



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**  
**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.**  
**SECCIÓN SEGUNDA**

**Sentencia No. 41**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**Radicado:** 11001-33-35-009-2021-00007-00  
**Naturaleza:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Demandante:** JULIÁN ALBERTO CÁRDENAS MORENO  
**Demandado:** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU)

---

*Tema: Contrato realidad*

**1. ASUNTO POR DECIDIR**

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de y conforme la siguiente motivación.

**2. ANTECEDENTES**

**2.1. Pretensiones:** Julián Alberto Cárdenas Moreno, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral contra el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), solicitó la nulidad del acto administrativo No. 20205160200791 de fecha 27 febrero 2020, por medio del cual la entidad demandada negó la existencia de la relación laboral entre las partes y el reconocimiento y pago de las acreencias laborales e indemnizaciones que de allí se derivan, desde el 10 de julio de 2015 hasta el 08 de octubre de 2019.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho solicitó que:

- i)** se reconozca la existencia de la relación laboral, desde el 10 de julio de 2015 hasta el 08 de octubre de 2019;
- ii)** se ordene reconocer y pagar todos los factores que constituyen salario, prestaciones sociales, indemnizaciones por el perjuicio causado, así como las demás prestaciones sociales que el Despacho considere;
- iii)** se declare que la relación laboral de orden legal y reglamentaria entre la parte actora y el IDU, no sufrió solución de continuidad;
- iv)** se declare que, en razón a la configuración de la relación laboral entre las partes antes señaladas, el señor Julián Alberto Cárdenas Moreno, debió percibir todas y cada una de las acreencias y beneficios que otras personas que se encontraban vinculadas a la planta



del IDU;

v) se declare que la forma de pago de la asignación salarial era de manera mensual y que su último salario percibido fue de \$2.630.000;

vi) se declare que durante toda la relación laboral el actor realizó los pagos al sistema general de seguridad integral de su pecunio, y que el IDU tenía la obligación legal de pagar la seguridad social integral del actor en el tiempo de la ejecución de la relación laboral de orden legal y reglamentaria;

vii) se ordene al IDU que pague al actor la indemnización de que trata la Ley 909 de 2004;

viii) se reintegren los valores adeudados debidamente indexados, se reintegren los valores deducidos por concepto de retención en la fuente;

ix) se ordene al IDU el pago a favor del actor del valor que corresponda por concepto de sanción por el no pago de las cesantías contempladas en el art. 2 de la Ley 244 de 1995;

x) se condene al IDU, a que efectúe pago al actor de la indemnización por haber terminado de manera arbitraria la relación laboral de orden legal y reglamentaria, de conformidad con la Ley 909 de 2004 y la sentencia de unificación 556 de 2014 de la Corte Constitucional;

xi) se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 188, 192 y 195 del CPACA, disponiendo pago de intereses moratorios y condena en costas.

**2.2. Hechos relevantes.** La parte demandante invoca como hechos los siguientes:

**2.2.1.** El actor manifestó que, trabajó para el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, por medio de contratos de prestación de servicios, manera ininterrumpida desde el 10 julio de 2015 hasta el 08 de octubre de 2019, a través de la figura de contrato de prestación de servicios, así:

CONTRATO
Contrato de prestación de servicios No. IDU – 1584-2015
Contrato de prestación de servicios No. IDU – 77-2016
Contrato de prestación de servicios No. IDU – 44-2017
Contrato de prestación de servicios No. IDU – 704-2018
Contrato de prestación de servicios No. IDU – 739-2019

**2.2.2.** El señor Julián Alberto Cárdenas Moreno, afirma que durante la ejecución de la actividad que desempeñó, cumplió con un horario de trabajo definido por las necesidades funcionales y operativas del IDU, de lunes a viernes en horario de 7:00 am a 4:30 pm, y de 10:00 am a 7:00 pm, un sábado al mes de acuerdo al cronograma enviado por el coordinador de mesa.

**2.2.3.** Las funciones desarrolladas por el actor son de soporte para el funcionamiento de todos los procesos de la entidad por lo cual no es un empleo temporal, sino de carácter permanente.



**2.2.4.** Afirmó que, siempre se encontró supeditado a las instrucciones impartidas por Yadira Muñoz y Julia Manosalba como Coordinadores de Mesa de Ayuda, Julio Medina como Coordinador del Grupo Valoricemos y Gustavo Vélez y Jhoana Pineda como jefes de Sistemas, de quienes también recibió llamados de atención con relación a su trabajo, así como también felicitaciones verbales por el cumplimiento de sus actividades.

