

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CINCUENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D. C.  
SECCIÓN SEGUNDA

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

**Medio de Control** : Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Asunto** : Contrato Realidad  
**Expediente No.** : 11001 33 42 054 **2020 00026 00**  
**Demandante** : BLANCA IRENE DELGADILLO PORRAS  
**Demandado** : BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA  
DISTRITAL DE AMBIENTE

---

Encontrándose el expediente al Despacho para proferir la sentencia que en derecho corresponda, en el proceso iniciado por la señora **BLANCA IRENE DELGADILLO PORRAS**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 23.488.729, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la **SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE**, sin encontrarse causal de nulidad que invalide lo actuado y cumplidos los presupuestos y las ritualidades procesales se procede a efectuar el análisis jurídico del *sub lite*, de la siguiente manera:

**ANTECEDENTES**

**1. DEMANDA<sup>1</sup>**

**1.1. Pretensiones:**

*PRINCIPALES:*

*PRIMERA: Que se declare la nulidad del Oficio 2019EE67221 del 26 de marzo de 2019 expedido por la Directora de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Ambiente y los actos que lo resolvieron, por medio del cual se resuelve el derecho de petición 2016ER97349 del 15 de junio de 2016, mediante el cual se niega reconocer la existencia de un contrato de realidad laboral entre Blanca Irene Delgadillo Porras y la SDA.*

*SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaratoria, se declare la existencia de una verdadera relación laboral – denominada por la Jurisprudencia*

---

<sup>1</sup> Documento 01. 2020-00026 Demanda

como contrato de realidad – entre la Secretaría Distrital de Ambiente y Blanca Irene Delgadillo Porras, desde el 08 de octubre de 2008 hasta el 01 de febrero de 2016.

TERCERO: Que a título de restablecimiento del derecho se condene a la Secretaría Distrital de Ambiente al reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales y demás emolumentos legales a que tiene derecho mi representada por haber laborado desde el 08 de octubre de 2008 hasta el 01 de febrero de 2016, tales como cesantías, intereses sobre las cesantías, vacaciones, prima de servicios e indemnización por NOVENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$99'491.375)<sup>2</sup> teniendo en cuenta como base para liquidarlas el valor pactado en los contratos de prestación de servicios que se relacionan de la siguiente manera:

SALARIO BASICO		\$	6.387.900
PROMEDIO DE BONIFICACIONES		\$	0
PROMEDIO HORAS EXTRAS		\$	0
SUBSIDIO DE TRANSPORTE		\$	0
OTROS		\$	0
<b>TOTAL SALARIO BASE DE LIQUIDACION</b>		\$	<b>6.387.900</b>
CESANTIAS :	2446 DIAS	\$	40.758.669
INTERESES SOBRE CESANTIAS	2446 DIAS	\$	4.783.524
VACACIONES :	2446 DIAS	\$	20.379.335
PRIMA DE SERVICIOS:	2446 DIAS	\$	40.758.669
INDEMNIZACION	150 DIAS	\$	31.939.500
OTROS	0 DIAS	\$	0
<b>TOTAL PRESTACIONES Y OTROS</b>		\$	<b>138.619.699</b>
<b>OTROS PAGOS</b>			
SALARIOS DEL	AL	\$	0
BONIFICACION DEL	AL	\$	0
SUB TRANSP DEL	AL	\$	0
OTROS:		\$	0
<b>TOTAL OTROS PAGOS</b>		\$	<b>0</b>
<b>TOTAL PRESTACIONES Y OTROS PAGOS</b>		\$	<b>138.619.699</b>
<b>DEDUCCIONES</b>			
APORTES SALUD	2446 DIAS	\$	19.564.161
APORTES PENSION	2446 DIAS	\$	19.564.161
CUENTA EMPLEADOS		\$	0
OTROS		\$	0
OTROS: PRESTAMO		\$	0
<b>TOTAL DEDUCCIONES</b>		\$	<b>39.128.323</b>
<b>TOTAL A PAGAR</b>		\$	<b>99.491.375</b>

CUARTO: Que a título de restablecimiento del derecho se condene a la Secretaría Distrital de Ambiente a reconocer y pagar los salarios correspondientes a 171 días en los que trabajó de manera ininterrumpida para la entidad sin tener contrato vigente por un total de TREINTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS ONCE MIL TREINTA PESOS (\$36'411.030), teniendo en cuenta el salario base de liquidación de prestaciones sociales de \$6'387.900.

QUINTO: Que a título de restablecimiento del derecho se condene a la Secretaría Distrital de Ambiente a pagar el valor de las pólizas de cumplimiento como garantía del contratista en las que tuvo que incurrir mi representada durante toda la ejecución de la relación contractual, equivalentes a SEISCIENTOS SETENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS VEINTICUATRO PESOS (\$673.424)

SEXTO: Que a título de restablecimiento del derecho se condene a la Secretaría Distrital de Ambiente al pago de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías.

*SÉPTIMO: Que a título de perjuicios morales, se condene a la Secretaría Distrital de Ambiente a pagar a mi representada la suma de 25 SMLMV por la congoja que supuso la incertidumbre e inestabilidad que generó el encubrimiento de una verdadera relación laboral por parte de la entidad distrital.*

*OCTAVO: Que se condene a la Secretaría Distrital de Ambiente a pagar las sumas anteriores con los ajustes de valor desde la fecha en que se causaron y generaron los derechos de cada una de ellas hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia.*

*NOVENO: Que se condene a la Secretaría Distrital de Ambiente al pago de costas del proceso y agencias en derecho.*

*DÉCIMO: Que se ordene el cumplimiento al fallo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 192 al 195 del CPACA.*

*UNDÉCIMO: Que se paguen las sumas liquidadas debidamente indexadas conforme con la normatividad vigente.*

#### *SUBSIDIARIA*

*PRIMERA: Se solicita al H. Despacho que de encontrar probadas prestaciones sociales o emolumentos legales que no hayan sido solicitados en la presente solicitud, sean declarados en favor de mi representada y se ordene su reconocimiento y pago como consecuencia de la declaratoria de nulidad de la actuación administrativa demandada.*

### **1.2. Hechos de la demanda**

Como hechos relevantes, se resumen por el Despacho, los siguientes:

1.2.1. La señora Blanca Irene Delgadillo Porras fue vinculada como contratista en la Secretaria Distrital de Ambiente, a través de 10 contratos de prestación de servicios durante el periodo comprendido entre el 8 de octubre de 2008 al 1° de febrero de 2016.

