos del literal b del artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, pero lo anterior no quiere decir que las actividades «relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad» no se puedan adelantar a través de contratistas puesto que precisamente la suprema guardiana de la Constitución Política declaró ajustada al ordenamiento la mencionada expresión.

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C – 154 de 19 de marzo de 1997, magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara.

En ese orden de ideas, cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, inexorablemente se impone el reconocimiento de las prestaciones sociales generadas, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra que la relación laboral que se ocultó bajo el ropaje de un contrato administrativo estatal.

Ello en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 53 de la Carta Fundamental. De tal manera se superó esa prolongada tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados<sup>14</sup>.

Al respecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia de 25 de agosto de 2016, unificó su jurisprudencia y señaló que el pago de las prestaciones que se reconocen como consecuencia de la nulidad del acto administrativo que negó la existencia de la relación laboral, procede a título de restablecimiento del derecho y no como reparación integral del daño. Al efecto, expresó lo siguiente:

«Frente al anterior panorama jurisprudencial, resulta imperioso unificar el precedente con el fin último de acoger el criterio que sea más favorable a los ciudadanos que acuden ante la justicia contencioso-administrativa en busca de obtener el reconocimiento de los derechos que eran inherentes a una relación laboral pero que la Administración disfrazó con la suscripción de un contrato estatal, para lo cual ha de advertirse que el restablecimiento del derecho es una consecuencia lógica de la nulidad que se decreta, ya que una vez ejecutoriada la sentencia que así lo declara, el acto administrativo desaparece del mundo jurídico, por lo que los derechos y situaciones afectados deben volver a su estado inicial, es decir, que en las controversias de contrato realidad hay lugar a reconocer las prestaciones que el contratista dejó de devengar y el tiempo de servicios con fines pensionales, pues su situación

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 17 de abril de 2008, expediente 2776-05, magistrado ponente: Jaime Moreno García.

jurídica fue mediante un contrato estatal, pero que en su ejecución se dieron los elementos constitutivos de una relación laboral, que en caso de haber sido vinculado como empleado público hubiese tenido derecho a las mismas prestaciones que devengan los demás servidores de planta de la respectiva entidad.

Por consiguiente, no resulta procedente condenar a la agencia estatal demandada al pago de las prestaciones a las que tenía derecho el contratista-trabajador a título de reparación integral de perjuicios, dado que estas se reconocen como efecto de la anulación del acto que las negó, pese a su derecho a ser tratado en igualdad de condiciones que a los demás empleados públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria, esto es, a pesar de tener una remuneración constituida por los honorarios pactados, le fue cercenado su derecho a recibir las prestaciones que le hubiere correspondido si la Administración no hubiese usado la modalidad de contratación estatal para esconder en la práctica una relación de trabajo»<sup>15</sup>.

En cuanto a los derechos prestacionales derivados del contrato realidad, otrora esta Sección concluyó que no prescriben, debido a que su exigibilidad es imposible antes de que se produzca la sentencia, porque la decisión judicial al declarar la existencia de la relación laboral tiene carácter constitutivo; es decir, que es a partir del fallo que nace a la vida jurídica el derecho laboral reclamado y por tanto no podía operar en estos casos el fenómeno procesal extintivo<sup>16</sup>.

Sin embargo, con el paso del tiempo se determinó que, aunque es cierto que es desde la sentencia que se hacen exigibles las prestaciones derivadas del contrato realidad, también lo es que el particular debe reclamar el reconocimiento de su relación laboral dentro de un término prudencial que no exceda el de la prescripción de los derechos que pretende; lo que significa que debe solicitar la

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016, expediente 0088-2015, magistrado ponente: Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 6 de abril de 2008, expediente 2152-06, magistrado ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

declaratoria de la existencia de esa relación en un término no mayor a tres años<sup>17</sup>.

De igual manera, sobre este punto referido a la prescripción del derecho reclamado en el marco de un contrato realidad, la Sección Segunda de esta Corporación, en la referida sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016, señaló:

«Por lo tanto, si quien pretende el reconocimiento de la relación laboral con el Estado, se excede de los tres años, contados a partir de la terminación de su vínculo contractual, para reclamar los derechos en aplicación del principio de la *“...primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales”* (artículo 53 constitucional), se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella, pues dicha situación se traduciría en su desinterés, que no puede soportar el Estado, en su condición de empleador.