**2.2.5.** Asistió con carácter obligatorio a las reuniones programadas por quienes fungían como sus jefes directos, en el IDU.

**2.2.6.** Manifiesta que la actividad que desempeñaba tenía la vocación de permanente, y que debía solicitar a su jefe directo, permiso para poder ausentarse, sin poder delegar tales actividades, modificarlas o revocarlas.

**2.2.7.** indicó que, durante la ejecución de las actividades de los contratos antes mencionados, la entidad suministró las herramientas y materiales para desarrollar su actividad de Instructor para el IDU.

**2.2.9.** El 18 de febrero de 2020, radicó ante el IDU, reclamación administrativa, solicitando el reconocimiento de la relación laboral, siendo negada dicha solicitud, a través del acto administrativo No. 20205160200791 del 27 de febrero de 2020, frente a dicho acto no se otorgó ni se interpuso recurso alguno, quedando así agotada la reclamación administrativa.

### **2.3 Normas violadas y concepto de violación.**

Como normas violadas se citan en la demanda los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 14, 25, 29, 48, 53, 58, 83, 90, 95, 1221, 122, 123, 125, 126, 127, 209, 277 y 351-1 de la Constitución Política; Ley 6 de 1945, Decreto 2127 de 1945, Decreto 3135 de 1968, Decreto 1042 de 1978, Decreto 1045 de 1978, Decreto 2400 de 1979, Decreto 3074 de 1968, Decreto 1848 de 1968, Ley 4 de 1992, Ley 332 de 1996, Ley 1437 de 2011, Ley 1564 de 2012, Ley 100 de 1993 artículos 15, 17, 18, 20, 22, 23, 128, 157, 161, 195 y 204, Ley 244 de 1995, Ley 443 de 1998, Ley 909 de 2004, Ley 4 de 1990, Decreto 1919 de 2002, Ley 1438 de 2008, Decreto 1374 de 2010.

Cita para el caso múltiples sentencias del Consejo de Estado, en relación entre otras con la postura que tiene el máximo tribunal de contencioso, respecto de la prohibición que tienen las entidades públicas de desconocer las garantías de los derechos laborales a través de contratos de prestación de servicios.

La actora consideró que el acto administrativo acusado incurrió en violación de normas superiores, al omitir el reconocimiento de la vinculación legal y reglamentaria del demandante.

Resaltó que el ente demandado deja de lado que se configuraron los elementos esenciales y universales de una verdadera relación laboral, esto es, que la actividad fue realizada de manera personal por el trabajador, continua subordinación o dependencia del trabajador



respecto del empleador y salario como retribución.

Que se omitió la aplicación del principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política independientemente de la denominación que se le haya dado como Ordenes de Prestación de Servicios o Contratos de Prestación de Servicios, por cuanto se le exigió una prestación personal del servicio, la cual fue de manera continua, se le dio una paga mensual y ejerció su labor de manera subordinada.

#### 2.4. Actuación procesal.

La demanda se presentó el 24 de septiembre de 2020 y por medio de auto de 08 de febrero de 2022, el Despacho la admitió, siendo notificada el 21 de febrero del 2022, mediante correo electrónico a las partes demandadas, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Posteriormente, el extremo pasivo contestó la demanda de la referencia a través de memorial radicado el 29 de marzo de 2022.

Con auto del 06 de septiembre de 2022, se resolvió fijar fecha de audiencia inicial.

El 27 de octubre de 2022 se adelantó la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA y en ella se dispuso el decreto y práctica de pruebas documentales y testimoniales, las cuales se agotaron durante la audiencia de pruebas que tuvo lugar el 10 de febrero de 2023; allí mismo se corrió traslado a las partes para presentar sus alegatos de conclusión.

#### 2.5. Contestación de la demanda.

El Instituto de Desarrollo Urbano, por conducto de apoderado judicial, contestó en término la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Manifestó que, no era cierto que los contratos del demandante fueran ejecutados de manera continua (hecho No. 1), tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

Número del contrato de prestación de servicios	Fecha inicio	Fecha de terminación	Total tiempo prestación del servicio
1584-2015	15-07-2015	09-03-2016	8 meses
<b>Lapso sin prestar servicio a la entidad 20 días</b>			
77-2016	29-03-2016	28-12-2016	9 meses
<b>Lapso sin prestar servicio a la entidad 13 días</b>			
44-2017	10-01-2017	31-12-2017	11 meses 21 días
<b>Lapso sin prestar servicio a la entidad 18 días</b>			
704-2018	19-01-2018	31-12-2018	11 meses 12 días
<b>Lapso sin prestar servicio a la entidad 29 días</b>			
739-2019	30-01-2019	31-12-2019	11 meses.
<b>Es de aclarar que el demandante trabajo hasta el 07-10-2019 ya él mismo solicitó a la entidad la terminación anticipada de su contrato, tal y como consta en el acta de terminación y liquidación anticipada del contrato IDU-739-2019 los cuales se adjuntan.</b>			

De otro lado manifiesta que los hechos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13 no son ciertos.

