

Doctora

Rosse Maire Mesa Cepeda

**JUEZA 21 ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. –
SECCIÓN SEGUNDA**

E. S. D.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

RADICACIÓN: 1100133350212022 0000200

DEMANDANTE: ANYELA YOHANA AYALA MEDINA

DEMANDADO: NACION – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

ASUNTO: CONTESTACIÓN DEMANDA

MAYRA ALEJANDRA AGUILAR SARMIENTO, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.033.681.538 de Bogotá, abogada en ejercicio con tarjeta profesional número 242.952, actuando en mi condición abogada adscrita a la firma **LITIGAR PUNTO COM S.A.S.**, apoderada de la **NACIÓN MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** (en adelante MADR o el Ministerio de Agricultura), comedidamente me permito **CONTESTAR LA DEMANDA**, dentro del término de Ley.

I. A LAS PRETENSIONES

A LA PRIMERA: Nos oponemos, por cuanto entre la contratista **ANYELA YOHANA AYALA MEDINA**, y el MADR no existió ni existe vínculo laboral alguno, sino diversos y sucesivos contratos de prestación de servicios profesionales que se llevaron a cabo dentro de los márgenes amparados por el Estatuto General de Contratación pública.

A LA SEGUNDA: Nos oponemos, Lo que existió fue una relación contractual, amparada en las disposiciones del Estatuto General de Contratación Pública, en razón a la suscripción de los siguientes contratos de prestación de servicios profesionales: 20120126, 20150124, 20150623, 20160170, 20170787, 20170148, 20170575, 20180045, 20190022 y 20200168.

Estos contratos de prestación de servicios profesionales se formalizaron y ejecutaron bajo el ordenamiento legal que regula la contratación estatal, y por lo tanto, durante su ejecución, la contratista cumplió con las

obligaciones a las que se comprometió al suscribir cada contrato, y si bien estas obligaciones se refieren al desarrollo de funciones o competencias asignadas a este Ministerio por el Decreto 1985 de 2013, ello no configura una relación laboral.

A LA TERCERA: (A - I) Nos oponemos, por cuanto entre la contratista **ANYELA YOHANA AYALA MEDINA** y el **MADR**, no existió ni existe vínculo laboral alguno, sino diversos contratos de prestación de servicios que se llevaron a cabo dentro de los márgenes que establece la Ley 80 de 1993, artículo 13 y de los cuales no se desprende obligación de pago alguna a favor de la parte demandante.

De igual forma, en cada contrato de prestación de servicios profesionales, se pactó una cláusula que establece que el contrato, no constituye relación laboral, y por ende no hay lugar al reconocimiento y pago de prestaciones sociales, contratos que se suscribieron por la contratista **ANYELA YOHANA AYALA MEDINA**, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y, por la misma razón aceptando la aplicabilidad de dicha estipulación.

(J) Teniendo en cuenta que el contrato fue celebrado con una persona natural, esta deberá acreditar que pago sus aportes propios liquidados tomando como base el 40% del valor mensual del contrato, conforme lo establece la Ley 1122 de 2007.

(K) Igualmente a esta pretensión, (indemnización moratoria), en razón a que entre la contratista **ANYELA YOHANA AYALA MEDINA** y el **MADR**, no existió ni existe vínculo laboral alguno, pues tal como lo indican contratos de prestación de servicios profesionales: 20120126, 20150124, 20150623, 20160170, 20170787, 20170148, 20170575, 20180045, 20190022 y 20200168, aportados al expediente, se colige que mi poderdante no le adeuda salarios ni prestaciones sociales. El actor recibió sus debidos honorarios y mi poderdante siempre ha actuado dentro del ámbito de la legalidad.

A LA CUARTA: Nos oponemos, porque en virtud de la ejecución de los referidos contratos de prestación de servicios profesionales suscritos con la señora ANYELA YOHANA AYALA MEDINA, no se configuró la "existencia de RELACIÓN LABORAL" reclamada, y por lo tanto no es procedente su reintegro, ni el reconocimiento de salarios y prestaciones.

A LA QUINTA: Nos oponemos igualmente a esta pretensión, (Indexación Monetaria), pues para que se pudiera acceder a este petitum, debe existir una condena y como ya se ha expuesto en el presente asunto, que entre la contratista **ANYELA YOHANA AYALA MEDINA** y el **MADR**, no ha existido relación laboral, lo que colige que no puede entrar a reclamar derechos a la

citada entidad, razón por la cual resulta improcedente la anterior solicitud de condena.

A LA SEXTA: Me opongo, las condenas de costa y expensas del proceso en el caso de ser ocasionadas deben ser asumidas por la parte demandante que acciona el aparato judicial.