Pero en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio. Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios».

Asimismo, dicha providencia aclaró que el fenómeno prescriptivo no opera respecto de los aportes para pensión, teniendo en cuenta la condición periódica del derecho pensional que lo hace imprescriptible.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 9 de abril de 2014, expediente 131-13, magistrado ponente: Luis Rafael Vergara Quintero.

Finalmente, es de señalar que la Sección Segunda de esta Corporación en sentencia SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2021<sup>18</sup> estableció las siguientes pautas de unificación frente a varios aspectos del contrato realidad como son: i) el sentido y alcance de la expresión «término estrictamente indispensable» (temporalidad) contenido en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993; ii) la delimitación del término de solución de continuidad en los contratos estatales de prestación de servicios que ocultaron la existencia de una relación laboral que se declara, a efectos de determinar la prescripción de derechos; y, iii) improcedencia de la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud efectuados por el contratista.

Al efecto señaló la Sección Segunda:

«[...] (i) La primera regla define que el concepto de «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.

(ii) La segunda regla establece un período de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.

(iii) La tercera regla determina que frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal».

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 9 de septiembre de 2021, expediente: 1317-2016, magistrado ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

En esta misma providencia expresamente se puso de presente que «aun cuando se acrediten los mencionados elementos del contrato de trabajo, lo que emerge entre el contratista y la entidad es una relación laboral, gracias a la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, por lo que, en ningún caso, será posible darle la categoría de empleado público a quien prestó sus servicios sin que concurren los elementos previstos en el artículo 122 de la Carta Política<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> De igual manera mediante Auto del 11 de noviembre de 2021, la Sección Segunda aclaró que el término de la solución de continuidad unificado solo cobra relevancia si se configuran los elementos establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, pues, de no estarlo, no existe una relación laboral cuya duración deba ser examinada.

**4. Caso concreto.** Ahora bien, como lo que se debate en esta contienda es determinar si efectivamente existió una relación laboral entre la demandante y el extremo pasivo, se estudiarán por separado los tres elementos, haciendo hincapié en las declaraciones que son relevantes para probar los requisitos y seguidamente si se cumplió o no con cada uno de ellos.

#### 4.1. De lo acreditado dentro del proceso.

a) Reclamación administrativa de fecha **2 de junio de 2021**, radicada ante la **Caja de Retiro de las Fuerzas Militares** con el número 20666838, por medio de la cual la parte actora solicitó el pago y reconocimiento de todas las acreencias derivadas de una relación laboral. (Folios 29-30 archivo 001 expediente electrónico)

b) Respuesta a la petición antes indicada, mediante el **Oficio 2021-10105 de 18 de junio de 2021** por medio del cual el subdirector Administrativo de **CREMIL** negó el reconocimiento y pago solicitado por la parte actora. (Folios 40-44 archivo 001 expediente electrónico)

c) entre el **22 de agosto de 2013** y el **30 de noviembre de 2018**, la señora **Norma Constanza Meza Gómez** suscribió distintos contratos de prestación de servicios con la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, los cuales fueron aportados por las partes, de las cuales se extrajo la duración de cada uno de estos y el valor pactado por concepto de honorarios (Folios 52-96 y 287-289 archivo 001 y Folios 44-59 y 61-80 archivo 006 expediente electrónico).

En cuanto a los periodos de contratación, quedó establecido que la demandante prestó sus servicios para la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares con fundamento en los siguientes contratos, como Abogada, así:

Contratos	Objeto	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Valor Contrato
173-2013	Prestar sus servicios profesionales para ejercer la defensa judicial y extrajudicial dentro de los procesos en que haga parte la entidad ante la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, la Jurisdicción Ordinaria y la Procuraduría General de la Nación; contestar dentro del término legal los derechos de petición dirigidos a la Entidad, realizar todas las actuaciones administrativas tendientes a dar cumplimiento a las sentencias proferidas por los distintos despachos judiciales de acuerdo a las necesidades que establezca el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica y/o supervisor del contrato.	22/08/2013	15/12/2013	\$9.200.000 (\$1.592.376 mes/promedio)
011-2014	Prestar sus servicios profesionales, ejerciendo la defensa judicial y extrajudicial dentro de los procesos en que haga parte la entidad ante la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, la Jurisdicción Ordinaria y la Procuraduría	10/01/2014	19/12/2014	\$26.611.766 (\$2.348.097 mes/promedio)

