



**JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Sección Segunda

Carrera 57 N° 43-91, Edificio Aydée Anzola Linares, CAN, piso 4°

Correo: admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá, veintiséis (26) de febrero dos mil veintiuno (2021)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
Asunto:	Sentencia de primera instancia
Radicación:	N° 11001-33-35-016-2018-0444-00
Demandante:	EDNA MARGARITA BORDA LAGUNA
Demandado:	SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL- DISTRITO CAPITAL

Tema: *Contrato Realidad- profesora profesional y/o técnica*

1. ASUNTO POR 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 y 187 de la Ley 1437 de 2011, conforme la siguiente motivación.

2. ANTECEDENTES

2.1 Pretensiones: la señora **Edna Margarita Borda Laguna**, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral contra la Secretaría Distrital de Integración Social solicita del despacho se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el **Oficio radicado SAL58793 de 18 de junio de 2018**, por medio del cual la entidad demandada negó el reconocimiento y pago de todas las prestaciones laborales y sociales dejadas de percibir tales como: cesantías, e intereses, primas de navidad,

prima de junio, prima de servicios, vacaciones, aportes a salud, pensión, administradora de riesgos laborales y la caja de compensación familiar; así como los valores dejados de percibir por concepto de dotación y en general todas las sumas a título de prestaciones sociales, que corresponde a la contraprestación de la labor desempeñada desde **el año 2013 al año 2016** y en general todas las acreencias laborales.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se declare que entre la entidad demandada y la parte actora existió un vínculo laboral desde el año **el año 2013 al año 2016** y durante la relación laboral la entidad demandada no canceló los derechos laborales; además que la entidad demandada cancele o devuelva las sumas de dinero que por retención en la fuente le descontó a la parte actora; al reembolso de los aportes a seguridad social respecto de salud, pensión y riesgos profesionales que tuvo que realizar la demandante sin tener obligación a ello.

Asimismo, al pago de los respectivos aportes a seguridad social en todos sus niveles, al pago de las acreencias laborales, prestaciones e indemnizaciones a las que tiene derecho un trabajador de igual o mejor nivel que preste los mismos servicios; a la devolución por conceptos indebidos en el pago de la retención en la fuente; la sanción moratoria consagrada en la Ley 244 de 1995 durante el tiempo de su vinculación con la entidad, a pagar las diferencias adeudadas conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor, indexación que se ordenara mes a mes por tratarse de pagos de tracto sucesivo.

2.2. Hechos. Tal como lo señaló en la demanda los hechos son los siguientes

2.2.1 Manifiesta la demandante que con la Secretaría Distrital de Integración Social-Distrito Capital, sostuvo una relación durante el periodo comprendido entre el 2013 al 2016, la cual se materializó través de contratos de prestación de servicios.

2.2.2 Indicó que, al finalizar el último contrato de prestación de servicios, no recibió pago alguno por concepto de prestaciones sociales por parte de la entidad demanda, desconociendo así todo lo que por ley le correspondía.

2.2.3 Igualmente, informó que las funciones desempeñadas en la entidad consistían en el análisis, gestión y elaboración de estudios prediales, con el fin de dar respuestas a las solicitudes presentadas por los contribuyentes dentro de los procesos regulados por el Acuerdo 523 de 2013.

2.2.4 Expresó la demandante, que por la labor desempeñada en la entidad recibía una asignación mensual de dos millones ciento setenta y dos mil sesenta y siete pesos (\$2.172.067).

2.2.5 Indicó que las actividades encomendadas por la entidad demandada estaban presididas de órdenes, al igual que debía seguir unos lineamientos, reglamentos, parámetros y directrices predeterminadas por la Secretaría Distrital de Integración Social del Distrito Capital

2.2.6. Señaló que estaba sometida a un horario fijo y que las funciones que le eran asignadas las debía realizar dentro de las instalaciones de la entidad, por lo tanto, no podía ejecutarlas por fuera de la dependencia; además agregó que la efectuaba con instrumentos propios de la Secretaría, como computadores, teléfono y mobiliario de la oficina.

2.2.7 Expresó la parte actora que el 25 de mayo de 2018, presentó petición ante la Secretaría Distrital de Integración Social- Distrito Capital, por medio de la cual solicitó la declaratoria de la existencia de la relación laboral y el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales laborales y sociales.

2.2.8 Finalmente, argumentó que a través de radicado SAL-58793 de 18 de junio de 2018, la entidad demandada negó el reconocimiento de la relación laboral como también el pago de las prestaciones sociales derivadas de la misma.

2.3 Normas violadas y concepto de violación. Como normas violadas se citan en la demanda los siguientes artículos de la Constitución: 2, 4, 11, 13, 25, 29, 42, 46, 48, 53, 58 y 128; del Código Civil artículo 10, del Código Sustantivo del Trabajo artículos 19, 36 y concordantes; el Decreto 1042 de 1978, Decreto 1750 de 2003, Decreto 4171 de 2009, Ley 80 de 1994 numeral 3.

Señaló que el Oficio radicado No. SAL- 58793 de 18 de junio de 2018, transgrede normas de orden superior, al desestimar de plano y sin fundamento constitucional, el pago de las prestaciones laborales y sociales dejadas de percibir tales como: cesantía e intereses, primas de navidad, prima de junio, prima de servicios vacaciones, aportes a salud, pensión administradora de riesgos laborales y caja de compensación familiar; así como los valores dejados de percibir por concepto de dotación y en general todas las sumas a título de prestaciones sociales que corresponde a la contraprestación de la labor desempeñada desde el 2013 hasta el 2016, y en general todas las acreencias laborales, además de argumentar el cumplimiento de la ley.

