



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)

PROCESO No.	11001-33-35-025-2019-00436-00
DEMANDANTE	NELSON MARTINEZ PALACIOS
DEMANDADO	BOGOTA D.C - SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia anticipada** de primera instancia, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por **Nelson Martínez Palacios** contra **Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social** [en adelante **SDIS**].

I. ANTECEDENTES

1.1 Pretensiones.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, el señor **Nelson Martínez Palacios**, a través de apoderado judicial, deprecia la nulidad del **Acto Administrativo No. E-2019034664 de 16 de julio 2019**, mediante el cual la **SDIS**, le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales, que afirma se causaron **entre el 15 de junio de 2011 al 20 de enero de 2019**, lapso durante el cual considera se configuró una relación laboral que devino en un contrato realidad.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó el pago de las prestaciones sociales, tales como primas, bonificaciones, cesantías, intereses a la misma, y vacaciones causadas durante todo el tiempo laborado a la actualización de las sumas condenadas de conformidad con el artículo 187 del CPACA, al cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 ibidem y a la condena en costas.

1.2 Fundamentos fácticos:

1. El demandante, celebró contratos de prestación de servicios sucesivos, habituales con la Secretaría Distrital de Integración Social, entre el año 2011 y el año 2019.

2. Que el demandante ejecutó la prestación en forma personal, constante e ininterrumpida, bajo subordinación, dependencia técnica y administrativa en las distintas comisarías de familia y los centros de atención integral, en el cargo de Auxiliar Administrativo, cumpliendo un horario y programación impuesta por el comisario de familia.

3. Que el **11 de julio de 2019**, peticionó ante el ente demandado el reconocimiento y pago de todas las acreencias laborales a que cree tener derecho, petición resuelta en forma negativa mediante **Acto Administrativo No. E-2019034664 de 16 de julio 2019**, acto demandado.

1.3 Normas violadas y concepto de la violación

Invocó como **normas violadas** las siguientes:

Constitucionales: Artículos 1, 2, 3, 6, 13, 53, 122 y 125.

Legales: Ley 50 de 1990.

Decretos 1042 de 1978.

Concepto de violación:

Citó la sentencia del Consejo de Estado 31747-2014 del 21 de abril de 2016, y manifestó que allí se indicó que la vigencia del contrato de prestación de servicios es de naturaleza temporal y únicamente puede contratarse cuando las actividades no pueden realizarse con personal de planta en aras de hacer prevalecer el interés general, violando con su actuar, normas de rango constitucional, por cuanto se cumplieron con los requisitos descritos y tantas veces analizados por las altas Cortes para desentrañar la apariencia de un contrato de prestación de servicios con una verdadera relación laboral, por cuanto desde el inicio de su vinculación estuvo sujeto a las órdenes de sus superiores, al cumplimiento de las mismas cargas laborales de sus compañeros y al cumplimiento permanente de un horario. En este modo, indica que se transgredieron los derechos de su poderdante, desconociendo principios fundamentales, como la estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los principios mínimos establecidos en las normas laborales; el de favorabilidad, el de primacía de la realidad sobre las formalidades.

Indicó que la Secretaría Distrital de Integración Social fomenta una forma de contratación atípica disfrazando una relación laboral por una contratación estatal de contratación de servicios para evitar el pago de todas las obligaciones que se desprenden de la relación laboral, sin embargo, en esta modalidad concurren todos los elementos propios de una relación laboral, lo cual se vislumbra en la cláusula primera de cada contrato, manifestado que el demandante no fue vinculado para una actividad ocasional o esporádica, contrario a esto, el hecho de ir modificando en el transcurso del día las actividades coordinadas, es un claro ejemplo de la subordinación que ejecutaban sobre la parte actora.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Sostuvo que entre la Secretaria Distrital de Integración Social y el señor Nelson Martínez Palacios, se suscribieron varios contratos de prestación de servicios, en virtud de los cuales el demandante ejecutó el objeto contractual de manera independiente y autónoma; es del caso precisar que, el contrato de prestación de servicios celebrado por el hoy demandante con la administración en modo alguno se torna ilegal como pretende el demandante, ya que el mismo está debidamente consagrado en la Ley 80 de 1993 artículo 32 numeral 3.

