



**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, dieciséis (16) de mayo dos mil veintidós (2022)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
Asunto:	Sentencia de primera instancia
Radicación:	N° 11001-33-35-016-2018-0029-00
Demandante:	LEYDY PAOLA MENDOZA LÓPEZ
Demandado:	FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTÁ D.C (Secretaría Distrital de Seguridad, convivencia y justicia) sucesor procesal.

Tema: *Contrato Realidad-operadora línea de atención a emergencia 123*

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 y 187 de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 2080 de 2021, conforme la siguiente motivación.

2. ANTECEDENTES

2.1 Pretensiones. La señora **Leydy Paola Mendoza López** a través de apoderado judicial presentó demanda dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tendiente a obtener la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio **No. 00007- 201701993- FVS de 09 de octubre de 2017**, mediante la cual la demandada resuelve de manera negativa la petición de 06-10-2017, radicada bajo el número 00007- 201702509- FVS id

Control 46964, respecto del reconocimiento de la existencia de una relación laboral con la demandante y de las consecuencias prestacionales derivadas de aquella.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho solicita se declare que, entre la demandante y la demandada, existió una relación laboral desde el **23 de diciembre de 2014** hasta el **05 de enero de 2016**, con interrupciones, en los términos del artículo 23 del Código Sustantivo del trabajo, subrogado por el artículo 10 de la Ley 50 de 1990 y la jurisprudencia aplicable.

Además de lo anterior, solicitó del despacho: **i)** declarar que los dineros pagados por la entidad demandada a la demandante a título de honorarios tienen carácter laboral, **ii)** declarar que, para todos los efectos laborales, el tiempo de servicio prestado por la demandante mediante contrato de prestación de servicios, tienen carácter laboral, especialmente en materia de pensiones, cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos prestacionales, **iii)** declarar que la entidad demandada está obligada a realizar el registro del tiempo de servicios de los factores salariales que se reconozcan y hacer los aportes correspondientes a las entidades de seguridad social y a los organismos de control pertinentes, respecto de los contratos de prestación que son objeto de demanda, **iv)** a restituir a la demandante los dineros que siendo obligación de la entidad oficial, fueron pagados por la demandante como cotizante independiente con destino a financiar salud y pensión, **v)** declarar que la entidad demandada deberá devolver o restituir a la demandante los dineros que se retuvieron en rete fuente, por concepto de honorarios, respecto del empleo desempeñado a través de los contratos de prestación de servicios, **vi)** igualmente, declarar que la entidad demandada deberá pagar a la demandante los valores indexados que se adeuden por concepto de prestaciones sociales, respecto del empleo desempeñado a través de los contratos de prestación de servicios que son objeto de demanda, **vii)** declarar que los dineros que reconozca la entidad demandada por concepto de salarios y prestaciones adeudadas a la demandante, la indexación y los intereses que se causen hacen parte de los ingresos laborales diferidos que la entidad demandada no pagó oportunamente, razón por la cual no constituyen un solo ingreso.

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

1. La demandante cumplió las funciones atribuidas a un cargo de carácter permanente, misional y público.

2. Las funciones asignadas a la demandante a título de “obligaciones específicas del contratista”, corresponden a las que usualmente adelanta la entidad demandada en razón de su objeto.
3. Los contratos firmados por la entidad demandada con la actora tenían como objeto: “prestar servicios de apoyo a la gestión 383 en la recepción y asignación de llamadas de la línea 123”.
4. Las tareas encomendadas a la demandante eran realizadas con dedicación de tiempo completo, de manera sucesiva y bajo el cumplimiento de un horario establecido.
5. La demandante cumplió horarios de trabajo asignados por la entidad; adicionalmente, la organización, supervisión, control, seguimiento y asignación de tareas y deberes, era manejada por un supervisor.

2.3 Normas violadas y concepto de violación. Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes: de rango constitucional los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 29, 53, 83, 84, 95, 125, 209, 230; y de rango legal la Ley 4^a de 1913, la Ley 50 de 1990, Ley 489 de 1998, Ley 909 de 2004, Código Sustantivo del trabajo, Ley 80 de 1993, Ley 100 de 1990, Ley 734 de 2002, Ley 1150 de 2007, Ley 1429 de 2010, Ley 1437 de 2011, Ley 1474 de 2011 y la Ley 1607 de 2012.