Agregó que a la demandante durante la prestación del servicio se le exigió que lo realizara de manera personal; asimismo, se le pago una remuneración como contraprestación del servicio prestado, requiriéndolo las exigencias de afiliación al sistema de seguridad social, como también estar supeditada a los horarios y cronogramas que establecía la Secretaría Distrital de Integración Social- Distrito Capital.

Además, solicita del Despacho se tenga en cuenta la sentencia de unificación del Consejo de Estado radicado No. 23001-23-33-000-2013-00260-01 (NI 0088-15) CES-SUJ2-005-16, el cual se debe aplicar de forma vinculante. En consecuencia, señala que se desvirtúan los presupuestos del contrato de prestación de servicios y se configura la relación laboral.

2.4. Actuación procesal. La demanda se presentó el 24 de octubre de 2018, por medio de auto de 15 de febrero de 2019, el Despacho admitió la demanda de la referencia por encontrar colmados los requisitos para su procedencia; asimismo, el 11 de septiembre de 2019, fue notificada mediante correo electrónico a las partes demandadas, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Posteriormente, la parte demandada contestó la demanda de la referencia a través de memorial de 5 de diciembre de 2019.

Cumplido lo anterior, se llevó a cabo audiencia inicial en la cual se desarrollaron cada una de las etapas consagradas en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, desde el saneamiento hasta el decreto de pruebas, en dicha etapa se decretaron unas pruebas documentales, como también unos testimonios e interrogatorio de parte. Llegado el día de la audiencia se recepcionaron los testimonios e interrogatorio decretados, se incorporaron las pruebas que hasta la fecha se habían recibido y se cerró el periodo probatorio. Finalmente, por medio de auto de 4 de diciembre de 2020, se corrió traslado para alegar de conclusión.

2.5. Pronunciamiento de la parte demandada. La Secretaria Distrital de Integración Social, por conducto de apoderado judicial, contestó en término la demanda, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de esta, aduciendo que no se encuentran respaldadas en la realidad de los hechos, ni se estructuran los presupuestos legales para su prosperidad.

Señaló que entre la entidad y la demandante se suscribieron varios contratos de prestación de servicios, en virtud de los cuales la actora ejecutó el objeto contractual

de manera independiente y autónoma; agregó que los contratos celebrados con la señora Edna Margarita Borda Laguna tenían una obligación de hacer, la cual se determinó con el objeto del contrato primando como característica de estos la autonomía del extremo activo de esta litis.

Agregó además que para la ejecución de los contratos de prestación de servicios no se exigió constitución de póliza de garantías, por cuanto la Secretaría Distrital de Integración Social en aplicación del artículo 8º del Decreto 4828 de 2008, exime al contratista de dicha obligación, lo cual indica que la entidad suscribe, ejecuta y liquida los contratos de prestación de servicios con la demandante atendiendo la normatividad legal vigente la cual remite a la Ley 80 de 1993 y la Ley 147 de 2011.

Finalmente, manifiesta que del material probatorio allegadas con la demanda se prueba una verdadera relación contractual más no una relación laboral.

2.6. Alegatos de conclusión.

2.6.1 La parte demandante. Presentó sus alegatos de conclusión por escrito a través de memorial que obra dentro del expediente digital, en el cual solicitó del Despacho se accedieran a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por cuanto quedaron plenamente demostrados los elementos de la relación laboral.

Señaló que la ejecución de la actividad implicó la prestación de los servicios intelectuales y físicos de manera directa y sin independencia en el cumplimiento de la labor, pues la demandante debía cumplir los parámetros fijados por los reglamentos de la entidad, lo cual generó dependencia y subordinación con la entidad demandada. Añadió que la prestación del servicio fue de forma continua y que la misma perduró por más de tres (3) años.

Expresó que la demandada contrató a la actora a través del uso indebido de la figura “contrato de prestación de servicios”, por lo cual a la demandante se le debe reconocer las prestaciones sociales y todos los emolumentos a que tiene derecho como consecuencia de la relación laboral que tuvo con la entidad demandada, en consideración, a que reúne y cumple todos los elementos esenciales del contrato de trabajo laboral determinados por la ley y la jurisprudencia; por las razones, anteriormente expuestas, solicita se concedan las pretensiones de la demanda y se condene a la entidad demandada.

2.6.2 La parte demandada. Presentó sus alegatos de conclusión por escrito a través de memorial que obra dentro del expediente digital de la referencia, en el cual solicitó del Despacho se negaran todas y cada una de las pretensiones de la demanda, indicando que la vinculación de la demandante a través de cada contrato estuvo sujeta a proyectos específicos, que tenían una duración en el tiempo, pero que en sí no eran actividades propias de la misionalidad de la entidad demanda. Añadió que tampoco quedó probada la subordinación, en consideración, a que sus actividades fueron únicamente coordinadas por el personal de la Secretaría.

Señaló que lo que si se encuentra probado, es que si bien, las actividades contractuales en la prestación de los servicios deben ejecutarse dentro del contexto establecido en los lineamientos de atención a la primera infancia, para el caso, las actividades contractuales no son equiparables a las de un docente, pues la labor de estos se encuentra plenamente regulada en la ley, de tal forma que se equivoca el apoderado de la parte demandante en el sentido de invocar dicha labor para establecer la subordinación, máxime que para el caso en particular la demandante ejecutó sus actividades en el proyecto de ámbito familiar el cual a la fecha no se encuentra vigente. Finalmente, y por las razones expuestas solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

2.6.3 Concepto del Ministerio Público. La delegada del Ministerio Público presentó concepto dentro del proceso referenciado solicitando del Despacho se negaran las pretensiones de la demanda, por cuanto no se demostraron los elementos configurativos de la relación laboral.

Indicó que una vez verificada la copia de la Resolución N° 629 del 26 de junio de 2007, por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los Empleos de la Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Integración Social y la copia del Manual específico de funciones y competencias laborales de la Secretaría Distrital de Integración Social-Resolución 2067 del 22 de diciembre de 2015, no se logró establecer que las funciones encomendadas a la demandante, fueran desarrolladas por el personal de planta de la entidad accionada.

