

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

|             |                                                                |
|-------------|----------------------------------------------------------------|
| PROCESO N°. | 11001-33-42-055-2018-00282-00                                  |
| DEMANDANTE: | CLAUDIA MARINA CASTRO RODRÍGUEZ                                |
| DEMANDADO:  | DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ |
| TEMA:       | CONTRATO REALIDAD                                              |
| ASUNTO:     | SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA N°. 071                         |

Procede el despacho a dictar la sentencia que en derecho corresponde dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, presentado por la señora Claudia Marina Castro Rodríguez, a través de apoderado judicial en contra del Distrito Capital - Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, formulando los siguientes:

PRETENSIONES

1- Se decrete la nulidad de los actos administrativos con radicado SDM-168398-2017 de fecha 18/11/2017, **por medio del cual se dio respuesta a la petición** con radicado No. SDM-145699 de fecha 21/09/2017, y del acto administrativo con radicado No. SDM-209923-2017 de 15 de diciembre de 2017, **por medio del cual dio respuesta al recurso de reposición y en subsidio de apelación** con radicado SDM 166002 de 23/10/2017.

2- Se restablezca el derecho de la demandante, **declarando la existencia de la relación laboral**, o reglamentaria si fuere el caso, entre la señora CLAUDIA MARINA CASTRO RODRÍGUEZ y la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ, **desde el 15 de julio de 2007 hasta febrero de 2018 en el cargo de auxiliar administrativo** o el que haga sus veces en la planta global de la entidad, según las funciones desempeñadas hasta la terminación de la relación laboral.

3- Como consecuencia de la existencia de la relación laboral o reglamentaria, **condénese a la SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ a pagar a favor de CLAUDIA MARINA CASTRO RODRÍGUEZ, todos los dineros correspondientes a:**

- 3.1. Cesantías.
- 3.2. Intereses sobre las cesantías.
- 3.3. Primas de servicios.
- 3.4. Primas de navidad.
- 3.5. Primas de vacaciones.
- 3.6. Bonificación por servicios prestados.
- 3.7. Aportes al sistema de seguridad social en salud y de pensiones y riesgos laborales.
- 3.8. Vacaciones en dinero no disfrutadas y no pagadas.

**4- Condénese a la demandada al pago de la indemnización moratoria de un día de salario por cada día de mora hasta que se haga efectivo el pago total de las acreencias laborales reclamadas.**

**5- Condénese a la demandada al pago de todas aquellas prestaciones o derechos adquiridos calculables en dinero, surgidos durante la relación laboral.**

**6- Condénese a la demandada al pago de los dineros adeudados deberá ser debidamente indexado con base en el índice de precios al consumidor al momento de la sentencia.** Negrillas fuera de texto

## **I. FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

Los hechos fueron estudiados y señalados, en la audiencia inicial de 17 de mayo de 2019, como consta en acta y CD visibles a folio 169 vlto. -170 y 177 del expediente, así:

*I. Se suscribieron contratos de prestación de servicios entre la señora CLAUDIA MARINA CASTRO RODRÍGUEZ y SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ, desde el 15 de junio de 2017 (fl.CD 156), impreso para mayor practicidad de folios 165-166.*

*II. Mediante el Oficio SDM-168398-2017 del 18 de octubre de 2017 la accionada niega a la demandante el reconocimiento y pago de las acreencias laborales derivadas de un contrato realidad (fl. 51-53 vlto)*

## **II. NORMAS TRANSGREDIDAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La parte demandante manifestó como normas trasgredidas:

De orden constitucional: los artículos 13, 25, 53 y 58.

De orden legal: Ley 80 de 1993, Ley 790 de 2002, Ley 909 de 2004, Ley 1437 de 2011, y los Decretos 1042 y 1045 de 1978 y Decreto Ley 2663 de 1950 C.S. del T.

Señaló que, con la expedición de los actos acusados, se desconocen preceptos de índole constitucional, dado que por intermedio de contratos de prestación de servicios, se olvida la existencia de un contrato de naturaleza laboral, afectando el derecho a la igualdad, transgrediendo el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, y soslayando la protección del derecho al trabajo.

Por último, citó y transcribió jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

## **III. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

### **Bogotá Distrito Capital - Secretaría Distrital de Movilidad**

En el término de traslado Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Movilidad, contestó la demanda (fls. 144-152), y se opuso a las pretensiones.

Adicionalmente, señaló que la solicitud fue negada teniendo en cuenta que los contratos suscritos entre las partes corresponden a una relación contractual y no de carácter laboral, basados en el principio de que todo contrato es ley para las partes, así como que, no existió falsa motivación, ya que el acto administrativo se originó en el acervo probatorio, correspondiente a la cancelación de honorarios, presentación de cuentas de cobro, certificación de disponibilidad presupuestal, informes de

cumplimiento del contrato, los cuales dan cuenta de la existencia de una relación de tipo contractual.

Agregó que no es el tiempo el que determina si una relación es laboral, sino las condiciones en las que se desarrolla el contrato. Asimismo, manifestó que los contratos se celebraron de conformidad con la legislación y el manual de contratación de la Secretaría Distrital de Movilidad, a partir del presupuesto asignado en cada vigencia, sustentados en rubros presupuestales diferentes, con obligaciones contractuales que variaban dependiendo de las necesidades del servicio público institucional, ejecutados en periodos diferentes y en atención a la autonomía técnica y administrativa del contratista, por lo que los contratos se encontraban asignados a dependencias diferentes de la entidad.

Por otro lado, no considera que se haya presentado relación de subordinación, pues la relación con la entidad se dio en un contexto de verificación de las obligaciones contractuales por parte de la supervisión del contrato, cuyo objeto fue el desarrollo de actividades y manejo de información que implicaba la presencia del contratista en las instalaciones de la entidad.

Asimismo, manifestó que la entidad acudió al contrato de prestación de servicios, para suplir necesidades que no eran cubiertas por el personal de planta, por insuficiencia o inexistencia de este, así como que, la remuneración mensual no puede asimilarse a un salario, dado que no existió una relación laboral.

Ahora bien, con relación al aspecto de temporalidad, precisó que los contratos de prestación de servicios no gozaban de continuidad en el tiempo, ya que tenían fechas de inicio y finalización, por lo que existió una interrupción en la prestación del servicio.

De otro lado, manifestó que en los contratos de prestación de servicios se acordó que los mismos no generarían ninguna clase de relación laboral, ni el reconocimiento de prestaciones sociales, lo que fue aceptado por la demandante, de manera libre, consciente, voluntaria e informada.

Por último, indicó que los actos administrativos se encuentran previstos de la presunción de legalidad, legitimidad, validez, ejecutividad o de justicia, lo que les da plena eficacia y obligatoriedad.

#### **IV. AUDIENCIA INICIAL**

El 17 de mayo de 2019, fue llevada a cabo audiencia inicial, en la que se verificó la asistencia de las partes, se saneó el proceso, resolvieron excepciones previas, establecieron los hechos probados, se fijó el litigio, se agotó la etapa de conciliación declarándola fallida, se decretaron pruebas documentales y testimoniales solicitadas por las partes, y se fijó fecha para llevar a cabo audiencia de pruebas.

#### **V. AUDIENCIA DE PRUEBAS**

El 6 de septiembre de 2019, fue llevada a cabo audiencia de pruebas, en la que se verificó la asistencia de las partes, se incorporó el recaudo probatorio, se requirió nuevamente a la entidad, al no allegar completa la información solicitada y se practicaron los testimonios, de: Nancy Muñoz, Jhon Quintero, Tatiana Dueñas Castro, Patricia Fúquene, se prescindió de continuar con la audiencia de pruebas, y se ordenó que una vez fueran allegadas las pruebas, por la secretaría del juzgado, se corriera traslado de las mismas.

#### **VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**El apoderado de la demandante:** presentó alegatos de conclusión mediante escrito visible a folios 210-211, en el que manifestó que se ratificaba en los argumentos y fundamentos facticos, con los que se logró demostrar la configuración y existencia de un contrato realidad, entre la demandante y la demandada, cumpliéndose los elementos y requisitos necesarios para que se haga efectivo el reconocimiento y pago de las acreencias laborales solicitadas.