Consideró que, no se cumplen los requisitos para que se dé aplicación al principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades legales, impidiendo entonces que se configure el contrato realidad pretendido por el apoderado del demandante, indica que, en el presente caso no se encuentran demostrados los elementos constitutivos de relación laboral, ya que ha sido reiterado el concepto que respecto a los contratos de prestación de servicio y las relaciones laborales, el elemento de la subordinación es determinante; para el caso del señor Martínez Palacios, los servicios fueron prestados con autonomía e independencia..

Manifestó que su representada cumplió con las obligaciones legales que le correspondían, de conformidad a la forma de vinculación entre ésta y el actor y que concretamente se circunscribe al pago de honorarios pactados en los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Los alegatos de conclusión fueron rendidos en la audiencia de pruebas de la siguiente manera:

4.1 Parte demandante. No allego alegatos de Conclusión.

4.2 Parte demandada. [Carpeta 016]

Aduce que se encuentra probado que su representada no actuó de manera ilegal imponiendo cargas económicas injustificadas al contratista, todo lo contrario, sus actuaciones se ajustaron a la ley, a los pactos contractuales y a la realidad del Contrato.

Concluye que no se probó a lo largo del proceso los elementos del Contrato de trabajo, específicamente la subordinación y manifiesta que lo que más bien se encuentra probado es la existencia de una verdadera relación contractual bajo los parámetros de la Ley 80 de 1933.

El señor Agente del Ministerio Público guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA, en su redacción vigente¹.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda

5.2. Problema jurídico.

El litigio gira, principalmente, en torno a establecer si hay lugar a la declaratoria de existencia de un CONTRATO REALIDAD DE NATURALEZA LABORAL entre Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social., y el señor Nelson Martínez Palacios quien fungió como Auxiliar Administrativo, en consecuencia, si tiene derecho a que se le reconozca y pague en forma indexada los salarios y prestaciones sociales y demás emolumentos a que haya lugar, que pudieron causarse durante su relación contractual con la demandada, que afirma, sucedió entre los años 2011 al año 2019.

Igualmente se deberá establecer, como problema jurídico subsecuencial, si la prescripción tiene que ver con términos de una sentencia declarativa o constitutiva.

También es necesario establecer dentro del presente proceso, la calidad que subyace en cuanto al contratista y contratante, es decir, si tiene la calidad de empleado público o no, de conformidad con la sentencia de unificación del Consejo de Estado.

5.3. Normativa aplicable. Configuración de relaciones de trabajo subordinadas con el Estado suscitadas en el marco de la ejecución de contratos administrativos de prestación de servicios - Principio de primacía de realidad sobre las formalidades: efectos y prerrogativas.

Para resolver los precitados problemas jurídicos principales y secundarios, se tendrá en cuenta que el régimen aplicable y lo dispuesto por el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)².

Sea lo primero advertir que, la contratación de servicios personales por parte de los órganos y entidades del Estado se encuentra regulada por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece lo siguiente:

“[...] 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

¹ Los citados artículos fueron modificados por la Ley 2080 de 2021, promulgada el 25 de enero de 2021. Empero, de conformidad con las disposiciones sobre su propia vigencia, contenidos en el artículo 86 de aquella, *“rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada [esa] ley”*.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016; expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01[0088-15]; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

[...]

3o. 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 norma en cita fue examinada por la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, oportunidad en la que determinó, entre otros aspectos, las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo, así:

“El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. *La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.*

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”.

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

c. *La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.*

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de

la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

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. 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.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que 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.

En síntesis, 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.”

