



**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., ocho (08) de marzo de dos mil veintidós (2022)

PROCESO:	11001-33-35-025-2021-00111-00
DEMANDANTE:	ANA CECILIA RIVERA HERNANDEZ
DEMANDADO:	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
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 la señora **Ana Cecilia Rivera Hernández** contra la **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

La señora **Ana Cecilia Rivera Hernández** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del acto administrativo No. B.DDCPS- 104 del 24 de agosto de 2017, mediante el cual la **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA** le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron desde el 13 de septiembre de 2001 y el 31 de julio de 2014, 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 ella y la **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA** existió una relación laboral de derecho público durante el tiempo que prestó sus servicios a la **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**, y se condene a esta entidad al pago de las prestaciones sociales tales como

cesantías, intereses a la cesantía, prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, indemnización por vacaciones no disfrutadas, bonificación por servicios y recreación, dotación, horas extras, aportes al sistema de seguridad social, indemnizaciones y sanciones. Finalmente, a indexar la sumar reconocidas.

1.2. Fundamentos fácticos.

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

- La demandante prestó sus servicios como **Secretaria de la facultad de derecho**, bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios desde el **13 de octubre de 2001 hasta el 31 de octubre de 2011**.
- En el interregno temporal señalado celebros sendos contratos de prestación de servicios para ejercer la labor, en los cuales se pactó entre otras el salario a pagar, cumplió las mismas labores que el personal de planta de la Entidad, pero con una jornada laboral, sin recibir la misma remuneración, ni prestaciones sociales.
- La demandante debía estar disponible durante todo el horario que le fue asignado y debía estar atenta a cualquier instrucción que le diera su superior jerárquico. Prestó sus servicios de manera personal e ininterrumpida, sin ser suplida por otro funcionario y en las instalaciones de la accionada.
- El 24 de julio de 2017 la señora ANA CECILIA RIVERA presentó ante la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, reclamación administrativa, solicitando el pago de las acreencias laborales, 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 48, 122, 125

Legales y reglamentarios:

Ley 734 de 2002

Ley 50 de 1990

Código Sustantivo del Trabajo

Afirma que el acto acusado incurrió en el vicio de falsa motivación porque negó el reconocimiento de las prestaciones sociales, aunque los contratos de prestación de servicios fueron simulados, pues en todo momento estuvieron presentes los elementos esenciales de una relación laboral: a) actividad personal, b) subordinación o dependencia al exigirse el cumplimiento de órdenes por un superior y c) remuneración del servicio.

Consideró que, por las funciones desarrolladas como secretaria de la facultad de derecho, ciencias políticas y sociales, la cual es permanente, debió ser vinculada mediante una relación legal y reglamentaria en igualdad de condiciones que los demás empleados de planta de la entidad demandada.

Indico que entre la demandante y la demandada existió una relación laboral regida por un contrato de trabajo entre el 13 de octubre de 2001 hasta el 31 de julio de 2014, en ejecución de dicho contrato mi poderdante debía cumplir órdenes de superiores, un horario impuesto por el empleador, así como también estaba obligado a la prestación del servicio de manera personal, con lo que se demuestra que en efecto la prestación personal del servicio si existió.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La **Universidad Nacional** contestó la demanda de manera oportuna en escrito en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Manifestó que la Universidad Nacional de Colombia, aplicando sus propios reglamentos dentro del marco propuesto por el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 y acogiendo los preceptos jurisprudenciales aplicables, acudió a las órdenes de prestación de servicio, con la hoy demandante, para el desarrollo de actividades no misionales que, si bien son conexas con las actividades que realiza la Universidad, están enmarcadas por situaciones excepcionales y eminentemente ocasionales.

Consideró que la vinculación contractual no fue sucesiva en la medida en que entre una y otra orden de prestación de servicios medió algún tiempo. Tales interrupciones permiten también deducir la temporalidad de ciertas actividades, de lo contrario, la FDCPyS habría tenido que verse avocada a reorganizar su planta de personal y a crear ese cargo para nombrar a una persona que desarrollara las actividades que ella venía realizando previamente y que quedaron suspendidas por la terminación de los contratos.

Considera que se debe observar que no existió mayor continuidad en los servicios prestados, tal y como puede apreciarse en los mismos anexos de la demanda que

certifican las diferentes actividades desempeñadas así como las dependencias a las cuales la demandante brindó su apoyo. La constante interrupción y cambio en las actividades contratadas en la mayoría de las órdenes de prestación de servicios por ella suscritas, de donde se evidencia que las actividades por ella concertadas en conjunto con la Universidad dependían de las cambiantes necesidades de las distintas dependencias y el servicio; así como circunstancias y hechos que no permitieron permanencia y continuidad, como lo eran la finalización o comienzo de uno u otra necesidad específica en las diferentes dependencias, reflejado inclusive en la modificación de los distintos objetos contractuales que existieron entre la demandante y la Universidad Nacional de Colombia. Por ello, además de distar considerablemente en el tiempo la finalización e inicio de uno y otro contrato, los supuestos elementos que la demandante refiere existieron y configuraron una relación de trabajo realmente no se presentaron.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante: Alego de conclusión indicando que en el presente caso se presto el servicio de manera personal de lo cual da fe su interrogatorio de parte y los documentos allegados.

En cuanto a la remuneración también se encuentra probado con las ordenes de servicio y los pagos realizados.

En canto a la subordinación indicó que del interrogatorio efectuado se extracta la existencia de un horario de trabajo de lunes a viernes y algunos sábados.

Así mismo, quedo claro que la actora debía pedir permisos, presentar informes, equivalencias para llevar a cabo los grados.

Considera que en el presente caso, la continuidad de la labor desde el año 2001 al 2014, la realización continua de la labor en las instalaciones de la accionada o sedes alternas por causa de disturbios.