Añadió que la señora Ruby Esperanza Oviedo Hernández, a través de testimonio manifestó que el proyecto “Ámbito Familiar”, consistía en prestar sus servicios como profesionales a familias de alto riesgo, especialmente con niños pequeños, desde mamás gestantes hasta niños de dos años, realizando encuentros programados en un salón comunal para ver el estado de las familias, y así poder establecer cómo estaban llevando el proceso de crecimiento del bebe, hacerles estímulos en la casa, además de

hacer recomendaciones a las familias sobre nutrición y cuidados; sin embargo, informó que el proyecto ya no se encuentra vigente, porque fue ejecutado durante el gobierno de Gustavo Petro, razón por la cual, los jardines, actividades y visitas de campo fueron desmontadas.

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. Tal como quedó fijado en la audiencia inicial se debe determinar:

Si hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el **Oficio radicado SAL58793 de 18 de junio de 2018**, por medio del cual la entidad demandada negó el reconocimiento y pago de todas las prestaciones laborales y sociales dejadas de percibir tales como: cesantías, e intereses, primas de navidad, prima de junio, prima de servicios, vacaciones, aportes a salud, pensión, administradora de riesgos laborales y la caja de compensación familiar; así como los valores dejados de percibir por concepto de dotación y en general todas las sumas a título de prestaciones sociales, que corresponde a la contraprestación de la labor desempeñada desde **el año 2013 al año 2016** y en general todas las acreencias laborales.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se declare que entre la entidad demandada y la parte actora existió un vínculo laboral desde el año **el año 2013 al año 2016** y durante la relación laboral la entidad demandada no canceló los derechos laborales; además que la entidad demandada cancele o devuelva las sumas de dinero que por retención en la fuente le descontó a la parte actora; al reembolso de los aportes a seguridad social respecto de salud, pensión y riesgos profesionales que tuvo que realizar la demandante sin tener obligación a ello.

Asimismo, al pago de los respectivos aportes a seguridad social en todos sus niveles, al pago de las acreencias laborales, prestaciones e indemnizaciones a las que tiene derecho un trabajador de igual o mejor nivel que preste los mismos servicios; a la devolución por conceptos indebidos en el pago de la retención en la fuente; la sanción moratoria consagrada en la Ley 244 de 1995 durante el tiempo de su vinculación con la entidad, a pagar las diferencias adeudadas conforme al índice de precios al

consumidor o al por mayor, indexación que se ordenara mes a mes por tratarse de pagos de tracto sucesivo.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: **(i)** La diferencia entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral, **(ii)** Línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado frente al contrato realidad, **(iii)** La prescripción extintiva de los derechos derivados de la vinculación laboral como realidad **(iv)** De la relación de coordinación en los contratos de prestación de servicios, la subordinación, el elemento medular del contrato realidad, y **v)** Caso concreto.

3.2. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral. El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, señala que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades del Estado, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.

Entre los contratos estatales que establece la norma, se encuentra el de Prestación de Servicio y lo define como aquellos que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, expresando que sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, precisando que en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

Por su parte el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 22 define el contrato de trabajo como *“aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.”*

Para que el contrato de trabajo se configure, o se presuma, deben confluir unos elementos que de presentarse simultáneamente dan lugar a la relación laboral, esto es (i) actividad personal del trabajador, (ii) continuada subordinación (iii) y retribución.

La Constitución Política de 1991, en el Capítulo II artículo 125, relativo a la función pública, contempla que:

“(…) no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente” (art. 122 CP.), y seguidamente señala que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley...”

Por consiguiente, la vinculación a la administración para el ejercicio de la función pública puede ser de diferentes clases de acuerdo al ordenamiento jurídico y según las especificidades propias de las circunstancias, las cuales desde el punto de vista ordinario son: legal y reglamentaria (empleo público) y laboral contractual (trabajador oficial). Sólo en casos excepcionales se vinculará a contratistas para la prestación de sus servicios (relación contractual estatal).

En ese orden, los dos primeros; es decir, el vínculo legal y reglamentario y laboral contractual, obedecen a una relación de índole laboral, por lo tanto tienen elementos esenciales que los hacen diferentes al estatal de prestación de servicios, por cuanto en ellos se presenta (i) la subordinación al empleador, (ii) la prestación personal del servicio y (iii) el pago de una remuneración.

Contrario sensu, en el contrato de prestación de servicios, la actividad es independiente, puede ser desarrollada por una persona natural o jurídica, caracterizándose, porque carece del elemento de subordinación laboral o dependencia. Sin embargo, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestre la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, por manera que el contrato de prestación de servicios, como lo ha sostenido la Corte Constitucional¹ y el H. Consejo de Estado², no puede constituirse en un instrumento para desconocer los derechos laborales.

En efecto, el contrato de prestación de servicios se funda en el desarrollo de una actividad independiente que puede provenir de una persona jurídica con respecto de la cual no existe el elemento de la subordinación laboral que se refleja en la potestad de ser autónomo en la ejecución de la labor contratada; es decir, quien celebra un contrato de prestación de servicios tiene la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales y quien suscribe un contrato de trabajo tiene el derecho al pago de éstas.

¹ Sentencia C-154/1997, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara.

² Consejo de Estado, secc. 2ª, sub-secc. “B”, sentencia del 25 de marzo de 2010. CP Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Exp. 1131-09.