Indicó la parte demandante, que el acto administrativo por medio del cual se resuelve de forma negativa el reconocimiento y pago de unas prestaciones sociales derivadas de una relación laboral, desconoce el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 10 de la Ley 50 de 1990; igualmente señaló que el citado auto omitió dar aplicación al artículo 125 de la Constitución Política. Además, argumenta que de las pruebas aportadas con la demanda se puede colegir que se encuentran acreditados los elementos esenciales de un contrato realidad.

2.4. Actuación procesal. La demanda se presentó el 26 de enero de 2018, por medio de auto de 11 de octubre de 2018, el Despacho admitió la demanda de la referencia por encontrar colmados los requisitos para su procedencia; asimismo, el 26 de noviembre de 2018, 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 29 de abril de 2019, dentro del cual ejerció su derecho de defensa

y contradicción al igual que se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda.

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. Posteriormente, con auto de 27 de noviembre de 2020, se corrió traslado para alegar de conclusión.

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

Señaló que la contratista independiente, en ejercicio de sus propias libertades, se obligó a prestar los servicios, conservando su autonomía en las gestiones actividades encomendadas. Por esta razón, en forma expresa se pactó en cada uno de los contratos el régimen contractual a que estaba sometida la relación jurídica y en los mismos se determinó que el valor pactado era la única obligación pecuniaria a cargo del Fondo para la contratista.

Añadió que las obligaciones contractuales de la accionante fueron las reguladas para un apoyo a la gestión del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, con fundamento en el acuerdo 028 de 1992 del Concejo de Bogotá; además insistió en que las obligaciones contractuales desplegadas por el convocante y los reportes de la ejecución del contrato de prestación de servicios, se constituyeron en un asesoramiento en el cual en su momento se liquidaron los contratos sin existir objeción alguna.

2.6. Alegatos de conclusión.

2.6.1 La parte demandante. Presentó sus alegatos por escrito dentro del cual solicitó del despacho se accedieran a las pretensiones de la demanda, indicando que la vida laboral de la demandante en todos los espacios, tiempos y lugares, era controlada y regulada por la entidad demandada, sostuvo que constituía una política oficial de la entidad demandada todo lo relacionado con la subordinación

de los contratistas en todos los aspectos, modos, tiempos y circunstancias y, de manera específica, se subordinaba a la demandante.

Expresó que la subordinación de la demandante se prueba con el cumplimiento de los horarios, turnos y disponibilidad permanente impuesta por los superiores con jerarquía funcional para imponer sus órdenes, no sólo en los horarios, jornadas y demás, sino también en el qué hacer, cuándo hacer, cómo hacer, dónde hacer, con quién hacer, a quién informar, a quién solicitar autorizaciones, entre otros múltiples asuntos.

Argumentó que no se trata sólo del cumplimiento de horarios, si no que aquellos eran determinados por el superior jerárquico inmediato. Por las razones expuestas, solicita del despacho se accedan a las pretensiones de la demanda, en consideración a que se encuentran demostrados los elementos de una relación laboral.

2.6.2 La parte demandada. Presentó sus alegatos por escrito dentro del cual solicitó del despacho se negaran las pretensiones de la demanda, indicando que la extensión de la vinculación en el tiempo mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios, no se puede traducir per se en el encubrimiento de una relación de carácter laboral en tanto que, no se demostró por parte de la demandante que en la planta de personal de la entidad demandada existía un cargo con idénticas o similares funciones o que la necesidad del servicio sobrepasó el tiempo estrictamente indispensable para la contratación.

Añadió que las obligaciones contractuales fueron reguladas para apoyar el proyecto 383, en la recepción y asignación de llamadas de la línea 123, conforme con las actividades relacionadas, bajo la dirección de la Policía Metropolitana de Bogotá, institución que pidió dicho apoyo al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, con fundamento en el Acuerdo No. 028 de 1992 del Concejo de Bogotá.

Argumentó que las obligaciones contractuales desplegadas por la demandante y los reportes de la ejecución del contrato de prestación de servicios, se constituyeron en un apoyo externo a la Policía Metropolitana y no al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá; por lo expuesto solicita del despacho se nieguen las pretensiones de la demanda.