	General de la Nación; realizar todas las actuaciones administrativas tendientes a dar cumplimiento a las sentencias proferidas por los distintos despachos judiciales de acuerdo a las necesidades que establezca el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica y/o supervisor del contrato			
030-2015	Prestar sus servicios profesionales, ejerciendo la defensa judicial y extrajudicial dentro de los procesos en que haga parte la entidad ante la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, la Jurisdicción Ordinaria y la Procuraduría General de la Nación; realizar todas las actuaciones administrativas tendientes a dar cumplimiento a las sentencias proferidas por los distintos despachos judiciales de acuerdo a las necesidades que establezca el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica y/o supervisor del contrato	Suscrito por 6 meses (no hay documento que certifique las fechas inicial y final del contrato)		\$13.664.392 (\$2.277.399 mes/promedio)
228-2015	Prestar sus servicios profesionales, ejerciendo la defensa judicial y extrajudicial dentro de los procesos en que haga parte la entidad ante la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, la Jurisdicción Ordinaria y la Procuraduría General de la Nación; realizar todas las actuaciones administrativas tendientes a dar cumplimiento a las sentencias proferidas por los distintos despachos judiciales de acuerdo a las necesidades que establezca el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica y/o supervisor del contrato.	No hay constancia de la fecha de inicio	18/12/2015	\$13.664.392 (\$2.440.070 mes/promedio)
020-2016	Prestar sus servicios profesionales de abogado en apoyo a la gestión, ejerciendo la defensa judicial y extrajudicial dentro de los procesos e que haga parte la entidad ante la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, la Jurisdicción Ordinaria y la Procuraduría General de la Nación; realizar todas las actuaciones administrativas tendientes a dar cumplimiento a las sentencias proferidas por los distintos despachos judiciales de acuerdo a las necesidades que establezca el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica y/o supervisor del contrato.	12/01/2016	16/12/2016	\$28.064.871 (\$2.513.272 mes/promedio)
010-2017	Prestar sus servicios profesionales de abogado en apoyo a la gestión, ejerciendo la defensa judicial y extrajudicial dentro de los procesos e que haga parte la entidad ante la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, la Jurisdicción Ordinaria y la Procuraduría General de la Nación; realizar todas las actuaciones administrativas tendientes a dar cumplimiento a las sentencias proferidas por los distintos despachos judiciales de acuerdo a las necesidades que establezca el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica y/o supervisor del contrato.	17/01/2017 (suspensión entre el 22/03 y el 26/07/2017)	15/12/2017	No está el dato en lo allegado.

005-2-2018	Prestar sus servicios profesionales de abogado en apoyo a la gestión, ejerciendo la defensa judicial y extrajudicial dentro de los procesos e que haga parte la entidad ante la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, la Jurisdicción Ordinaria y la Procuraduría General de la Nación; realizar todas las actuaciones administrativas tendientes a dar cumplimiento a las sentencias proferidas por los distintos despachos judiciales de acuerdo a las necesidades que establezca el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica y/o supervisor del contrato.	16/01/2018	30/11/2018	\$27.267.324 (\$2.588.670 mes/promedio)
------------	---	------------	------------	---

Los anteriores contratos figuran como parte del expediente y en ellos se describen las funciones que cumplía la parte demandante.

- **De la prestación personal del servicio.**

De las pruebas documentales que reposan en el plenario y del interrogatorio de parte recaudado a la señora **Norma Constanza Meza Gómez** se extrae que la demandante ingresó a prestar sus servicios como **Abogada Especializada** asignada a la oficina jurídica – negocios judiciales, desde el **26 de mayo de 2015** y hasta el **11 de abril de 2019**, sus funciones las desempeñaba de manera personal en la oficina jurídica de la entidad demandada y que dentro de los 7 contratos suscritos hubo una suspensión de 125 días calendario en el año 2017, que coinciden con el periodo de licencia de maternidad de la accionante.