Por consiguiente, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre un particular y una entidad pública, y se acredita la existencia de los tres elementos propios de todo contrato de trabajo -subordinación, prestación personal del servicio y remuneración-, producto de esto, surge el derecho a que sea reconocida una relación laboral que, en consecuencia, confiere al contratista las prerrogativas de orden prestacional, en atención al principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

Los contratos de prestación de servicios se permiten en los casos en los cuales la función de la administración no puede ser realizada por personas pertenecientes a la planta de la entidad oficial contratante, o por la necesidad de conocimientos especializados, pudiendo ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación continuada, caso en el cual surge el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas.

3.3.- Antecedentes jurisprudenciales del contrato realidad³. El tema del contrato realidad ha generado importantes debates judiciales. Uno de ellos se dio con ocasión del examen de exequibilidad que realizó la Corte Constitucional al numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece la posibilidad de celebrar contratos de prestación de servicios con las entidades del sector público. Después de realizar precisiones constitucionales en materia de contratación estatal, de definir las características del contrato de prestación de servicios y de establecer las diferencias con el contrato de trabajo, la Corte señaló que el ejercicio de tal potestad es ajustada a la Carta Política, siempre y cuando la administración no la utilice para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente⁴.

Por su parte el Consejo de Estado, en fallos como el del 23 de junio de 2005, proferido dentro del expediente número 0245, con ponencia del doctor Jesús María Lemos Bustamante⁵, ha reiterado la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, como son: (i) la prestación personal del servicio, (ii) la remuneración y (iii) en especial la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.

³ Este capítulo fue tomado íntegramente de la sentencia proferida el 2 de mayo de 2013 por la Sección Segunda - Subsección A del Consejo de Estado, expediente radicado con el número: 47001 23 31 000 2010 00497 01 (1673-12), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-154-97, M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁵ Radicación número: 18001-23-31-000-1998-00027-01(245-03). Actor: Esther Cruz Olaya. Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

Tal consideración se contrapone a la jurisprudencia anterior, en la que se sostuvo que entre contratante y contratista podía existir una relación coordinada en sus actividades para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de horario, el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores o reportar informes sobre sus resultados, sin que ello signifique necesariamente la configuración del elemento subordinación⁶.

Así las cosas, se concluye que para acreditar la existencia de una relación laboral es necesario probar los tres elementos referidos, pero especialmente que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando de esta manera que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

Por el contrario, existirá una relación contractual, regida por la Ley 80 de 1993, cuando: a) se pacte la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública, b) el contratista sea autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, c) se le paguen honorarios por los servicios prestados y d) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados. Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar que debe ser restringida a aquellos casos en los que la entidad pública contratante requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, pues se desdibujaría la relación contractual cuando se contrata por prestación de servicios a personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que, de manera permanente, se asignan a los demás servidores públicos.

Entonces, cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, inexorablemente se impone el reconocimiento de las prestaciones sociales causadas por el periodo realmente laborado, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra que la relación laboral encubierta bajo un contrato estatal, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, consagrados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política respectivamente, superándose de ésta manera la prolongada

6 Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039, M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.

tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados⁷.

Bajo las anteriores precisiones se ha concretado el tratamiento jurisprudencial de los contratos realidad, de donde se colige en cuanto a su configuración, que constituye un requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio (de manera permanente), la remuneración respectiva y especialmente la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito⁸.

En este orden de ideas, la viabilidad de las pretensiones dirigidas a la declaración de un contrato realidad, depende de la actividad probatoria de la parte demandante según el aforismo *“onus probandi incumbit actori”*⁹, dirigida a desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida y la presencia real dentro de la actividad desplegada de los elementos previamente señalados, especialmente el de subordinación, que como se mencionó, es el que desentraña fundamentalmente la existencia de una relación laboral encubierta.

Así las cosas, debe revisarse en cada caso las condiciones bajo las cuales fueron prestados los servicios, en aras de esclarecer, bajo el análisis probatorio pertinente, la verdadera naturaleza de la relación existente entre las partes, para no adoptar conceptos que de manera formal y restrictiva homogenicen las causas propuestas ante esta jurisdicción, en detrimento del análisis sustancial particular que amerita cada asunto.

3.4. De la subordinación laboral como elemento esencial en la relación laboral y la coordinación o supervisión en las relaciones contractual estatales. Para acreditar la existencia de una relación laboral, es obligatorio probar los tres elementos referidos en líneas anteriores, pero principalmente, que la persona

7 Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección “A”. Sentencia 17 de abril de 2008. Rad No. 2776-05. C.P. Jaime Moreno García; Sentencia del 17 de abril de 2008. Rad. No. 1694-07. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; sentencia del 31 de julio de 2008. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 14 de agosto de 2008. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

8 Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 19 de febrero de 2009. Radicado No. 3074-2005. C.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

9 La carga de la prueba incumbe al actor.

desempeñe una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando de esta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

Precisamente uno de los elementos esenciales para la existencia del contrato de trabajo es la *subordinación*, la cual se encuentra consagrada en el artículo 23 del Código Sustantivo de Trabajo, quien faculta al empleador para exigirle al trabajador el cumplimiento de órdenes, en cuanto a modo, tiempo y cantidad, entre otros aspectos que depende de la relación laboral.

De igual modo, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente respecto del concepto de subordinación:

“La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo ha sido entendida, según la concepción más aceptable por la doctrina y la jurisprudencia, como un poder jurídico permanente de que es titular el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición de órdenes e instrucciones y la imposición de reglamentos, en lo relativo a la manera como éste debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias, con miras al cumplimiento de los objetivos de la empresa, los cuales son generalmente económicos¹⁰”.

En cuanto a la dirección y coordinación de los contratos de prestación de servicio como modalidad contractual estatal, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993¹¹, establece que la dirección general y la obligación de ejercer control y vigilancia de la ejecución del contrato recaerán en las entidades estatales¹².