Que, si bien el objeto contractual era diferente, las certificaciones expedidas por la accionada indican que sus labores eran secretariales.

Indica que se retiró el 31 de julio de 2014, reclama el 24 de julio de 2017 y la demanda es presentada en el año 2018, cuando está suspendido el término prescriptivo. Demanda que se presentó en la jurisdicción laboral ordinaria y remitida a esta jurisdicción no habiendo retiro en ningún momento la demanda, por tanto, considera que no se configura el fenómeno de la prescripción.

3.2. Universidad Nacional de Colombia: Alego de conclusión indicando que en el presente caso se configura la prescripción pues si bien se retiró en el 2014 en el 2017 se

le resuelve la petición, sin embargo, la norma indica que lo que suspende el término es la presentación de la demanda.

Como se trata de una acción de nulidad y restablecimiento se debe demandar el acto dentro de los 4 meses y en el presente caso se presentó la demanda en el año 2018, luego para la fecha de presentación de la demanda ya habían transcurrido los 4 meses de que trata la norma.

Considera que no puede ser de recibo el hecho de presentar la demanda en otra jurisdicción con el ánimo de evadir el término de caducidad.

Sostiene que respecto de la prestación personal es claro que la actora no era la única que debía ejercer la función, por tanto, no se cumple el postulado.

En cuanto al pago, en el presente caso se dio el pago por relación contractual, relación que está regulada legalmente al que le son aplicables los postulados de la Ley 80 de 1993.

Indica que no hay contrato en el que no se presente informes de rendimiento lo que encuadra en lo efectuado por la actora.

Por lo expuesto considera que no se configura la relación alegada

Indica que al ser diferente los objetos contractuales no se puede hablar de la continuidad en la prestación de una sola labor.

En el presente caso al ser diferentes los objetos no se puede hablar de una única relación laboral, sino que era para ejecutar objetos diferentes por tanto no se puede hablar de que la accionada requiera personal en su planta que indicara que se debía ampliar para determinada labor.

Solicita se estudie la caducidad, prescripción y se niegue las pretensiones.

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 vigente¹.

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".

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 un CONTRATO REALIDAD DE NATURALEZA LABORAL entre la UNIVERSIDAD NACIONAL y la señora ANA CECILIA RIVERA HERNANDEZ quien fungió como SECRETARIA DE LA FACULTAD DE DERECHO CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES en consecuencia, si tiene derecho a que se le reconozca y pague en forma indexada los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos a que haya lugar, que pudieron causarse durante su relación contractual con la demandada, que afirma, sucedió entre el 13 de septiembre de 2001 y el 31 de julio de 2014.

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.

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](#)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 especiales, o derivados*

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.

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

[...]

30. Contrato de Prestación de Servicios.

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

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

La 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 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

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.

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

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]

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 de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle

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.

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.

4.4. Pruebas recaudadas.

4.4.1. Documentos allegados con la demanda:

1. Cédula de ciudadanía de la demandante (fl. 44 archivo 014 memorial dda completa)
2. Petición del 24 de julio de 2017 mediante la cual se reclama el pago de prestaciones (fl. 06 archivo 002 anexos demanda).
3. Oficio B.DDCPS-104 del 24 de agosto de 2017, pro medio del cual se da respuesta negativa a la petición de reconocimiento de prestaciones sociales y otros (fl. 14 archivo 002 anexos demanda).
4. Certificación de contratos suscritos por la accionante y la accionada (fl. 22 y 26 a 28 archivo 002 anexos demanda).
5. Copia de carta con fecha 17 de enero de 2005 expedida por el decano de la facultad ADOLFO SALAMANCA CORREA solicitando la permanente y jornada continua de la atención de la secretaria académica de la facultad (fl. 22 archivo 002 anexos demanda).
6. Copia de ODS No. 6 de fecha 2 de febrero de 2002 (fl. 29 archivo 002 anexos demanda).

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.

7. Copia de ODS No. 155 de fecha 7 de febrero de 2002 (fl. 30 archivo 002 anexos demanda).
8. Copia de ODS No. 435 de fecha 8 de marzo de 2002 (fl. 31 archivo 002 anexos demanda).
9. Copia de ODS No. 1074 de fecha 5 de junio de 2002 (fl. 32 archivo 002 anexos demanda).
10. Copia de ODS No. 1327 de fecha 5 de julio de 2002 (fl. 33 archivo 002 anexos demanda).
11. Copia de ODS No. 1327 de fecha 5 de julio de 2002 (fl. 34 archivo 002 anexos demanda).
12. Copia de ODS No. 1438 de fecha 22 de julio de 2002 (fl. 35 archivo 002 anexos demanda).
13. Copia de ODS No. 1515 de fecha 8 de agosto de 2002 (fl. 36 archivo 002 anexos demanda).
14. Copia de ODS No. 2084 de fecha 17 de octubre de 2002 (fl. 37 archivo 002 anexos demanda).
15. Copia de ODS No. 41 de fecha 2 de enero de 2003 (fl. 38 archivo 002 anexos demanda).
16. Copia de ODS No. 373 de fecha 3 de marzo de 2003 (fl. 39 archivo 002 anexos demanda).
17. Copia de ODS No. 745 de fecha 2 de mayo de 2003 (fl. 40 archivo 002 anexos demanda).
18. Copia de ODS No. 1247 de fecha 1 de julio de 2003 (fl. 40 archivo 002 anexos demanda).
19. Copia de ODS No. 2065 de fecha 1 de septiembre de 2003 (fl. 41 archivo 002 anexos demanda).
20. Copia de ODS No. 2978 de fecha 4 de noviembre de 2003 (fl. 42 archivo 002 anexos demanda).
21. Copia de ODS No. 45 de fecha 5 de enero de 2004 (fl. 43 archivo 002 anexos demanda).
22. Copia de ODS No. 152 de fecha 6 de febrero de 2004 (fl. 44 archivo 002 anexos demanda).
23. Copia de ODS No. 367 de fecha 9 de marzo de 2004 (fl. 45 archivo 002 anexos demanda).
24. Copia de ODS No. 550 de fecha 2 de abril de 2004 (fl. 46 archivo 002 anexos demanda).
25. Copia de ODS No. 744 de fecha 6 de mayo de 2004 (fl. 47 archivo 002 anexos demanda).
26. Copia de ODS No. 899 de fecha 7 de junio de 2004 (fl. 48 archivo 002 anexos demanda).
27. Copia de ODS No. 976 de fecha 1 de julio de 2004 (fl. 49 archivo 002 anexos demanda).
28. Copia de ODS No. 1173 de fecha 3 de septiembre de 2004 (fl. 50 archivo 002 anexos demanda).
29. Copia de ODS No. 1466 de fecha 10 de diciembre de 2004 (fl. 51 archivo 002 anexos demanda).
30. Copia de ODS No. 206 de fecha 1 de marzo de 2005 (fl. 52 archivo 002 anexos demanda).
31. Copia de ODS No. 899 de fecha 1 de septiembre de 2005 (fl. 53 archivo 002 anexos demanda).
32. Copia de ODS No. 1024 de fecha 3 de octubre de 2005 (fl. 54 archivo 002 anexos demanda).
33. Copia de ODS No. 1024 de fecha 3 de octubre de 2005 (fl. 55 archivo 002 anexos demanda).
34. Copia de ODS No. 1119 de fecha 19 de octubre de 2005 (fl. 56 archivo 002 anexos demanda).

