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

Correo único de radicaciones: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022)

PROCESO:	**11001-33-35-025-2020-00200-00**
DEMANDANTE:	**BLAS FELIPE RAMÍREZ QUIÑONEZ**
DEMANDADO:	**SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO - SIC**
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 de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor **Blas Felipe Ramírez Quiñonez** contra la **Superintendencia de Industria y Comercial** [en adelante la **Superintendencia** o la **SIC**].

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

El señor **Blas Felipe Ramírez Quiñonez** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del **Oficio núm. 19-282239 de 18 de diciembre de 2019**, mediante el cual la **SIC** le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron **entre el 29 de enero de 2015 y el 21 de diciembre de 2018**, como producto de una relación laboral subordinada presuntamente oculta bajo la celebración de contratos de prestación de servicios.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó se declare que entre el y la **Superintendencia** demandada existió una relación laboral de derecho público durante los servicios que prestó **entre el 29 de enero de 2015 y el 21 de diciembre de 2018**, y se condene a la entidad al pago de los emolumentos salariales y prestaciones a que tiene derecho, debidamente indexados. Asimismo, deprecó se ordene el reembolso de los

dineros sufragados por concepto de aportes a los sistemas de seguridad social en pensiones, salud y riesgos laborales.

Finalmente, solicitó el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA, y se condene en costas a la accionada.

1.2. Fundamentos fácticos.

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- El demandante prestó sus servicios como **abogado** para la **SIC** bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios, **entre el 29 de enero de 2015 y el 21 de diciembre de 2018**.

- Desempeñó el cargo de abogado de la Delegatura de Protección de Datos Personales y la Red Nacional de Protección al Consumidor siempre bajo estricta subordinación.

- La **SIC** evaluaba constantemente su desempeño como trabajador y le señalaba las políticas y directrices a seguir para cumplir los objetivos con relación al desempeño de la labor.

- Toda la actividad laboral la desarrolló en las instalaciones de la **SIC**, puntualmente en la carrera 13 # 27-00, piso séptimo, departamento de la Dirección de Investigación de Protección de Datos Personales, durante el primer año de labor, y posteriormente en el edificio Seguros Tequendama carrera 7 # 26-20 Piso 9, donde la **SIC** también tiene oficinas.

- La **SIC** quiso encubrir la relación de trabajo bajo el disfraz de una relación de contratista-contratante, impuso la obligación de presentar cuentas de cobro, en las cuales aportar la constancia del pago de los aportes a la seguridad social era requisito sine qua non impuesto por la entidad.

- Con radicación de **15 de octubre de 2019** reclamó ante la **SIC** el reconocimiento de los haberes salariales y prestacionales causados y no pagados durante la ejecución de los contratos de prestación de servicios, solicitud negada a través del acto demandado.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 29, 46, 48, 53, 58, 83, 122, 209, 228 y 336.
Legales y reglamentarios: artículos 2 y 7 del Decreto 2400 de 1968; Decreto 3074 de 1968; artículos 163 y 168 del Decreto 222 de 1983; Decreto 1083 de 2015; artículos 8 y 11 del Decreto 3135 de 1968; artículos 8 y 46 del Decreto 1045 de 1978; y Leyes 29 de 1982, 50 de 1990, 80 de 1993.

Afirma que la demandada pretende desconocer la relación laboral que existió, pese a que están reunidos todos los elementos esenciales de un contrato de trabajo, por cuanto laboró durante el lapso indicado en forma directa, constante e ininterrumpida, sin capacidad para delegar sus funciones y siguiendo órdenes y directrices de sus superiores, es decir, bajo una continua subordinación.

Aduce que el Acto Administrativo impugnado transgrede los derechos laborales, pues en claro abuso de la posición dominante, viola la ley laboral, siendo que uno de los fines del Estado es garantizar un trabajo en condiciones dignas y no fomentar contratos aparentes en detrimento de la propia institución a la que sirven, convirtiendo al Estado en el máximo infractor de los principios que predica so pretexto de la coordinación contractual.