**La apoderada de la entidad demandada:** presentó alegatos de conclusión mediante oficio N°. SDM.SGJ-137248 del 22 de septiembre de 2020, visible a folios 204-205, en el que se ratificó en cada uno de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, argumentando que la parte demandante no ha logrado probar los motivos por los cuales se debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

Asimismo, señaló que la relación que vinculó las partes fue de prestación de servicios y no una relación laboral, así como que la demandante suscribió los contratos con pleno conocimiento de la clase y tipo de vinculación, por lo que deben ser negadas sus pretensiones.

Por otro lado, con relación a los testimonios practicados en la audiencia de pruebas, indicó que: 1. tachó el testimonio de Jhon Victorino Quintero, por ser amigo cercano de la demandante, el cual rindió un testimonio falto de credibilidad, con imprecisión en las fechas y con hechos confusos, quien no fue capaz de identificar ni un solo jefe directo de la demandante, 2. Nancy Muñoz, no brindó claridad si en la entidad existía personal de planta que cumpliera las mismas funciones que la parte demandante, ni pudo ejemplificar, ni dar fe de la supuesta subordinación, tampoco distinguió entre instrucción y orden, 3. tachó a la testigo Tatiana Dueñas Castro, por ser hija de la parte demandante, y no tuvo claridad del horario cumplido por la demandante, su declaración fue ambigua, con juicios personales y 4. tachó a la testigo Lilia Patricia Fúquene, por ser amiga cercana de la demandante, quien difirió de la hora en que la demandante prestó servicio, y no precisó si en la entidad existía personal de planta, que cumpliera las mismas funciones que la demandante.

Así las cosas, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que no hay suficiente material probatorio que desvirtúe la relación contractual por prestación de servicios.

**El Ministerio Público:** no emitió concepto.

Surtido el trámite de Ley, sin que se observe causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, el despacho procederá a decidir de fondo a través de sentencia, previas las siguientes,

## **VII. CONSIDERACIONES**

### **Problema Jurídico**

Tal como se estableció en la fijación del litigio, realizada en la audiencia inicial de 17 de mayo de 2019 (fls. 167 - 170), consiste en determinar: si entre la señora Claudia Marina Castro Rodríguez y Bogotá Distrito Capital - Secretaría Distrital de Movilidad, existió una relación de naturaleza laboral, durante el periodo en el cual fue vinculada a través de contratos de prestación de servicios; y en consecuencia, determinar si hay lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que pretende la demandante.

### **Acervo Probatorio**

#### **Documentales**

En el expediente obra la siguiente documentación relevante para el caso concreto:

- Fotocopia de la petición presentada por el apoderado de la señora Claudia Marina Castro Rodríguez ante la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá el 21 de septiembre de 2017 con radicado N°. SDM 145699, mediante la que se solicitó que se reconociera el vínculo laboral entre la entidad y la demandante. (fls. 48-50)
- Oficio N°. SDM-168398 – 2017 de 18 de octubre de 2017, suscrito por la Subdirectora de Contravenciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, mediante la cual se negó lo solicitado mediante petición del 21 de septiembre de 2017 con radicado N°. SDM 145699. (fls.51-53)
- Recurso de reposición y en subsidio de apelación con radico N°. SDM 166002 de 23 de octubre de 2017, contra la decisión adoptada mediante oficio radicado N°. SDM 168398 de 2017. (fl. 54)
- Oficio SDM-SCT-217798 del 22 de diciembre de 2017, Subdirector de Contravenciones de Tránsito de la Secretaría Distrital de Movilidad, mediante el cual se dio respuesta a los recursos interpuestos, en los que se informó que la comunicación SDM-168398-2017, es un oficio de respuesta a una solicitud y no un acto administrativo, por lo que no era procedente el recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de este. (fls.55-56)
- Fotocopia de la constancia indicando que la demandante suscribió contrato con la Secretaría Distrital de Movilidad, con el contrato de prestación de servicios de apoyo y profesionales N°. 2016383 de 2016, suscrito por la Directora de Asuntos Legales. (fl. 57)
- Fotocopia de la constancia indicando que la demandante suscribió contrato con la Secretaría Distrital de Movilidad, con el contrato de prestación de servicios de apoyo y profesionales N°. 2015290 de 2015, suscrito por la Directora de Asuntos Legales. (fl. 58)
- Fotocopia de la constancia indicando que la demandante suscribió contrato con la Secretaría Distrital de Movilidad el contrato de prestación de servicios de apoyo y profesionales N°. 2014726 de 2014, suscrito por la Directora de Asuntos Legales. (fl. 59)
- Fotocopia de la constancia indicando que la demandante suscribió contrato con la Secretaría Distrital de Movilidad el contrato de prestación de servicios de apoyo y profesionales N°. 201358 de 2013, suscrito por la Directora de Asuntos Legales. (fl. 60)
- Fotocopia de la constancia indicando que la demandante suscribió contrato con la Secretaría Distrital de Movilidad el contrato de prestación de servicios de apoyo y profesionales N°. 2012651 de 2012, suscrito por la Directora de Asuntos Legales. (fl. 60 vlto)
- Fotocopia de la constancia indicando que la demandante suscribió contrato con la Secretaría Distrital de Movilidad el contrato de prestación de servicios de apoyo y profesionales N°. 201358 de 2013, suscrito por la Directora de Asuntos Legales. (fl. 61)
- Fotocopia del acta de inicio de prestación de servicios N°. 428 de 2 de julio de 2010, suscrito entre la Secretaría de Movilidad y Claudia Castro Rodríguez. (fls.64-65)
- Fotocopia de la constancia indicando que la demandante suscribió contrato con la Secretaría Distrital de Movilidad el contrato de prestación de servicios de apoyo y profesionales N°. 20082124 de 2008, suscrito por la Directora de Asuntos Legales. (fl. 66)
- Fotocopia de la constancia indicando que la demandante suscribió contrato con la Secretaría Distrital de Movilidad el contrato de prestación de servicios de apoyo y profesionales N°. 20072151 de 2007, suscrito por la Directora de Asuntos Legales. (fl. 66 vlto)

- Fotocopia de la certificación de que la demandante desarrolla actividades mediante la modalidad de orden de prestación de servicio con el Fondo de Educación y Seguridad Vial-FONDATT, mediante: orden de prestación de servicios N°. 442 de 1 de noviembre de 2006, por el plazo de 4 meses y 29 días, orden de prestación de servicios N°. 87 de fecha 27 de enero de 2006, por el plazo de 8 meses, orden de prestación de servicios N°. 268 de 6 de abril de 2005, por el plazo de 8 meses y 20 días, orden de prestación de servicios N°. 0533 de 6 de septiembre de 2004, por el plazo de 4 meses; de fecha 28 de noviembre de 2006. (fl. 67)
- Oficio mediante el cual la demandante da respuesta a la queja interpuesta por la Dirección de servicio al ciudadano, dirigido a la Subdirectora de Contravenciones y Atención al Ciudadano. (fls.68-69)
- Oficio mediante el cual la demandante dio respuesta a la queja interpuesta por el ciudadano Alexander Aparicio Verdugo, del 15 de julio de 2010. (fls.70-71)
- Expediente administrativo de la señora Claudia Marina Castro Rodríguez. (fl.156 CD)
- Oficio SDM-SGJ-DRJ-112581 del 31 de mayo de 2019, mediante el cual se allegó la totalidad del expediente contractual correspondiente a la demandante (fl.178, Anexo 1 físico la parte financiera y 1CD con la parte contractual).
- Copia del oficio N°. 2212100 suscrito por la Directora Distrital de Servicio al Ciudadano (E), mediante el cual, se informa que según políticas de gestión de archivo digital éstos deben permanecer 5 años, motivo por el que no se cuenta con la información del 2007, adicionalmente que en el mes de abril de 2008, se realizó una actualización en la versión del sistema de turnos Q-Matic que genero un cambio en la plataforma, por lo que sólo se cuenta con información desde esa fecha en adelante, que se anexa en 1 CD. (fls. 193-194)
- Oficio N°. SDM-SGJ-DRJ-210670 del 26 de septiembre de 2019, mediante el cual se allega la totalidad del expediente contractual del contrato N°. 2018-1230, y los manuales específicos de funciones para el cargo de Auxiliar Administrativo vigentes en la empresa desde el 15 de julio de 2007 hasta el mes de febrero de 2018, mediante 1CD. (fls. 195-196)