Respecto del tópico de coordinación, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, en sentencia de 6 de mayo de 2015, Magistrado Ponente Luis Rafael Vergara Quintero, señaló:

“Se ha sostenido 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 reportar

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-386 del 5 de abril de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)

¹¹ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

¹² Artículo 14^o.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: 10. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado...”

informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

Igualmente, agregó que:

“Aunque a primera vista se puede pensar que el cumplimiento de un horario es de suyo elemento configurativo de la subordinación transformando una relación que ab initio se consideró como contractual en laboral, lo cierto es que en determinados casos el cumplimiento de un horario es sencillamente la manifestación de una concertación contractual entre las partes, administración y particular, para desarrollar el objeto del contrato en forma coordinada con los usos y condiciones generalmente aceptadas y necesarias para llevar a cabo el cumplimiento de la labor.

El sub lite se encuadra dentro de tal circunstancia, pues entre el libelista y la entidad accionada hubo una relación de coordinación, que no permite configurar la existencia de una subordinación, y por tanto, no hay lugar a deducir que en realidad se hubiera encubierto una relación laboral, aun cuando los otros dos (2) elementos, prestación personal del servicio y remuneración si se hallan suficientemente probados en el expediente....” (Sentencia de la Subsección “B”, del 19 de febrero de 2004, Exp. No. 0099-03)

Igualmente lo reiteró en sentencia de 31 de mayo de 2016¹³:

“Así las cosas, la subordinación es determinante para diferenciar el contrato laboral del contrato de prestación de servicios, puesto que es la mencionada característica la que fija la independencia del contratista de la administración pública y que no genera el derecho a las prestaciones sociales”.

3.5. Subordinación, el elemento medular del contrato realidad. Tal y como lo ha sostenido el Honorable Consejo de Estado¹⁴, respecto a la subordinación, se ha entendido esta como la aptitud que tiene el empleador para impartirle órdenes al trabajador y exigirle su cumplimiento, para dirigir su actividad laboral e imponerle los reglamentos internos de trabajo a los cuales debe someterse, “todo dirigido a lograr el objetivo misional trazado”

Específicamente, el Alto Tribunal de lo contencioso administrativo, ha mantenido su postura en señalar, que si bien 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 puede incluir diferentes situaciones, que pueden ser un horario, recibir una serie de instrucciones de sus superiores, como también tener que reportar informes sobre las actividades encomendadas; sin embargo, aunque ello no significa, necesariamente, la configuración del elemento subordinación, como ítem propio del

13 Consejo de Estado Sala de Lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “B”, Consejera Ponente: Doctora SANDRA LISSET IBARRA VELEZ

14 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de mayo 31 de 2016. Radicado 05001233300020130081301 (36872014)

contrato realidad, pues, la subordinación se asemeja a la ausencia de independencia del contratista de la administración pública, aspecto que quien invoca el contrato realidad debe demostrar.

En conclusión, para la configuración del contrato de trabajo se requiere que en la actuación procesal esté plenamente demostrada la actividad personal del trabajador demandante a favor de la parte demandada, y en lo que respecta a la continuada subordinación jurídica, que es el elemento característico y diferenciador de toda relación de trabajo, debe igualmente estar evidenciado.

4.0. Caso concreto.

4.1. De lo acreditado dentro del proceso

- a) Solicitud de acreencias laborales de fecha **29 de mayo de 2018**, radicada ante la entidad demandada, por medio de la cual la parte actora solicitó el pago y reconocimiento de todas las acreencias laborales derivadas de una relación laboral, folios 6-11 del expediente digital.
- b) Respuesta a la petición antes indicada, con radicado **ENT 24513 de 18 de junio de 2018**, por medio de la cual la Directora Poblacional de la entidad demandada niega el reconocimiento y pago solicitado, argumentando que la actora trabajo en la entidad bajo la modalidad de contratista, folios 14-17 del expediente digital.
- c) La señora Edna Margarita Borda Laguna suscribió contratos de prestación de servicios con la entidad demandada, y según el certificado que obra a folio 21 del expediente digital se pudo extraer:

No. de contrato	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Interrupción
55587-2012	01/02/2013	30/04/2013	
6006-2013	20/06/2013	10/08/2014	1 mes y 19 días
8594-2014	3/09/2014	27/02/2015	22 días
9806-2015	22/05/2015	30/01/2016	2 meses y 24 días

6639-2016	14/03/2016	13/09/2016	
-----------	------------	------------	--

- d) Certificación expedida por la Secretaría Distrital de Integración Social- Dirección de gestión Corporativa- donde se especifican las funciones establecidas dentro del contrato **No. 6639-2016**, en los siguientes términos: “*prestación de servicios como maestra profesional para realizar procesos pedagógicos con niñas, niños y sus familiar que potencien el desarrollo infantil desde la gestación hasta los 3 años, según las orientaciones técnico- operativas definidas por la subdirección para la infancia en el marco del proyecto 735...*”. Folio 26 expediente digital.
- e) Certificación expedida por la Secretaría Distrital de Integración Social- Dirección de gestión Corporativa- donde se especifican las funciones establecidas dentro del contrato **No. 9806-2016**, en los siguientes términos: “*prestación de servicios como maestra técnica para la atención integral a la prima infancia de acuerdo con las orientaciones técnicas de la subdirección para la infancia en el marco del proyecto 735...*”. Folio 27 expediente digital.
- f) Certificación expedida por la Secretaría Distrital de Integración Social- Dirección de gestión Corporativa- donde se especifican las funciones establecidas dentro del contrato **No. 8594-2014**, en los siguientes términos: “*prestación de servicios como maestra profesional en los territorios para la atención integral a la primera infancia acorde con los lineamientos de atención del programa ser feliz creciendo feliz y en el marco de las acciones del proyecto 735...*”.
- g) Resolución No. 629 de junio 26 de 2007, por la cual se modifica el Manual Especifico de Funciones y de competencias laborales para los empleados de la Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Integración Social. Folio 1- 823 del expediente digital.
- h) Manual especifico de funciones y competencias laborales, expedido por la Secretaría Distrital de Integración Social para el año 2015. folio 1-978 del expediente digital.