Indicó que el acto administrativo acusado desobedece el principio de igualdad, porque a situaciones idénticas ofrece tratos discriminatorios, haciendo que en la **SIC**, existan injustificadamente dos clases de personal que cumplen idénticas funciones, unos los privilegiados con el nombramiento, lentos e inamovibles funcionarios que esperan que el trabajo lo desarrollen los arrinconados contratistas que cada tres meses viven la zozobra del inminente desempleo y se someten diariamente a sumisiones que van más allá de la subordinación laboral y devengando un salario "*pelado*" puesto que no se les reconoce ningún tipo de prestación social.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La **SIC** contestó la demanda de manera oportuna [014], en escrito en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Manifestó que en ningún caso se configuró relación laboral entre la **SIC** y el demandante, pues existían unas obligaciones contractuales a cargo del demandante las cuales correspondían a la ejecución de un contrato de prestación de servicios con todas las formalidades de ley; los cuales se dieron con ocasión de los proyectos de la Red Nacional de Protección al Consumidor, y se implementan año a año dependiendo de la planeación estratégica del área y las necesidades de los consumidores a nivel nacional, pues recordemos que la Superintendencia de Industria y Comercio es una entidad de carácter técnico del orden Nacional, razón por la cual mediante estos proyectos se satisface la necesidad de prestación del servicio público cuando no se tiene el personal necesarios para dicha misión.

Dijo que acudió a esa figura por el incremento desbordado de sanciones (pasó de 956 en el año 2014 a 2905 en el año 2018), lo que claramente supone un incremento excedido de todo tipo de actuaciones administrativas, lo que es claro, obliga a la Entidad a suscribir algunos contratos de prestación de servicios que respondan a las necesidades de los consumidores, respetando claramente la naturaleza de los mismos, sin generar en ningún caso subordinación o registros de horario, que desnaturalicen la figura del contrato de prestación de servicios.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante [024]: reitera lo dicho en la demanda y solicita dar aplicación al principio constitucional de primacía de realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral. Aduce que el demandante prestó sus servicios de manera continua y probó estar sometido a una subordinación constante, demostró que la misma entidad lo capacitó sobre los temas que debían tratar, que le impuso un marco conceptual y además le prohibió algunas cosas tales como asesorar en casos particulares o tomar mandatos y lo disciplinó en el sentido de que tenía que remitirse a su capacitador, en el caso de temas de difícil solución, no tratados en los cursos

3.2. SIC [025]: insiste en lo expuesto en la contestación de la demanda y advierte que el interesado no logró probar la concurrencia de los elementos básicos de las relaciones de trabajo subordinadas.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. 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 vigente.

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

4.2. Problema jurídico.

El litigio consiste en establecer si hay lugar a la declaratoria de existencia de una **relación laboral de derecho público subordinada** entre la **SIC** y el señor **Blas Felipe Ramírez Quiñonez**, quien se desempeñó como **abogado**, y, si en consecuencia, le asiste derecho al reconocimiento y pago de 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 el 29 de enero de 2015 y el 21 de diciembre de 2018**.

4.3. 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[1].

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 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.***

[1] 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.

> *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 Tribunal[2] 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 constitucional 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 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

[2] 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.

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 Constitucional[3] 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 Estado[4] 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 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[5], el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo indicó:

---

[3] Sentencia SU-40 de 10 de mayo de 2018.
[4] 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]
[5] 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 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 segunda[39] 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 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 jurisprudencia[6], 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.