Formuló las siguientes excepciones de mérito:

1. **Inexistencia de violación al Derecho Constitucional a la Igualdad:** Afirmó que, el Instituto lo único que hizo fue celebrar un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión con el hoy demandante, para que prestará sus servicios personales y profesionales; En ningún caso su vinculación genera relación laboral ni prestaciones sociales ya que se celebró por el término estrictamente indispensable. A diferencia de las relaciones laborales, el contratista tubo objetos contractuales diferentes que estuvieron plenamente definidos, sus actuaciones fueron autónomas e independientes desde el punto de vista técnico y científico y la vigencia de los mismos fueron temporales.
2. **Inexistencia de la figura Jurisprudencial de “contrato realidad”:** Manifiesta que no se puede pretender la declaratoria de la existencia de un contrato realidad, como lo ha denominado la Jurisprudencia Colombiana, pues, la relación de trabajo no acredita nunca la calidad de empleado público.
3. **Inexistencia e inaplicación del Principio Constitucional de “Primacía de la realidad sobre las formas”:** indica que en el presente caso no se prueba que la prestación de los servicios personales se dé bajo una continua subordinación y dependencia, el demandante lo único que presentó con él, fue la realización mensual de un informe de actividades para mirar el cumplimiento del objeto contractual, conforme a los objetos contractuales, es evidente, que la necesidad de la contratación que se adelantó, en la Subdirección Técnica de Recursos Tecnológicos, está estrictamente relaciona con las contribuciones de los acuerdos distritales en lo concerniente a la planeación y puesta en práctica de metodologías para el desarrollo de los sistemas de información requeridos para la gestión de cobro y recaudo de valorización que realiza el IDU.
4. **Cumplimiento de las normas legales de Contratación Pública:** En materia de contratación el Instituto de Desarrollo Urbano debe realizar cada año un Plan de Contratación que sostenga, no sólo presupuestalmente sino en razón a las necesidades de personal requerido para cada proyecto. De manera que el hecho de que se sostengan ciertos números de cupos de personas por cada dependencia de la Entidad tiene su razón jurídica y presupuestal.
5. **Falta de elementos que desvirtúen la presunción de legalidad del acto administrativo atacado:** arguye que está en cabeza del contratista el deber de probar los elementos esenciales y configurativos de la relación laboral cuando se exija judicialmente la aplicación de la primacía de la realidad sobre las formalidades, y no se ha cumplido tal carga, por lo que las pretensiones de la demanda deben desestimarse.
6. **Ausencia de subordinación continuada e ininterrumpida:** manifiesta que, para que se reconozca la existencia de relación laboral con base en el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, debe la parte actora acreditar incontrovertiblemente la existencia del elemento de subordinación a lo largo de todo el vínculo, lo cual no se acredita en el presente caso.



En cuanto al lugar de actividades y tiempos de cumplimiento del objeto contractual, el demandante igualmente sustenta su pretensión en que desempeñó sus labores en los sitios y horarios señalados por el IDU. En cuanto al sitio de trabajo, efectivamente la entidad cuenta con un espacio para que las actividades a prestar puedan ser cumplidas en las mejores condiciones, sin que ello conlleve a la desnaturalización del contrato estatal.

los tiempos en los que debía darse cumplimiento al objeto contractual, el señor Julián Alberto Cárdenas Moreno, en desarrollo de las obligaciones derivadas de los contratos de prestación de servicios que suscribió con el IDU, debía realizar sus actividades dentro de los términos fijados por la entidad, como el soporte de hardware y software, a los usuarios de la entidad, atender de forma controlada en un punto único de contacto la recepción y soporte de solicitudes de tecnología expuestas por los usuarios, dadas las condiciones propias del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, que atiende todos los días hábiles a ciudadanos y contribuyentes en un horario determinado, no era probable que el señor Julián Alberto Cárdenas Moreno, cumpliera con sus compromisos contractuales en otros tiempos, ni en lugar distinto de las sedes del mismo, por cuanto las obligaciones contractuales están relacionadas con funciones administrativas de la Entidad.