Posteriormente, ese Alto Tribunal³ determinó los criterios que permiten establecer o diferenciar lo que constituye una actividad permanente, al precisar que:

*“[...] la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren [i] **al criterio funcional**, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucionales y legalmente asignadas a la entidad pública [artículo 121 de la Constitución]”; [ii] **al criterio de igualdad**, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”; [iii] **al criterio temporal o de habitualidad**, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”; [iv] **al criterio de excepcionalidad**, si “la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta”; y [v] **al criterio de continuidad**, si “la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral.”*

Entonces, es viable afirmar que el contrato de prestación de servicios es el que celebran las entidades estatales para el desarrollo actividades de administración o funcionamiento que sólo pueden celebrarse con personas naturales, siempre que

³ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente No. D-8666, Sentencia C-171 del 7 de marzo de 2012, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

esas actividades no puedan realizarse con personal de planta o se requiera de conocimientos especializados. Así mismo, se tiene que dichos contratos no generan relación laboral ni obligan al pago de prestaciones sociales, su extensión debe ser sólo por el término indispensable y no pueden prorrogarse indefinidamente. Por ende, fluye con claridad que las relaciones de trabajo y el contrato de prestación de servicios son formas jurídicas de vinculación que tienen características distintas, de manera que no son asimilables o confundibles, y por tal razón, la contratación administrativa no puede ser utilizada para encubrir vínculos laborales ni eludir el pago de prestaciones sociales.

No obstante, la misma Corte Constitucional⁴ ha “constatado” que *“los poderes públicos han utilizado de forma abierta y amplía la figura del contrato de prestación de servicios, en algunos casos para enmascarar relaciones laborales y evadir el pago de prestaciones sociales, desconociendo así las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, dejando de lado, además, la excepcionalidad de este tipo de contratación”*, contexto en el cual, *“las garantías de los trabajadores deben ser protegidas por los órganos competentes, con independencia de las prácticas a las que acudan los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral. Razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado”*.

En consonancia con lo anterior, y a propósito de la aplicación del principio de realidad y los elementos esenciales de toda relación de trabajo, el Consejo de Estado⁵ ha dicho:

“[...] La realidad sobre las formalidades evidenciadas en las relaciones de trabajo, hace referencia a un principio constitucional imperante en materia laboral y expresamente reconocido por el artículo 53 de la Carta Política, entendido de la siguiente forma: no importa la denominación que se le dé a la relación laboral, pues, siempre que se evidencien los elementos integrantes de la misma, ella dará lugar a que se configure un verdadero contrato realidad. Es preciso destacar que se ha denominado contrato realidad aquél que, teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera relación laboral en donde se establece el primado de la sustancia sobre la forma. Ahora bien, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es: i. Que su actividad en la entidad haya sido personal; ii. Que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, iii. además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral. Todo ello con el propósito de realizar

⁴ Sentencia SU-40 de 10 de mayo de 2018.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Bogotá, D.C., cuatro [04] de febrero dos mil dieciséis [2016], Radicación número: 05001-23-31-000-2010-02195-01[1149-15]

efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral [...]”.

Igualmente, en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)⁶, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo indicó:

“De lo anterior se colige que el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia.

En otras palabras, el denominado “contrato realidad” aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales.

De igual manera, en reciente decisión la subsección B de esta sección segunda³⁹ recordó que [i] la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; [ii] le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral; y [iii] por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.”

De lo anterior resulta claro que si bien el ordenamiento legal permite celebrar contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión de las entidades públicas, esta modalidad de contratación no debe servir de cortina para disfrazar una auténtica relación de carácter laboral, pues de ser así, surgen, en forma inmediata, los derechos para el contratista de acceder al reconocimiento y pago de los derechos y prerrogativas propios de una relación laboral, especialmente en aquellos casos en los cuales se trata de atender actividades consustanciales al giro ordinario u objeto social del ente contratante; es decir para suplir necesidades administrativas permanentes, necesarias e indispensables para la consecución de sus fines.

Así pues, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que la parte interesada demuestre los elementos esenciales de la misma, esto es, que la actividad haya sido **prestada de manera personal**, es decir, por sí mismo; que por dicho oficio haya recibido una **remuneración** o pago; y, además, que en la relación con el empleador exista continua **subordinación** o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al prestador del servicio el cumplimiento

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016; expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01[0088-15]; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. De estos tres elementos, el de **subordinación** resulta ser el de mayor relevancia, toda vez que marca la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y una relación laboral.