II.A LOS HECHOS

HECHO 1. ES PARCIALMENTE CIERTO. La demandante si prestó sus servicios profesionales al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de diversos contratos de prestación de servicios profesionales y por periodos interrumpidos 20120126, 20150124, 20150623, 20160170, 20170787, 20170148, 20170575, 20180045, 20190022 y 20200168.

HECHO 2. ES CIERTO. Conforme al documental soporte de cada Contrato de Prestación de Servicios Profesionales.

HECHO 3. NO ES CIERTO. Los únicos contratos de prestación de servicios profesionales firmados entre el MADR y la señora **ANYELA YOHANA AYALA MEDINA** son los identificados 20120126, 20150124, 20150623, 20160170, 20170787, 20170148, 20170575, 20180045, 20190022 y 20200168.

Es de indicar que no se evidencia contratos celebrados en la vigencia 2010, 2011, 2013 y 2014 y de acuerdo con los datos consignados por la contratista en el " *Formato único de Hoja de Vida – Leyes 190 de 1995 y 443 de 1998*", aportados con los soportes para la suscripción de cada contrato de prestación de servicios profesionales, se puede evidenciar que la señora Ayala Medina estuvo vinculada contractualmente con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – CORPOICA, hoy AGROSAVIA y Centro Internacional de Agricultura Tropical – CIAT, para dicho periodo.

HECHO 4. NO ES CIERTO. Teniendo en cuenta que el periodo de tiempo prestado se ejecutó por periodos de tiempos interrumpidos, los contratos de prestación de servicios profesionales se celebraron y ejecutaron bajo el ordenamiento legal que regula la contratación estatal, conforme a lo previsto en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 y conforme al cumplimiento del objeto contractual pactado, por ende, no se puede catalogar e interpretar erróneamente, como lo está haciendo la parte demandante, al considerar que el tiempo transcurrido entre la terminación de un contrato y el inicio del siguiente contrato como " Vacaciones"

HECHO 5. NO ES CIERTO. La demandante prestó sus servicios personalmente, porque los mismos se formalizaron y ejecutaron en todo, conforme a lo dispone la Ley que regula la contratación administrativa, en particular lo previsto en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, y la observancia de las obligaciones pactadas, obedecieron al cumplimiento del objeto contractual, el cual tuvo relación con el apoyo de las funciones asignadas por la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos y de Mujer Rural, adicionalmente, cada contrato establece la posibilidad de ceder el contrato con la previa autorización del Ministerio de agricultura, lo que indica que no necesariamente el contratista estaba obligado a la prestación personal del servicio, ya que bien hubiera podido solicitar que esta cartera ministerial emitiera autorización para ceder el contrato a otro profesional capacitado, para continuar con las actividades contratadas.

HECHO 6. NO ES CIERTO. Para atender el cumplimiento de las obligaciones previstas en los referidos contratos de prestación de servicios profesionales, La demandante ingresaba a las instalaciones de la contratante, en horas y fecha en donde su propio albedrío y autonomía profesional, requería para el desarrollo de sus obligaciones pactadas en el Contrato de Prestación de Servicio, lo cual no se puede catalogar como horario de trabajo ni mucho menos la existencia de horas extras.

De otra parte, siempre un servidor público, contratista o un tercero autorizado, que requiera ingresar a las dependencias de este ministerio, en fines de semana o días festivos, por políticas de seguridad, es requisito indispensable obtener una autorización escrita de la Coordinación de servicios Administrativos.

HECHO 7. NO ES CIERTO. La demandante en su calidad de contratista ejercía la actividad a la cual se obligó de forma autónoma e independiente, respetando las instrucciones dadas por el supervisor encargado y los lineamientos mínimos necesarios para garantizar el cumplimiento efectivo del objeto contratado.

De esta forma, se observa que la señora ANYELA YOHANA AYALA MEDINA, cumplió las obligaciones contractuales convenidas en la cláusula vigésima primera de cada contrato de prestación de servicios profesionales, de acuerdo con el número de actividades asignadas por el Supervisor, bajo los parámetros de autonomía e independencia y en ejercicio de sus comprobadas calidades profesionales.

HECHO 8. NO ES CIERTO. Que la señora ANYELA YOHANA AYALA MEDINA durante la ejecución de los contratos firmados con el Ministerio de Agricultura, haya recibido ordenes del supervisor, puesto que en cada contrato de prestación de servicios profesionales ya se encontraban

establecidas las obligaciones y el objeto para el cual se obligó a cumplir, y para garantizar ese cumplimiento efectivo el supervisor encargado comunicaba de manera verbal y escrita los lineamientos mínimos necesarios para su ejecución.