**Ordenes de prestación de servicios suscritos entre la demandante y el Distrito Capital – Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá:**

- 1- N°. 442. Inicio el 2 de noviembre de 2006 y terminó el 30 de marzo de 2007 (pág.19-20, archivo 2007-151\_1 CD fl. 156)
- 2- N°. 151. Inicio el 20 de junio de 2007 y terminó el 19 de marzo de 2008 (pág.34-36, 43, archivo 2017-151\_1 CD fl. 156)
- 3- Prorroga y Adición N°. 1 a la orden de prestación de servicios N°. 151 de 2007, suscrita entre la Secretaria Distrital de Movilidad y Claudia Marina Castro Rodríguez. (pág. 59-60 archivo 2007-151\_1, CD fl. 156 y fl. 51)
- 4- Orden de prestación de servicios profesionales N°. 124. Inicio el 28 de abril de 2008 y terminó el 27 de febrero de 2009 (pág. 37-41 y 49-50, archivo 124-208, CD fl. 156)
- 5- Modificación y Adición N°. 1 a la orden de prestación de servicios N°. 124 de 2008, suscrita entre la Secretaria Distrital de Movilidad y Claudia Marina Castro Rodríguez (pág. 89-91, archivo 124-2008, CD fl. 156)
- 6- N°. 118. Inicio el 10 de marzo de 2009 y terminó el 9 de enero de 2010 (pág. 50-55, 62-63, CD fl. 156)
- 7- Adicional N°. (Modificatorio) presupuestal y prórroga al contrato prestacional de servicios N°. 118 de 2009, suscrito entre la Secretaria Distrital de Movilidad y Claudia Marina Castro Rodríguez (pág. 131-133, archivo CTO 118\_2009 CD fl. 156)
- 8- N°. 428. Inicio 2 de julio de 2010 y terminó el 11 de marzo de 2011(fls. 60-65, 77-78, archivo 2010 – 458\_1, CD fl. 156, 62-65 cuaderno)
- 9- °. 509. Inicio 23 de marzo de 2011 y terminó el 22 de febrero de 2012(pág. 77-81, archivo CONTRATO 509, CD fl. 156)

- 10- Adición y prorroga N°. 1 al contrato de prestación de servicios N°. 509 de 2011, suscrito entre la Secretaria Distrital de Movilidad y Claudia Marina Castro Rodríguez. (pág. 54-55, archivo 2012-651, CD fl. 156).
- 11- N°. 651. Inicio 14 de mayo de 2012 y terminó el 13 de diciembre de 2012 (pág. 1-7, archivo 2012-651con y 1-2 archivo 2012-651, CD fl. 156)
- 12- Adición y prorroga N°.1 Contrato N°. 651. suscrito entre la Secretaria Distrital de Movilidad y Claudia Marina Castro Rodríguez (pág. 6-7 archivo 2012-651, adición CD fl. 156)
- 13- N°. 58. Inicio 23 de enero de 2013 y terminó el 22 de abril de 2013 (pág. 1-2 , archivo 2013-58 y 6-7 archivo 2013-58 CD, fl. 156)
- 14- N°. 884. Inicio 29 de abril de 2013 y terminó el 13 de enero de 2014 (pág. 1-2, archivo 2013-884, 47 archivo 2014 – 107 CD fl. 156)
- 15- N°. 107. Inicio 24 de enero de 2014 y terminó el 23 de julio de 2014 (pág. 1-2 archivo 2014-107, 43, CD fl. 156)
- 16- N°. 726. Inicio 5 de agosto de 2014 y terminó el 4 de febrero de 2015 (pág. 1-2, 44 archivo 2015-290 pre, CD fl. 156)
- 17- N°. 290. Inicio 24 de febrero de 2015 y terminó el 23 de diciembre de 2015 (pág. 1-2,4-5, archivo 2015-290 CD fl. 156)
- 17- N°. 383. Inicio 24 de mayo de 2016 y terminó el 23 de febrero de 2017 (pág. 48-49, 53-54 archivo 2016-383 CD fl. 156)
- 18- N°. 445. Inicio 8 de marzo de 2017 y terminó el 7 de marzo de 2018 (pág. 66- 67, 77-78, archivo 2017-445, CD fl. 156)
- 19- Acta de suspensión N°.1 del contrato de prestación de servicios N°. 2017-445, suscrita entre la Secretaria Distrital de Movilidad y Claudia Marina Castro Rodríguez, periodo de suspensión 23 de marzo al 23 de abril de 2017, reinicio 24 de abril de 2017 (pág. 81-82 archivo 2017- 445, CD fl. 156)
- 20- Acta de suspensión N°. 2 del contrato de prestación de servicios N°. 2017-445, suscrita entre la Secretaria Distrital de Movilidad y Claudia Marina Castro Rodríguez, fecha de suspensión N°. 2 del 22 de agosto de 2017 al 13 de septiembre de 2017, fecha de reinicio 14 de septiembre de 2017 (pág. 90-91, archivo 2017-445, CD fl. 156)
- 21- Adición N°. 1 y prórroga N°. 1 al contrato de prestación de servicios N°. 2017-445 celebrado entre la Secretaría Distrital de Movilidad y Claudia Marina Castro Rodríguez. (pág. 209-210, archivo 2017- 445, CD fl. 156)
- 22- Acta de reinicio N°. 2 del contrato de prestación de servicios profesionales N°. 2017-445. (pág. 212-213, archivo 2017-445, CD fl. 156)
- 23.-Acta de inicio del contrato de prestación de servicios profesionales N°. 1230. Inicio 13 de agosto de 2018 y terminó el 12 de febrero de 2019 (pág. 54-55, CD fl.196)
- 34.-Justificación adición y prórroga N°. 1 contrato 20181230, fecha de terminación 12 de abril de 2019 (pág. 102, CD fl.196)

### Testimoniales

- **Nancy Muñoz Chavarro**, identificada con cédula de ciudadanía N°. 51.966.010, señaló como puntos relevantes:
  - Señaló que es administradora de empresas.
  - Ingresó a trabajar como supervisora en la Secretaría Distrital de Movilidad, donde trabajó con la señora Claudia Castro, encargada del módulo de correcciones de comparendos más o menos hasta el año 2016.
  - Afirmó que conoció de manera directa la situación de la demandante, porque duró año y medio en el mismo Supercade y después, siguió siendo coordinadora no solamente de ese punto, sino de los correspondientes a la calle 13, 20 de julio, Américas y Suba.
  - Igualmente, la demandante cumplió horario de 7:00 a.m. a 2:00 p.m., y muchas veces de 7:00 a.m. a 7:00 p.m.
  - Afirmó que la demandante se encontró bajo subordinación, y recibió órdenes.