35. Copia de ODS No. 1159 de fecha 3 de noviembre de 2005 (fl. 57 archivo 002 anexos demanda).
36. Copia de ODS No. 9 de fecha 4 de enero de 2006 (fl. 62 archivo 002 anexos demanda).
37. Copia de ODS No. 294 de fecha 1 de junio de 2006 (fl. 64 archivo 002 anexos demanda).
38. Copia de ODS No. 440 de fecha 24 de julio de 2006 (fl. 66 archivo 002 anexos demanda).
39. Copia de ODS No. 531 de fecha 4 de septiembre de 2006 (fl. 68 archivo 002 anexos demanda).
40. Copia de ODS No. 5 de fecha 5 de febrero de 2007 (fl. 62 archivo 002 anexos demanda).
41. Copia de ODS No. 185 de fecha 10 de abril de 2007 (fl. 70 archivo 002 anexos demanda).
42. Copia de ODS No. 349 de fecha 22 de junio de 2007 (fl. 72 archivo 002 anexos demanda).
43. Copia de ODS No. 713 de fecha 13 de noviembre de 2007 (fl. 76 archivo 002 anexos demanda).
44. Copia de ODS No. 106 de fecha 28 de febrero de 2008 (fl. 78 archivo 002 anexos demanda).
45. Copia de ODS No. 446 de fecha 4 de agosto de 2008 (fl. 80 archivo 002 anexos demanda).
46. Copia de ODS No. 102 de fecha 13 de febrero de 2009 (fl. 82 archivo 002 anexos demanda).
47. Copia de ODS No. 376 de fecha 15 de mayo de 2009 (fl. 84 archivo 002 anexos demanda).
48. Copia de ODS No. 580 de fecha 6 de agosto de 2009 (fl. 86 archivo 002 anexos demanda).
49. Copia de ODS No. 23 de fecha 15 de enero de 2010 (fl. 88 archivo 002 anexos demanda).
50. Copia de ODS No. 451 de fecha 23 de julio de 2010 (fl. 89 archivo 002 anexos demanda).
51. Copia de ODS No. 744 de fecha 29 de octubre de 2010 (fl. 90 archivo 002 anexos demanda).
52. Copia de ODS No. 24 de fecha 24 de enero de 2011 (fl. 91 archivo 002 anexos demanda).
53. Copia de ODS No. 331 de fecha 23 de junio de 2011 (fl. 76 archivo 002 anexos demanda).
54. Copia de ODS No. 16 de fecha 10 de enero de 2012 (fl. 93 archivo 002 anexos demanda).
55. Copia de ODS No. 34 de fecha 30 de enero de 2013 (fl. 95 archivo 002 anexos demanda).
56. Copia de ODS No. 34 de fecha 30 de enero de 2013 (fl. 331 archivo 002 anexos demanda).
57. Copia de ODS No. 244 de fecha 6 de mayo de 2013 (fl. 100 archivo 002 anexos demanda).
58. Copia de ODS No. 417 de fecha 27 de junio de 2013 (fl. 103 archivo 002 anexos demanda).
59. Copia de ODS No. 25 de fecha 25 de septiembre de 2013 (fl. 106 archivo 002 anexos demanda).
60. Copia de ODS No. 34 de fecha 30 de enero de 2013 (fl. 108 archivo 002 anexos demanda).
61. Copia de ODS No. 315 de fecha 24 de junio de 2013 (fl. 111 archivo 002 anexos demanda).
62. Copia de ODS No. 47 de fecha 23 de enero de 2014 (fl. 112 archivo 002 anexos demanda).
63. Copia de ODS No. 315 de fecha 24 de junio de 2014 (fl. 114 archivo 002 anexos demanda).