Se debe precisar que la función de los supervisores o empleados designados por los directivos o jefes inmediatos para ejercer la supervisión del contrato no contaba con una regulación específica en la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública ni en sus decretos reglamentarios, y sólo hasta la expedición de la Ley 1474 de 2011, en su artículo 83 se define la función de supervisión en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)"

Así pues, contrario a lo afirmado por la demandante, no es posible confundir la vigilancia hecha por parte de mi poderdante en cumplimiento de sus funciones como supervisor del contrato y pretender que se tenga como orden de superior jerárquico. En otras palabras *"En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales"*.

HECHO 9. NO ME CONSTA. Es de indicar que en ninguno de los contratos celebrados con la señora ANYELA YOHANA AYALA MEDINA, se estableció cláusula de exclusividad para con mi poderdante, por lo cual no es responsabilidad ni culpa del Ministerio de Agricultura que la demandante no haya ejercido según lo afirmado otra actividad simultánea o económica, puestos que la demandante era libre de manejar y organizar su tiempo que permitiera cumplir las entregas e informes pactados conforme a los cronogramas establecidos.

HECHO 10. ES CIERTO. Conforme a lo pactado en las obligaciones de los contratos de prestación de servicios, según la cual el Ministerio se compromete a suministrarle al contratista elementos para facilitarle el cumplimiento de las obligaciones contractuales, y éste se compromete a devolver dichos elementos, en la fecha de culminación del contrato.

HECHO 11. NO ES CIERTO COMO ESTA REDACTADO. Los honorarios recibidos y pactados en la cláusula de "VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO" de cada contrato de prestación de servicios profesionales, no constituye asignación mensual.

HECHO 12. ES CIERTO PARCIALMENTE. Teniendo en cuenta que el contrato fue celebrado con una persona natural, esta deberá acreditar que pago sus aportes propios liquidados tomando como base el 40% del valor mensual del contrato, conforme lo establece la Ley 1122 de 2007.

Se observa también que en cada contrato, se estipula una cláusula denominada "PAGOS AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL" donde la contratista se compromete al pago integral de salud, pensión y ARL, de igual forma en la cláusula del "VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO" se establece que previo al pago de los avances en su ejecución, la contratista se obligó a acreditar la afiliación y pago de cotizaciones al sistema de seguridad social en salud y pensiones; cláusula que deriva de la obligación contenida en los artículos 15,17,157, 204 y 282 de la Ley 100 de 1993, artículo 3o. del Decreto 510 de 2003, artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y Ley 1150 de 2007, y demás disposiciones legales vigentes y que no obstante representar una erogación para la contratista, le otorga el derecho de acceder a los beneficios y prestaciones previstas en dicho sistema previsional.

HECHO 13. NO ES CIERTO COMO ESTA REDACTADO. La señora ANYELA YOHANA AYALA MEDINA, celebros contratos de prestación de servicios profesionales de carácter estatal, y por lo tanto no es cierto que, durante la ejecución, haya tenido superiores jerárquicos, y en cuanto a la presentación de informes de avances de actividades contratadas e informe final de ejecución, era un requisito para que el supervisor del contrato autorice cada pago establecido en la cláusula "VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO".

HECHO 14 Y 15. NO ES CIERTO. Los contratistas de prestación de servicio no están vinculados por contrato de trabajo y por ende no reciben un salario sino honorarios en virtud del cumplimiento del objeto contratado por la entidad, así mismo no hay lugar al pago de prestaciones sociales, ni reconocimiento de acreencias labores, ni a indemnización moratoria puesto que el contrato de prestación de servicios se rige por las normas civiles y

comerciales y se encuentra excluido de las prerrogativas contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo.

El hecho que en una entidad pública se conformen equipos de trabajo, con la concurrencia de empleados públicos y contratistas por prestación de servicios profesionales, no quiere decir que estos, al cumplir con el objeto del contrato, adquieran la calidad de aquellos; porque las funciones que desempeñan los servidores públicos de planta están previstas en el respectivo manual de funciones, y las actividades desarrolladas por la contratista, están previstas en el correspondiente contrato.

Por la naturaleza del contrato la demandante no tenía jefe Inmediato sino supervisores del contrato.

Como se encuentra establecido como deberes de los contratistas *"Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse."* Conforme a lo establecido en el numeral 2 Artículo 5 de la Ley 80 de 1993.

Es evidente que la parte demandante pretende hacer valer un contrato realidad y al respecto, es necesario que se demuestren probatoriamente los elementos constitutivos del contrato que pretende y no solo por puras manifestaciones, en ese sentido es necesario la prueba de la subordinación, al respecto la jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia Sala Laboral Sentencia SL-116612015 (50249), 05/08/15 M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo, ha sido clara en establecer que a pesar de ser el cumplimiento de un horario de trabajo, un indicativo de la subordinación, tal hecho no hace concluir forzosamente la existencia de la subordinación cuando del análisis de otros medios probatorios el juzgador deduce que, en realidad, existió una prestación de servicios personales de carácter independiente y autónoma, y es claro que del libelo de la demanda no se observan elementos probatorios necesarios y mínimos para que se determine lo que afirma La demandante, todo esto en razón de la inexistencia del presunto contrato realidad.