1.2.2. Que durante la ejecución de los contratos fueron realizadas dos suspensiones, impartíendosele a la señora Blanca Irene Delgadillo la orden de seguir cumpliendo las funciones propias del cargo.

1.2.3 Mientras se adelantaban los trámites y gestiones por parte de la Oficina de Contratación de la Entidad para llevar a cabo la suscripción de cada uno de los contratos suscritos, la señora Blanca Irene Delgadillo trabajó una cantidad de días

sin que mediara relación laboral alguna de por medio toda vez que la entidad seguía asignándole tareas

1.2.4. Durante la relación laboral encubierta la señora Blanca Irene Delgadillo prestó personalmente sus servicios de manera directa y subordinada, cumpliendo órdenes, horario y recibiendo una remuneración como contraprestación a cambio de sus labores.

1.2.5. El 15 de junio de 2016, a través de radicado 2016ER97349 la señora Blanca Irene Delgadillo solicitó el reconocimiento y pago de los días que trabajó para la demandada sin que le fueren reconocido honorarios y de las prestaciones sociales generadas con ocasión a la configuración de un contrato realidad.

1.2.6. A través de oficio con radicado 2016EE111264 del 05 de julio de 2016 expedido por la Dirección Legal Ambiental fue negada la solicitud presentada por la señora Blanca Irene Delgadillo, sin embargo esta decisión nunca fue notificada.

1.2.7. Por lo anterior, el 16 de enero de 2019 la señora Blanca Irene Delgadillo interpuso una nueva petición solicitando que se reconociera y pagara a su favor los días que trabajó para dicha entidad sin recibir los honorarios correspondientes acompañados de las prestaciones sociales con ocasión de la configuración de un contrato de realidad laboral.

1.2.8. A través de oficio 2019EE20359 del 25 de enero de 2019 la demandada dio respuesta a la petición del 16 de enero de 2019, indicando que esas pretensiones ya se les había dado respuesta a través de oficio 2016EE111264 del 05 de julio de 2016.

1.2.9. El 12 de febrero de 2019 la señora Blanca Irene Delgadillo interpuso recurso de reposición, argumentando que la consabida respuesta inicial fue indebidamente notificada, que la respuesta nunca resolvió la petición de fondo, y que la Dirección Legal Ambiental no era la Oficina competente para resolver sobre la declaratoria de contratos realidad.

1.2.10. A través de Oficio 2019EE62468 del 18 de marzo de 2019 la demandada decidió reponer y dejar sin efectos el Oficio 2019EE20359 del 25 de enero de 2019, dándole razón a la señora Blanca Irene Delgadillo y manifiesta que no era la Dirección competente para resolver las peticiones relacionadas con declaratorias de contratos de realidad. Así las cosas, remitió la solicitud a la Dependencia competente.

1.2.11. La Dirección de Gestión Corporativa de la Secretaria Distrital de Ambiente avocó conocimiento y a través de Oficio 2019EE67221 del 26 de marzo de 2019 niega la solicitud de la señora Blanca Irene Delgadillo.

1.2.12. El 22 de mayo de 2019 la señora Blanca Irene Delgadillo interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la anterior decisión, indicando esencialmente que la respuesta no resolvió la petición de fondo.

1.2.13 La Directora de Gestión Corporativa a través de la Resolución No. 01607 del 08 de julio de 2019 resuelve el recurso de reposición y niega el recurso subsidiario de apelación, negando la solicitud de la señora Blanca Irene Delgadillo, no accediendo a la declaratoria de la existencia de un contrato de realidad laboral ni accediendo al pago de los honorarios ni prestaciones sociales adeudadas.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación.**

En criterio de la parte actora, los actos administrativos acusados son ilegales por infracción de las normas en que debían fundarse y por falsa motivación.

Toda vez que la decisión de la Secretaria Distrital de Ambiente al negar la solicitud de reconocimiento de un contrato de realidad laboral a través de la Resolución No. 01607 del 08 de julio de 2019 atiende a conceptos establecidos claramente en una sentencia del H. Consejo de Estado, pero erróneamente comprendidos, los aplica al caso particular la señora Blanca Irene Delgadillo sin mencionar si quiera el tiempo que prestó el servicio para la entidad, ni determinar con base en los elementos probatorios si efectivamente existió una relación subordinada de los jefes directos sobre la demandante.

Aunado a que sí se demostró la subordinación o dependencia y en consecuencia se encuentran demostrados todos los elementos para que la demandada hubiese declarado la existencia de la relación laboral y que en este sentido reconociera las prestaciones sociales dejadas de percibir, en el período de contratación irregular, teniendo en cuenta como base para liquidarlas el valor de lo pactado en los contratos de prestación de servicios.

Contrario a lo anterior, se profirió una decisión en el acto administrativo demandado alejada de la realidad fáctica y jurídica del caso en particular, incurriendo en error de hecho y de derecho que se traduce en falsa motivación del acto administrativo.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>2</sup>**

La parte demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones bajo el argumento que la figura contractual que rigió la relación entre la señora Blanca Irene Delgadillo Porras y la Secretaria Distrital de Ambiente fue la de contratos de prestación de servicios que se rigen por las disposiciones de la Ley 80 de 1993.

---

<sup>2</sup> Documento 07.1 2020-00026

Afirmó que la señora Blanca Irene Delgadillo suscribió los 10 contratos de prestación de servicios, pero éstos no fueron ejecutados de manera ininterrumpida ni bajo subordinación porque el régimen legal al cual se encontraban sometidos es la legislación civil y comercial y se trata de aquellos consagrados en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, contando con libertad para ejecutar cada contrato.