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 configurativos de la relación laboral.

4.2. De la prestación personal del servicio

Del Testimonio de la señora **Ruby Esperanza Oviedo Hernández**, se extrae:

Preguntado. *Usted compartió con la señora Edna Margarita Borda.*
Contestó. *Si señora, cuando yo llegue ella estaba trabajando como profesional en el programa ámbito familiar y ella era en ese momento la coordinadora del grupo yo llegue a hacerle apoyo en el momento en que la secretaria me requirió para hacerle apoyo a Edna Margarita.*
Preguntado. *Sírvase manifestar en que consiste ámbito familiar, en que consiste ese proyecto.*
Contestó. *Bueno de lo que yo alcance a laborar con ella era prestar el servicio como profesionales a familias de alto riesgo en especial con niños pequeños desde mamás gestantes hasta los niños de dos añitos nosotros teníamos unos encuentros que eran programados en un salón comunal y teníamos que hacer unas visitas domiciliarias para mirar el estado de las familias, como estaban llevando el crecimiento de su bebe hacerles estímulos a ellos allá...”.*
Preguntado. *De qué manera prestaba los servicios la señora Edna Margarita, le aclaro lo hacía de manera personal, a través de videoconferencia o lo hacía por interpuesta persona.*
Contestó. *No, el servicio era presencial todo el tiempo, no se podía delegar ninguna función a ninguna persona que no estuviera vinculada si se necesitaba el reemplazo se solicitaba, pero tenía que haber una persona presencial”.*

De acuerdo con las pruebas aportadas, practicadas e incorporadas al expediente, se demostró que la accionante prestó en forma personal sus servicios en desarrollo de los contratos suscritos con la Secretaría Distrital de Integración Social – Distrito Capital, cuya relación quedó consignada en el testimonio decretado y válidamente recepcionado en la audiencia de pruebas.

Del testimonio se pudo colegir que la actora era la encargada de realizar los procesos pedagógicos con niñas, niños y sus familias, en aras a garantizar y propender por el desarrollo infantil desde la gestación hasta los dos años de edad.

Igualmente, de los contratos suscritos por la actora se pudo establecer que la misma debía realizar encuentros grupales con las familias y madres cabezas de hogar para valorar el crecimiento de los bebés, la alimentación y todos los cuidados que requerían; por lo tanto, quedó plenamente probado que la señora Edna Margarita Borda Laguna realizaba de *forma personal* la labor encomendada. Además, este aspecto no lo discuten las partes.

4.3. De la Remuneración

De la certificación expedida por la Subdirección de contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social se pudo constar que la demandante recibió como contraprestación de sus servicios lo siguiente:

No. de contrato	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Valor
55587-2012	01/02/2013	30/04/2013	\$5.037.000
6006-2013	20/06/2013	10/08/2014	\$17.378.000
8594-2014	3/09/2014	27/02/2015	\$8.008.700
9806-2015	22/05/2015	30/01/2016	\$13.696.000
6639-2016	14/03/2016	13/09/2016	\$12.960.000

Asimismo, se estableció que la señora Edna Margarita Borda Laguna fue contratada para desarrollar las funciones establecidas en cada uno de los contratos a cambio de una contraprestación que varió de acuerdo al término de ejecución y vigencia de los contratos, confirmándose el elemento de la *remuneración*, a la cual se le hicieron los respectivos descuentos entre el 01 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, por conceptos de Reteica, Estampilla Pro-cultura, Estampilla Pro adulto-mayor y Estampilla Universidad Distrital, de conformidad con la certificación expedida por la Secretaría de Integración Social. (fls. 20 a 24 del expediente digital).

4.4. 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.

Tal como se expuso en el acápite normativo y jurisprudencial de la presente sentencia una cosa es la relación de coordinación que debe existir entre el contratista y la entidad a través del supervisor o interventor del contrato, y otra muy distinta es la relación de subordinación o dependencia que la entidad imponga al contratista de modo que afecte la autonomía e independencia que este debe tener durante la ejecución del contrato.

Pero para tal efecto, se transcribirán algunos apartes del testimonio rendido por la señora **Ruby Esperanza Oviedo Hernández**, con el fin de determinar este elemento:

“Preguntado. *Usted conoce si la señora Edna tenía algún tipo de horario.*
Contestó. *normalmente digamos cuando yo empecé a hacerle el apoyo a ella nosotros nos reuníamos dependiendo el trabajo que teníamos 7 de la mañana 7*

y media de la mañana hasta las 5 de la tarde y como ella era la encargada de llevar toda la información al sistema ella continuaba trabajando desde la casa.

Preguntado. Usted sabe si la señora Edna cuando no podía asistir a esa jornada ella podía contratar a alguien o enviar un reemplazo para que hiciera las actividades que ella desarrollaba. **Contestó.** No señora, solo asistía la

compañera, la dupla, así era como le decíamos allá y yo era la dupla de ella, las dos siempre estábamos en territorio, al comienzo ella me tenía que explicar muchas cosas que yo no conocía y ella nunca podía delegar nada de la información que le requerían a ella como cabeza de grupo. **Preguntado.** Usted

sabe si en caso de que la señora Edna debía asistir a una cita médica o ausentarse por un tema personal ella debía hacer algún trámite o ella autónomamente podía retirarse de la jornada. **Contestó.** No nosotros

teníamos que cumplir con las jornadas de horario normal y si ella requería de algo más específico algún examen algo más puntual tocaba informarle a la coordinadora de centro o la coordinadora de los grupos que tenía que era una psicóloga o una trabajadora social pero normalmente se hacía la información

era con la jefe se zona. **Preguntado.** Usted menciona que tenían unos grupos asignados eso tenía algún tipo de control alguien controlaba que ustedes atendían esos grupos o realizaban las visitas que usted menciona. **Contestó.** sí

normalmente iba con nosotras una representante digamos que tenía mayor jerarquía una psicóloga una trabajadora social que era la que generalmente hacía una parte del taller y nosotros complementábamos la otra parte entonces nosotros teníamos que mandarle la evidencia y en las reuniones les preguntaban a las señoras si nosotros teníamos reuniones con ellas.