- Manifestó que el demandante utilizó herramientas suministradas por la entidad para desarrollar su actividad, como: computador, claves de sistemas, y aplicativo, digiturno.
  - Indicó que dentro de las labores de la demandante estaba la de atender usuarios.
  - Expresó que no tiene certeza si había alguna persona de planta que cumpliera las mismas labores.
  - Agregó que desempeñó la demandante debía realizarse en el Supercade.
  - Señaló que la demandante utilizaba carnet y se debía registrar la hora de llegada en los digiturnos, todos los días.
  - Dijo que para la época hubo cuatro jefes, entre los que recordó a Sandra Castañeda, Martha Rene Márquez, y Carolina Chávez.
- **Jhon Quintero**, identificado con cédula de ciudadanía N°. 80.258.333, señaló como puntos relevantes:
    - Ingresó a la Secretaría de Movilidad, como técnico desde el 13 de marzo de 2011 hasta el 2017, donde conoció a la demandante, porque trabajó en el Supercade, aunque trabajaban en direcciones diferentes.
    - Los contratos fueron de prestación de servicios.
    - Atendían público, por lo que cumplían horario e incluso se quedaban hasta las 9, 10 y 11 de la noche, hasta que cerrara el Supercade.
    - La demandante desempeñó su labor en módulo y apoyaba a los abogados cuando había falencias en temas de comparendos.
    - Las herramientas para el trabajo de la demandante fueron suministradas por la entidad, como digiturno, el sistema Sicon, entre otros.
    - Conoció la labor de la demandante durante el periodo comprendido entre el 11 de marzo de 2013 hasta el 2015.
    - La demandante laboró en las oficinas donde se desarrollaban contravenciones, correspondiente a comparendos y cobro coactivo.
    - Cada mes había rotación de turnos, un mes en la mañana 7:00 a.m. a 1:00 p.m. y el otro mes en la tarde de 1:00 p.m., hasta que se terminara de atender los usuarios.
    - A la demandante le llamaron varias veces la atención por el horario, pero que a la demandante la podían hacer quedar todo el día.
    - Se controlaba la hora de ingreso con digiturno, donde se tenían que registrar al llegar y con el Sicon.
  - **Tatiana Dueñas Castro**, identificada con cédula de ciudadanía N°. 1.023.875.742, señaló como puntos relevantes:
    - Es hija de la accionante.
    - La demandante cumple horario de 7:00 a.m. a 4:30 p.m.
    - En ocasiones a pesar de no estar vinculada con la entidad, sigue trabajando hasta que le renuevan el contrato.
    - Ingresó a la entidad en el año 2015, al área de contravenciones, la cual queda en el primer piso.
    - El jefe para ese entonces, era la señora Sandra Castañeda.
    - Concurrió al mismo lugar de trabajo con la demandante en los años 2016, 2017 y parte del 2018, porque fue cambiada de área.
  - **Patricia Fúquene Bautista**, identificada con cédula de ciudadanía N°. 52.332.170, señaló como puntos relevantes que:
    - Conoció a la demandante porque ingresaron a trabajar el mismo día a la entidad.
    - Laboró en la entidad desde septiembre de 2004 hasta el mes de abril de 2019.
    - Cumplían horario, manejaban público y tenían jefes que les daban órdenes.



- Empezaron a laborar en el área financiera en call center, pasaron a cartera, luego, a atención al ciudadano a atender módulos, hasta que empezó la otra administración con la Secretaría de Movilidad, donde siguieron atendiendo público en módulo, luego que lo cerraran pasaron a oficina de archivo, continuaron atendiendo público.
- El horario era de 7:00 a.m. a 4:30 p.m.
- La demandante para desempeñar su labor, tenía puesto de trabajo, y computador, entregados por la entidad.
- El horario se controlaba por medio del digiturno, donde quedaba marcada la hora de entrada y la ruta, con unas planillas que se firmaban.
- Se continuaba trabajando a pesar de haber terminado el contrato, hasta que saliera un contrato nuevo.
- La demandante tenía turnos de 7:00 a.m. a 2:00 p.m., todos los días y tenía que ir un sábado.
- Había personal de planta que ejecutaba las mismas funciones que la parte demandante.

## VIII. NORMAS Y JURISPRUDENCIA

El despacho debe señalar que el artículo 5 de la Ley 909 de 2004, acorde con la Constitución Política, precisa que las personas se vinculan de manera laboral con el Estado, a través de una relación legal y reglamentaria, como ocurre, con: empleos de carrera administrativa, libre nombramiento y remoción, provisionales y periodo fijo, siendo llamados empleados públicos. De otra parte, existe otro tipo de relación laboral que se realiza mediante contratos de trabajo, siendo estos trabajadores oficiales. Finalmente, se presenta el vínculo derivado de la relación contractual con la administración, que se realiza a través de contratos u órdenes de prestación de servicios.

Ante lo anterior, para determinar cuál de las relaciones con el Estado, se presenta en el caso estudiado, es preciso estudiar las siguientes figuras:

### 1. Contrato de Prestación de Servicios

En lo referente a los contratos de prestación de servicios el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, precisa:

#### *ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.*

...

**30. Contrato de Prestación de Servicios.** <Apertes subrayados **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLES**> 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.

### 2. Contrato Laboral

Los artículos 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo, señalan la definición del contrato de trabajo y sus elementos esenciales, así:

#### **ARTICULO 22. DEFINICION**

1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.

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

### **ARTICULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES**

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos **tres** elementos esenciales:

**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 mínimos del trabajador 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.**

2. Una vez **reunidos los tres elementos** de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen. Negrilla fuera de texto

De los anteriores elementos, es necesario precisar que la diferencia entre contrato de prestación de servicios y contrato laboral, es la presencia de estos tres elementos: prestación personal del servicio, continuada subordinación laboral y remuneración como contraprestación.

Atendiendo lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997, estableció diferencias, así:

...

**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.<sup>1</sup>

Por consiguiente, quien celebra un contrato de prestación de servicios, tiene la condición de contratista independiente, sin derecho a prestaciones sociales, por su parte, quien celebra un contrato de trabajo, si tiene el derecho al pago de éstas.

---

<sup>1</sup> Resaltado por el Despacho.

Es así como, el contrato de prestación de servicios desaparece cuando se demuestra subordinación o dependencia respecto del empleador, dando paso a la configuración del derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista, de conformidad con el principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, artículo 53 de la Constitución Política.

En desarrollo de lo anterior, la Corte Constitucional<sup>2</sup>, precisó que la administración no puede considerar que los contratos de prestación de servicios, son para desempeñar funciones de carácter permanente, por eso indicó:

*(...) 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.** Negrillas fuera de texto*

De otra parte, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, mediante Sentencia de 19 de febrero de 2009<sup>3</sup>, sobre este punto precisó:

...  
***La relación de trabajo se encuentra constituida por tres elementos, a saber, la subordinación, prestación personal del servicio y remuneración por el trabajo cumplido. Es pertinente destacar que el reconocimiento de la existencia de una relación laboral, no implica conferir la condición de empleado público, pues, según lo ha señalado el Consejo de Estado, dicha calidad no se confiere por el sólo hecho de trabajar para el Estado. A Juicio de la Sala, la labor desarrollada por la actora durante varios años, advierte la necesidad de sus servicios y la vulneración del artículo 53 de la Constitución que establece una “estabilidad en el empleo”, que jamás pudo ostentar en igualdad de condiciones a los empleados públicos del establecimiento demandado, configurándose la existencia del contrato realidad, pues se dieron los tres elementos que tipifican la relación laboral como son la subordinación, el salario como retribución y la actividad personal del funcionario.***  
...

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-171 del 7 de marzo de 2012.

<sup>3</sup> Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03449-01(3074-05)

Ahora bien, para acreditar la existencia de la relación laboral, es necesario probar que el contratista se desempeñó en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público.

En ese camino, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han sido claros al precisar que, para que se configure la relación laboral en el contrato de prestación de servicios, se requiere demostrar los tres elementos arriba citados: *i.)* prestación personal del servicio, *ii.)* continua subordinación y dependencia laboral y *iii.)* remuneración, una vez probada la relación laboral, se tiene derecho al pago de las prestaciones sociales por el tiempo laborado, atendiendo al principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, contenido en el artículo 53 de la Constitución Política.

### 3. Interrupción del Contrato

En lo relacionado al reconocimiento de las prestaciones sociales sin solución de continuidad, al presentarse interrupciones entre los contratos, el Consejo de Estado, en la citada Sentencia de Unificación de 9 de septiembre de 2021<sup>4</sup>, precisó:

*150. Como se indicó en el apartado anterior, aunque en la actualidad la Sección Segunda aplica el criterio pacífico sobre el término y el momento a partir del cual debe computarse la prescripción extintiva, **la existencia de vinculaciones contractuales consecutivas hace necesario el examen de sus interrupciones, con el fin de establecer si se presentó o no la solución de continuidad en la relación laboral declarada. En ese sentido, la Sala considera 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, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral.***

*151. Adicionalmente, como complemento de la anterior regla, deberán atenderse las siguientes recomendaciones:*

*152. Primera: cuando las entidades estatales a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 **celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurren todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades.***

*153. Segunda: en cualquier caso, **de establecerse la no solución de continuidad, los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual.*** En el evento contrario, el juez deberá definir si ha operado o no tal fenómeno extintivo respecto de algunos de los contratos sucesivos celebrados, situación en la cual no procederá el

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda-Subsección B - Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00062-01(1736-15).

*reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales que de aquellos hubiesen podido generarse.*

(...) Negrillas fuera de texto

Es decir, no resulta relevante que se presenten interrupciones entre los diferentes contratos, siempre y cuando estas sean inferiores a 30 días o que siendo superiores pueda inferirse que existe continuidad en la prestación.