Señaló que era cierto que se efectuaron dos (2) suspensiones a la ejecución de uno de los contratos, sin embargo indicó que no era cierto que durante ese tiempo se hubiere asignado actividades a la demandante, pues si la demandante al inicio de la suspensión del contrato no había dado respuesta a los procesos que, en vigencia del contrato, le fueron cargados, debía dar respuesta de manera posterior.

Manifestó que no era cierto que a la demandante se le hubiere conminado a cumplir un horario de trabajo, lo cual puede ser corroborado del mismo texto de los contratos de prestación de servicios suscritos, en los cuales se evidencia que no se fijó ningún tipo de horario y que si bien es cierto que a la demandante se le asignó un computador y escritorio en la entidad, obedece a la obligación de mi representada a brindar los elementos necesarios para la ejecución de las actividades, sin embargo, la contratista era autónoma en decidir si cumplía con sus actividades desde la sede de la entidad o desde otro lugar. Si la demandante resolvía acudir a la sede de la Secretaría de ninguna manera le sería negado su ingreso a las instalaciones.

### **3. TRÁMITE PROCESAL<sup>3</sup>.**

El 20 de septiembre de 2021, se realizó la audiencia inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, fijándose el litigio y decretándose las pruebas solicitadas, asimismo, se dio valor probatorio a las aportadas con la demanda y contestación de demanda.

Comoquiera que no existían otros medios de prueba por practicar se cerró el debate probatorio ordenándose presentar por escrito las alegaciones finales.

### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **4.1. De la parte demandada<sup>4</sup>.**

El 7 de octubre de 2021, la apoderada de la parte demandada manifestó que si bien, la señora Blanca Irene Delgadillo Porras estuvo vinculada como

---

<sup>3</sup> Documento 21. 2020-00026 a 21.2 2020-00026

<sup>4</sup> Documento 23.1 AlegatosDda.pdf

contratista a la Secretaria Distrital de Ambiente, no se puede manifestar que prestó sus servicios de manera ininterrumpida y subordinada, dado que los contratos de prestación de servicios que suscribió son de naturaleza civil, comercial y se encontraban reglados por la Ley 80 de 1993, especialmente en su inciso 3 del artículo 32 y por lo tanto no obedecían a una vinculación laboral.

Indicó que la contratista contaba con libertad para ejecutar cada contrato, bajo los principios de calidad, veracidad, cumplimiento especialmente de aquello con términos perentorios de obligatorio cumplimiento, por lo que además solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda y en caso que se declare la nulidad del oficio 2019EE67221 de 26 de marzo de 2019 y reconocerse la existencia de un contrato realidad, se declare la prescripción de los derechos anteriores al 2 de enero de 2016.

#### **4.2. De la parte demandante<sup>5</sup>.**

Mediante correo electrónico del 7 de octubre de 2021 el apoderado de la parte demandante indicó que con base en el acervo probatorio recaudado a lo largo del proceso, se logró demostrar los hechos relacionados, en primer lugar, con la existencia de una relación contractual entre la demandante Blanca Irene Delgadillo Porras y la Secretaría Distrital de Ambiente a través de la suscripción de diez contratos de prestación de servicios desde el 08 de octubre del año 2008 hasta el 1° de febrero del año 2016, por lo que solicitó se declaren probados los cargos de nulidad formulados en la demanda y con base en ello, que se decreten la totalidad de las pretensiones solicitadas a título de restablecimiento del derecho.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para conocer y decidir el asunto, de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde al Despacho determinar si en el presente asunto existió un vínculo laboral entre la señora **Blanca Irene Delgadillo** y la **Secretaria Distrital de Ambiente** y si, en consecuencia, le asiste derecho al pago de prestaciones sociales

---

<sup>5</sup> Documento 24.1 AlegatosDte.pdf

y demás derechos laborales reclamados.

### **3. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.**

En el presente asunto se debate la legalidad del oficio radicado 2019EE67221 del 26 de marzo de 2019 y de la Resolución No. 01607 del 8 de julio de 2019, suscritos por la Directora de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante los cuales fue negado el pago de las acreencias laborales de la demandante **Blanca Irene Delgadillo**.

#### **3.1 Prescripción**

Con el fin de determinar, con certeza, la exigibilidad de las pretensiones es necesario verificar la prescripción. Esto se hará conforme a la sentencia de unificación del Honorable Consejo de Estado de 25 de agosto de 2016, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Magistrado Ponente Doctor Carmelo Perdomo Cuéter.<sup>6</sup>

En la referida sentencia se estableció que, en tratándose de contratos realidad, quien pretenda el derecho laboral, cuenta con tres (3) años para realizar la reclamación administrativa una vez finalice definitivamente el contrato de prestación de servicios, esto frente a las prestaciones sociales y salariales y/o emolumentos económicos pretendidos por el actor, no así, frente a los aportes de pensión, los cuales pueden ser solicitados en cualquier momento por su condición periódica.

Sobre lo anterior, es conducente resaltar lo siguiente:

*“En este orden de ideas, si bien en virtud del artículo 53 de la Constitución Política, los beneficios laborales mínimos de los trabajadores comportan carácter irrenunciable, el legislador ha previsto la prescripción extintiva de esos derechos, fundamentalmente con el propósito constitucional de salvaguardar la seguridad jurídica en relación con litigios que han de ventilarse ante los jueces frente a la inactividad del servidor de reclamar su pago oportunamente. Por lo tanto, para que opere el fenómeno prescriptivo se requiere que transcurra el interregno preestablecido durante el cual no se haya realizado las correspondientes solicitudes.*

(...)

***En lo concerniente al término prescriptivo, advierte la Sala que no cabe duda acerca de su fundamento normativo, es decir, los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, que regulan el régimen prestacional de los empleados públicos, según los cuales aquel lapso es de tres (3) años, que se interrumpe por una sola vez con el reclamo escrito del trabajador, en razón a que lo que se reclama en este tipo de asuntos (contrato realidad) es el reconocimiento de las prestaciones que se tendría derecho si la Administración no hubiere***

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, MAGISTRADO Ponente Doctor Carmelo Perdomo Cuéter, No. de proceso 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0888-2015). Notificada en 3 de febrero de 2017.