- **De la Remuneración.**

Sobre este aspecto como se indicó en el literal c) de pruebas de esta sentencia, reposan copias de los contratos suscritos y de folios 161 a 179 del archivo 001 se encuentran algunas copias de cuentas de cobro de los años 2016 y 2018, en la que se verifican que la entidad le fijó a la demandante una retribución por los servicios prestados como Abogada Especializada.

Así las cosas, este elemento tampoco fue discutido por la entidad demandada, por lo que no existe duda que la accionante percibía como contraprestación de sus servicios unos honorarios pactados en los respectivos contratos de prestación de servicios.

- **De la subordinación.**

Siguiendo este hilo conductor, **el presente requisito es el que marca jurídicamente la diferencia entre un contrato de prestación de servicios y uno laboral**, según lo indicado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Pues bien, el elemento de la subordinación debe ser acreditado de manera **fehaciente** y **suficiente**, y en ese sentido la parte actora allegó al proceso los testimonios de **David Andrés Bautista Martín, Constanza del Pilar Leyton Rico** y **Edwin Alberto Herrera Sandino**, quienes sobre el punto indicaron:

- **David Andrés Bautista Marín:** *Que conoció a la demandante desde el 14 de enero de 2014 cuando ingresó a la entidad y laboró con ella hasta el 2018, que el laboró más tiempo pero tuvo intermitencias en la entidad, que cuando ingresó ella tenía como 3 o 4 meses ya en la entidad y que ella en 2018 renunció para irse a otra actividad laboral, que el cargo de la accionante se asimilaba al de Profesional de Defensa Judicial Grado 8 de la entidad, que las funciones las delegaban los coordinadores en directriz con el Director y el Asesor Jurídico de la entidad, que los jefes inmediatos eran el coordinador y el Jefe de la Oficina Jurídica, que 1 o 2 veces por mes debían asistir los sábados a la entidad de acuerdo con la coordinación que realizara la entidad para adelantar labores, que el horario habitual era de lunes a viernes y el ingreso era entre 7:30 y 8:30 a.m. y la salida era después de las 4:30 p.m., antes no se podía salir, que no asistir a la entidad implicaba que no renovaban contratos; que la entidad realizaba reuniones constantes de coordinación y jefe de la oficina jurídica, a veces cada 8 días para todos los que laboraban (contratistas y profesionales de planta), que él también trabajó de planta y las actividades eran iguales a las del contratista, que para el pago debían presentar cuentas de cobro con informe de supervisión, reporte de actividades y pago de seguridad social para poder recibir el pago, si no cumplía funciones se suspendía el contrato y no se pagaba, que la demandante estuvo en embarazo en 2016 y para 2017 que tuvo el parto entre marzo y abril la indujeron a suspender el contrato durante su periodo de parto, que las plataformas que debían diligenciar se podían alimentar desde afuera a excepción de una, que entraban regularmente entre 8 ú 8:30 a.m. y salían de la entidad tipo 8 o 9 p.m. los contratistas porque se extralimitaban un poquito más; que sale que a ella le hicieron llamados de atención verbales por parte del Dr. Everardo y Henry Duarte y que ella fue coordinadora de 3 o 4 personas del programa KOGUI (sic) y lo sabe porque cuando ella se fue el*

*tomó esa coordinación y que él también tiene demandada a la entidad por lo mismo que la señora Meza. (archivo 014 minutos 4:49 a 36:39) Testigo que en razón de la última afirmación fue tachado por el apoderado de CREMIL.*