#### 4. Características del Contrato Estatal

En la citada sentencia de unificación, el **Consejo de Estado**<sup>5</sup>, sobre los elementos que deben tenerse en cuenta para establecer si se configura contrato de prestación de servicios, señaló:

*(...) se pueden considerar como características del contrato estatal de prestación de servicios las siguientes:*

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

88. (ii) **Permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porqué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados».** 25

89. (iii) **El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales».** 26

90. **A este respecto, conviene aclarar que lo que debe existir entre contratante y contratista es una relación de coordinación de actividades, la cual implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente del objeto contractual, como puede ser el cumplimiento de un horario o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados.**27

91. **En definitiva, los contratistas estatales son simplemente colaboradores episódicos y ocasionales de la Administración, que vienen a brindarle apoyo o acompañamiento transitorio a la entidad contratante, sin que pueda predicarse de su vinculación algún ánimo o vocación de permanencia.**

(...)

101. **En este sentido, para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una**

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de Unificación. Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016)

**misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente**, que desborda el «término estrictamente indispensable» del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que **el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples contratistas, autónomos e independientes, sino como verdaderos servidores en el contexto de una relación laboral de raigambre funcionarial**. Lo anterior, sin perjuicio de otras pruebas que contribuyan a dar certeza sobre la auténtica naturaleza del vínculo laboral subyacente.

(...)

103. La reiterada jurisprudencia de esta corporación –que aquí se consolida- ha considerado, **como indicios de la subordinación**, ciertas circunstancias que permiten determinar su existencia; entre estas, se destacan las siguientes:

104. i) **El lugar de trabajo. Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades**. Sin embargo, ante el surgimiento de una nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas, esta Sala Plena estima necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador habrá de valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta.

105. ii) **El horario de labores**. Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el sector salud o vigilancia, etc.) necesariamente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. **Por ello, si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido**.

106. iii) **La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar**. Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del ius variandi,<sup>35</sup> la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante **es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual**. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.

107. iv) **Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral**. El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la **realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma**

**permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral** a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. En ese orden de ideas, incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, **la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia. Por consiguiente, el interesado deberá acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad.**

108. A este respecto, resulta preciso aclarar que el desempeño de actividades o funciones propias de una carrera profesional liberal (como en este caso la de abogado) no descarta, per se, la existencia de una relación laboral, pues, en la práctica, tales actividades son requeridas frecuentemente para satisfacer el objeto misional de la entidad. **En cambio, la existencia del contrato de prestación de servicios sí exige que las funciones del contratista sean desarrolladas con un alto grado de autonomía, sin perjuicio de la necesidad de coordinación con la entidad contratante que, en ningún caso, puede servir de justificación para ejercer comportamientos propios de la subordinación laboral**

(...)

120. Mediante el contrato de prestación de servicios, **el legislador pretendió atender situaciones especiales o contingentes relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades, por lo que estableció su celebración por un periodo temporal.** Así lo consagra el inciso segundo del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que a letra transcrita, señala lo siguiente: «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable». En ese sentido, **la temporalidad y excepcionalidad de la contratación son la esencia de este tipo de contratos. Por consiguiente, con ellos no pueden suplirse, de manera definitiva, las funciones permanentes o misionales de las entidades, pues su ejercicio solo corresponde a vinculaciones legales y reglamentarias.**

121. Pero ¿qué debe entenderse por término estrictamente indispensable? La Ley 80 no lo señala, ni tampoco da más elementos para conocer el significado de esa expresión, con lo cual pareciera haberse dejado al arbitrio de la Administración determinar cuándo un contrato de prestación de servicios se ajusta a ese requisito y, consecuentemente, si lo que se pacta es una vinculación para satisfacer una necesidad temporal (el fin de la norma) o una contratación con ánimo laboral disimulada. **El problema, entonces, radica en que esta indefinición ha permitido a distintos órganos del Estado contratar, indefinidamente, a personas naturales para cubrir funciones que claramente no son transitorias, contingentes o eventuales, sino que forman parte de su giro ordinario y necesariamente requieren ser atendidas por personal de planta.**

(...)

134. En ese orden de ideas, la Sala unifica el sentido y alcance del «término estrictamente indispensable» como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los

*razonamientos contenidos en los estudios previos, **representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento.***

*135. Para la Sala, la anterior interpretación unifica el significado y alcance del «término estrictamente indispensable» del numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, **el cual se acompasa plenamente con la interdicción de prolongar indefinidamente la ejecución de los contratos estatales de prestación de servicios.***

*(...)*

*148. En la misma providencia, más adelante se señaló lo siguiente:*

*[...] quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual. (Negrillas fuera del texto)*

*149. En suma, la tesis que actualmente impera en la Sección Segunda, en materia de prescripción de derechos derivados del contrato realidad (o relación laboral encubierta o subyacente), es que esta tiene ocurrencia, exclusivamente, cuando no se presenta la reclamación del derecho, por parte del contratista, dentro de los 3 años siguientes a la terminación del vínculo develado como laboral.*

*150. Como se indicó en el apartado anterior, aunque en la actualidad la Sección Segunda aplica el criterio pacífico sobre el término y el momento a partir del cual debe computarse la prescripción extintiva, la existencia de vinculaciones contractuales consecutivas hace necesario el examen de sus interrupciones, con el fin de establecer si se presentó o no la solución de continuidad en la relación laboral declarada. En ese sentido, la Sala considera 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, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral.*

*151. Adicionalmente, como complemento de la anterior regla, deberán atenderse las siguientes recomendaciones:*

*152. Primera: cuando las entidades estatales a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurren todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades.*

*153. Segunda: en cualquier caso, de establecerse la no solución de continuidad, los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a*



*pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual. En el evento contrario, el juez deberá definir si ha operado o no tal fenómeno extintivo respecto de algunos de los contratos sucesivos celebrados, situación en la cual no procederá el reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales que de aquellos hubiesen podido generarse.*

*(...)*

#### 3.4. Síntesis de las reglas objeto de unificación

167. La primera regla define que el «**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 u ocasional y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.**

168. 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 plenario.**

169. La tercera regla determina que frente a la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, **es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.** Negritas fuera de texto

#### 4. Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá

La Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá., fue creada mediante el Acuerdo 256 de 2006, "por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones", en su artículo 108 enuncia la naturaleza, objetivo y funciones de la entidad; al respecto, señala que "...es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación de las políticas del sistema de movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del Distrito Capital en el marco de la interconexión del Distrito Capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior".

A su turno, la citada norma, establece como funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá:

- a. Formular y orientar las políticas sobre la regulación y control del tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades, la intermodalidad y el mejoramiento de las condiciones de movilidad y el desarrollo de infraestructura vial y de transporte.*
- b. Fungir como autoridad de tránsito y transporte.*
- c. Liderar y orientar las políticas para la formulación de los planes, programas y proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial y de transporte del Distrito Capital.*
- d. Diseñar y establecer planes y programas de movilidad en el corto, mediano y largo plazo dentro del marco del Plan de Ordenamiento Territorial.*

- e. Diseñar, establecer, ejecutar, regular y controlar, como autoridad de tránsito y de transporte, las políticas sobre el tránsito y el transporte en el Distrito Capital.*
- f. Formular y orientar políticas sobre democratización del sistema de transporte masivo y público colectivo.*
- g. Orientar, establecer y planear el servicio de Transporte Público Urbano, en todas sus modalidades, en el Distrito y su área de influencia.*
- h. Participar en el diseño de la política y de los mecanismos de la construcción y explotación económica de las terminales de transporte de pasajeros, de carga y de transferencia.*
- i. Planear, coordinar y controlar la operación, entre otros mecanismos de seguridad vial, de la semaforización y señalización de los segmentos viales del Distrito Capital.*
- j. Participar en la elaboración, regulación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial; en la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de las políticas y planes de desarrollo conjuntos, y en las políticas y planes de desarrollo urbano del Distrito Capital.*
- k. Diseñar, establecer y ejecutar los planes y programas en materia de educación vial.*
- l. Controlar, de conformidad con la normativa aplicable, el transporte intermunicipal en la jurisdicción del Distrito Capital.*
- m. Administrar los Sistemas de información del sector.*

(...)