**utilizado la figura del contrato de prestación de servicios para esconder en la práctica una verdadera relación laboral.**

*Respecto de la oportunidad a partir de la cual debe contabilizarse el aludido interregno, es del caso interpretar los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, en armonía con el mandato contenido en el artículo 12 (numeral 2) del convenio 95 de la OIT, de acuerdo con el cual los reajustes finales de los salarios debidos tienen lugar desde la terminación del nexo contractual con el empleador, por cuanto es desde ese momento en que se podrá demostrar que durante la ejecución del contrato de prestación de servicios se dieron los elementos constitutivos de una relación laboral con el Estado (prestación personal del servicio, remuneración y subordinación) y, en consecuencia, reclamar el pago de las prestaciones a las que tendría derecho de comprobarse ese vínculo, todo lo anterior en virtud de los principios de favorabilidad, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, así como derechos constitucionales al trabajo en condiciones dignas e irrenunciabilidad a la seguridad social.*

**Por lo tanto, si quien pretende el reconocimiento de la relación laboral con el Estado, se excede de los tres años, contados a partir de la terminación de su vínculo contractual, para reclamar los derechos en aplicación del principio de la “primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales” (artículo 53 constitucional), se extingue el derecho a solicitar las pretensiones que se deriven de aquella, pues dicha situación se traduciría en su desinterés, que no puede soportar el Estado, en su condición de empleador.**

*Pero en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por el interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio. Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios.*

*Pese a lo anterior, la Sala aclara que la prescripción extintiva no es dable aplicar frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional, que les hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales, al ser pagadas por una sola vez, si son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales<sup>7</sup>.(subrayado y resaltado fuera del texto).*

Luego, conforme a la jurisprudencia transcrita quien pretenda el reconocimiento de un contrato realidad, deberá presentar ante la Administración la reclamación administrativa dentro de los tres (3) años siguientes a la terminación del vínculo contractual, esto conforme los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y el 102 del Decreto 1848 de 1969, término que sería interrumpido por una sola vez con el reclamo escrito del trabajador. Por consiguiente, si el trabajador se excede de los tres (3) años para reclamar los derechos laborales, se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella relación laboral. Asimismo, dicha situación se traduce en el desinterés del trabajador frente al empleador y que no puede asumir el Estado como tal.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*

Al respecto, la apoderada de la parte demandada propuso la excepción de prescripción, por considerar que, al existir interrupción en cada uno de los contratos, la prescripción se debe contar de manera individual, por lo que al presentar la reclamación administrativa, el 15 de junio de 2016, operó la prescripción de algunos contratos.

Frente a lo anterior, en el *sub lite*, consta que la señora Blanca Irene Delgadillo Porras prestó sus servicios en la Secretaría Distrital de Ambiente entre el 8 de octubre de 2008 al 1º de febrero de 2016, vinculación que se realizó bajo la modalidad de 10 contratos de prestación de servicios y entre los cuales existieron las siguientes interrupciones:

	<b>No. CONTRATO</b>	<b>FECHA DE INICIO</b>	<b>FECHA DE TERMINACIÓN</b>	<b>INTERRUPCIÓN ENTRE CONTRATOS</b>
1	879 de 2008	8 de octubre de 2008	26 de enero de 2009	
2	110 de 2009	9 de febrero de 2009	6 de abril de 2009	12 días calendario
3	678 de 2009	17 de abril de 2009	16 de julio de 2010	10 días calendario
4	858 de 2010	29 de julio de 2010	12 de enero de 2011	12 días calendario
5	036 de 2011	28 de enero de 2011	10 de agosto de 2012	15 días calendario
6	916 de 2012	3 de septiembre de 2012	2 de enero de 2013	34 días calendario
7	032 de 2013	1 de marzo de 2013	15 de agosto de 2014	56 días calendario
8	956 de 2014	29 de agosto de 2014	13 de enero de 2015	14 días calendario
9	171 de 2015	19 de enero de 2015	18 de junio de 2015	5 días calendario
10	1349 de 2015	02 de julio de 2015	01 de febrero de 2016	13 días calendario

En cuanto al término de interrupción de los contratos, mediante sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021 el Consejo de Estado resolvió:

*“PRIMERO. Unificar la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido de precisar las siguientes reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes:*

*(i) La primera regla define que el concepto de «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.*

*(ii) La segunda regla establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como*

***término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.***

*(iii) La tercera regla determina que frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal...” (La negrilla es nuestra)*

En el presente caso, del cuadro anterior se puede observar que no existió una interrupción de más de **30 días hábiles** entre la finalización de un contrato y el inicio de otro, y que su interrupción corresponde a un término razonable, razón por la cual el término de prescripción se debe contabilizar desde la fecha de finalización del último contrato No. 1349 de 2015.

En consecuencia, en atención a que la relación contractual finalizó el **1º de febrero de 2016** y que la reclamación administrativa fue presentada el **15 de junio de 2016** esto es, 4 meses, 2 semanas después de terminado el último contrato de prestación de servicios, es decir, antes de los 3 años, es claro que no operó el fenómeno de la prescripción, por lo que no prospera dicha excepción.

#### **4. MARCO NORMATIVO.**

Para efectos de dilucidar la cuestión litigiosa el Despacho procede a establecer el marco legal aplicable, de tal suerte que sea factible determinar los efectos jurídicos que deban ser tenidos en cuenta para resolver la solicitud de la parte demandante.

En primer lugar, es menester referirse a La Ley 80 de 1993 que en su artículo 32, numeral 3, dispone:

**“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:*

*(...)*

##### **3 contratos de prestación de servicios.**

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no pueden 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.”*

El artículo 22 del C.S.T. define el contrato de trabajo, en los siguientes términos:

*“1. (...) Es aquél por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal u otra persona natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante una remuneración.*

*2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, empleador, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario.”*

El Código Sustantivo del Trabajo, en su artículo 123 consagra los elementos esenciales para que se configure un contrato de trabajo, como son:

- a.) La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo.*
- b.) La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país, y*
- c.) Un salario como retribución del servicio.*

Estos tres elementos, son constitutivos de una relación contractual del trabajador oficial, diferentes de las exigencias previstas para las relaciones legales. Distinta es la situación del contrato de prestación de servicios, al cual la administración por disposición legal puede celebrar con personas naturales, cuando la planta de personal no alcance para atender eficazmente el funcionamiento normal y adicionalmente, cuando se requieran conocimientos especializados.