Anótese que, además de los tres elementos de la relación laboral, también es necesario demostrar la **permanencia**, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y la **equidad o similitud**, que constituye el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia⁷, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

Por consiguiente, la prosperidad de las pretensiones en casos como el presente, en los que se alega el encubrimiento de relaciones laborales a través de la figura de contratación administrativa de servicios y se requiere la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, debe determinarse conforme al análisis y valoración de las pruebas aportadas, de las cuales se decantará si realmente existió o no la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación del trabajo, y, especialmente, si el reclamante estuvo sometido a la continua subordinación y dependencia de la Administración. Lo anterior, sin perjuicio de las presunciones y cargas probatorias establecidas por el Consejo de Estado en los casos que entrañan el desarrollo de ciertas actividades específicas.

5.4. Pruebas recaudadas.

5.4.1. Documentos allegados con la demanda: (carpeta 002)

- a) Reclamación administrativa (fs. 5-10)
- b) Oficio referencia E2019034664 (fs. 6-14)
- c) Certificación secretaria Distrital de integración social (fs. 15-21)
- d) Certificación Universidad Cooperativa de Colombia (f. 22)

5.4.2. Documentos incorporados con la Contestación:

- a) Expediente contractual. (carpeta: Expediente Administrativo)
- b) Certificación contractual (carpeta 013, fs.23-33)

5.4.3. Caso concreto

El demandante pretende obtener la declaración de existencia de una relación de trabajo subordinada con la Administración, con ocasión de los servicios que prestó como **auxiliar administrativo** a la **SDIS, entre los años 2011 al año 2019**, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. Como

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

consecuencia de lo anterior, persigue el reconocimiento de prestaciones sociales a que tienen derecho -los empleados públicos, tanto como la práctica o reembolso de los aportes sufragados a los sistemas de seguridad social en salud y pensiones, caja de compensación y demás retenciones.

Por su parte, la **SDIS** asegura que la modalidad contractual utilizada se encuentra conforme a derecho, y nunca se generó el vínculo laboral que alega la parte actora.

Planteado el objeto y alcance del litigio, y a partir de las pruebas recaudadas en el expediente, procede el Juzgado a efectuar el análisis crítico que corresponde, para lo cual, empieza por señalar que, de acuerdo con los hechos expuestos en la demanda y la respuesta a los mismos dada por la entidad demandada, no existe controversia alguna en cuanto a la prestación personal del servicio por parte del señor Nelson Martínez Palacios y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que en la carpeta 013 del expediente digitalizado obra certificación expedida el 24 de agosto de 2021 por la Subdirectora de Contratación de la SDIS, de la cual es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos:

PLAZO DE EJECUCION			
CONTRATO	DESDE	HASTA	VALOR
3701	15/07/2011	18/05/2012	\$ 26.576.560,00
4158	1/06/2012	31/01/2013	\$ 17.073.700,00
8089	25/09/2013	24/08/2014	\$ 16.683.200,00
1458	26/08/2014	25/04/2015	\$ 10.687.500,00
1746	28/01/2015	27/01/2016	\$ 2.642.400,00
2932	5/02/2016	20/01/2017	\$ 24.222.000,00
1408	2/02/2017	1/12/2017	\$ 23.000.000,00
8783	7/12/2017	6/07/2018	\$ 16.100.000,00
5154	10/07/2018	20/01/2019	\$ 15.398.500,00

Asimismo, de la anterior certificación se extraen los pagos efectuados al actor por la prestación del servicio.

Ahora bien, se encuentra probado que la ejecución de contratos no fue continúa o unívoca en el tiempo, pues se observa que entre el **31 de enero de 2013 y el 25 de septiembre de 2013**, existieron interrupciones que constituyeron solución de continuidad en la relación de trabajo, de conformidad con el criterio orientador que el Despacho toma de la sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021⁸, en la cual en Consejo de Estado consideró “*adecuado establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios*”⁹. Por consiguiente, es viable concluir que el

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2021. Expediente núm. 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

⁹ A la fecha de expedición de esta providencia la mencionada sentencia de unificación no se encuentra ejecutoriada, sin embargo, es tomada como criterio orientador que el Despacho comparte y hace suyo, en virtud del principio *in dubio pro operario* contenido en el artículo 53 de la Constitución Política.

demandante prestó sus servicios, con solución de continuidad, durante los periodos mencionados en el párrafo anterior.