El tiempo que el contratista debe invertir en el desarrollo del objeto contractual, bien puede coincidir con horario de atención al público de la entidad, situación que no configura por sí sola la existencia de una relación laboral, pues obedece a razones prácticas para el cumplimiento de sus actividades. Igualmente debe tenerse presente que los insumos y herramientas que requiere el contratista para desarrollar las responsabilidades contempladas en el objeto contractual, también se encuentran dispuestas en las sedes del Instituto.

Indica el demandante existe dependencia respecto de la entidad en el hecho de la utilización en sus actividades de los sistemas informáticos. En lo que corresponde a esta circunstancia, encontramos que el uso de tales herramientas, satisface la necesidad de una comunicación efectiva entre el IDU y el contratista, garantiza la disponibilidad e integridad de la información, permite la trazabilidad de los procesos visibilizando la evolución en cada una de sus etapas, facilita la asignación de los asuntos que estarán a cargo del contratista y resulta determinante en la debida coordinación que debe existir entre la entidad contratante y el contratista; circunstancias estas que en ningún momento afectan la autonomía del contratista, ni generan subordinación, y por el contrario proporcionan beneficio mutuo a los extremos de la relación contractual.

No se dio la subordinación continuada que se requiere para la configuración de relación laboral, por cuanto entre uno y otro contrato existieron amplios lapsos sin ningún tipo de vinculación, así como por la diferencia entre los distintos objetos contractuales pactados, las diversas condiciones de cumplimiento de sus obligaciones como contratista y las distintas dependencias que supervisaron los contratos.

Finalmente, en lo que tiene que ver a la supervisión de los contratos de prestación de servicios fue ejercida por: Yadira Marcela Muñoz, quien para la época era la contratista que lideraba y organizaba en ese momento los temas de la Mesa de Ayuda del Instituto, posteriormente, el señor Juan Ricardo Manosalva Campos, en su calidad de cesionario asumió las obligaciones contractuales y ejecutó las mismas actividades que la cedente Yadira Marcela Muñoz y por último la señora Leidy Yohana Pineda Afanador quien en ese entonces fungía como Subdirectora Técnica de Recursos Tecnológicos, y ejercía la supervisión del contrato de prestación de servicios del hoy demandante.

Estos funcionarios en cumplimiento de lo dispuesto al artículo 83 de la ley 1474 de 2011 ejercieron – cada uno en su momento-: “el seguimiento técnico”, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, actividad que podía ser ejercida por la misma entidad estatal, por no requerir conocimientos especializados. Concomitante con lo dispuesto en el artículo 84 ibidem, sobre la responsabilidad de los supervisores, señala: “Interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante y persona por él designada, puede adelantar un seguimiento efectivo a la correcta ejecución del contrato; así como de presentar en la debida oportunidad los productos resultado de las obligaciones derivadas de los mismos, sin que con ello se configure de manera alguna una relación de subordinación, que de conformidad con la legislación laboral colombiana se traduce en “la facultad o poder del empleador de dar instrucciones u órdenes al trabajador”.

7. **Excepciones officiosas:** Solicitó que, se declaren todas aquellas que resulten probadas dentro del proceso.

## **2.6. Alegatos de conclusión.**

Con auto del 10 de febrero de 2023 esta Sede Judicial dispuso correr traslado para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión por escrito por el término común de 10 días.

### **2.6.1 Alegatos de la parte demandante.**

No presentó alegatos de conclusión.

### **2.6.2 Alegatos de la parte demandada.**

La entidad demandada presentó alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Problema jurídico**

De conformidad con la fijación del litigio planteada en audiencia inicial del 27 de octubre de 2022<sup>1</sup>, el problema jurídico se contrae a resolver si hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo 20205160200791 del 27 de febrero de 2020, mediante el cual la entidad demandada negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales y de seguridad social en pensión e indemnizaciones como consecuencia de la existencia de una presunta relación laboral entre el señor Julián Alberto Cárdenas Moreno y el IDU, por el período comprendido entre el 10 de julio de 2015 y el 08 de octubre de 2019.

En caso afirmativo, se determinará si hay lugar al reconocimiento y pago de todos los factores salariales y prestaciones sociales que se dejaron de cancelar durante todo el vínculo laboral; asimismo, si hay lugar a reconocer y pagar las indemnizaciones por el perjuicio causado, así como las diferencias salariales entre lo pagado al accionante con lo devengado por un empleado de planta que desempeñara las mismas funciones dentro de la entidad y las demás acreencias laborales que se indican en el líbello inicial.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: **(i)** La diferencia entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral, **(ii)** Generalidades del Contrato realidad, **(iii)** De la relación de coordinación en los contratos de prestación de servicios, **(iv)** La prescripción extintiva de los derechos derivados de la vinculación laboral como realidad y **(v)** Caso concreto.