De otra parte, conforme al Decreto Distrital N°. 567 de 2006, para la época de los hechos de esta acción, en la estructura de la Dirección de Procesos Administrativos de la Secretaría Distrital de Movilidad, se encontraban las Subdirecciones de: Investigaciones de Transporte Público, Contravenciones de Tránsito y Jurisdicción Coactiva.

## 5. Tacha de Testimonios

La figura jurídica de tacha de testimonios, se encuentra regulada en el artículo 211 del Código General del Proceso, el cual establece que cuando sea propuesta por imparcialidad o falta de credibilidad de un testigo, la misma se analizara para el momento del fallo, es decir, no excluye la admisibilidad de la prueba, sino que obliga al juzgador a examinarlo con mayor rigurosidad, así:

**... Imparcialidad del testigo** Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

*La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso.*

Sobre este punto, el Consejo de Estado, en sentencia de 18 de mayo de 2017, radicado N°. 2013-0015401/2170-2015, precisó:

*El testimonio, como parte de los diversos medios de prueba previstos por el legislador, se orienta al convencimiento del juez, pues quien lo solicita, lo hace en su propio interés y asume las consecuencias tanto favorables como adversas de la declaración.*

*Antes de solicitar la prueba, la parte habrá tenido en su esfera individual la posibilidad de analizar el beneficio que le puede traer la declaración del tercero frente a sus intereses. Así mismo, habrá tenido oportunidad de verificar la capacidad del testigo, para evitar que la jurisdicción se desgaste con la citación y comparecencia de personas que de antemano se sabe que tienen una inhabilidad absoluta para declarar.*

*Respecto de los testigos sospechosos, quienes se encuentran en situaciones que afectan su credibilidad e imparcialidad y cuya declaración, si bien puede recibirse, ha de analizarse con severidad, es decir, la norma citada en precedencia no permite que de antemano y solo con la manifestación de tacha se descalifique el testigo y se impida la recepción de la declaración, sino todo lo contrario, una vez rendida la versión jurada deberá ser apreciada con mayor severidad de tal manera que al valorarla se someta a un tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de sospecha, por lo que, la regulación contenida en la disposición prenotada es la manifestación de las reglas de la sana crítica aplicada al ordenamiento procesal.*

En síntesis, pese a que se haya tachado un testigo, no es improcedente la valoración de su declaración.

**Caso Concreto**

En el caso bajo estudio, es preciso entrar a analizar cada uno de los elementos que configuran la relación laboral, así:

**1. Prestación Personal del Servicio**

La demandante prestó sus servicios en Bogotá Distrito Capital - Secretaría Distrital de Movilidad - Dirección de Procesos Administrativos, en cumplimiento de diferentes contratos, desempeñando funciones de auxiliar administrativo, desde el 20 de junio de 2007 hasta el 7 de marzo de 2018.

Lo cual, es verificado con los contratos de prestación de servicios, contenidos en el expediente administrativo de la demandante, y las certificaciones allegadas (fls. 156 CD, 51-52, 57-60 y 66-67), así:

| CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO N° | DESDE      | HASTA      | OBSERVACIÓN                     |
|----------------------------------------|------------|------------|---------------------------------|
| 151                                    | 20-06-2007 | 19-03-2008 |                                 |
| 151 Prórroga                           | 20-03-2008 | 19-04-2008 |                                 |
| 124                                    | 28-04-2008 | 27-02-2009 |                                 |
| 118                                    | 10-03-2009 | 09-01-2010 |                                 |
| 118 Prórroga                           | 10-01-2010 | 30-05-2010 | 22 días hábiles de interrupción |
| 428                                    | 02-07-2010 | 11-03-2011 |                                 |
| 509                                    | 23-03-2011 | 22-02-2012 |                                 |
| 509 Prórroga                           | 23-02-2012 | 22-04-2012 |                                 |
| 651                                    | 14-05-2012 | 13-12-2012 |                                 |
| 651 Prórroga                           | 14-12-2012 | 13-01-2013 |                                 |
| 58                                     | 23-01-2013 | 22-04-2013 |                                 |
| 884                                    | 29-04-2013 | 13-01-2014 |                                 |
| 107                                    | 24-01-2014 | 23-07-2014 |                                 |
| 726                                    | 05-08-2014 | 04-02-2015 | 13 días hábiles de interrupción |
| 290                                    | 24-02-2015 | 22-04-2016 | 20 días hábiles de interrupción |

|            |            |            |                                |
|------------|------------|------------|--------------------------------|
| 383        | 24-05-2016 | 23-02-2017 | 8 días hábiles de interrupción |
| 445        | 08-03-2017 | 07-03-2018 |                                |
| Suspensión | 23-03-2017 | 23-04-2017 | Reinicia 24-04-2017            |
| Suspensión | 22-08-2017 | 13-09-2017 | Reinicia 14-09-2017            |

Revisado lo anterior, se evidenció que la entidad contrató de manera directa a la demandante, y sus labores fueron desarrolladas permanentemente; así mismo, aunque se presentaron interrupciones, estas no son de mayor representatividad, pues el tiempo más amplio no superó 32 días corridos; lo que lleva a determinar que existía la necesidad de la prestación continua de labores de la accionante. Es así como, la demandante prestó sus servicios ante el Distrito Capital - Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, de manera ininterrumpida desde el 20 de junio de 2007 al 7 de marzo de 2018.

Ahora bien, de los contratos de prestación de servicios firmados entre la señora Claudia Marina Castro Rodríguez, y la entidad accionada, se sintetiza que su objeto, fue: prestar servicios de auxiliar administrativo, siendo sus actividades asistenciales, secretariales y técnicas, organización y digitalización de documentos, atención a usuarios, manejo y registro de correspondencia. Así mismo, se establece que si bien la señora Castro Rodríguez, se desempeñó tanto en la Dirección de Procesos Administrativos, como en sus subdirecciones, lo cierto es que, en ellas desempeño las mismas labores.

**2. Subordinación**

El despacho entró a verificar los diferentes aspectos que rodearon el desarrollo del trabajo de la demandante, con el objetivo de determinar si existió subordinación, para lo cual, estudio el siguiente material:

- Reporte de los clientes atendidos por la señora Claudia Marina Castro Rodríguez durante el periodo del 13 de abril de 2008 al 19 de diciembre de 2013. (CD. fl.194)

A los anteriores documentales, se suma la valoración de los testimonios:

Sin embargo, antes de valorarse los testimonios, debe recordarse que el apoderado de la entidad en sus alegatos de conclusión, tachó a los testigos: i.) Jhon Quintero Sandra Bibiana Puerto Bernal, ii.) Lilia Patricia Fúquene; por ser amigos de la demandante y iii.) Tatiana Dueñas Castro, al ser la hija de la demandante

De lo anterior, debe tenerse en cuenta que a pesar que se haya tachado un testigo, esta circunstancia no hace improcedente la recepción de su declaración, ni tampoco su valoración; por tanto, de acuerdo al fundamento legal y jurisprudencial planteadas sobre la tacha por sospecha del testigo, la declaración rendida por los señores Jhon Quintero y Lilia Patricia Fuquen, en la audiencia de pruebas, se considera que no resultan sospechosos, por el solo hecho de existir una relación de amistad, pues como se señaló, fueron compañeros de trabajo, y a pesar de que se encontraran en diferentes cargos y áreas, lo cierto es que era el mismo espacio físico del Supercade, por lo que pueden atestiguar las condiciones en las que desempeñaban sus labores; además, tampoco se evidenció que tuvieran interés en las resultados del proceso, puesto que a pesar que también mantengan demandas en contra de la entidad por razones similares, no se evidencia intención de tergiversar la verdad, por tanto, sus declaraciones no están viciadas de falta de objetividad o parcialidad.

De otro lado, con relación a la señora Tatiana Dueñas Castro, se advierte que al ser la hija de la demandante, si bien, su interés en principio podría afectar la objetividad de su testimonio, y ser calificado de sospechoso; sin embargo, se observó que en su declaración, hizo referencia a circunstancias que le constan, teniendo en cuenta que

también laboró en la entidad, y describió aspectos que resultan concordantes con los referenciados por otros testigos; por lo que se considera que el relató lo realizó desde su órbita cognoscitiva, sin pretender variar la verdad.