4.4. Pruebas recaudadas.

4.4.1. Documentos allegados con la demanda:

- **a.** Copia de derecho de petición presentado [008: pp.25-31].
- **b.** Copia del Oficio con radicado 19-282239-2-0 del 18 de diciembre de 2019 [008: pp.32-37].
- **c.** Acuerdo colectivo entre la Asociación Sindical se Servidores y la SIC [008: pp.39-52].
- **d.** Copia de contratos, cuentas de cobro, resoluciones que aprueban gastos de viajes y legalización de gastos [008: pp.53-542].
- **e.** Documentos relativos al agotamiento de conciliación prejudicial [008: pp.1-24].

4.4.2. Documentos allegados por la demandada:

- **a.** Expediente contractual del demandante [Anexo001].

4.4.3. Interrogatorio del señor Blas Felipe Ramírez Quiñonez[7].

4.4.4. Testimonios:

- **a. Helder Forero Espinoza**, con cédula de ciudadanía núm. 1.033.691.889[8].
- **b. Andrés Cortés Lozano**, con cédula de ciudadanía núm. 79.667.108[9].

[6] 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.
[7] Registro en vídeo disponible en el siguiente link: https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/7329057a-016d-4439-af59-f87d4f608c54?vcpubtoken=18f72337-508b-45d9-a74f-8366abf45d78.
[8] Ibidem.
[9] Ibidem.

c. Andrea Carolina Pérez Hernández, con cédula de ciudadanía núm. 1.047.451.056[10].

4.5. Examen del 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 **abogado** a la **SIC** durante el lapso comprendido **entre el 29 de enero de 2015 y el 21 de diciembre de 2018**, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. Como consecuencia de lo anterior, persigue el reconocimiento de prestaciones sociales ordinarias y especiales 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, y demás retenciones.

Por su parte, la **SIC** 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 **SIC**, no existe controversia alguna en cuanto a la prestación personal del servicio por parte del señor **Ramírez Quiñonez** y la contraprestación que recibía por esa actividad. En concordancia, una vez revisado el expediente, se tiene que a páginas 53 y 542 del archivo 008 del expediente digitalizado obran copia de los contratos, seguimientos de supervisión contractual, pagos efectuados y toda la documentación relativa a la ejecución de estos y al pago recibido, de manera que no existe duda alguna respecto de los dos elementos aludidos.

Establecido lo anterior, se encamina el Juzgado al estudio del elemento de continua subordinación o dependencia, para lo cual empieza por señalar que los contratos celebrados, la declaración recibida del señor **Ramírez Quiñonez** y los testimonios, son coincidentes en afirmar que el demandante se desempeñaba como abogado asignado al programa de la Red Nacional de Protección al Consumidor, y su función consistía en prestar su asesoría en distintas partes del territorio nacional en materia de protección al consumidor.

No obstante, llama la atención del Despacho que tal programa correspondía a la creación de la Red Nacional de Protección al Consumidor instituida por el artículo 75 de la Ley

[10] Ibidem.

1480 de 2011, "*encargada de difundir y apoyar el cumplimiento de los derechos de los consumidores en todas las regiones del país, recibir y dar traslado a la autoridad competente de todas las reclamaciones administrativas que en materia de protección al consumidor se presenten y brindar apoyo y asesoría a las alcaldías municipales para el cumplimiento adecuado de las funciones a ellos otorgadas por la presente ley*".

Tal articulado, previó que "[l]*as autoridades administrativas del orden nacional y territorial deberán colaborar con la implementación de la Red Nacional de Protección al Consumidor permitiendo el uso de sus instalaciones y prestando apoyo logístico en la medida de sus posibilidades*", razón que explica por qué el actor concurría eventualmente a las sedes de la **SIC**, sin que de ello pueda colegirse una asignación de puesto de trabajo o similar, dado que correspondía a la colaboración que la institución prestaba respecto de los temas de su competencia.