Como vimos líneas atrás, la Ley 80 de 1993 contempla que quienes celebren contratos bajo la modalidad de prestación de servicios, no tienen derecho al reconocimiento y pago de prestaciones sociales por cuanto el propósito de dichos contratos es desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, a fin de satisfacer las necesidades en beneficio del interés público.

Sin embargo, tal situación podría variar cuando se logre demostrar que mediante el contrato de prestación de servicios se pretenda desnaturalizar el contrato de trabajo, relación propia de los trabajadores oficiales que en las entidades públicas distintas a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las de Economía Mixta, se dediquen a las labores de construcción y mantenimiento de obras públicas, cuya relación es estrictamente contractual, regida por contrato laboral, así sea que las formalidades indiquen un contrato de prestación de servicios; o en el caso de los empleados públicos, cuando se desnaturalice el propio vínculo laboral.

Asimismo, la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997,<sup>8</sup> estableció las diferencias entre el contrato de trabajo y el de prestación de servicios, así:

---

<sup>8</sup> Sentencia del 19 de marzo de 1997, Expediente: D-1430, M.P. Hernando Herrera Vergara.

### **“3. Características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo.**

*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 bien es sabido, el **contrato de trabajo** tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure **se requiere de 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 ordenes 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 esa 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 horarios de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho a prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.***

*Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.” (Negrilla del Despacho)*

En este orden de ideas, se puede colegir que el contrato de prestación de servicios puede ser desnaturalizado, siempre y cuando, sea evidente la subordinación o dependencia respecto del empleador, lo cual conlleva el derecho al pago de prestaciones sociales o indemnización a título de restablecimiento del derecho, según sea el caso.

Para desvirtuar el contrato de prestación de servicios se deben acreditar tres elementos característicos de toda relación laboral, así lo manifestó el Consejo de Estado en la providencia del 23 de junio de 2005, Expediente No. 0245, Consejero Ponente Dr. Jesús María Lemos Bustamante.:

*“De acuerdo con lo anterior, en un plano teórico y general, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional.*

*(...)*

*La Sala reconocerá la existencia de una relación laboral por la existencia de una relación de subordinación entre la entidad contratante y la contratista, según se desprende de las cláusulas que a continuación se transcriben, además del ejercicio por parte de ésta de labores propias de un funcionario público:*

*(...)*

*Las estipulaciones anteriores permiten concluir que cuando la demandante desarrolló su actividad bajo la figura de contratos u órdenes de prestación de servicios lo hizo para cumplir una relación de tipo laboral, pues el cumplimiento de labores encomendadas se llevó a efecto en desarrollo de instrucciones impartidas por sus superiores y debía reportar a estos el desarrollo de la actividad, (...).”*

Este mismo criterio fue reiterado por el Alto Tribunal Contencioso Administrativo en pronunciamiento del 17 de abril de 2008<sup>9</sup>, cuando señaló:

*“Lo anterior significa que el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación o dependencia respecto del empleador y, en ese evento, surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales (art. 53 C.P.).*

*Esta Corporación ha reiterado en fallos como el de 23 de junio de 2005, proferido dentro del expediente 0245, M.P. Jesús María Lemos Bustamante, la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, pero en especial que se demuestre que la labor se prestó en forma subordinada y dependiente respecto del empleador. Razonó de la siguiente manera:*

*De acuerdo con lo anterior, en un plano teórico y general, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional.*

*(...)*

*De acuerdo con las pruebas que obran en el proceso, la demandante estuvo vinculada mediante contratos de prestación de servicios u órdenes de servicios durante los períodos que se encuentran señalados en el acápite de hechos probados.*

*Tal tesis, se contrapone a jurisprudencia anterior en la que se sostuvo que entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que exista un sometimiento a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, sin que signifique necesariamente la configuración de un elemento de subordinación. Así lo estipuló la sentencia de Sala Plena del Consejo de Estado de 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039 M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, en la que concluyó:*

*‘... si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las pautas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. **En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.**’ (Se destaca).*

*Este razonamiento fue replanteado por la Sección Segunda, que en fallos como el inicialmente citado de 23 de julio de 2005, volvió a la tesis primigenia que había sido trazada por la Sección en sentencia de 18 de marzo de 1999, con ponencia del Magistrado Flavio Rodríguez Arce (Exp. 11722 - 1198/98). La Sala ha hecho prevalecer, entonces, la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas, cuyos supuestos fácticos deben ser materia de prueba.”*

En igual sentido, la misma Corporación<sup>10</sup> posteriormente sobre los elementos que desvirtúan la existencia de un contrato de prestación de servicios expuso:

---

<sup>9</sup> Expediente 54001-23-31-000-2000-00020-01(2776-05), C.P. Jaime Moreno García.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, sentencia del 19 de febrero de 2009, C.P. Doctora: Bertha Lucía Ramírez de Páez.

*“No existe discusión en cuanto a que para ostentar la calidad de empleado público es necesario cumplir las previsiones del artículo 122 de la Constitución, como son que el empleo se encuentre contemplado en la respectiva planta, que tenga asignadas funciones y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Adicionalmente se deben cumplir los presupuestos de ley: Nombramiento y Posesión. El fundamento según el cual el contratista que desvirtúa su situación no se convierte automáticamente en empleado público, no restringe la posibilidad de que precisamente luego de probar la subordinación se acceda a la reparación del daño, que desde luego no podrá consistir en un restablecimiento del derecho como el reintegro, ni el pago de los emolumentos dejados de percibir, pues evidentemente el cargo no existe en la planta de personal, pero sí el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas.*

(...)