Por lo anterior, en aplicación de las reglas de la sana crítica, para este despacho es claro que los testigos rindieron sus declaraciones de forma concluyente, y declararon los hechos con conocimiento de causa, al haber laborado en la entidad. Razones que hacen concluir que la tacha por sospecha de los testigos, no está llamada a prosperar; por tanto, resulta pertinente su valoración, así:

De la señora Nancy Muñoz Chavarro (CD folio 189), se estableció:

- La demandante: i.) cumplía horario de 7:00 am a 2:00 pm, y muchas veces de 7:00 am a 7:00 pm. ii.) Recibía órdenes, ii.) Utilizaba herramientas dadas por la entidad para desarrollar su actividad como computador, clave de sistemas, el aplicativo, digiturno. iv.) dentro de las labores de la demandante estaba la de atender usuarios, v.) la función que desempeñaba la demandante debía realizarse en el Supercade. vi.) utilizaba carnet y se debía registrar la hora de llegada en los digiturno, todos los días.

Del señor Jhon Quintero (CD folio 189), se estableció:

- La demandante: i.) atendían público por lo que cumplían un horario, e incluso se quedaban hasta las 9, 10 u 11 de la noche hasta que cerrara el Supercade, ii.) la demandante desempeñaba su labor en módulo y apoyaba a los abogados cuando había falencias en temas de comparendos, iii.) para desarrollar su labor utilizaba herramientas suministradas por la entidad, como digiturno, el sistema Sicon, entre otros. iv.) hacía parte de contravenciones, correspondiente a comparendos y él a cobro coactivo. v.) trabajaba en rotación de turnos, un mes en la mañana 7:00 am a 1:00 pm y el otro mes en la tarde de 1:00 pm hasta que se terminara de atender los usuarios, vi.) le llamaron varias veces la atención a la demandante por el horario, por lo que a la demandante la podían hacer quedar todo el día, vii.) le controlaba la hora de ingreso con el digiturno, donde se tenían que registrar al llegar, y con el Sicon.

De la señora Tatiana Dueñas Castro (CD folio 189), se estableció:

- la demandante: i.) cumplía horario de 7:00 am a 4:30 pm. ii.) a pesar de no estar vinculado con la entidad, se seguía trabajando hasta que le renuevan el contrato.

De la señora Patricia Fúquene Bautista (CD folio 189), se estableció:

- La demandante: i.) cumplían horario, manejaban público y tenían jefes que les daban órdenes, ii.) empezaron a laborar en el área financiera en call center, luego, pasaron a cartera, y posteriormente, a atención al ciudadano a atender módulos, hasta que empezó la otra administración con la Secretaría de Movilidad donde siguieron atendiendo público en módulo, luego de que lo cerraran pasaron a oficina de archivo, y continuaron atendiendo público, iii.) el horario que cumplía era de 7:00 am a 4:30 pm. iv.) para desempeñar su labor tenía puesto de trabajo, computador, entre otras que le entregaba la entidad, v.) el horario se controlaba por medio del digiturno donde quedaba marcada la hora de entrada y la ruta, con unas planillas que se firmaban, vi.) continuaba trabajando después de que se terminaba el contrato, hasta que saliera el contrato nuevo, vii.) la demandante tenía turnos de 7:00 am a 2:00 pm, todos los días y tenía que ir un sábado, viii.) había personal de planta que ejecutaba las mismas funciones de la parte demandante.

Acentuando la **subordinación o dependencia**, la actora cumplía con un programa de actividades mensuales, dentro de un horario del trabajo establecido por la entidad, atendiendo órdenes de superiores. Además, de los testimonios rendidos se estableció que, el horario se supervisaba a través de digiturno, así como que, dentro de sus funciones se encontraba atender público, lo que la sujetaba a cumplir su función dentro de la entidad, con las herramientas brindadas por la misma y dentro de los horarios establecidos, que de ser incumplidos, acarrearían llamados de atención a la demandante.

Por lo anterior, se determinó que la demandante realizó prestación directa de su labor, como auxiliar administrativa, labores que no requerían conocimientos técnicos o científicos especiales, y eran actividades propias de la naturaleza de la entidad, como lo es la atención de público en temas relacionados con la movilidad en especial comparendos, lo que está relacionado directamente con la prestación de servicios, por parte de la autoridad de tránsito.

De otro lado, considera esta instancia importante tener en cuenta que, en CD a folio 157, obra oficio de 22 de noviembre de 2010, dirigido a la demandante, por parte de la Subdirectora de Contravenciones, en donde le indica que dentro de sus obligaciones contractuales, está la de cumplimiento del horario de turno, el cual no se evidenció el 17 y 18 de noviembre.

Así las cosas, claramente no se observa como haya podido realizar la labor de manera independiente y autónoma, sin la dirección de la entidad, pues recuérdese que la labor era de auxiliar administrativa, y no como profesional independiente, contrariamente actuó bajo permanente subordinación, en tanto, debía cumplir funciones de acuerdo con las órdenes impartidas por sus superiores.

Por tanto, es evidente que no se cumple con esta característica del contrato de prestación de servicios, ni hay elementos para inferir la existencia de una relación de coordinación sino de subordinación.

### **3. Remuneración**

El despacho comprobó que, efectivamente cada uno de los contratos suscritos entre la señora Castro Rodríguez y la Secretaría de Movilidad, presentan un valor como contraprestación de sus servicios. (fls. 58 -67) Igualmente, obran órdenes de pago a favor de la demandante, para los años 2007 a 2017, los cuales debía ser consignados en el Banco DAVIVIENDA. (fls. 4 a 176 en el cuaderno anexo N°. 1).

Es así como, la demandante recibía por parte de la accionada, sumas de dinero como contraprestación directa de sus laborales, las cuales fueron pagadas mensualmente, afirmación a la que se llega, al confrontar la información contenida en cada uno de los contratos, en los que se determinó sus valores.

### **4. Sanción por falta de pago de las cesantías, intereses moratorios y demás indemnizaciones solicitadas en la demanda.**

En lo referente al reconocimiento y pago de la sanción moratoria para el caso de contrato realidad, la sentencia del 4 de mayo de 2017<sup>6</sup>, precisó:

...

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B, Radicado número: 08001-23-31-000-2007-00062-01 (1736-15)

*De otra parte, en lo relacionado con el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, ha sido pacífica la postura que por parte de esta Corporación<sup>7</sup> ha definido **frente al reconocimiento de la sanción moratoria cuando se declara la existencia de una relación laboral que subyace del vínculo contractual estatal bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios**, en cuanto que, el reconocimiento y pago de las cesantías, **surge sólo con ocasión de la declaratoria de la relación laboral que se declara en la sentencia, por lo que, no podría reclamarse la sanción moratoria** como quiera que apenas con ocasión de la sentencia que declara la primacía de la realidad sobre las formalidades surge la obligación a cargo de la administración de reconocer y pagar el aludido auxilio.*

*En otras palabras, **la pretensión de reconocimiento y pago de la sanción moratoria, sólo es viable en tanto las cesantías hayan sido reconocidas, y no cuando está en litigio la declaración del derecho a percibir las, es decir, cuando está en discusión el derecho al reconocimiento y pago del aludido auxilio de cesantías no podría configurarse la sanción por mora en el pago de aquellas.***

...<sup>8</sup> Negrillas fuera de texto

Luego, no es posible aplicar sanción moratoria con la declaración de existencia del contrato realidad, por cuanto con ésta apenas se realiza el reconocimiento de la relación laboral, y mal se haría en reconocer sanción, conjuntamente con la existencia del derecho.

## Conclusión

Visto lo anterior, se determina: *i.)* se estructura la existencia de un contrato realidad, al demostrarse sus tres elementos: prestación directa, subordinación y remuneración, *ii.)* se desvirtúa la existencia de contrato de prestación de servicios, y *iii.)* se desvirtúa la presunción de legalidad del acto administrativo. A pesar de este último punto, se advierte que el hecho que se haya probado la relación laboral, no implica que se adquiriera la condición de empleado público, dado que para que ello se presente, es necesario ser designado y posesionado, cumpliendo los presupuestos del artículo 122 de la Constitución Política, y las leyes que rigen la vinculación laboral en cada entidad.