Ahora bien, en los contratos de prestación de servicios profesionales Nos. 20120126, 20150124, 20150623, 20160170, 20170787, 20170148, 20170575, 20180045, 20190022 y 20200168., suscritos con la señora ANYELA YOHANA AYALA MEDINA, no se pactó la obligación de pago de prestaciones sociales y o aportes al sistema de seguridad social integral, por el contrario, en los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos por las entidades públicas, se estipula una cláusula que de forma

perentoria establece que, la contratista no adquiere vínculo laboral alguno con la entidad contratante y es el único responsable de la prestación del servicio, que en consecuencia, y de conformidad con lo preceptuado en el numeral 3o. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no tendrá derecho al reconocimiento de ningún otro emolumento distinto, al pago del valor determinado en la cláusula Décima Quinta " AUSENCIA DE PRESTACIONES" de cada contrato.

HECHO 16. NO ES UN HECHO. es una pretensión que realiza la parte demandante.

HECHO 8 REPETIDO. Los desplazamientos fuera de la ciudad de Bogotá D.C., obedece al cumplimiento de una de las varias obligaciones consignadas en el respectivo contrato, y su ejecución no desvirtúa la calidad de contratista por prestación de servicios profesionales, por el contrario, reafirma dicha condición, toda vez que se hizo en desarrollo de las cláusulas pactadas.

HECHO 9 REPETIDO. NO ME CONSTA. No se evidencia prueba de lo afirmado en el traslado de la demanda.

III. RAZONES DE LA DEFENSA

Según la prueba documental que obra en los archivos del Grupo de Contratación Administrativa del Ministerio de Agricultura, la señora ANYELA YOHANA AYALA MEDINA, identificado con cédula de ciudadanía No. 3.094.620, suscribió los siguientes contratos de prestación de servicios profesionales con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: 20120126, 20150124, 20150623, 20160170, 20170787, 20170148, 20170575, 20180045, 20190022 y 20200168.

Contrario a lo afirmado por la demandante, los citados contratos se formalizaron y ejecutaron en aplicación del ordenamiento legal que regula la contratación estatal, en particular, lo previsto en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, y la observancia de las obligaciones pactadas por la contratista, se realizó en cumplimiento del objeto contractual.

Los contratos de prestación de servicios profesionales firmados entre la señora ANYELA YOHANA AYALA MEDINA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se ajustan en todo su trámite y ejecución a la modalidad de contrato estatal de prestación de servicios profesionales, porque se suscribieron con una persona natural, de connotada "ingeniera forestal", y en razón a que para la época de formalización de cada contrato, las actividades no podían realizarse con personal de planta, porque éste resultaba insuficiente, como se evidencia en las certificaciones expedidas para el efecto por el Grupo de Talento Humano del Ministerio.

Actividad contractual que encuentra sustento, principalmente en el artículo 209 de la Constitución Política que señala que el ejercicio de la función pública está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Y que a renglón seguido añade que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

De esta manera, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizó la contratación de prestación de servicios con el objeto de cumplir con sus funciones propias.

De otra parte, se considera pertinente destacar algunas motivaciones, que llevaron a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a emitir la Sentencia de unificación por importancia jurídica del 9 de septiembre de dos mil veintiuno 2021 (Rad. 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016)).

"2.3.2.1. Naturaleza jurídica del contrato estatal de prestación de servicios

84. El contrato estatal de prestación de servicios, por ser uno de los instrumentos de gestión pública y de ejecución presupuestal más importantes de la Administración para satisfacer sus necesidades y asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, es un tipo de negocio jurídico que expresamente recoge el estatuto general de contratación pública; se trata, por tanto, de un contrato típico, pues está definido en el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece lo siguiente:

3. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades 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."

De acuerdo con la norma transcrita, es evidente que para el caso que nos ocupa, los contratos de prestación de servicios profesionales firmados entre la señora ANYELA YOHANA AYALA MEDINA y el Ministerio de Agricultura, se

ajustan en su trámite y ejecución a la modalidad de contrato estatal de prestación de servicios, porque se suscribieron con una persona natural, de connotada "condición de Administrador Público y Abogado, Con estudios de Especialización y de Magister", y en razón a que para la época de formalización de cada contrato, las actividades no podían realizarse con personal de planta.

Seguidamente indicó la Sala que, "se pueden considerar como características del contrato estatal de prestación de servicios las siguientes:

87. (i) Solo puede celebrarse por un «término estrictamente indispensable» y para desarrollar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta.