4.4.2. Interrogatorio de parte de ANA CECILIA RIVERA HERNANDEZ ⁸.

- 1. Preguntado:** Cuando inicio labores con la Universidad Nacional
Contesto: octubre 8 de 2001
- 2. Preguntado:** Se vinculó por órdenes de prestación de servicio
Contesto: Si
- 3.- Preguntado:** Firmó varias órdenes de prestaciones de servicios
Contesto: Si
- 4. Preguntado:** Conocía las funciones contenidas en cada orden de prestación de servicios
Contestó: Si, las conocía
- 5. Preguntado:** Coincidían las ordenes en las ordenes de servicios que suscribió
Contesto: Las últimas si
- 6. Preguntado:** En la facultad había una persona para cargo de secretaria
Contesto: Para pregrado una y una para posgrado
- 7. Preguntado:** Para cado orden de prestación de servicios acordó un precio
Contesto: Si, en unos se repetía y en otros variaba
- 8. Preguntado:** Había un lugar específico donde prestaba sus servicios
Contesto: Dentro del edificio de la facultad de derecho
- 9. Preguntado:** Le asignaron puesto de trabajo para ejecutar las labores
Contesto: Si
- 10. Preguntado:** Le entregaron elementos para desarrollar las labores
Contesto: Si, silla, pc, escritorio todo inventariado
- 11. Preguntado:** En qué momento hacían el inventario
Contesto: Periódicamente y cuando alguna entidad requería la información de los elementos
- 12. Preguntado:** En que horario prestaba el servicio
Contesto: Lunes a viernes de 8 a 5 pm y algunos sábados
- 13. Preguntado:** Quien la requería para que fuera los sábados
Contesto: El secretario de facultad del periodo
- 14. Preguntado:** Pedía permisos para diligencias personales
Contesto: Si, para ir al médico lo hacia de manera verbal con el secretario académico
- 15. Preguntado:** Variaban las labores que debía ejercer
Contesto: Eran repetitivas
- 16. Preguntado:** Además de las funciones de los contratos les señalaban aspectos adicionales
Contesto: Si informes para grados, equivalencias para que e consejo académico autorizara la graduación
- 17. Preguntado:** Le hacían supervisión en el trabajo que realizaba
Contesto: Si por parte del secretario del periodo
- 18. Preguntado:** Presentaba cuentas de cobro para el pago
Contesto: Si
- 19. Preguntado:** Presentaba informe al final de cada orden de prestación de servicios
Contesto: Si era necesario para el pago
- 20. Preguntado:** El informe era cuando terminaba la ejecución del contrato
Contesto: Si se llamaba informe de actividades

⁸ Registro en vídeos disponibles en el siguientes link:

<https://playback.livesize.com/#/publicvideo/4a686d04-fa6e-4389-9c70-ed32f1731406?vcpubtoken=590d01bc-896b-44b2-a503-e54f0eafab99>

A los interrogantes del Despacho, Luego de los generales de ley indicó:

Preguntado: Siempre se desempeñó en la facultad de ciencias políticas y sociales

Contesto: Si en la facultad de derecho, cuando había desalojo tocaba desde otro edificio, pero eran las mismas funciones

Preguntado: Viendo los objetos contractuales, los mismos eran diversos, aclare ese tema

Contesto: En ocasiones me enviaban a suplir otras labores

Preguntado: Pero lo hicieron por contrato no fue verbal

Contesto: Si, por contrato me enviaban

Preguntado: Esas funciones eran concomitantes, es decir era secretaria y a suplir las otras labores

Contesto: No, hacia una cosa y luego de nuevo a la otra

4.5. Examen del caso concreto.

La demandante pretende obtener la declaración de existencia de una relación de trabajo subordinada con la Administración, con ocasión de los servicios que prestó como **secretaria de la facultad de derecho ciencias políticas y sociales** en la **Universidad Nacional**, desde el **13 de septiembre de 2001 y el 31 de julio de 2014**, 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, caja de compensación y demás retenciones y sanciones.

Por su parte, la **Universidad Nacional de Colombia** 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 **Universidad Nacional de Colombia**, no existe controversia alguna en cuanto a la prestación personal del servicio por parte de la señora **Ana Cecilia Rivera** y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que a página 49 de la carpeta demanda del expediente digitalizado, obra certificación expedida por la Jefe de la Unidad Administrativa de la Universidad Nacional y del folio 53 a 140 de la carpeta expediente 2018-636, foliado completo, militan los contratos de prestación de servicios suscritos por

las partes, documental de la cual es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos:

CONTRATO	DESDE	HASTA	VALOR CONTRATO
1872	08/10/2001	26/12/2001	\$1.664.890
50 y 6	02/01/2002	31/01/2002	\$601.800
188 y 155	07/02/2002	05/03/2002	\$625.872
364 y 435	08/03/2002	05/06/2002	\$1.877.616
1074 y 1074	05/06/2002	05/07/2002	\$625.872
1327	05/07/2002	05/09/2002	\$1.251.744
1439	22/07/2002	05/08/2002	\$835.038
1515	08/08/2002	07/10/2002	\$1.670.075
2084	17/10/2002	20/12/2002	\$2.181.525
41	02/01/2003	27/02/2003	\$1.454.850
373	03/03/2003	02/05/2003	\$1.454.350
1247	01/07/2003	29/08/2003	\$1.454.350
2065	01/09/2003	31/10/2003	\$1.454.350
2978	04/11/2003	19/12/2003	\$1.454.350
45	05/01/2004	26/01/2004	\$727.900
152	06/02/2004	26/02/2004	\$727.900
357	09/03/2004	26/03/2004	\$727.900
550	02/04/2004	26/04/2004	\$727.900
744	06/05/2004	31/05/2004	\$727.900
899	01/06/2004	30/06/2004	\$727.900
976	01/07/2004	26/08/2004	\$1.455.800
1173	03/09/2004	16/12/2004	\$4.296.000
1460	03/01/2005	25/02/2005	\$2.148.000
206	01/03/2005	26/08/2005	\$6.890.640
899	01/09/2005	23/09/2005	\$1.138.440
1024	03/10/2005	<u>21/10/2005</u>	\$1.138.440
1119	<u>19/10/2005</u>	26/10/2005	\$2.225.000