- **Constanza del Pilar Leyton Rico:** *que laboró con la accionante en Cremil para el año 2013 e ingresó junto a ella en agosto cuando fueron llamadas para contratar con la entidad, que a ella no le renovaron el contrato pero que a la demandante si y que cree que laboro como 4 o 5 años más; que no las obligaban a cumplir horario, pero para saber su reparto de audiencias, debían ir todas las mañanas a la entidad sobre las 7:30 a.m. a recogerlo, que al terminar las audiencias debían regresar a CREMIL y alimentar los aplicativos hasta las 5 p.m.; que la asignación de reparto la hacía un compañero; que para recibir el pago debían presentar un informe con el soporte de lo que se había hecho en el mes adjuntando el pago de seguridad social, que la entidad hacía reuniones obligatorias hasta 2 veces al mes, que la representación en audiencias era indelegable y el control del horario era que cada mañana hacían el reparto del día y la salida era a las 5:30 p.m., que no tenían carné pero para ingresar a las instalaciones físicas se debía tener vinculación con la entidad, que en el tiempo que laboró con ella no tuvo llamado de atención ni escrito ni verbal. (archivo 014 minutos 44:31 a 1:01:00)*
- **Edwin Alberto Herrera Sandino:** *indicó que conoció a la demandante en CREMIL desde el 16 de agosto de 2013 y que él ingresó a la entidad desde 2010, que él le hizo inducción a ella y que estaban vinculados en el área de Defensa Judicial – Negocios Judiciales, que tenían a cargo procesos en contra de la entidad y que el cargo de la señora Meza era el de abogada especializada, que el horario habitual era de 7:30 a.m, a 5 p.m. en jornada continua muy similar al del personal de planta, que debían cumplir el horario por que las actividades que realizaban así lo requería y debían alimentar los aplicativos de la entidad, que tenían un puesto de trabajo asignado y que el Dr. Mora y el Coordinador Henry Duarte eran quienes asignaban las audiencias, que no se podían sustituir las audiencias a un abogado externo a la entidad porque ello podía general problemas de seguridad dada la información que maneja la entidad, no obstante, previo visto bueno del coordinador, ello si se podía hacer con abogado vinculado a CREMIL; que no le consta llamados de atención a la demandante, que tenían reuniones los lunes y martes a las 7:30 a.m. para temas del comité de conciliación de la entidad y que en las reuniones el coordinador si solicitaba que al terminar las audiencias se regresara a la entidad, que para el pago debían presentar cuenta de cobro al supervisor donde se hacía relación de actividades*

*realizadas en el mes junto con el pago de seguridad social y éste daba el visto bueno para que se desembolsara el valor respectivo, si ello no se hacía no se generaba el pago y que él no ha demandado a la entidad por lo mismo que la accionante. (archivo 014 minutos 1:01:57 a 1:23:43)*

Y documentalmente aportó la accionante:

- Reporte de Supervisión – Prestación de Servicios (OPS) en los que se efectuaba la evaluación del desempeño del contratista respecto del cumplimiento de deberes y obligaciones, calidad, fechas de entrega y atención a reclamaciones u oportunidades de mejora del año 2016 e Informes de actividades del año 2018 donde se consignaban las actividades realizadas en torno a las obligaciones contratadas (fls. 180-286 y 290 -306)
- Acta de inicio del contrato 005-2-2018 en el que se establecieron los siguientes compromisos:

COMPROMISOS			
No.	COMPROMISO	RESPONSABLE	PERIODICIDAD
1.	Adelantar como abogado principal mediante poder conferido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, todas y cada una de las actuaciones procesales a que haya lugar dentro del término legal establecido para ese efecto, recurriendo a todas las figuras jurídicas necesarias para procurar el adecuado ejercicio del derecho de defensa de la entidad dentro de los procesos judiciales y extrajudiciales en los que esta haga parte, que le sean asignados.	Contratista	Semanalmente
2.	Ejercer defensa dentro de las acciones de tutela instauradas en contra de la Caja.	Contratista	Semanalmente
3.	Asistir en la representación de la entidad a las diferentes audiencias judiciales y extrajudiciales que se requieran.	Contratista	Semanalmente
4.	Reportar las actuaciones de los procesos en los que haga parte la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, de conformidad con la notificación en cartelera, fijación en lista, traslados, edictos, estados, etc, reporte que debe efectuarse a más tardar el día siguiente mediante correo electrónico acompañado de la información respectiva, la transcripción de la actuación en especial si se trata de sentencia, indicando el sentido de la decisión y con los	Contratista	Semanalmente