*“El artículo 53 de la Constitución que establece la prevalencia de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no puede ser escindido, si no concordado con la ‘irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales’, por lo que una vez declarada la situación irregular del contrato de prestación de servicios, la lógica jurídica y la interpretación gramatical de la norma superior no debe ser otra que reconocer las garantías establecidas en las normas jurídicas.*

(...)

*La tesis que actualmente maneja esta Corporación al momento de indemnizar este tipo de controversias, se limita a condenar al pago de las prestaciones sociales ordinarias que devenga un empleado público en similar situación, pero liquidadas conforme se pactó en el contrato de prestación de servicios. Dicho argumento es justificado, en que como quien pretende demostrar el contrato realidad, no ostenta la calidad legal de empleado público, carece del derecho al pago de todas las prestaciones sociales a las que tendría derecho un servidor en estas condiciones (...)*

De conformidad con las normas transcritas y la jurisprudencia citada en precedencia, se puede arribar a dos conclusiones: la primera, para que haya una vinculación laboral se requiere que concurren tres elementos, a saber: a) la **actividad personal del trabajador**, es decir, realizada por sí mismo, b) continua **subordinación o dependencia** del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, dependencia que debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato, y c) un **salario** como retribución del servicio; y, la segunda, que el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestre la subordinación o dependencia del empleado respecto del empleador, evento en el cual surgirá no la declaratoria de una relación legal y reglamentaria, puesto que la calidad de empleado público requiere el cumplimiento de ciertos requisitos tanto constitucionales como legales, sino el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en virtud del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades en las relaciones laborales.

Sobre el elemento de la subordinación o dependencia, punto álgido en el caso de autos, en el mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional<sup>11</sup> expuso lo siguiente:

---

11 Sentencia C-154 de 1997.

**“Subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador en el contrato de trabajo.**

(...)

7. Esta corporación ha señalado que la relación de subordinación del trabajador es determinante de la relación laboral, que el poder subordinante del empleador comprende de modo general la dirección de las actividades de aquel, la imposición de reglamentos y la función disciplinaria y que el empleador está sujeto en su ejercicio a los límites constitucionales que imponen el respeto a la dignidad humana, a los derechos fundamentales que en ella se sustentan y a los principios mínimos fundamentales en materia laboral, así:

*‘La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo ha sido entendida, según la concepción más aceptable por la doctrina y la jurisprudencia, como un **poder jurídico permanente de que es titular el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición de órdenes e instrucciones y la imposición de reglamentos, en lo relativo a la manera como éste debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias, con miras al cumplimiento de los objetivos de la empresa, los cuales son generalmente económicos.***

**Se destaca** dentro del elemento subordinación, no solamente el **poder de dirección**, que condiciona la actividad laboral del trabajador, sino el **poder disciplinario** que el empleador ejerce sobre éste para asegurar un comportamiento y una disciplina acordes con los propósitos de la organización empresarial y el respeto por la dignidad y los derechos de aquél”.

De lo anteriormente expuesto, se colige que es imprescindible la acreditación de los elementos descritos para desvirtuar la existencia de un contrato de prestación de servicios, *a contrario sensu*, evidenciar la relación laboral, que de demostrarse acarreará el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, en aplicación del artículo 53 de la Constitución Política, que establece el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades en las relaciones laborales, en aras de proteger los derechos mínimos de las personas, contemplados en normas que regulan la materia.

Es conveniente traer a colación la sentencia de 15 de junio de 2011, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, Magistrado Ponente Doctor Gerardo Arenas Monsalve (Proceso No. 25000-23-25-000-2007-00395-01(1129-10)), en la que indicó que la parte actora está obligada a demostrar, además de los elementos necesarios para que exista una relación laboral, 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:

*“En sentencia de fecha 18 de noviembre de 2004, la Sala Plena del Consejo de Estado abordó el tema de los contratos de prestación de servicios y en aquella oportunidad negó las pretensiones de la demanda porque se acreditó en el plenario que en la ejecución de las órdenes suscritas por la parte actora se encontraba presente el elemento “coordinación”. No obstante, esta pauta jurisprudencial no resulta aplicable en los eventos en los cuales se acuda al elemento “subordinación” aspecto trascendente que como se anotó requiere ser acreditado fehacientemente, en la tarea de desentrañar la relación laboral, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades.*

*Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una*

remuneración o pago y, 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.**" (Subrayado fuera del texto)

Finalmente, el Despacho resalta que mediante sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021 el Consejo de Estado resolvió, entre otros:

*“PRIMERO. Unificar la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido de precisar las siguientes reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes:*

*(i) La primera regla define que el concepto de «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.*

*(ii) La segunda regla establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.*

*(iii) La tercera regla determina que frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal...”*

## **5. CASO CONCRETO**

La demandante afina sus pretensiones en la existencia de los elementos de la relación laboral y alega que se le deben reconocer todas las prestaciones sociales y demás emolumentos legales, teniendo en cuenta como base para liquidarlas el valor pactado en los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes.

Este Despacho procederá a estudiar los argumentos de la demanda, entre otros, el de primacía de la realidad, a partir de la situación particular de la demandante a fin de establecer si existió un vínculo laboral o no.

Lo anterior se hará a partir de verificar la existencia de los tres elementos de la relación laboral, a saber: (i) **la actividad personal del trabajador**, (ii) **una remuneración por las labores desempeñadas** y (iii) **una continua subordinación o dependencia para el desarrollo de las actividades**.