88. (ii) Permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porqué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados».

89. (iii) La contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales».

De otra parte, a pesar de estar probado que para el este caso, los referidos contratos de prestación de servicios profesionales se ajustan en su trámite y ejecución a la modalidad de contrato estatal, y por lo tanto se considerara descartada la configuración de una relación laboral, sobre la tesis invocada por el Consejo de Estado para fijar el termino de 30 días como criterio de no solución de continuidad, a pesar de que no para todos los contratos suscritos con el convocante se dio este parámetro temporal, se observa que entre la terminación del contrato No. 0883 de 2016 (31 de dic 2016) y el inicio del contrato No. 0310 de 2017 (14 de feb 2017) mediaron 31 días hábiles; caso para el cual no se cumple la primera regla señalada en la regla número DOS de citada sentencia de unificación, y en consecuencia hay lugar a excepcionar la prescripción de los eventuales emolumentos laborarles que se habrían causado con anterioridad al 31 de dic 2016.

Así mismo con relación a la aplicación de la Sentencia de unificación de jurisprudencia del 25 de agosto de 2016, proferida por la Sección Segunda Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del radicado 23001233300020130026001(00882015), que en su regla número UNO determina que, "(i) quien pretenda el reconocimiento de la relación

laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual,"; razón por la cual, en virtud de la consideración efectuada en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, es procedente excepcionar la prescripción de los emolumentos laborales reclamados, que eventualmente se habrían causado antes del 9 de abril de 2018, en razón a la radicación de la reclamación administrativa que lo fue el 29 de abril de 2021.

De la Legalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos entre MADR Y ANYELA YOHANA AYALA MEDINA.

De acuerdo con lo planteado anteriormente, el contrato de prestación de servicios profesionales es una clase de contrato administrativo que se encuentra debidamente tipificado en nuestra legislación y específicamente en la Ley 80 de 1993 que en su artículo 32, consagra:

Artículo 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación.

1º. (...)

2º. (...)

3º. **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. (Las expresiones **subrayadas fueron declaradas EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-154 de 1997**)¹ (Negrilla fuera de texto)

¹ Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Capítulo III Del Contrato Estatal. En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>

Así mismo, esta modalidad de contratación se encuentra respaldada por el Consejo de Estado al precisare sobre el numeral 3 de la norma en comento, lo siguiente:

En el aparte transcrito la norma señala el propósito de dicho vínculo contractual, cual es el de que se ejecuten actos que tengan conexión con la actividad que cumple la entidad administrativa; además, que dicha relación jurídica se establezca con personas naturales, bien sea cuando lo contratado no pueda realizarse con personal de planta, lo que a juicio de la Sala acontece, por ejemplo, cuando el número de empleados no sea suficiente para ello; bien sea cuando la actividad por desarrollarse requiera de conocimientos especializados².

De esta manera, era indispensable que el **MADR** por medio de contratos de prestación de servicios vinculara a personas naturales para cumplir con las funciones.

Estos contratos de prestación de servicios (órdenes de trabajo, órdenes de servicio, contrato de prestación de servicios o contrato sin formalidades plenas), se sujetaron en todo, a los principios de las actuaciones contractuales que rigen a las entidades estatales, previstos en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 y demás normas.

Como lo dice La Corte Constitucional *"Dicho, en otros términos, el legislador goza de libertad para configurar diferentes tipos de vinculación laboral, para diseñar fórmulas laborales e instrumentos contractuales que respondan a las necesidades sociales, pero no tiene autonomía para confundir las relaciones de trabajo o para ocultar la realidad de los vínculos laborales"*³.

De lo que se desprende que la figura del Contrato de prestación de servicios se encuentra conforme a derecho, concepto que justamente la jurisprudencia reconoció en los siguientes términos:

- 1.- El vínculo contractual que subyace en los contratos de prestación de servicios no es contrario de la ley.
- 2.- No existe identidad de la relación jurídica derivada del contrato con la situación legal y reglamentaria, ya que, entre otras razones, el hecho de trabajar al servicio del

CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- CONSEJERO PONENTE: NICOLAS PÁJARO PEÑARANDA. Radicación: IJ-0039. Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil tres (2003).

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-614/09. CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS-Prohibición de celebración para ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución. Ver en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-614-09.htm>

Estado no puede en ningún caso conferir el status de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario.

3.- No existe violación del derecho de igualdad por el hecho de la suscripción de los contratos de prestación de servicios, puesto que la situación del empleado público que se estructura por la concurrencia de elementos sin los cuales dicha relación no tiene jurídica (artículo 122 de la Constitución Política), es distinta de la que se origina en razón de un contrato de prestación de servicios. Esta última no genera una relación laboral ni prestaciones sociales⁴.