De esta manera se declarará nulidad de los actos acusados oficio N°. SDM 168398 de 18 de octubre de 2017, que negó la existencia de una relación laboral entre la accionante y accionada, y del oficio N°. SDM-SCT-217798 de 22 de diciembre de 2017, que confirmó la decisión, en su lugar, se tendrá como existente la relación laboral, pero sin que esto constituya declaración de empleado público.

A título de restablecimiento del derecho, se condenará a la accionada a reconocer, liquidar y pagar, a favor de la señora Claudia Marina Castro Rodríguez, identificada con cédula de ciudadanía N°. 39.669.815, las prestaciones sociales, tomando como base para liquidarlas, los salarios que devengaba otro funcionario en un cargo equivalente al ocupado por la demandante, si el valor de lo pactado en los contratos fue inferior, en los periodos correspondientes en los cuales se demostró la relación laboral, sin solución de continuidad, es decir, entre: desde el 20 de junio de 2007 hasta el 7 de marzo de 2018, salvo las suspensiones.

---

<sup>7</sup> Ver sentencia del 4 de marzo de 2010, radicado 85001-23-31-000-2003-00015-01(1413-08); sentencia del 23 de febrero de 2011, radicado 25000-23-25-000-2007-00041-01 (0260-09); sentencia del 19 de enero de 2015, radicado 47001-23-33-000-2012-00016-01(3160-13), sentencia de fecha 6 de octubre de 2016, radicado 41001-23-33-000-2012-00041-00(3308-13), M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>8</sup> Resaltado por el Despacho.

Así mismo, deberá hacerse el pago de los aportes para los periodos comprendidos, entre el 20 de junio de 2007 a 7 de marzo de 2018, a las entidades de Seguridad Social, por los conceptos de pensión y salud, en la proporción que legalmente corresponda, salvo las interrupciones y suspensiones de cada contrato. Así mismo, se declarará que la totalidad del tiempo laborado por la señora Castro Rodríguez, se debe computar para efectos pensionales, salvo las suspensiones, la entidad realizará las respectivas cotizaciones.

## **Prescripción**

En lo referente a la prescripción, el Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación<sup>9</sup> de fecha 16 de agosto de 2021, precisó:

*145. En lo atinente a la prescripción de derechos laborales en el orden administrativo, el Decreto 3135 de 1968 (que previó la integración de la Seguridad Social entre el sector público y el privado y reguló el régimen prestacional de los empleados públicos y los trabajadores oficiales) estableció, en su artículo 41, lo siguiente:*

*Artículo 41.- Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.*

*146. El mencionado precepto fue posteriormente reglamentado por el Decreto 1848 de 1969, que en su artículo 102, precisó y reiteró el mismo lapso:*

*Artículo 102.- Prescripción de acciones. 1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.*

*147. Ahora, si bien lo expuesto no deja de ser un conjunto limitado de normas, ha tenido la virtualidad de generar un amplio debate al interior de esta corporación, debido a las variadas interpretaciones a que puede dar lugar. De hecho, a día de hoy, pueden identificarse cuatro momentos o tesis en lo que concierne a la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al tema de la prescripción. 71 Con todo, esta Sección unificó su criterio y, en la actualidad, cualquier asunto que involucre periodos contractuales debe analizarse siguiendo los parámetros que la Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016, [Expediente 0088-15, CESUJ2, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter], estableció a efectos de declarar probada la excepción de prescripción en los contratos de prestación de servicios:*

*[...] en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un 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.*

*148. En la misma providencia, más adelante se señaló lo siguiente:*

---

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de Unificación de Jurisprudencia. Conforme al artículo 271 de la Ley 1437 De 2011, medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016)



*[...] quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, **en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.** (Negritas fuera del texto)*

*149. En suma, la tesis que actualmente impera en la Sección Segunda, en materia de prescripción de derechos derivados del contrato realidad (o relación laboral encubierta o subyacente), es que esta tiene ocurrencia, exclusivamente, **cuando no se presenta la reclamación del derecho, por parte del contratista, dentro de los 3 años siguientes a la terminación del vínculo develado como laboral.***

Así mismo, los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto Reglamentario 1848 de 1969, establecen el termino de prescripción de 3 años, que se contabiliza a partir de que el derecho se hace exigible y se interrumpe con el reclamo escrito, por lo que, para el presente caso como la solicitud del reconocimiento de la relación laboral y el pago de salarios y prestaciones sociales, se presentó el **21 de septiembre de 2017**, se debe declarar prescripción sobre las prestaciones sociales y emolumentos a hubiere lugar, generados con anterioridad al **21 de septiembre de 2014**, salvo con relación a los que tengan efectos pensionales.

De otra parte, las sumas que deberá cancelar la entidad accionada, tendrán que ser ajustadas en los términos del artículo 187 del CPACA., teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de prestaciones sociales, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

### **Costas y Agencias en Derecho**

Toda vez que en el presente caso la condena es parcial, puesto que accede a unas de las pretensiones y niegan otras, el despacho se abstendrá de condenar en costas y agencias en derecho, de conformidad con lo reglado en el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, y numeral 5 del artículo 365 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** - Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLARAR** probada la excepción de **prescripción** de los derechos laborales, causados con anterioridad al veintiuno (21) de septiembre de dos mil catorce (2014), salvo en relación a los efectos pensionales.

**SEGUNDO.- DECLARAR NULIDAD** de los actos administrativos acusados, oficio N°. SDM 168398 de 18 de octubre de 2017, que negó la existencia de una relación laboral

entre accionante y accionada, y del oficio N°. SDM-SCT-217798 de 22 de diciembre de 2017, que confirmó la decisión.

**TERCERO.- DECLARAR EXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL** de derecho público, entre la señora Claudia Marina Castro Rodríguez y la accionada, desde el veinte (20) de junio de dos mil siete (2007) hasta el siete (7) de marzo de dos mil dieciocho (2018); sin que esto constituya declaración de empleado público.

**CUARTO.- CONDENAR** a la **DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ**, a reconocer, liquidar y pagar, a favor de la señora: Claudia Marina Castro Rodríguez, identificada con cédula de ciudadanía N°. 39.669.815, a título de restablecimiento del derecho, las prestaciones sociales, tomando como base para liquidarlas, los salarios que devengaba otro funcionario en cargo equivalente al desempeñado por la demandante para la época de los hechos, si el valor de lo pactado en los contratos resulta inferior, correspondientes a los periodos en los cuales se demostró la relación laboral y no se encuentran prescritos, es decir, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil catorce (2014) al siete (7) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

Igualmente, deberá hacerse el pago de los aportes para los periodos: del veinte (20) de junio de dos mil siete (2007) al siete (7) de marzo de dos mil dieciocho (2018), a las entidades de Seguridad Social, por los conceptos de pensión y salud, en la proporción que legalmente corresponda, de acuerdo con lo indicado en la parte motiva de esta providencia, salvo las interrupciones y suspensiones de cada contrato. Así mismo, se declara que la totalidad del tiempo laborado por la actora, debe computarse para efectos pensionales, de esta manera la entidad realizará las respectivas cotizaciones.

**QUINTO.-** Las sumas que deberá cancelar la entidad accionada, tendrán que ser ajustadas en los términos del artículo 187 del CPACA., teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de prestaciones sociales, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

**SEXTO.- NEGAR** las demás súplicas de la demanda, por las razones expuestas.

**SÉPTIMO.- NO CONDENAR** en costas ni agencias en derecho, por los motivos expuestos en esta providencia.

**OCTAVO.-** La entidad deberá cumplir la sentencia en los términos señalados en los artículos 189, 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

**NOVENO.-** Ejecutoriada la presente providencia, por la secretaría del juzgado **DEVOLVER** a la parte interesada, el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, **HACER** la liquidación de costas y **ARCHIVAR** el expediente, con las anotaciones pertinentes de cada actuación en el Sistema Justicia XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**Luis Eduardo Guerrero Torres**

**Juez**

**Juzgado Administrativo**

**055**

**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: **032406646742b4905e04ac68247fc81d54ee0b9ea1c6a7386a9e27599cbeaf80**

Documento generado en 15/12/2021 02:10:44 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>