### **5.1 Actividad personal del trabajador.**

De conformidad con la documental aportada por la demandante y la allegada por

la demandada, se tiene que la demandante estuvo vinculada con la entidad a través de los siguientes contratos de prestación de servicios:

	<b>No. CONTRATO</b>	<b>FECHA DE INICIO</b>	<b>FECHA DE TERMINACIÓN</b>
1	879 de 2008	8 de octubre de 2008	26 de enero de 2009
2	110 de 2009	9 de febrero de 2009	6 de abril de 2009
3	678 de 2009	17 de abril de 2009	16 de julio de 2010
4	858 de 2010	29 de julio de 2010	12 de enero de 2011
5	036 de 2011	28 de enero de 2011	10 de agosto de 2012
6	916 de 2012	3 de septiembre de 2012	2 de enero de 2013
7	032 de 2013	1 de marzo de 2013	15 de agosto de 2014
8	956 de 2014	29 de agosto de 2014	13 de enero de 2015
9	171 de 2015	19 de enero de 2015	18 de junio de 2015
10	1349 de 2015	02 de julio de 2015	01 de febrero de 2016

Ahora bien, en este aspecto no existe discusión, pues verificada la contestación de la demanda presentada por la Secretaria Distrital de Ambiente, se reconoce que la accionante prestó sus servicios directamente a la entidad.

## **5.2 Un salario o retribución**

Al respecto es del caso indicar que por la actividad profesional realizada por la accionante recibió como contraprestación un pago por concepto de honorarios, según se evidencia en cada uno de los contratos. Además, así lo reconoce la demandada en su contestación bajo la denominación de honorarios.

## **5.3 Continúa subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador.**

La subordinación se predica de la facultad que tiene el empleador para exigirle al trabajador el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, dependencia que debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato.

Para abordar el elemento de la subordinación, es importante resaltar que los contratos de prestación de servicios firmados por la accionante tenían por objeto:

	<b>No. CONTRATO</b>	<b>OBJETO</b>
1	879 de 2008	Brindar apoyo jurídico en el desarrollo de actividades de gestión y conceptualización de las quejas y demás requerimientos que e tramiten a través de la oficina de quejas y soluciones ambientales, en el marco del Sistema de Atención al Ciudadano.
2	110 de 2009	Contratar la prestación de servicios profesionales para la ejecución de actividades necesarias para la formulación de proyectos de ley y proyectos de acuerdo como estrategia para el fortalecimiento de la gestión institucional.
3	678 de 2009	Asesorar a la Secretaría Distrital de Ambiente en la elaboración y presentación de proyectos de acuerdo que sean de competencia de la entidad; coordinar con las dependencias de la Secretaría los aspectos que se requieran para la elaboración de los proyectos de acuerdo y apoyo al seguimiento respectivo ante las instancias distritales.
4	858 de 2010	Coordinar y asesorar a la Secretaría Distrital de Ambiente la formulación, seguimiento, socialización y concertación de actos legislativos y proyectos de ley ante el Congreso de la República, con experticia y conocimiento como estrategia para el fortalecimiento de la gestión institucional y dentro de las competencias de la Secretaría Distrital de Ambiente en el marco del Proyecto de Planeación y Fortalecimiento a la Gestión Institucional.
5	036 de 2011	Coordinar y asesorar a la Secretaría Distrital de Ambiente en la formulación, seguimiento, socialización y concertación de actos legislativos y proyectos de ley ante el Congreso de la República, como estrategia para el fortalecimiento de la gestión institucional y dentro de las competencias de la Secretaría Distrital de Ambiente para el cumplimiento del Proyecto 321.
6	916 de 2012	Coordinar y asesorar a la Secretaría Distrital de Ambiente en la socialización, seguimiento y conceptualización de proyectos de actos legislativos, proyectos de ley y proyectos de acuerdo que hacen curso ante el Congreso de la República y el Concejo de Bogotá, como estrategia para el fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional.
7	032 de 2013	Apoyar la coordinación para la asistencia a la Secretaría Distrital de Ambiente en la atención y seguimiento de los asuntos relacionados con el Congreso de la República, el Concejo de Bogotá y los organismos de control de conformidad con el ámbito de competencia de la Entidad.
8	956 de 2014	Igual al anterior
9	171 de 2015	Igual al anterior
10	1349 de 2015	Prestar los servicios profesionales para garantizar la coordinación interinstitucional de las relaciones estratégicas entre la Secretaría Distrital de Ambiente, la Administración Distrital y los organismos de control político, fiscal y disciplinario, realizando el seguimiento correspondiente para la debida y oportuna atención a los distintos requerimientos.

En lo que corresponde al objeto de los contratos, no se observa que por la naturaleza de la labor o que para su ejecución se tuviera que estar subordinado, sino que son actividades que se pueden desarrollar a través de un contrato de prestación de servicios, con autonomía e independencia.

Ahora bien, de la certificación expedida por la Subdirectora Contractual de la Secretaría Distrital de Ambiente obrante en el documento denominado *01.4.2 Certificación SDA 2008 2014.pdf* se indican entre otras, las siguientes actividades a desarrollar por la demandante.

*“1. Revisar el marco jurídico que sustenta la respuesta a cada queja o reclamo relacionado con el deterioro ambiental que deba atender. 2. Proyectar la correspondiente respuesta de las quejas y reclamos atendidos, de conformidad con el informe emitido por el personal técnico. 3. Proyectar de conformidad con el reparto recibido un mínimo de cien (100) actuaciones administrativas para la revisión, aprobación y la posterior firma del Coordinador del Grupo de Quejas y Soluciones y/o Dirección Legal Ambiental, cuando corresponda lo anterior sin perjuicio de que el supervisor en caso de ser necesario realice un reparto mayor, el cual deberá ser tramitado dentro del respectivo periodo. En el caso que la cantidad de solicitudes*

*allegadas a la secretaria o Asignadas para el trámite durante el período correspondiente a un número menor a cien (100), dicha situación se deberá sustentar en documento anexo al informe mensual, con visto bueno del coordinador de quejas y soluciones. 4.- Apoyar al técnico en las inquietudes jurídicas que éste plantee para emitir el concepto correspondiente 5. Realizar el seguimiento a los traslados efectuados...”*