De Los elementos que constituyen el contrato realidad y que no se observan en el presente caso:

En el sub lite se observa que la actora acude al cumplimiento propio de sus actividades como contratista para proponer que se cumple con los requisitos de la figura del contrato realidad. No obstante, para que este se consagre deben existir ciertos elementos constitutivos, los cuales no se encuentran en el presente caso, y que la Honorable Corte Constitucional determinó eran indispensables para que existiera el contrato realidad,

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 mismos⁵. (Negrilla fuera de texto)

⁴ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”. Consejero Ponente: Dr. ALFONSO VARGAS RINCÓN. Bogotá D.D., cinco (05) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 730012331000200400195 01 En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=32564#0>

⁵CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Santafé de Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997). Sentencia C- 154 de 1997. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-154-97.htm>

Sobre la actividad personal de la contratista, ha de señalarse que, si bien las actividades ejecutadas por La demandante fueron desarrolladas personalmente, ello obedeció al cumplimiento del objeto contractual de prestación de servicios profesionales. Sin embargo, esto no quiere decir que se configura el elemento de la "actividad- personal del trabajador", porque en la mayoría de los contratos de prestación de servicios, se estableció la posibilidad de ceder el contrato con la autorización de la entidad contratante, lo que indica que no necesariamente la contratista estaba obligado a la prestación personal del servicio, ya que bien hubiere podido solicitar que **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** le autorice ceder el contrato a otro.

En relación con la continuada subordinación o dependencia respecto del empleador se debe precisar sobre las funciones del supervisor del contrato. En este sentido tenemos:

"LA SUPERVISIÓN: Es una actividad inherente al proceso contractual. Esta labor será desempeñada por funcionarios de la Corporación, para ejercer no solo la labor de vigilancia y control para la correcta iniciación, ejecución y liquidación de un contrato o convenio específico, sino además para prevenir posibles riesgos que deba asumir al Entidad frente al contratista. Este funcionario es designado por la Dirección General Administrativa y por delegación (...)”⁶.

Así pues, contrario a lo afirmado por La demandante, no es posible confundir la vigilancia hecha por parte del MADR en cumplimiento de sus funciones como supervisor del contrato y pretender que se tenga como orden de superior jerárquico. En otras palabras "En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales"⁷.

El máximo organismo Constitucional, en Sentencia C - 154 de 1997, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara, estableció:

(...) La autonomía e independencia dla contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que la contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del

⁶ SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Manual Práctico Para Ejercer La Supervisión De Los Contratos. Pág. 8. En línea: http://190.26.211.100/portalsenado/images/stories/Dependencias/Juridica/PE01-S02_02_Manual_practico_para_ejercer_la_supervision_de_los_contratos.pdf.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. M.P. NICOLAS PÁJARO PEÑARANDA. Sentencia del 18 de Noviembre de 2.003, Rad. IJ-0039

objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios. (...)». (Negrilla fuera de texto)

Así pues, encontramos que **ANYELA YOHANA AYALA MEDINA**, realizaba actividades independientes y de manera autónoma, si bien tenía que cumplir con las cláusulas propias del contrato la forma de desarrollarlas nunca fue impuesta, sino que era de su libre autonomía.

De otra parte, sobre la remuneración como contraprestación, es importante precisar que en cada uno de los contratos suscritos entre La demandante y MADR, se pactó un **"VALOR DEL CONTRATO"**, el cual se le canceló por cuotas mensuales, previa aprobación de los informes de ejecución y avance de las actividades contratadas, por parte del supervisor o interventor del contrato. Dichos pagos no pueden ser catalogados como salario, sino como cancelación del valor del contrato.

Ahora, en cuanto al tiempo utilizado para la ejecución del objeto contractual, no puede ser catalogado como horario de trabajo, porque la realización de las actividades descritas en los respectivos contratos administrativos, obedecen a la organización de la misma prestación del servicio y a la ubicación de los insumos requeridos para el desarrollo de dichas actividades.