Preguntado. Usted puede señalar si de esas actividades que menciona había un personal de planta que hiciera esa misma actividad. **Contestó.** De planta,

que yo sepa no. **Preguntado.** Sabe si durante el tiempo que usted trabajo con la señora Edna ella trabajo de manera continua. **Contestó.** Si señora desde que yo entre a trabajar estuve con ella, ella trabajó continuamente, le dieron

prorroga a sus contratos pero ella trabajo continuamente. **Preguntado.** Usted menciona que había una psicóloga que realizaba el control o una trabajadora social en algún momento le consta si la señora Edna Margarita recibió algún tipo de instrucción o de orden por parte de ellas. **Contestó.** No solamente se

hacía una retroalimentación entre las partes nosotras estábamos en el taller de ellas apoyando y ellas en el taller de nosotras apoyando luego se hacía una retroalimentación y sugerencias en la retroalimentación que se hacía al final de cada encuentro. **Preguntado.** Sírvase manifestar al despacho hasta cuando

estuvo usted vinculada con la secretaria Distrital de Integración Social. **Contestó.** Yo con el grupo de infancia y adolescencia que estuvimos nosotros,

yo estuve hasta diciembre de ese mismo año, yo duré 4 meses con Edna Margarita y luego me trasladaron a jardín. **Preguntado.** Después de esos 4 meses que usted trabajo con Edna Margarita usted estuvo en contacto con ella

*o ya digamos las actividades contractuales de ambas no coincidían. **Contestó.** No nosotros continuamos como compañeras, yo pedía mucho apoyo porque era la primera vez que yo trabajaba con integración entonces yo pedía mucho apoyo con Edna Margarita, nosotros continuábamos hablando las señoras preguntaban que por qué me habían sacado, ... entonces a mí me mandaron a jardín entonces ya no era muy seguido que nos veíamos pues mis labores eran más permanentes dentro de un sitio entonces ya no eran muy cercana era por WhatsApp o por teléfono que nos encontrábamos con ella, que hablábamos. **Preguntado.** Sírvase precisar al Despacho si usted sabe, si conoce, si tiene presente si ese proyecto ámbito familiar hoy en día continua vigente. **Contestó.** No a partir que salió el creador que fue el doctor Petro se empezaron a desmontar, lo digo yo en el área mía que trabaje especialmente en jardines se desmontaron muchos jardines y poco a poco fueron acabando con los de ámbito familiar también fueron acabando, con esos procesos. **Preguntado.** Quienes eran las jefes de la señora Edna Margarita. **Contestó.** Se me fue el nombre de ella, nosotros teníamos en el call de bellavista, pero en este momento no recuerdo el nombre... Rocío. **Preguntado.** Esa coordinadora cual era la función de ella con respecto a la señora Edna Margarita. **Contestó.** Ella hacía seguimiento a todas las profesionales que apoyábamos el proceso ella hacía seguimiento y fuera de eso como había unas coordinadoras de zona ellas aparecían allá normalmente era en los encuentros que ella iba y se sentaba era como observadora del proceso que se hacía. **Preguntado.** La señora Rocío en alguna ocasión le dio órdenes a la señora Edna Margarita y que tipo de Ordenes le daba en el evento que usted haya observado que le dio. **Contestó.** No ella era la que directamente hablaba con la señora rocío”.*

Al valorar en conjunto el material probatorio allegado a la listis, se puede constatar que en el caso concreto, no se encuentra plenamente demostrada la subordinación por lo siguiente:

- (i) No tenía que cumplir turnos ni horarios preestablecidos, en tanto, dentro del expediente no obran planillas, cuadros de turno o bitácoras que así lo demuestren.
- (ii) No se pudo constatar que durante la ejecución del contrato la demandante estuviera bajo la dirección y mando de un jefe y/o coordinadora, en consideración a que la testigo manifestó que la persona que era la encargada de supervisarlas solo se limitaba a observarlas.
- (iii) Se pudo comprobar que la demandante tenía autonomía en el ejercicio de sus funciones, por cuanto a minuto 27:04 de la audiencia de pruebas la testigo enfatizó en que nunca observó que a la señora Edna Margarita Borda Laguna le impartieran órdenes.

- (iv) Al verificar el Manual específico de funciones y competencias laborales, expedido por la Secretaría Distrital de Integración Social, no se logró establecer que las funciones encomendadas a la demandante fueran desarrolladas por el personal de planta de la Secretaría Distrital de Integración Social.
- (v) La testigo señaló que solo laboró junto con la señora Edna Margarita Borda Laguna por un periodo de 4 meses y luego de ello solo se comunicaban por teléfono o WhatsApp
- (vi) Las actividades para las cuales fue contratada la actora tuvieron un carácter temporal, en consideración a que solo fueron políticas diseñadas durante el Gobierno de Gustavo Petro, dentro del proyecto 735 de 2012, para el desarrollo integral de la primera infancia.

Adicionalmente no fue allegada al expediente prueba alguna que permita establecer que a la demandante se le impartieron órdenes para el cumplimiento de la labor, tampoco se allegaron memorandos, llamados de atención por escrito o cualquier otro elemento que permita determinar que la actora estaba obligada a cumplir con las instrucciones u órdenes impartidas por los funcionarios de la Secretaría Distrital de Integración Social del Distrito Capital. En consecuencia, 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.