1159	01/11/2006	20/01/2006	\$3.415.320
9	28/01/2006	30/05/2006	\$5.696.800
294	01/06/2006	30/06/2006	\$1.424.200
440	31/07/2006	30/08/2006	\$2.848.000
531	04/09/2006	30/01/2007	\$7.121.000
5	06/02/2007	27/03/2007	\$3.076.006
185	12/04/2007	26/06/2007	\$4.614.000
349	05/07/2007	26/10/2007	\$6.156.000
713	13/11/2007	20/02/2008	\$6.152.000
106	03/03/2008	28/07/2008	\$8.439.000
446	04/08/2008	15/01/2009	\$9.391.525
102	13/02/2009	15/04/2009	\$5.466.000
376	16/05/2009	16/07/2009	\$3.644.000
580	06/08/2009	22/12/2009	\$8.198.995
23	18/01/2010	15/06/2010	\$9.500.000
451	23/07/2010	28/10/2010	\$4.800.000
744	29/10/2010	23/01/2011	\$5.700.000
24	24/01/2011	13/06/2011	\$8.993.300
331	24/06/2011	07/12/2011	\$11.019.992
16	10/01/2012	14/06/2012	\$9.816.650
331	25/06/2012	25/12/2012	\$14.400.000
34	04/02/2013	23/04/013	\$7.200.000
244	06/05/2013	30/06/2013	\$4.800.000
417	01/07/2013	30/09/2013	\$7.200.000
556	01/10/2013	28/02/2014	\$12.000.000
47	24/03/2014	30/06/2014	\$9.834.000
315	01/07/2015	28/02/2015	\$19.680.000

Asimismo, de la documental son verificables los pagos efectuados entre 2001 y 2014 por cuenta de los servicios prestados por la accionante.

Ahora bien, se encuentra probado que la ejecución de contratos no fue continúa o unívoca en el tiempo, pues se observa que entre el **03 de mayo de 2003 y el 30 de junio de 2003 y del 08 de diciembre de 2011 y el 09 de enero de 2012** existieron unas interrupciones que constituye 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-S2-2021⁹, 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*”¹⁰. Situación que no ocurre con una serie de interrupciones que por no sobre pasar el término referido no tiene la vocación de configurar la solución de continuidad. Por consiguiente, es viable concluir que la demandante prestó sus servicios, sin solución de continuidad, durante los siguientes períodos:

Inicio	Finalización
08/10/2001	02/05/2003
10/01/2012	28/02/2015

Establecido lo anterior, se encamina el Juzgado al estudio del elemento de continua subordinación o dependencia, en esa medida, debe indicar el Despacho que en el presente caso el objeto de los contratos celebrados del 08 de octubre de 2001 al 05 de septiembre de 2002 giró en torno a

OBJETO GENERAL ATENCIÓN SALA DE PROFESORES.
TAREAS A REALIZAR:
ATENDER PROFESORES Y ESTUDIANTES, RECEPCIÓN, CLASIFICACIÓN Y ENTREGA DE CORRESPONDENCIA, RECEPCIÓN TELEFÓNICA DE MENSAJES PARA DOCENTES, RECEPCIÓN DE TRABAJOS ESTUDIANTES, DISTRIBUCIÓN DE LA CORRESPON A LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS.

Del 22 de julio de 2002 al 05 de agosto de 2002 al 07 de octubre de 2002 el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL SECRETARIA
TAREAS: ATENCION AL PUBLICO, ELABORACION DE DOCUMENTACION, MANEJO DE COMUNICACIONES DE LA OFICINA DE UNI.

Del 17 de octubre de 2002 al 26 de agosto de 2004 el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL ATENCIÓN DE PÚBLICO QUE INGRESA A LA RECEPCIÓN DE LA SECRETARÍA ACADÉMICA, PROYECCIÓN DE RESOLUCIONES DE CONSEJO DE FACULTAD, EN RELACIÓN CON ASUNTOS ESTUDIANTILES COMO REINGRESOS, TRASLADOS Y REINTEGROS EN OTROS, PROYECCIÓN DE OFICIOS DE TRÁMITE, ATENCIÓN TELEFÓNICA DE LA RECEPCIÓN DE LA SECRETARÍA.

Del 03 de septiembre de 2004 al 25 de febrero de 2005 el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES DE LA SECRETARÍA ACADÉMICA Y LABORES SECRETARIALES EN GENERAL.
DESCRIPCIÓN DE TAREAS: MANEJAR AGENDA DE LA SECRETARÍA ACADÉMICA. COORDINAR LOS PROCESOS ELECTORALES EN CABEZA DE LA SECRETARÍA. PROYECTAR OFICIOS DE TRÁMITE. RECEPCIONAR, CLASIFICAR Y COORDINAR EL REPARTO DE LA CORRESPONDENCIA QUE LLEGA DIARIAMENTE A LA SECRETARÍA. ATENDER PÚBLICO PERSONAL Y TELEFÓNICAMENTE.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

Del 01 de marzo de 2005 al 26 de agosto de 2005 el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL APOYO A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA EN LABORES DE TESORERÍA.
DESCRIPCIÓN DE TAREAS: REALIZAR Y CONTROLAR LOS PAGOS EFECTUADOS POR LA FACULTAD. LIQUIDACIÓN DE CUENTAS POR PAGAR, GENERAR EGRESOS E IMPRIMIR CHEQUES. DIGITAR INGRESOS EVENTUALMENTE. SOPORTES, RESOLUCIONES DE PAGO. DIGITACIÓN DE LEGALIZACIONES. ATENCIÓN AL PÚBLICO. ORGANIZAR BOLETÍN DIARIO DE CAJA Y BANCOS.