Del grave perjuicio que genera el reconocimiento del contrato realidad para la organización y el patrimonio del Estado:

El legislador ha dispuesto como se plasmó anteriormente, una serie de requisitos que conllevan a determinar si en efecto en una relación contractual se configura el contrato realidad. Lo anterior, con el objetivo de que dicha situación sea certera pues el reconocimiento de Derechos laborales inexistentes genera para la administración un daño imposible de resarcir. Así lo ha expresado la Corte Constitucional:

Esta Corporación ha llamado la atención sobre las graves consecuencias que, para la supremacía constitucional y la vigencia del orden justo, representa la distorsión del

contrato de prestación de servicios y su confusión con las vinculaciones laborales. Al respecto, expresó:

*"...la ley regula detalladamente el contrato de prestación de servicios y toma medidas para darle una identidad propia, diferenciándolo del contrato de trabajo. **Tal detenimiento resulta explicable por las graves implicaciones que tienen para el Estado la distorsión de ese contrato y la generación irregular, a través de él, de relaciones laborales.***

En primer lugar, la generación de relaciones laborales con ocasión de la suscripción de contratos de prestación de servicios involucra el desconocimiento del régimen de contratación estatal pues éstos sólo se trastocan en relaciones de esa índole si se les imprime carácter intemporal o si se incluyen cláusulas que subordinan al contratista a la administración, situaciones que son completamente ajenas a ese régimen contractual.

En segundo lugar, con ese proceder se desconocen múltiples disposiciones constitucionales referentes a la función pública pues de acuerdo con ellas no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (Artículo 122); los servidores públicos ejercen sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento (Artículo 123); el ingreso a los cargos de carrera se hará previo cumplimiento de estrictos requisitos y condiciones para determinar los méritos y calificaciones de los aspirantes (Art. 125) y la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (124).

En tercer lugar, se vulnera el régimen laboral porque se propicia la vinculación de servidores públicos con desconocimiento del régimen de ingreso a la función pública y se fomenta la proliferación de distintos tratamientos salariales y prestacionales con la consecuente vulneración de los derechos de los trabajadores.

En cuarto lugar, se desconoce el régimen presupuestal pues se prevén cargos remunerados sin que estén contemplados en la respectiva planta de personal y sin que se hayan previsto los emolumentos necesarios en el presupuesto correspondiente.

Finalmente, se causa un grave detrimento patrimonial al Estado pues como consecuencia de esas relaciones laborales, irregularmente generadas, se promueven demandas en su contra que le significan el pago de sumas cuantiosas”⁸(Cursiva y negrilla fuera de texto)

Entonces, encontramos que no se puede analizar equivocadamente los hechos invocados por la parte actora. Pues lo que es cierto en la manifestación hecha por La demandante es que actuó en cumplimiento de sus funciones con la debida vigilancia del supervisor del contrato, se le reconoció el pago de honorarios y su vinculación con la entidad se hizo por medio del contrato de prestación de servicios, en razón a como se explicó anteriormente, la planta de personal de la entidad no era suficiente para cumplir con las nuevas funciones.

En este sentido, y en pro del patrimonio del Estado, de igual manera se debe señalar que no es procedente la devolución de las sumas deducidas por concepto de retención en la fuente, porque según lo dispuesto en los artículo 365 y S.S. del Estatuto Tributario, las mismas constituyen abonos o anticipos del impuesto sobre la renta y las entidades de derecho público están en la obligación de efectuar dicha retención, entre otros, de los pagos realizados por conceptos de honorarios, valor que debe ser girado a la Dirección de Impuestos Nacionales, en las fecha y plazos Indicados en la ley tributarla. Tampoco se accede a la devolución de las sumas deducidas por concepto del impuesto de industria y comercio ICA, porque este impuesto de carácter local, igualmente grava los pagos por concepto de honorarios por contratos de prestación de servicios, firmados en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá D.C. (artículo 32 de la Ley 14 de 1983)

Y es que clara la intención de las partes al firmar los mencionados convenios, pues lo pretendido era celebrar un contrato de prestación de servicios y no un contrato de trabajo; así pues, el desconocimiento de dicha voluntad se opone también al precepto constitucional establecido en el artículo 83 de la Carta Política, que indica que **«Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas»**; por tal razón cuando la demandante suscribió los referidos contratos, sabía perfectamente que se trataba de una contratación administrativa y estuvo de acuerdo en obligarse y recibir como único pago, el valor del precio allí pactado.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-614/09. CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS-Prohibición de celebración para ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución. Ver en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-614-09.htm>.

Acceder a la pretensión incoada, conllevaría al MADR a desconocer el ordenamiento superior previsto en el inciso primero del artículo 122 de la Constitución Política de Colombia, según el cual «*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.*»(Cursiva fuera de texto)

De acuerdo con las anteriores consideraciones, aparece plenamente demostrado que los contratos firmados entre la demandante y el Ministerio de Agricultura, son contratos netamente administrativos en la clase específica de prestación de servicios, los cuales aparecen claramente definidos como tales, se celebraron con los requisitos legales y contienen las cláusulas exorbitantes consagradas para esta clase de convenios en la Ley 80 de 1993.

INTERESES MORATORIOS.