5.	Elaborar las fichas técnicas para presentar ante Comité de Conciliación.	Contratista	Semanalmente
6.	Sustanciar dentro del término legal los requerimientos y judiciales y derechos de petición dirigidos a la entidad que sean asignados por el supervisor.	Contratista	Semanalmente
7.	Tramitar las certificaciones a que haya lugar con el fin de efectuar la actuación administrativa respectiva	Contratista	Semanalmente
8.	Proyectar comunicaciones y memorandos internos solicitando la información y remitiendo la documentación.	Contratista	Semanalmente
9.	Dar respuesta dentro del término legal a los PQRS registrados en el sistema de forma veraz, eficaz y oportuna.	Contratista	Semanalmente
10.	Registrar en el software documental de la entidad los documentos de las series documentales correspondientes a partir de lo fijado en los procedimientos del proceso de Atención al Usuario o a partir de las indicaciones del supervisor del contrato.	Contratista	Semanalmente
11.	Remitir por competencia las solicitudes, quejas o reclamos radicados en la entidad y que no corresponden a CREMIL de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 y al contenido de la misma, realizando el debido seguimiento para que sea contestada dentro de los términos de ley.	Contratista	Semanalmente
12.	Realizar orientación jurídica presencial y telefónica a los afiliados, beneficiarios, apoderados, y demás personas que así lo requieran de forma veraz, oportuna, con relación a la misión de CREMIL.	Contratista	Semanalmente
13.	Diligenciar y mantener actualizada la bandeja de SADE.NET.	Contratista	Semanalmente
14.	Diligenciar los sistemas de información y bases de datos, establecidos en la entidad para el seguimiento de la actividad litigiosa así como la actualización procesal en E-kogui de los procesos que le sean asignados.	Contratista	Semanalmente
15.	Hacer autocontrol de calidad previa entrega de los productos solicitados.	Contratista	Semanalmente
16.	Realizar las correcciones a errores en los productos finales entregados y detectados por el supervisor, sin que esto afecte la programación de la producción fijada por el mismo supervisor	Contratista	Semanalmente
17.	Ejecutar las labores designadas en el sitio que disponga el supervisor del contrato de acuerdo con las necesidades del servicio.	Contratista	Semanalmente
18.	Actualizar la Hoja de Vida bienes y rentas en el Sistema de Información y Gestión de Empleo Público (SIGEP)	Contratista	Semanalmente
19.	Cumplir con la entrega de productos determinados por el supervisor del contrato de acuerdo con el estudio de procesos y mejoras para el área de atención al Usuario, el cual determina la cantidad de productos a cumplir diariamente según las actividades programadas	Contratista	Semanalmente

20.	Atender las consultas telefónicas del área donde se ubique.	Contratista	Semanalmente
21.	Elaborar y rendir informes que le sean solicitados por el supervisor del contrato.	Contratista	Semanalmente
22.	Efectuar el archivo de cada una de las actuaciones surtidas en los expedientes que se conformen par el efecto con sujeción a las disposiciones de archivo aplicables.	Contratista	Semanalmente
23.	Mantener reserva sobre la información que le sea suministrada para la ejecución del objeto contractual	Contratista	Semanalmente
24.	Las demás asignadas por el supervisor del contrato	Contratista	Semanalmente
25.	El contratista podrá ser trasladado entre dependencias según la necesidad o requerimiento que se logre establecer, para el cabal cumplimiento de la misión y objetivos institucionales.		

(folios 287-289 archivo 001 expediente electrónico)

Del anterior conjunto de pruebas sea lo primero indicar que si bien de ellos se desprende la prestación personal del servicio realizado por la señora Meza Gómez, la existencia de una coordinación para la asignación de trabajo, pautas de defensa de la entidad e ingreso de información de los sistemas propios de la entidad para el seguimiento de la gestión judicial asignada a la demandante y la imposibilidad de sustituir los poderes a terceros ajenos a la entidad, dichas situaciones por si solas no configuran el elemento de la subordinación, ello en razón a que dentro de los considerandos o justificaciones de cada uno de los contratos y las obligaciones específicas del contratista, fueron estipuladas dichas condiciones, por ejemplo en el contrato N° 020 de 2016 visible a folios 91 y 92 se consignó lo siguiente:

consideraciones: a) Que **LA CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES**, un Establecimiento Público, de orden nacional creado por la Ley 75 de 1925, con autonomía administrativa y patrimonio independiente. b). La Caja requiere vincular bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios a profesionales en el área del derecho y contaduría, y técnicos en el apoyo a la gestión, a efectos de ejercer la defensa técnica en cada uno de los procesos que requiera la Entidad (administrativos, judiciales y extrajudiciales de acuerdo a la necesidad del servicio). c). El Grupo de Negocios Judiciales y Conciliaciones se encuentra dividido en cuatro (04) subgrupos que adelantan las principales funciones correspondientes a la Defensa jurídica, las conciliaciones, la atención a requerimientos judiciales y respuesta a las acciones de tutelas. En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta las cargas que actualmente tiene dicha Área, se requiere del personal contratista, a efecto de apoyar la gestión tendiente a responder oportunamente cada uno de los anteriores asuntos, en pro de una efectiva defensa de los intereses de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares. d).Lo anterior, ha aumentado las necesidades para la atención de defensa judicial tanto en personal como en otros aspectos logísticos necesarios para el cumplimiento de las funciones de representación legal de la Entidad que permita minimizar fallos condenatorios, situación que se considera transitoria sujeta a la vigencia de las problemáticas salariales. e).Colofón de lo anterior, corresponde al grupo de negocios judiciales y conciliaciones el ingreso de la información a los sistemas E-KOGUI y SIOJ y a las demás bases de datos para mantener actualizada la información concerniente a las actuaciones que adelanta esta Oficina Asesora. f).Por otra parte, cabe evidenciar que toda la documentación que es allegada al grupo requiere que se clasifique, codifique, tramite y archive, dado que el volumen es altamente significativo se requiere personal para atender estas obligaciones, conforme a lo dispuesto en estudio previo fecha 5 de enero de 2016 radicado bajo el No.324 del Coordinador del Grupo de Negocios Judiciales. g). Por lo anterior y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 señala que para la prestación de servicios profesionales y/o técnico de apoyo a la gestión la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto

del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, procedimiento el cual se llevara a cabo por parte del Área de Talento humano. h). Que mediante acta del 43 del 23 de diciembre de 2015 la Comisión Asesora para la Contratación Administrativa recomendaron al ordenador del gasto suscribir contratación directa de prestación de servicios de apoyo a la gestión conforme con lo establecido en el 2.2.1.2.1.4.9 Decreto 1082 de 2015, i). Que dentro de la planta global de funciones de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, no hay suficiente personal con los requisitos, formación necesaria, y experiencia, demostrando el candidato idoneidad y experiencia directamente relacionada con dicha contratación de conformidad con la subsección IV artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 según certificación de fecha 5 de enero de 2016 radicado bajo el No. 341 de la Responsable del Área de Talento Humano. j). Que de conformidad con lo preceptuado en la subsección IV artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 señala que para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate. k) Que de conformidad con lo establecido en la subsección IV artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, procede la contratación directa. l) Que la Comisión asesora en acta No.43 del 23 de diciembre de 2015 recomendó la suscripción de los contratos de prestación de servicios profesionales y técnicos mediante la modalidad de contratación directa previa aprobación del Presupuesto General de la Nación. l) Que el contratista en ningún momento estará sujeto a subordinación o dependencia alguna con la Entidad ni adquieren vínculo laboral ni de otra índole con la CAJA DE RETIRO DE LAS FF.MM., por lo que cada contratista asumirá el pago de aportes parafiscales conforme al artículo 23 y 32 de la Ley 1150 de 2007 que modifica el inciso segundo y el parágrafo 10 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y artículo 50 de la Ley 789 de 2002 al momento de suscribir el contrato. Por lo anterior hemos convenido

Debe recordarse que no toda relación de servicios implica necesariamente la existencia de este elemento, ya que entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación de actividades, donde el segundo es libre de someterse a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, como: a) un horario; b) el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores y, c) tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

Ahora bien, en torno al cumplimiento de un horario, las declaraciones de los señores Constanza Leyton y Edwin Herrera, fueron claras en indicar que no se exigía el cumplimiento del mismo, pero por el desarrollo de las actividades contratadas se requería recibir un reparto de audiencias y alimentar aplicativos de la entidad, lo que exigía presencialidad en las instalaciones de la entidad.