Del 01 de septiembre de 2005 al 21 de octubre de 2005, el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL APOYO EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA EN LABORES DE CONTRATACIÓN.
DESCRIPCIÓN DE TAREAS: APOYO EN DIGITACIÓN EN QUIPU DE CONTRATOS Y REGISTROS PRESUPUESTALES. ORGANIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PARA ENVÍO A FIRMAS Y POSTERIOR ORGANIZACIÓN EN EL ARCHIVO DE LA TESORERÍA CONTROLANDO LA FIRMA DE LOS RESPECTIVOS CONTRATISTAS. ELABORACIÓN DE CERTIFICADOS LABORALES Y DE INGRESOS Y RETENCIONES.

Del 19 de octubre de 2005 al 26 de octubre de 2005 el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL APOYO A GRUPOS DE TRABAJO.

Del 03 de septiembre de 2005 al 20 de enero de 2006, el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL APOYO EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA EN LABORES DE CONTRATACIÓN

Del 28 de enero de 2006 al 26 de octubre de 2007, el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL CONSOLIDAR MATRÍCULA ACADÉMICA DE LOS ESTUDIANTES DE POSGRADO. COLABORAR A LA COORDINACIÓN DE POSGRADOS CON LA PROGRAMACIÓN ACADÉMICA, EL PROCESO DE MATRÍCULAS E INSCRIPCIÓN DE ASIGNATURAS. LLEVAR LOS REGISTROS DE CALIFICACIONES DE LOS ESTUDIANTES DE ESPECIALIZACIONES, MAESTRÍAS Y POSGRADOS SUSCRITOS MEDIANTE CONVENIO CON LAS UNIVERSIDADES DE CARTAGENA, BARRANQUILLA, PASTO, GUAJIRA, NARIÑO, TUNJA, POPAYÁN, TULUÁ, MANIZALES, NEIVA, VALLEDUPAR, LIBAGUÉ Y SAN ANDRÉS. REALIZAR LAS MODIFICACIONES DE NOTAS QUE HAN QUEDADO PENDIENTES DE INGRESAR AL SISTEMA DE INFORMACIÓN ACADÉMICA, CONTANDO DESDE EL PRIMER SEMESTRE DE 2005 HACIA ATRÁS. HACER EFECTIVO EN LAS HISTORIAS ACADÉMICAS DE LOS ESTUDIANTES LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE FACULTAD. VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE GRADO. DE ACUERDO A LAS ADMISIONES SOLICITAR CARNÉS Y STIQUERS PARA SER ENTREGADOS A LOS ESTUDIANTES. ARCHIVO EN LA HISTORIA ACADÉMICA. EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS DE ESTUDIO, NOTAS Y TERMINACIÓN DE ASIGNATURAS PARA ESTUDIANTES DE POSGRADO. EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS DE NOTAS PARA ESTUDIO DE REINGRESOS POR PARTE DEL CONSEJO DE FACULTAD.

Del 13 de noviembre de 2007 al 20 de febrero de 2008, el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL APOYO EN LA OFICINA DE NOTAS POSGRADOS DE LA FACULTAD DE DERECHO, CONSOLIDAR MATRÍCULA DE ESTUDIANTES DE POSGRADO DE DERECHO, LLEVAR LOS REGISTROS DE CALIFICACIONES DE LOS ESTUDIANTES DE ESPECIALIZACIONES, MAESTRÍAS DE BOGOTÁ Y CONVENIOS SUSCRITOS CON UNIVERSIDADES DEL PAÍS, REALIZAR LAS MODIFICACIONES DE NOTAS QUE HAN QUEDADO PENDIENTES DE INGRESAR AL SISTEMA DE INFORMACIÓN ACADÉMICA, HACER EFECTIVO EN LAS HISTORIAS ACADÉMICAS DE LOS ESTUDIANTES, LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE FACULTAD, EXPEDIR CERTIFICADOS DE NOTAS DE ESTUDIANTES ACTIVOS, RETIRADOS Y GRADUADOS.

Del 13 de noviembre de 2007 al 28 de julio de 2008, el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL APOYO A LA GESTIÓN DE LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS ADMINISTRATIVAS EN LA OFICINA DE NOTAS DE LA FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. REGISTRAR MODIFICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE CALIFICACIONES ESPECIALIZADAS Y MAESTRÍAS DE BOGOTÁ Y LOS CONVENIOS SUSCRITOS CON UNIVERSIDADES DEL PAÍS, HACER EFECTIVO EN LAS HISTORIAS ACADÉMICAS DE LOS ESTUDIANTES, LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE FACULTAD, EXPEDIR CERTIFICADOS DE ESTUDIANTES ACTIVOS, RETIRADOS Y GRADUADOS, EXPEDIR CERTIFICADOS DE ESTUDIANTES ACTIVOS, RETIRADOS Y GRADUADOS, SOLICITADOS POR ENTIDADES EXTERNAS, EXPEDIR CERTIFICADOS DE NOTAS REQUERIDOS POR ASISTENTES DE ESPECIALIZACIONES Y MAESTRÍAS PARA SOPORTAR SOLICITUDES DE REINGRESO, LIQUIDACIÓN DE MATRÍCULAS Y OTROS, ATENDER A ESTUDIANTES DE ESPECIALIZACIONES Y MAESTRÍAS, TANTO DE BOGOTÁ COMO DE CONVENIOS AL IGUAL QUE A LOS ASISTENTES DE CADA UNA DE ELLAS Y LAS DEMÁS QUE SE REQUIERAN PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LA DEPENDENCIA

Del 04 de agosto de 2008 al 18 de mayo de 2009, el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL APOYO GESTIÓN OFICINA DE NOTAS DE POSGRADOS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: REGISTRAR MODIFICAR Y ACTUALIZAR CALIFICACIONES TANTO EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN ACADÉMICA, COMO EN EL REGISTRO ANTIGUO DE LOS ESTUDIANTES DE LAS ESPECIALIZACIONES Y MAESTRÍAS DE BOGOTÁ Y DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS CON LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS, HACER EFECTIVO EN LAS HISTORIAS ACADÉMICAS DE LOS ESTUDIANTES, LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE FACULTAD, VERIFICANDO QUE SE AJUSTEN A LA NORMATIVIDAD VIGENTE, EXPEDIR CERTIFICADOS DE ESTUDIANTES ACTIVOS, RETIRADOS Y GRADUADOS, EXPEDIR CERTIFICADOS DE ESTUDIANTES ACTIVOS, RETIRADOS Y GRADUADOS SOLICITADOS POR ENTIDADES EXTERNAS, DAR SOPORTE A LOS ASISTENTES DE LAS ESPECIALIZACIONES Y MAESTRÍAS PARA APOYAR LAS SOLICITUDES REALIZADAS POR LOS ESTUDIANTES