La ejecución del programa de Red Nacional de Protección al Consumidor, según se extrae de la Ley 1480 de 2011 y de los testimonios recaudados, no correspondía a una responsabilidad exclusiva de la **SIC**, y en tal virtud, se dirigían a los territorios en presencia de otros organismos, tales como el Invima, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Superintendencia Solidaria, la Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia Nacional de Salud, con el objetivo de, en el marco de una gestión pluricompuesta, prestar asesorías y orientaciones en los temas requeridos por los usuarios.

Siendo así, es posible afirmar que la Red Nacional de Protección al Consumidor impone tareas que bien pueden involucrar distintas intensidades y obligaciones para cada entidad, atendiendo el presupuesto destinado por el Gobierno Nacional en cada anualidad y la planeación de todos los organismos concurrentes, de manera que no refiere a una función que la **SIC** ejecute a su arbitrio, sino bajo las condiciones presupuestales y logísticas que implica el desplazamiento de varias entidades del Estado hacia los territorios.

Para el Despacho, la naturaleza de tal programa permite entrever que la atención dispensada por la **SIC** a dichas diligencias bien puede corresponder a la autorización prevista por el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, esto es "*cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados*".

Asimismo, las pruebas documentales allegadas por el actor no son prueba eficiente de la subordinación que acusa. En ese sentido, debe señalarse que los contratos, actas de supervisión, pagos de seguridad social, autorizaciones y legalización de gastos adosados al plenario no exhiben, *per se*, la desnaturalización de la naturaleza contractual de la

vinculación, pues solo dan cuenta del desarrollo histórico de la vinculación de **Ramírez Quiñonez** y el desarrollo de cada uno de los contratos.

Sobre el particular, se destaca la cláusula de cesión contractual pactada por las partes para el desarrollo de la actividad, derecho sobre el cual fue interrogado **Ramírez Quiñonez**, y sobre lo cual manifestó nunca haber hecho uso de tal figura por no tener necesidad de hacerlo, no así porque la entidad alguna vez se lo hubiera impedido.

Asimismo, se tiene que el testigo **Helder Forero Espinoza** manifestó que la **SIC** nunca les prohibió que tuvieran clientes distintos o apoderamientos diferentes a los contratos suscritos con ella, escuchó que había personas que llevaban sus procesos de litigio, y señaló que, como abogados, estaban en la posibilidad de llevar otros temas de manera independiente. El testigo también indicó que tenían libertad de manejar el dinero que les daban para cada día, lo único que se imponía era "*legalizar*" la suma que estaba destinada a transportes.

Así las cosas, ha de recordarse que en materia de aplicación del principio de realidad en las relaciones laborales subordinadas, el interesado debe allegar las pruebas necesarias y pertinentes que soporten su dicho, de las cuales se decanta 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.

En el caso de autos, el Despacho vislumbra que el material probatorio recaudado no es contundente ni ofrece dudas razonables que lleven a entender que el señor **Ramírez Quiñonez** se haya encontrado en una permanente y continua situación de subordinación mientras prestó sus servicios como abogado destinado a cubrir las actividades de la Red Nacional de Protección al Consumidor. Por el contrario, el Juzgado vislumbra algunos aspectos como la cláusula de cesión contractual, la autonomía en el manejo de gastos, la prestación del servicio en lugares donde no había alguien a quien pudiera entender como superior, y la falta de evidencia en cuanto a la ejecución de las actividades en la mismas condiciones que los empleados de planta de la **SIC**, que redundan en la ejecución de los contratos de prestación del servicio sin que la naturaleza de aquellos hubiera sido desnaturalizada.

Ergo, surge evidente que el interesado no logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara al acto administrativo demandado, motivo por el cual esta Judicatura negará las pretensiones de la demanda, tal como dispondrá *ut infra.*

4.5.1. Costas: de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

V. 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 demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- Sin condena en costas, en esta instancia.

TERCERO.- En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; y **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en seguida**]**
ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

Jc

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: **68592b5855be495539a12715c3dcef09e60830eaf7343cb0d9731ac4e111e785**

Documento generado en 31/03/2022 05:41:15 PM

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