En desarrollo de los mismos ejecutó las siguientes actividades como Auxiliar Administrativo:

1. Brindar la atención inicial a los ciudadanos que acuden a las Comisarías de Familia orientado acerca de la competencia funcional y territorial de las mismas y registrar la información en los sistemas de información y documentos correspondientes.
2. Adelantar los procedimientos internos de acuerdo con la ruta establecida para la continuidad de la atención integral de las familias, en los casos de competencia funcional y territorial de las Comisarías de Familia.
3. Asignar las citas y expedir las boletas correspondientes a las audiencias, llevando un registro de las mismas en los libros asignados para ello.
4. Recibir a los/as usuarios/as que tengan audiencias, solicitándoles la boleta de citación y documento de identidad y dando aviso al profesional, recepcionar las llamadas telefónicas de las Comisarías de Familia de manera oportuna, dándole tramite a las solicitudes de los/as ciudadanos/as y funcionarios/as.
5. Apoyar en la radicación y distribución de la correspondencia elaborada y/o recibida en la Comisaría, de acuerdo con el sistema de radicación y reparto establecido en la SDIS. entre otras.

Acorde con lo expuesto, pasa el despacho a verificar el cumplimiento de los tres elementos necesarios para la configuración de la relación laboral, no sin antes indicar que la carga de la prueba para demostrar los mismos recae en quien pretende su declaratoria, así lo consideró el Consejo de Estado en la sentencia del 28 de marzo de 2019, dentro del radicado 52001-23-33-000-2013-00084-01(1415-14), al esbozar:

“Ahora bien, el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se demuestra la concurrencia de los tres elementos constitutivos de la relación laboral, es decir, cuando: i) la prestación de servicio es personal; ii) subordinada; y iii) remunerada.

En dicho caso, el derecho al pago de las prestaciones sociales surge a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades contenido en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, lo que se ha denominado contrato realidad.

En ese orden de ideas, la figura del contrato realidad, sostiene la jurisprudencia, se aplica cuando se constata la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación continuada propia de las relaciones laborales.¹⁰

De acuerdo con lo anterior, precisa esta Subsección que quien pretende la declaratoria de existencia de una relación laboral escondida bajo la modalidad de contratación por prestación de servicios, tiene el deber de

¹⁰ Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia CE-SUJ2-005-16.

demostrar, a través de los medios probatorios a su disposición, la configuración de los elementos esenciales del contrato de trabajo. (Negrillas fuera de texto)

En consecuencia, la señora Janeth del Carmen Ortega tiene a su cargo la acreditación de los tres elementos del contrato de trabajo como son la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación y dependencia, a fin de desvirtuar la vinculación contractual de la cual aduce una desfiguración que ocultó una relación laboral.”

En primer lugar, en cuanto a los elementos de la continuada **subordinación y dependencia** se debe indicar que si bien obran los contratos de prestación de servicio de los cuales se desprende las funciones ejercidas por el accionante, también lo es que en el proceso no se demuestra si al accionante se le imponían ordenes diferentes para ejercer las funciones que se desprenden de los contratos arimados al plenario, tampoco es posible determinar si estaba sometido a directrices y el carácter de las mismas impuestas, el cumplimiento del horario y si las funciones estaban en semejanza con las obligaciones contractuales o si circundaban aspectos foráneos a las obligaciones contractuales y todo ello debido a la ausencia de testigos y de las pruebas enlistadas en el acápite respectivo no es posible determinar la existencia de este elemento (elemento que no puede entenderse comprobado de forma tácita o inferencia débil), del cual el máximo órgano de esta jurisdicción en sentencia del once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019), dentro del radicado 68001-23-31-000-2009-00395-01(3152-15), indicó:

“En todo caso, se debe poner de presente que el material probatorio es limitado y que en el obrante como se expuso, no es posible establecer que existieron los elementos propios de una relación laboral, en especial la subordinación y continuada dependencia.

En efecto, en lo expuesto por esta Sala en pronunciamiento del 31 de mayo de 2016¹¹, en donde el tema de la subordinación fue ampliamente desarrollado, aclara en mayor medida este panorama, de tal forma, la Subsección “B” en ese entonces resolvió:

“Precisamente uno de los elementos esenciales para la existencia del contrato de trabajo es la subordinación, la cual -según el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo- faculta al empleador para exigirle al trabajador el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto a modo, tiempo y cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos internos, sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos del trabajador.