Finalmente, señaló que la demandante fue contratada para apoyar el proyecto 383, en la recepción y asignación de llamadas de la línea 123; igualmente, manifestó que el Proyecto de Inversión 383 “Número único de seguridad y emergencias (NUSE 123), fue de carácter temporal.

2.5.3 Concepto del Ministerio Público. El delegado del Ministerio Público ante este Despacho, se abstuvo de presentar concepto en el presente asunto.

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, el despacho debe analizar:

Si se debe declarar la nulidad del **Oficio 00007-201701993 FVS de 9 de octubre de 2017** expedido por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, mediante el cual la entidad negó el reconocimiento de la relación laboral, así como el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de la demandante.

Como consecuencia de lo anterior, si se debe declarar que entre la entidad demandada y la señora Leidy Paola Mendoza López existió una relación laboral desde el **23 de diciembre de 2014** hasta el **5 de enero de 2016**.

De la misma manera se debe establecer si la entidad debe reconocer a la demandante las prestaciones sociales correspondientes al cargo por ella ejercido desde el **23 de diciembre de 2014** hasta el **5 de enero de 2016**.

Igualmente, se debe determinar si los dineros pagados por la entidad demandada a la demandante a título de honorarios tienen el carácter de laboral al ser salarios. Así mismo si el tiempo de servicio prestado por la demandante mediante contrato de prestación de servicio tienen el carácter de laboral, especialmente en lo referente a pensión, cesantías, intereses a las cesantías y demás emolumentos prestacionales.

Como restablecimiento del derecho se debe determinar si hay lugar a condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar a la demandante las prestaciones sociales desde el **23 de diciembre de 2014** hasta el **5 de enero de 2016** y si dichos pagos se deben reconocer de manera indexada. De igual forma, si la entidad demandada debe devolver los dineros pagados por la demandante en aportes para seguridad social, así como lo descontados por concepto de retención en la fuente.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: **(i)** marco normativo y jurisprudencial **(ii)** de lo acreditado en el proceso **(iii)** Caso concreto.

4. Marco normativo y jurisprudencial

La Constitución de 1991 en desarrollo del Estado Social de Derecho, consagró en su artículo 53¹ la obligación en cabeza del Congreso de la República de expedir el estatuto del trabajo, y determinó como principios fundamentales del derecho laboral entre otros la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales y la irrenunciabilidad a los derechos laborales.

A su vez, el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo señala los elementos esenciales del contrato de trabajo, esto es, que se dé una prestación personal del servicio, la continuada subordinación o dependencia y el salario, elementos que una vez se reúnen, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni por las condiciones que se le agreguen, a su texto la norma señala:

“ARTICULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES. <Artículo subrogado por el artículo 10. de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:>

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:

a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;

b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle 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 contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y

¹ ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:
(...) primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales;
La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

c. Un salario como retribución del servicio.

2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.”

Para el desarrollo de la Función Pública el Constituyente estableció la forma de vinculación del servidor público con las diferentes entidades, a saber:

“Art. 122.- No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en 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. 125.- 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 (...)”.

En desarrollo del marco constitucional, se tiene que las entidades estatales pueden vincular a sus servidores bajo tres modalidades, cada una, con la observancia de su propia regulación:

- Empleados públicos (vinculados mediante una relación legal y reglamentaria).
- Trabajadores oficiales (vinculados mediante contrato laboral)
- Contratistas de prestación de servicios (relación contractual estatal).

El contrato de prestación de servicios, objeto del litigio, está definido por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 así:

“30. Contrato de prestación de servicios

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”

La Corte Constitucional al realizar control de constitucionalidad de la norma transcrita² estableció las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral.

“CONTRATO DE TRABAJO Y CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS-Diferencias

El contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. Para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada. Sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS-Contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales/CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS-Pago de prestaciones sociales en caso de subordinación

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

² Sentencia C-154 de 1997, T-523 de 1998 Dr. Hernando Herrera Vergara 19 de marzo de 1997.

más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.”

Conforme a lo anterior, se entiende que el contrato realidad se configura cuando dentro de una relación contractual, se oculta un verdadero vínculo laboral, es decir que independientemente de la figura que se utilice, si en el fondo del asunto se dan las condiciones propias de un contrato de trabajo, debe primar la realidad de la relación laboral frente a cualquier formalidad acordada entre las partes.