*“1. Asesorar al secretario en la formulación de proyectos de Acuerdo y proyectos de ley que sean competencia de la secretaria. 2. Revisar y apoyar el trámite de los proyectos de Ley y proyectos de Acuerdo que se encuentren en curso. 3. Asesorar y hacer seguimiento a los proyectos de acuerdo y de Ley que sean requeridos a la Secretaría de Ambiente, de acuerdo con el área de su competencia. 4. Asesorar y hacer seguimiento a los proyectos de acuerdo a la Ley que sean requeridos a la Secretaría de Ambiente, de acuerdo con el área de su competencia. 5. Apoyar al Secretario Distrital de Ambiente en la formulación de estrategias tendientes al mejoramiento de las relaciones con el Concejo de Bogotá. 6. Apoyar la elaboración de respuesta de los proyectos de Acuerdo y de Ley, y demás trámites relacionados con el Concejo Distrital y de Congreso de la República que sean competencia de la secretaria. 7. Apoyar las demás actividades asignadas por el supervisor del contrato que sean relacionadas para el cumplimiento del objeto contractual.”*

*“1. Coordinar al interior de la secretaria los aspectos prioritarios a desarrollar en relación con los proyectos de acuerdo en materia ambiental, así como la socialización de los mismos. 2. Asesorar al secretario en la elaboración de proyectos de acuerdo y decretos que tengan relación con las competencias de la secretaria. 3 apoyar y hacer seguimiento a los proyectos de acuerdo que sean requeridos a la Secretaria Distrital de Ambiente de acuerdo con el área de competencia. 4. Asesorar el Secretario Distrital de Ambiente en la formulación de estrategias tendientes al mejoramiento de las relaciones con el Concejo de Bogotá. 5Apoyar la elaboración de respuesta de los proyectos de acuerdo y de ley y demás trámites relacionados con el Concejo Distrital y de Congreso de la República que sean competencia de la secretaria. 6. Promover y asistir a las reuniones que se programen con las diferentes instancias Distritales con el objeto de obtener información o conceptos técnicos necesarios para los proyectos de acuerdo...”*

Y de los documentos denominados *Asignación de Trabajo* correspondiente a los años 2010 a 2013, se extrae que a la aquí demandante se le pasaba documental “*para su trámite, para firma, para su conocimiento, para cierre de proceso*” Conforme a lo anterior, el Despacho no puede establecer que para la ejecución de estas actividades la demandante haya estado subordinada, pues se trataba de acciones propias de la ejecución del objeto del contrato de prestación de servicios y que se podían realizar con autonomía y en coordinación con la entidad contratante.

Aunado a lo anterior y en gracia de discusión la parte accionante, en el ejercicio del deber de probar, conforme a lo preceptuado en el artículo 167 del C.G.P., no cumplió con la carga de demostrar los supuestos de hecho fundamento de las pretensiones de la demanda; ya que, si bien el Despacho no desconoce que la demandante, prestó servicios personales a favor de la demandada **Secretaría Distrital de Ambiente**, realizando actividades como abogada, dichos servicios fueron contratados para ser ejercidos con total autonomía e independencia por parte de la demandante, tal como se infiere de los contratos de prestación de servicios obrantes en el expediente, resultando por si solos insuficientes para demostrar el contrato de trabajo que alega la demandante, como base de sus pretensiones, habida consideración que no acreditó la subordinación que alega en la demanda; no eximiéndose la demandante de la

obligación de demostrar los supuestos básicos constitutivos de la relación laboral que se discute; existiendo **total orfandad probatoria** en la actividad de la parte demandante, tendiente a demostrar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ejecutó el contrato de trabajo alegado y a favor de la demandada; ya que, contrario a lo afirmado por la actora, en los hechos de la demanda, de la prueba practicada, se pudo colegir que la demandante, ejercía con plena autonomía e independencia la actividad para la cual fue contratada sin que tampoco se haya demostrado una realidad laboral diferente a las condiciones pactadas en los contratos de prestación de servicios; resultando huérfana la actividad de la actora, tendiente a acreditar los elementos esenciales constitutivos de la relación laboral que se discute, acreditando la demandada, plena autonomía e independencia de la demandante, en la ejecución de la actividad contratada.

Así pues, del análisis de las pruebas en conjunto, y sobre todo por la naturaleza de las obligaciones contractuales asumidas por la demandante como contratista, es claro que dichas funciones podían ser desarrolladas con independencia y autonomía.

## **6. DECISIÓN**

El despacho, negará las pretensiones de reconocimiento de la existencia de una relación laboral entre la demandante y la Secretaria Distrital de Ambiente, para el periodo comprendido entre el 8 de octubre de 2008 al 1° de febrero de 2016, porque de conformidad con los argumentos expuestos, y de un análisis de cada una de las pruebas y a un examen de conjunto, conduce razonablemente a la conclusión de que la naturaleza de la vinculación de la accionante no fue de carácter laboral, pues no fue demostrada fehacientemente la subordinación, elemento fundamental en el vínculo laboral.

## **7. COSTAS**

Considerando que no observó de la demandante una conducta de mala fe dentro de la actuación surtida en este proceso, y que los argumentos estuvieron racionalmente fundamentados en un estudio eminentemente jurídico, no procede la condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cuatro Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

**PRIMERO. - DECLARAR no probada** la excepción de *prescripción* formulada por la parte demandada, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO. - NEGAR** las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

**TERCERO. - Sin costas.**

**CUARTO. - Ejecutoriada** esta providencia, por Secretaría archívese el expediente previa devolución a la parte actora de los valores consignados para gastos procesales, excepto los ya causados. Déjense las constancias de las entregas que se realicen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**<sup>12</sup>,



**TANIA INÉS JAIMES MARTÍNEZ**  
JUEZA

**Firmado Por:**

**Tania Ines Jaimes Martinez**

**Juez**

**Juzgado Administrativo**

**054**

**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:

**782fc9203ad51b3f996c82976ead05525d9862800d47ec158924e7d6bd6dceb**

**0**

<sup>12</sup>

Correos electrónicos: [dannyrappy@hotmail.com](mailto:dannyrappy@hotmail.com); [maribel.mesa@ambientebogota.gov.co](mailto:maribel.mesa@ambientebogota.gov.co); [defensajudicial@ambientebogotá.gov.co](mailto:defensajudicial@ambientebogotá.gov.co);

Documento generado en 19/05/2022 04:19:23 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente**

**URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**