Respecto a la subordinación, se ha entendido como la aptitud que tiene el empleador para impartirle órdenes al trabajador y exigirle su cumplimiento, para dirigir su actividad laboral e imponerle los reglamentos internos de trabajo a los cuales debe someterse, todo dirigido a lograr el objetivo misional trazado. Sobre el concepto de subordinación la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

“La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo ha sido entendida, según la concepción más aceptable por la doctrina y la jurisprudencia, como un poder jurídico permanente de que es titular

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “B”.
Consejera Ponente: Dra. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciséis (2016) radicación número: 05001233300020130081301 (3867-14) Actor: DIANA MARCELA LONDOÑO AGUDELO
Demandado: INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO

el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición de órdenes e instrucciones y la imposición de reglamentos, en lo relativo a la manera como éste debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias, con miras al cumplimiento de los objetivos de la empresa, los cuales son generalmente económicos”¹².

Ahora bien, una de las expresiones de esa subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador es el poder de dirección que conlleva a la facultad de impartir órdenes, de establecer las directrices que han de guiar la actividad laboral y por supuesto, la de imponer un reglamento interno que contenga las normas no sólo de comportamiento dentro de ella sino las disposiciones reguladoras de la actuación de ambas partes de la relación laboral.

Y es que al no ser posible establecer de lo obrante en el proceso, que el actor hubiera recibido órdenes, indicaciones o coordinación en algún momento por parte del municipio, es imposible develar que existió una posible subordinación.”

De otro lado, la citada ausencia probatoria impide también la configuración del elemento de la prestación personal, pues no obstante estar los contratos y órdenes de pago no fue posible determinar si el accionante podía desarrollar la función de manera personal o podía delegar la misma.

De los elementos de prueba obrantes en el plenario confrontados con la figura del contrato realidad contenida en acápite precedente, se encuentra que en el presente asunto no se logró demostrar una verdadera relación laboral entre el demandante y la Secretaría Distrital de Integración Social, durante el lapso pretendido.

Es así como la ejecución de las órdenes de prestación de servicios que suscribió el demandante con la SDIS, no se encuentra soporte alguno que de fe de la relación laboral, fuera de los contratos y certificaciones sobre los mismos arrojados por este con la demanda y de lo allegado por la demandada en los antecedentes administrativos, pero no determina ninguna otra situación o demostración de la relación laboral, es decir no concluye acerca de los otros elementos necesarios para configurar la relación laboral, prácticamente solo quedan las voces de la relación contractual suscrita de forma bilateral.

Por lo tanto, es válido concluir que no se logró demostrar ni el cumplimiento de horario, ni la subordinación ni menos las órdenes o instrucciones que recibiera de los superiores, como tampoco que clase de funciones en concreto desempeñaba, fuera de las generales o genéricas establecidas en el contrato, debido también en parte a que privó al Despacho de los pormenores frente a tales elementos, puesto que incumplió la carga de arrimar las pruebas necesarias para demostrar los tres elementos indispensables en el contrato realidad.

Igualmente, no aparece acreditado que las funciones desempeñadas correspondieran a similares o idénticas funciones a las adelantadas por pares de planta.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-386 del 5 de abril de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Así las cosas, sin estar desvirtuadas, como no se encuentran, tanto la autonomía e independencia en la prestación del servicio por parte del actor como la transitoriedad u ocasionalidad en el desarrollo de las funciones o tareas desempeñadas, y no resultar probados todos los elementos característicos de la relación laboral, concluye el Despacho que en el presente asunto, contrario a lo argumentado por el demandante en la demanda, no se puede concluir que se configurara el contrato realidad, razón por la cual se negaran las pretensiones de la demanda.

5.4.4. Costas.

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. - Negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. - En firme esta sentencia, liquídense los gastos procesales, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

CUARTO. - La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA

Juez

ADL

Firmado Por:
Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 Contencioso Admsección 2
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: 36e6d97968480921ddc04d7314ef28a72c423efbb312eea42810db31ca1a7f05

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