Y en lo referente a la coordinación de actividades en reuniones que, de acuerdo a los declarantes, eran de obligatoria asistencia y a la imposibilidad de sustituir la representación de la entidad a terceros ajenos a la entidad, de ellas no se desprende la subordinación en tanto como lo manifestó el señor Edwin Herrera debido al tipo de procesos e información que manejaban y a la especialidad de la entidad la sustitución sólo podía realizarse entre quienes tuvieran vinculación con la entidad y debían ser capacitados con los lineamientos de defensa asumidas por la misma.

Finalmente, tampoco se logró probar la existencia de llamados de atención escritos realizados por el Jefe de la Oficina Jurídica o el coordinador, pues si bien el señor Bautista manifestó haber presenciado algunos de ellos, por una parte no preciso

respecto de que o en que momento ello tuvo lugar y los restantes declarantes afirmaron no haber presenciado o conocido algo sobre el punto.

En consecuencia, se reitera que no puede evidenciarse que entre los extremos de la litis de esta contienda existiera una relación de subordinación continuada, elemento imprescindible para declarar la existencia de la relación laboral.

De manera que para el caso *sub examine*, esta sede judicial no puede llegar a la certeza, como tampoco inferir el cumplimiento del requisito de la relación de subordinación contratante-contratista cuya declaratoria pretende la actora, razón por la cual es claro en este punto que su propósito en desdibujar la figura de la relación contractual pierde fuerza ante las pruebas que obran en el plenario.

Como consecuencia de lo anterior, no se desvirtúa entonces la presunción de legalidad del acto atacado y no queda otro camino que negar las pretensiones de la demanda en la forma en que fueron presentadas.

Por otra parte, atendiendo los criterios de perspectiva de género de la sentencia citada en la presente decisión<sup>15</sup>, si bien existió una suspensión del contrato durante el término de la licencia de maternidad de la accionante, se afirmó que no hubo pago de la misma, pero de lo allegado no encuentra este Despacho demostrado el no pago, pues por una parte la certificación de la entidad sobre el contrato de dicho año no indicó que se hubieran efectuado descuentos al valor contratado, no se allegó ni el contrato, ni el valor contratado para dicha anualidad y de los extractos aportados no se extrae que consignación o ingreso provenía o no de la entidad.

De modo que, realizando una interpretación sistemática y finalista de las normas y principios aplicables y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial y los supuestos fácticos de la demanda, como se hizo, el Despacho arriba a la convicción de que las pretensiones del demandante, deben ser negadas en la forma indicada por el Despacho.

**5. Condena en costas:** Siguiendo en este punto la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018<sup>16</sup>, tenemos que:

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, Sentencia de 26 de enero de 2023, radicado 25000234200020150126501 (4620-2017), actora: Janneth Johanna Buriticá

<sup>16</sup> Consejo de estado, Sección segunda, Subsección A, sentencia del 18 de julio de 2018, C.P. William Hernández Gómez; Rad: 68001-23-33-000-2013-00698-01 (3300-14)

**“a)** El legislador introdujo un cambio sustancial respecto a la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a un “objetivo valorativo” – C.P.A.C.A.-

**b)** Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas; es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del C.G.P.

**c)** Sin embargo se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el C.G.P., esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada en el proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

**d)** La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según la parte vencida sea el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura)

**e)** Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas.

**f)** La liquidación de las costas (incluidas agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

**g)** Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.”

En consecuencia y de conformidad con lo expresado por la jurisprudencia transcrita, encuentra este Despacho que no se observó ninguna actitud temeraria por parte del extremo activo, aunado a que las actuaciones adelantadas por el demandante son las que normalmente se esperan al interior de un proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.** en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda incoada por la señora **NORMA CONSTANZA MEZA GÓMEZ** por las razones expuestas la parte motiva de presente providencia.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, por las razones indicadas en esta providencia.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** la presente providencia al tenor del artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, la cual podrá ser apelada dentro de los diez (10) días siguientes de conformidad con el artículo 247 numeral 1 ibidem.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS**

**JUEZ**

STLD

Firmado Por:

Blanca Liliana Poveda Cabezas

Juez

Juzgado Administrativo

016

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c81a3d5d4c6d2a9557b20bcdbfc4abbadda61da634386555d5b7ba5ec23473ef**

Documento generado en 05/06/2023 08:40:47 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**