Esta figura surge cuando se desnaturaliza la figura contractual convirtiéndose en una relación laboral, en la cual deben concurrir los elementos esenciales del contrato de trabajo, establecidos en el artículo 23 del C.S. del T., argumento consolidado por la H. Corte Constitucional en Sentencia T-556 de julio 12 de 2011, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa. Expediente T-2995210 en donde indicó:

“CONTRATO REALIDAD-Elementos/SALARIO MÍNIMO VITAL Y MÓVIL-Vulneración de fallo de Tribunal por cuanto no condenó al Municipio al pago por la existencia de un contrato laboral

El Tribunal demandado estaba en la obligación de declarar que existía un contrato realidad, si advertía que estaban dados los elementos esenciales indispensables de todo contrato realidad. Estos elementos, según lo han entendido la legislación y la jurisprudencia colombianas, son tres: la prestación personal del servicio, la continuada subordinación o dependencia y la remuneración periódica. El fallo demandado afectó el derecho fundamental del tutelante al salario mínimo vital y móvil (art. 53, C.P.). Porque se abstuvo no sólo de reconocer la realidad del vínculo formado entre el Municipio y el accionante, sino también de condenar a aquél al pago de las prestaciones con carácter salarial a las que tiene derecho toda persona que le preste a otra sus servicios de manera personal y subordinada. Y, en vista de que había una relación de prestación de servicios bajo subordinación, su obligación constitucional era en principio librar esa condena. La cual, por cierto, no podía reducirse al pago de una remuneración periódica, sino que debía extenderse hacia todas las prestaciones constitutivas de salario (primas, vacaciones, cesantías y horas extras).

De lo anterior, se colige que el contrato de prestación de servicios es una figura válida de contratación estatal, sin embargo, el mismo no puede ser utilizado indiscriminadamente vulnerando los derechos laborales de los trabajadores. Así, cuando el contratista logra demostrar los tres elementos que caracterizan una

relación laboral, fundamentalmente, **la subordinación o dependencia respecto del empleador**, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, no hay duda de que se configura un contrato realidad, sin embargo la Corte de Cierre de esta jurisdicción ha sido clara al establecer que el hecho de haber estado vinculado con el Estado, no da cabida a que el interesado obtenga la calidad de empleado público, pues tal calidad está supeditada al pleno cumplimiento de unos requisitos de nombramiento o elección y su respectiva posesión.

4. De lo acreditado dentro del proceso

1. Copia del oficio **E-00007-201701993-FVS de 13 de octubre de 2017**, por medio del cual la demandada contestó desfavorablemente la petición deprecada por la demandante, ver folio 3-4 anexo 1 del expediente digital.
2. Copia del contrato de prestación de servicios **No. 818 de 2014** celebrado por la señora Leidy Paola Mendoza López con el Fondo de Vigilancia y seguridad de Bogotá D.C, ver folio 5- 11 anexo 1 del expediente digital.

El objeto del citado contrato consistía en: *“la contratista se compromete con el FVS a “Prestar servicios de apoyo a la gestión como operador de línea en el marco del proyecto 383 en la recepción y trámite hacia las agencias de las llamadas que sean recibidas en la línea 123”*.

3. Copia del contrato de prestación de servicios **No. 555 de 2015** celebrado por la señora Leidy Paola Mendoza López con el Fondo de Vigilancia y seguridad de Bogotá D.C, ver folio 12- 19 anexo 1 del expediente digital.

El objeto del citado contrato consistía en: *“la contratista se compromete con el FVS a “Prestar servicios de apoyo a la gestión como operador de línea en el marco del proyecto 383 en la recepción y trámite hacia las agencias de las llamadas que sean recibidas en la línea 123”*.

4. Copia de la petición No. **R- 0007-201702509-FVS de 6 de octubre de 2017**, por medio del cual la demandante solicitó a la accionada el reconocimiento de una relación laboral en los términos del artículo 23 del Código Sustantivo del trabajo, ver folio 23- 26 del anexo 1 del expediente digital.
5. Copia de una certificación de cumplimiento de contrato de prestación de servicios para el contrato No. 555/2015, celebrado por la contratista Leydy Paola Mendoza López, ver folio 1-8 del anexo 10 del expediente digital.