Si bien es cierto, mi representada NO es la llamada a cancelar suma alguna que pretenda el aquí demandante, nos permitimos referirnos al cobro de intereses moratorios, pues si en algún momento el Juez considera que se allana a los argumentos pretendidos con la demanda, no es viable que con esos mismos argumentos condene dos veces a quien resulte vencido.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el interés moratorio incluye por principio el resarcimiento inherente a la pérdida del poder adquisitivo del dinero (indexación indirecta), descartándose entonces la posibilidad de que, junto al pago de intereses moratorios, se imponga condena de suma en función compensatoria de la depreciación monetaria como lo es la indexación, ya que equivaldría a decretar una doble e inconsulta condena por un mismo ítem.

IV. EXCEPCIONES PREVIAS

4.1. NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS.

Como se evidencia en el material probatorio aportado con el escrito de la demanda la demandante ANYELA YOHANA AYALA MEDINA celebro diferentes contratos de prestación de servicios con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – CORPOICA, hoy AGROSAVIA y Centro Internacional de Agricultura Tropical – CIAT, para dicho periodo, dentro de las vigencias 2010, 2011, 2013 y 2014, las citadas instituciones no se encuentran vinculadas al presente proceso en calidad de demandado.

4.2. FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

La reforma de la Ley 712 de 2001, estableció una nueva regla de competencia, para la jurisdicción ordinaria en su especialidades laboral y de seguridad social, señalando que a ella le corresponde el conocimiento de “ las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadores, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos que se controviertan”

Tanto la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral como el Consejo de estado, han considerado que los conflictos relativos al régimen de transición pensional serán de competencia de la jurisdicción ordinaria.

Conforme a las pretensiones descritas en la demanda se busca declarar un contrato realidad y en consecuencia establecer en cabeza de que entidad recae el reconocimiento y pago de acreencias laborales, para lo cual corresponde al Juez Laboral establecer el derecho indilgado.

V. EXCEPCIONES DE MERITO

5.1. PRESCRIPCIÓN

Lo anterior teniendo en cuenta que en la Sentencia del 9 de septiembre de dos mil veintiuno 2021 (Rad. 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) de unificación por importancia jurídica, emitida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, establece como segunda *“un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.”*

Y la prescripción de los presuntos de los emolumentos laborales que eventualmente se habrían causado, en razón a la radicación de la reclamación administrativa ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que se presentó el 29 de abril de 2021.

Lo anterior teniendo en cuenta que la Sentencia de unificación de jurisprudencia del 25 de agosto de 2016, proferida por la Sección Segunda

Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del radicado 23001233300020130026001(00882015), que en su regla número UNO determina que, "(i) quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual,".

5.2. COBRO DE LO NO DEBIDO.

Como ya se ha reiterado, mi representada NO es la llamada a cancelar suma alguna al demandante y menos por acreencias laborales o pensionales de personas que no hayan sido trabajadores de ella, de conformidad con los argumentos expuestos en la presente contestación.

5.3. BUENA FE.

Mi representada ha actuado bajo los postulados de la buena fe, toda vez que desde el punto de vista legal, no tiene responsabilidad alguna de tipo solidario, frente a las pretensiones de la demanda, por lo que no se puede declarar que mi representada ha actuado de mala fe, en todo este proceso de reconocimiento pensional.

5.4. INNOMINADA O GENÉRICA.

Excepción que se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 306 del C.P.C. aplicable por analogía al procedimiento laboral que indica:

"Cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción, deberá reconocerla oficiosamente, en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda..."

VI. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

Me opongo a la condena en costas en contra de mi representada, por cuanto la actora carece de fundamentos facticos y de derecho a lo que solicita, como se evidencia en las pruebas a portadas por la actora no demostró su condición de beneficiaria de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, de tal suerte que sus pretensiones no están llamadas a prosperar y por ende frente a la absolución de la entidad que represento, no se produciría la deprecada condena y a su

vez solicito condenar en costas a la parte actora, puesto que por parte de mi representada si ha incurrido en un desgaste y en gastos con ocasión al contrato de prestación de servicios suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la firma Litigar Punto Com. SAS

VII. PRUEBAS

Antecedentes Administrativos de los Contratos de Prestación de servicios profesionales Nos. 20120126, 20150124, 20150623, 20160170, 20170787, 20170148, 20170575, 20180045, 20190022 y 20200168.

VIII. NOTIFICACIONES

La Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las recibe en la dirección Avenida Jiménez No. 7 – 65 de la ciudad de Bogotá D.C. En el correo electrónico: notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co

La suscrita las recibirá, en la secretaría de su Despacho o en la Avenida Calle 19 No. 6 - 68 Piso 11 de la ciudad de Bogotá D.C. En el correo electrónico: alejandra.aguilar@litigando.com

De la señora Juez,



MAYRA ALEJANDRA AGUILAR SARMIENTO
C.C 1.033.681.538 de Bogotá
T.P. 242.952