Se debe tener en cuenta que las diferencias sustanciales que existen entre el **contrato de prestación de servicios** y el **contrato de trabajo**, radican en el entendido que bajo la primera modalidad no se pueden adelantar labores permanentes que hacen parte del objeto misional de la entidad, y que el elemento que marca la diferencia entre estos dos tipos de relaciones jurídicas es la subordinación.

Por esto, es importante señalar que las labores desempeñadas por la señora Edna Margarita Borda Laguna no hacen parte del objeto misional de la entidad¹⁵, toda vez, que el mismo va encaminado a la creación de políticas públicas en pro de la población más vulnerable del país y la actora se desempeñaba como *profesora profesional* y técnica en la educación dirigida a las familias compuestas por madres gestantes y niños hasta los dos años. **Sumando a lo anterior, para las labores para las cuales**

15 La Secretaría Distrital de Integración Social, es una entidad pública de nivel central de la ciudad de Bogotá, líder del sector social, responsable de la formulación e implementación de políticas públicas poblacionales orientadas al ejercicio de derechos, ofrece servicios sociales y promueve de forma articulada, la inclusión social, el desarrollo de capacidades y la mejora en la calidad de vida de la población en mayor condición de vulnerabilidad, con un enfoque territorial.
<https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/entidad/plataforma-estrategica/mision-y-vision#:~:text=La%20Secretar%C3%ADa%20Distrital%20de%20Integraci%C3%B3n,promueve%20de%20forma%20articulada%2C%20la>

fue contratada tuvieron vigencia únicamente durante el Gobierno de Gustavo Petro¹⁶, en otras palabras, las mismas no hacen parte del objeto misional de la entidad.

Además, teniendo en cuenta el Manual Específico de Funciones que funge en el expediente digital, se pudo evidenciar que dentro del personal de planta no había nadie que ejerciera las mismas funciones de la señora Edna Margarita Borda Laguna.

De manera que para el caso *sub exánime*, 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.

Así las cosas, de la valoración integral del material probatorio se desprende que la demandante no logró desvirtuar la relación de coordinación propia del vínculo contractual adquirido con la entidad demandada, circunstancia que permite concluir la inexistencia de un contrato realidad entre las partes.

Adicionalmente, y según lo estableció la citada sentencia de Unificación¹⁷, *"Para efectos de demostrar 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 pago y, además debe probar que en la 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 corresponden 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 jurisprudencia para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral"*.

16 PROYECTO 735: DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA DE 2012, Leer más: <https://politicasydeinfancia-colombia.webnode.com.uy/proyecto-735-secretaria-de-integracion-social/>

17 Sentencia de Unificación Sección Segunda Consejo de Estado, del 25 de Agosto de 2016. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter. Rad. N°: 2013-00260-01 38 Sentencia del Consejo de Estado del 2012 C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Rad. N° 81001-2333-000- 2012-00020-01(0316- 14).

Tal y como se requiere para el ejercicio de las funciones desempeñadas por la demandante, las cuales necesitan de ciertas instrucciones, ello no implica para esta Judicatura, que dichas situaciones ameriten o pueden entenderse como un acto de **subordinación**, puesto que la jurisprudencia ha señalado que este tipo de pautas están orientadas a una relación de coordinación de las diferentes actividades a cargo del contratista, pues éstas deben hacer parte de la sistemática que constituye el objeto general de la Entidad contratante.

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 de este.

Dentro del anterior contexto y tal como se analizó, la demandante acreditó la prestación personal del servicio y la remuneración; sin embargo, no logró comprobar la *subordinación* laboral con la Secretaría de Integración Social.

Debe anotarse además que, conforme lo ha señalado el Honorable Consejo de Estado, *“la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista, implica 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, sin que signifique necesariamente la configuración de un elemento de subordinación¹⁸”*.

Por consiguiente, tal como se expuso en el acápite normativo y jurisprudencial de la presente sentencia una cosa es la relación de coordinación que debe existir entre el contratista y la entidad a través del supervisor o interventor del contrato, y otra muy distinta es la relación de subordinación o dependencia que la entidad imponga al contratista de modo que afecte la autonomía e independencia que este debe tener durante la ejecución del contrato.

En los anteriores términos, encuentra esta judicatura que de la valoración probatoria realizada al testimonio y de las pruebas documentales allegas al expediente, no se acreditó el elemento subordinación como presupuesto necesario para que se configure una relación laboral, razón por la cual, habrá de negarse las pretensiones de la demanda. **El Despacho advierte que la subordinación constituye el elemento**

18 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección B. Sentencia del 19 de abril de 2012. Expediente con radicación interna 0179-10. C.P Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez

principal -y sine qua non- para demostrar la existencia de una relación de naturaleza laboral.

5.0 Condena en costas: Siguiendo en este punto la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018¹⁹, tenemos que:

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

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 CGP.

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 CGP, 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 la accionante 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:

19 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)

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda 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: Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase al interesado el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación del proceso y las anotaciones de ley **ARCHÍVESE** el expediente.

Esta sentencia quedó notificada en estrado a las partes presentes y las ausentes, de acuerdo con el artículo 202 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA CECILIA PIZARRO TOLEDO

Juez

JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO (Art. 201, Ley 1437 de 2011) se notificó a las partes la providencia anterior, hoy **3 de marzo** a las 8:00 a.m. Hoy se envió mensaje de texto de la notificación por ESTADO O ELECTRÓNICO de la providencia anterior a los correos electrónicos suministrados, conforme al párrafo 3º, artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

MAM

Firmado Por:

MARIA CECILIA PIZARRO TOLEDO

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 016 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA 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: **12f1f109f9e8125d7340baf751cbac8d60ac6a5e205f80c98e072d3ae1edd3b4**

Documento generado en 26/02/2021 01:58:25 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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