Del 06 de agosto de 2009 por 133 días, el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL APOYAR A LA SECRETARIA ACADEMICA EN LAS CONSULTAS Y MODIFICACIONES DE HISTORIAS ACADEMICAS EN TODAS LAS BASES DE DATOS AL IGUAL QUE EN LA PROYECCION DE CERTIFICACIONES Y DOCUMENTOS RELACIONADOS Y EN LA ORGANIZACION DEL ARCHIVO RESPECTIVO. OBLIGACIONES ESPECIFICAS: REGISTRAR MODIFICACIONES DE CALIFICACIONES EN TODOS LOS PLANES Y/O PROGRAMAS ACADEMICOS ADMINISTRADOS POR LA FACULTAD PREVIA ORDEN O AUTORIZACION DEL CONSEJO DE FACULTAD Y/O SECRETARIO ACADEMICO, REGISTRAR TODO TIPO DE MODIFICACIONES A HISTORIAS ACADEMICAS PREVIA ORDEN O AUTORIZACION DEL CONSEJO DE FACULTAD Y/O SECRETARIO ACADEMICO, APOYAR A LA SECRETARIA ACADEMICA EN LA ELABORACION DE CERTIFICADOS INFORMES Y CONSTANCIAS DE ESTUDIANTES ACTIVOS RETIRADOS O GRADUADOS, APOYAR A LA SECRETARIA ACADEMICA EN EL TRAMITE DE SOLICITUDES ESTUDIANTILES, MANTENER ACTUALIZADO Y ORGANIZADO EL ARCHIVO DE HISTORIAS ACADEMICAS, PRESENTAR LOS INFORMES DE GESTION QUE LE SEAN REQUERIDOS.

Del 18 de enero de 2010 al 15 de junio de 2010, el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL CONSULTAS Y MODIFICACIONES DE HISTORIAS ACADEMICAS EN TODAS LAS BASES DE DATOS AL IGUAL QUE EN LA PROYECCION DE CERTIFICACIONES Y DOCUMENTOS RELACIONADOS Y EN LA ORGANIZACION DEL ARCHIVO RESPECTIVO OBLIGACIONES ESPECIFICAS REGISTRAR MODIFICACIONES DE CALIFICACIONES EN TODOS LOS PLANES Y/O PROGRAMAS ACADEMICOS ADMINISTRADOS POR LA FACULTAD PREVIA ORDEN O AUTORIZACION DEL CONSEJO DE FACULTAD Y/O SECRETARIO ACADEMICO, REGISTRAR TODO TIPO DE MODIFICACIONES A HISTORIAS ACADEMICAS PREVIA ORDEN O AUTORIZACION DEL CONSEJO DE FACULTAD Y/O SECRETARIO ACADEMICO, APOYAR A LA SECRETARIA ACADEMICA EN LA ELABORACION DE CERTIFICADOS INFORMES Y CONSTANCIAS DE ESTUDIANTES ACTIVOS RETIRADOS O GRADUADOS, APOYAR A LA SECRETARIA ACADEMICA EN EL TRAMITE DE SOLICITUDES ESTUDIANTILES, MANTENER ACTUALIZADO Y ORGANIZADO EL ARCHIVO DE HISTORIAS ACADEMICAS, PRESENTAR LOS INFORMES DE GESTION QUE LE SEAN REQUERIDOS

Del 24 de enero de 2010 al 13 de junio de 2011, el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL ACTIVIDADES ASISTENCIALES RELACIONADAS CON CONSULTAS Y MODIFICACIONES DE HISTORIAS ACADEMICAS EN TODAS LAS BASES DE DATOS AL IGUAL QUE EN LA PROYECCION DE CERTIFICACIONES Y DOCUMENTOS RELACIONADOS Y EN LA ORGANIZACION DEL ARCHIVO RESPECTIVO OBLIGACIONES ESPECIFICAS: REGISTRAR MODIFICACIONES DE CALIFICACIONES EN TODOS LOS PLANES Y/O PROGRAMAS ACADEMICOS ADMINISTRADOS POR LA FACULTAD PREVIA ORDEN O AUTORIZACION DEL CONSEJO DE FACULTAD Y/O SECRETARIO ACADEMICO, REGISTRAR TODO TIPO DE MODIFICACIONES A HISTORIAS ACADEMICAS PREVIA ORDEN O AUTORIZACION DEL CONSEJO DE FACULTAD Y/O SECRETARIO ACADEMICO, APOYAR A LA SECRETARIA ACADEMICA EN LA ELABORACION DE CERTIFICADOS INFORMES Y CONSTANCIAS DE ESTUDIANTES ACTIVOS, RETIRADOS O GRADUADOS, APOYAR A LA SECRETARIA ACADEMICA EN EL TRAMITE DE SOLICITUDES ESTUDIANTILES, MANTENER ACTUALIZADO Y ORGANIZADO EL ARCHIVO DE HISTORIAS ACADEMICAS, PRESENTAR LOS INFORMES DE GESTION QUE LE SEAN REQUERIDOS

Del 24 de junio de 2011 al 28 de febrero de 2015, el objetivo giró en torno a:

OBJETO GENERAL APOYO TECNICO PARA ACTIVIDADES DE CONSULTAS Y MODIFICACIONES DE HISTORIAS ACADEMICAS PARA LA SECRETARIA ACADEMICA DE LA FACULTAD OBLIGACIONES ESPECIFICAS REGISTRAR MODIFICACIONES DE CALIFICACIONES EN TODOS LOS PLANES Y/O PROGRAMAS ACADEMICOS ADMINISTRADOS POR LA FACULTAD PREVIA ORDEN O AUTORIZACION DEL CONSEJO DE FACULTAD Y/O SECRETARIO ACADEMICO, REGISTRAR TODO TIPO DE MODIFICACIONES A HISTORIAS ACADEMICAS PREVIA ORDEN O AUTORIZACION DEL CONSEJO DE FACULTAD Y/O SECRETARIO ACADEMICO, APOYAR A LA SECRETARIA ACADEMICA EN LA ELABORACION DE CERTIFICADOS INFORMES Y CONSTANCIAS DE ESTUDIANTES ACTIVOS RETIRADOS O GRADUADOS DE LA FACULTAD, APOYAR A LA SECRETARIA ACADEMICA EN EL TRAMITE DE SOLICITUDES ESTUDIANTILES MANTENER ACTUALIZADO Y ORGANIZADO EL ARCHIVO DE HISTORIAS ACADEMICAS, PRESENTAR LOS INFORMES QUE LE SEAN REQUERIDOS

En el presente caso, no obstante, la parte actora pretender el reconocimiento del contrato realidad, por en su criterio, haber ejecutado su labor como secretaria de la facultad de derecho, sin embargo, verificados los objetos contractuales de los contratos celebrados por las partes, observa el Despacho que la labor no guardó continuidad en el tiempo contratado, pues como se observa, en periodos se desempeño como secretaria académica y en otros como apoyo en la unidad administrativa en labores de contratación, en otros en la unidad administrativa en labores de tesorería, apoyo a grupos de trabajo, recepción al público, otras perse labores secretariales en general, situación que de entrada debe indicar el Despacho no se puede catalogar en la función pretendida por la actora con la demanda.

Aspectos estos que la misma actora reconoció en el interrogatorio de parte, cuando se le preguntó:

Preguntado: Viendo los objetos contractuales, los mismos eras diversos, aclare ese tema

Contesto: En ocasiones me enviaban a suplir otras labores

Preguntado: Pero lo hicieron por contrato no fue verbal

Contesto: Si, por contrato me enviaban

Bajo este escenario, verificado el caudal probatorio allegado al proceso, es posible concluir que no se encuentra demostrado el elemento subordinación en la relación pretendida, como quiera que solo se cuenta con el interrogatorio de parte efectuado a la actora el cual no se muestra suficiente de cara al convencimiento de las ordenes impartidas, en cuanto a su tipo, quien las impartía y respecto de que asuntos era requerida la actora.

Se suma a lo anterior que la diversidad de funciones contratadas o la no uniformidad de funciones acordadas en los contratos celebrados, no permiten afirmar con certeza que en efecto la actora desempeño la función de secretaria de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, que es en ultimas lo pretendido por la actora con el medio de control bajo análisis. Lo anterior denota también una ausencia de análisis previo a la demanda en punto de que si la pretensión era avalar la función de Secretaria de la Facultad de Derecho, lo elemental hubiera sido pretender los periodos en los que desarrollo esta función y no de manera general donde lo que si esta claro es que medio una multiplicidad de contratos con objetos diversos.

De otro lado, echa de menos esta sede judicial la comparecencia de testigos que le permitieran ahondar en los aspectos de tiempo, modo y lugar en que se desarrollo la prestación del servicio por parte de la señora Ana Cecilia Rivera, aspectos estos que no pueden ser superados con la documental arrojada al proceso.

En suma, para el Despacho no existe certeza sobre el elemento de la subordinación en el presente caso y como es bien sabido que en materia de contrato realidad la carga de la prueba de los elementos de la relación legal y reglamentaria está en cabeza de quien pretende su reconocimiento, esto es del demandante, frente a este aspecto el Consejo de Estado en sentencia del 4 de febrero de 2016, dentro del proceso con radicado 050012331000201002195-01 sostuvo:

“Siendo así las cosas, se tiene que cuando el legislador utilizó en el inciso 2º del numeral 3 del artículo 32 de la citada ley la expresión *“En ningún caso...generan relación laboral ni el pago de prestaciones sociales”*, lo cierto es que no consagró una presunción de *iure* o de derecho que no admita prueba en contrario, lo que indica que el afectado podrá demandar por la vía judicial el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y, por consiguiente, el pago de las prestaciones a que haya lugar, para lo cual, es necesario que asuma el deber de probanza a fin de acreditar los elementos esenciales para la configuración de la relación laboral.

En otras palabras, **es al demandante a quien le incumbe demostrar la relación laboral entre las partes, para lo cual, es necesario que 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 y de esa manera, lograr bajo la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, la declaratoria de existencia de una verdadera relación laboral que desnaturaliza o desvirtuando el contrato de prestación de servicios como contrato estatal regido por Ley 80 de 1993.” (Negrilla fuera de texto)

En ese orden, es claro que sobre la actora recaía una carga probatoria alta para demostrar la existencia del contrato realidad, requisito que no fue cumplido en el caso *sub examine*, en lo relativo de la subordinación, por demás, no existieron pruebas adicionales que demostraran la existencia de tan fundamental requisito, no lográndose desvirtuar la presunción de legalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes concurrentes.

Es así como, bajo el análisis probatorio y jurisprudencial plasmado en precedencia, se negarán las pretensiones de la demanda

4.5.6. 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.

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 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, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en seguida]
ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

mas

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: **626c97b20f88bd6d56a1e7db26562cd6fc552ae29ca9d1bd5a0eac0129d32ac1**
Documento generado en 07/03/2022 09:50:05 AM

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