Dentro del citado informe se citan las obligaciones específicas que debía cumplir la demandante, las cuales consistían en: **i)** Recibir y procesar las llamadas de personas que reportan eventos o incidentes sobre situaciones de seguridad y emergencias, **ii)** Operar las funcionalidades, herramientas y recursos que le ofrece el Sistema, acorde con el Manual de operación, **iii)** Adelantar procesos de análisis, validación e información de llamadas, **iv)** Mantenerse actualizado respecto a los cambios que se realicen en el Manual de Operación, a los códigos de tipificación de incidentes y la georeferenciación de Bogotá, **v)** Participar activamente dentro de los procesos de capacitación y re-inducción que se programen por parte de la Coordinación del NUSE 123, **vi)** Transferir a las agencias requerimientos de asistencias para la prestación material de servicios de ayuda, entre otras actividades.

6. Copia del informe final de ejecución contractual de prestación de servicios del contrato No. 555/2015, celebrado por la demandante, ver folio 1-8 del anexo 11 del expediente digital.
7. Copia de la hoja de vida de la demandante, Leydy Paola Mendoza López, ver folio 20-145 del anexo 13 del expediente digital.
8. Copia del formato para la elaboración de estudios previos para la contratación de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión en el FVS, ver folio 7-15 del anexo 14 del expediente digital.

Respecto de esta prueba el despacho destaca lo siguiente:

- a) Fue implementado para el plan de desarrollo 2012-2016 “**BOGOTÁ HUMANA**”.
 - b) Entre los proyectos del Fondo de Vigilancia y Seguridad, se encontraba el **proyecto 383** (para el cual fue contratada la demandante), el cual tenía como objeto prestar el servicio público de recepción, atención, comunicación, despacho y gestión de la información, con miras a la prevención y atención de situaciones que alteraran o amenazaran la seguridad y convivencia ciudadana.
 - c) El objeto de la contratación iba dirigido a “**prestar servicios de apoyo a la gestión como operador de línea en el marco del proyecto 383...**”
9. Copia de una certificación de cumplimiento de contrato de prestación de servicios para el contrato No. 818/2014, celebrado por la contratista Leydy Paola Mendoza López, ver folio 92-104 del anexo 14 del expediente digital.

Destaca esta judicatura que el objeto del contrato estaba dirigido a:
“prestar servicios de apoyo a la gestión como operador de línea en el marco del proyecto 383...”

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.

- **De la prestación personal del servicio**

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 entidad demandada, de los mismos se pudo establecer que la señora Leydy Paola Mendoza López debía: : **i)** Recibir y procesar las llamadas de personas que reportan eventos o incidentes sobre situaciones de seguridad y emergencias, **ii)** Operar las funcionalidades, herramientas y recursos que le ofrece el Sistema, acorde con el Manual de operación, **iii)** Adelantar procesos de análisis, validación e información de llamadas, entre otras actividades, las cuales debía ejecutar de forma personal.

De igual manera, como los contratos de prestación de servicios se realizaron *intuitu personae*, dada la formación profesional de la demandante, no hay duda de que la ejecución fue cumplida personalmente por esta. Además, este aspecto no lo discuten las partes, como tampoco obra prueba de delegación alguna. Por lo tanto, se encuentra demostrado el *primer elemento* de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio.

- **De la Remuneración**

De los contratos celebrados por la señora Leydy Paola Mendoza López con el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C, se pudo colegir que recibía una remuneración como contraprestación de los servicios prestados, prueba de ello es el contrato de prestación de servicios No. 555 de 2015, ver folio 13 del archivo 01 del expediente digital.

Asimismo, se estableció que la parte actora 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*.

En consecuencia, este elemento de la relación tampoco fue discutido por la entidad demandada, razón por la cual se encuentra que no hay lugar a duda que la actora percibía como contraprestación de sus servicios unos honorarios mensuales pactados en los respectivos contratos de prestación de servicios, lo que permite concluir la concurrencia del segundo elemento del contrato de trabajo, es decir, la remuneración.

- **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.

De las pruebas que obran dentro del expediente, se puede constatar que, en el caso concreto, no está plenamente demostrada la subordinación por cuanto:

- (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) Las actividades para las cuales fue contratada la actora fueron temporales, en consideración a que fueron políticas diseñadas durante el Plan de Desarrollo 2012- 2016 “Bogotá Humana”.
- (iii) Las actividades ejecutadas por la demandante fueron temporales, como quiera que fueron políticas creadas para llevar a cabo el proyecto 383 Número único de Seguridad y Emergencias (NUSE 123)³.

Los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o

³https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/217%20Fondo%20de%20Vigilancia%20y%20Seguridad_1.pdf

provisión de bienes o servicios por parte del Estado. Sobre la temporalidad y limitación en el tiempo, vale la pena precisar que el proyecto se ejecutó durante el cuatrienio **2012-2016**.

- (iv) No se pudo establecer que dentro de la entidad existiera personal de planta que ejecutara las mismas funciones que la demandante, toda vez que, quedó probado que la actora fue contratada para una labor temporal, tal como quedó establecido en los contratos celebrados con la entidad demandada.

Respecto de este tema, el Consejo de Estado en reciente sentencia de Unificación señaló⁴: *“Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral. El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo”*.

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 del Fondo de Vigilancia y Seguridad.

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

⁴ Sentencia de unificación, SUJ-025-CE-S2-2021, Asunto: SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONFORME AL ARTÍCULO 271 DE LA LEY 1437 DE 2011 Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz Demandado: municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro

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 Leydy Paola Mendoza López, no hacían parte del objeto misional de la entidad⁵, toda vez, que el mismo iba encaminado a la ejecución de proyectos tendientes a lograr niveles óptimos de vigilancia, seguridad y convivencia de los ciudadanos.

Sumado a lo anterior, las labores para las cuales fue contratada la señora Leydy Paola Mendoza López tenían vigencia únicamente para el **Plan de Desarrollo 2012- 2016 “Bogotá Humana”**. Aunado al hecho que el artículo 40 del citado plan contempló⁶:

“artículo 40. programa fortalecimiento de la seguridad ciudadana Este programa vincula los proyectos considerados estratégicos para la seguridad ciudadana, en coordinación interinstitucional con operadores de justicia y de seguridad, la Nación, la región, el departamento y las localidades. Las principales acciones a desarrollar están orientadas a dotar e implementar nuevos equipamientos y medios de seguridad, defensa y justicia y sostenibilidad, y hacer mantenimiento a los existentes; proveer medios de transporte, tecnologías de la información y logística; producir información y conocimiento con relación a la situación de la seguridad y convivencia en la ciudad; consolidar el Sistema Único para Emergencias y Seguridad NUSE123; y, actualizar el plan maestro de equipamientos de seguridad, defensa y justicia, en la perspectiva de darle coherencia con la creación de la Secretaría de Seguridad Ciudadana”.

Destaca el despacho que los estudios previos que sirvieron de base para la contratación de la demandante, especificaron que la misma iba dirigida a apoyar los planes de seguridad y vigilancia del Plan de Desarrollo **2012-2016**, con lo cual se prueba el *carácter temporal* de la prestación del servicio, además de las pruebas que obran en el expediente y de lo solicitado con la demanda, se advierte que la misma prestó su servicio para los años 2015 a 2016, con lo que queda más que probado el carácter transitorio de la labor desempeñada por la actora.

⁵ Elaborar y ejecutar proyectos tendientes a dotar a las autoridades competentes con las herramientas necesarias para lograr niveles óptimos de vigilancia, seguridad y convivencia para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de BOGOTÁ.

⁶http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/2012_2016_Bogota_Humana_Plan_Acuerdo489_2012.pdf

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 Unificación⁷, *De acuerdo con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la subordinación o dependencia del trabajador constituye el elemento determinante que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del empleador para exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario. No obstante, la subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio”*.

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 del mismo.

⁷ Sentencia de unificación, SUJ-025-CE-S2-2021, Asunto: SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONFORME AL ARTÍCULO 271 DE LA LEY 1437 DE 2011 Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz Demandado: municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro

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 el Fondo de Vigilancia y de seguridad.

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 subordinación⁸”*.

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 a 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 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 2018⁹, 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

8 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 Lucia Ramírez de Páez
9 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)

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:

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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS
JUEZ

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: **b401710ae55c0e5bfc9bc76565b2fa292213a6415089f0eebdb1f78fd2152ddc**
Documento generado en 15/05/2022 11:30:43 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>