### **3.2. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral.**

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, señala que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades del Estado, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.

Entre los contratos estatales que establece la norma, se encuentra el de Prestación de Servicio y lo define como aquellos que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, expresando que sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, precisando que en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

Por su parte el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 22 define el contrato de trabajo como *“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.”*

Para que el contrato de trabajo se configure, o se presuma, deben confluir unos elementos que de presentarse simultáneamente dan lugar a la relación laboral, esto es (i) actividad personal del trabajador, (ii) continuada subordinación (iii) y retribución.

---

<sup>1</sup> Ver archivo PDF 44 expediente electrónico.



La Constitución Política de 1991, en el Capítulo II artículo 125, relativo a la función pública, contempla que:

“(…) no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente” (art. 122 CP.), y seguidamente señala que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley…”

Por consiguiente, la vinculación a la administración para el ejercicio de la función pública puede ser de diferentes clases de acuerdo con el ordenamiento jurídico y según las especificidades propias de las circunstancias, las cuales desde el punto de vista ordinario son: legal y reglamentaria (empleado público) y laboral contractual (trabajador oficial). Sólo en casos excepcionales se vinculará a contratistas para la prestación de sus servicios (relación contractual estatal).

En ese orden, los dos primeros; es decir, el vínculo legal y reglamentario y laboral contractual, obedecen a una relación de índole laboral, por lo tanto, tienen elementos esenciales que los hacen diferentes al estatal de prestación de servicios, por cuanto en ellos se presenta (i) la subordinación al empleador, (ii) la prestación personal del servicio y (iii) el pago de una remuneración.

Contrario sensu, en el contrato de prestación de servicios, la actividad es independiente, puede ser desarrollada por una persona natural o jurídica, caracterizándose, porque carece del elemento de subordinación laboral o dependencia. Sin embargo, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestre la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, por manera que el contrato de prestación de servicios, como lo ha sostenido la Corte Constitucional<sup>2</sup> y el H. Consejo de Estado<sup>3</sup> no puede constituirse en un instrumento para desconocer los derechos laborales.

En efecto, el contrato de prestación de servicios se funda en el desarrollo de una actividad independiente que puede provenir de una persona jurídica con respecto de la cual no existe el elemento de la subordinación laboral que se refleja en la potestad de ser autónomo en la ejecución de la labor contratada; es decir, quien celebra un contrato de prestación de servicios tiene la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales y quien suscribe un contrato de trabajo tiene el derecho al pago de éstas.

Por consiguiente, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre un particular y una entidad pública, y se acredita la existencia de los tres elementos propios de todo contrato de trabajo -subordinación, prestación personal del servicio y remuneración-, producto de esto, surge el derecho a que sea reconocida una relación laboral que, en

---

<sup>2</sup> Sentencia C-154/1997, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, secc. 2ª, sub-secc. “B”, sentencia del 25 de marzo de 2010. CP Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Exp. 1131-09.

consecuencia, confiere al contratista las prerrogativas de orden prestacional, en atención al principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

Los contratos de prestación de servicios se permiten en los casos en los cuales la función de la administración no puede ser realizada por personas pertenecientes a la planta de la entidad oficial contratante, o por la necesidad de conocimientos especializados, pudiendo ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación continuada, caso en el cual surge el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas.

### **3.3. Generalidades del contrato realidad**

La viabilidad de las pretensiones dirigidas a la declaración de un contrato realidad, como regla general, depende exclusivamente de la actividad probatoria de la parte demandante, según el aforismo <<*onus probandi incumbit actori*>>, dirigida a desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida y a acreditar la presencia real de los elementos del contrato de trabajo, especialmente el de subordinación, que es el que de manera primordial desentraña la existencia de una relación laboral.

Así, se deben revisar en cada caso, las condiciones bajo las cuales se prestaron los servicios, en aras de esclarecer bajo el análisis probatorio pertinente, la verdadera naturaleza de la relación existente entre las partes, para no adoptar conceptos que de manera formal y restrictiva homogenicen las causas propuestas ante esta Jurisdicción, en detrimento del análisis sustancial particular que amerita cada asunto.

Ahora bien, frente al principio de **primacía de la realidad sobre las formalidades**, la Recomendación Internacional del Trabajo No. 198 sobre la relación de trabajo, adoptada por la OIT en 2006, señaló que la existencia de una relación de trabajo debe determinarse de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, indistintamente de la manera en que se caracterice la relación y puntualmente precisó:

*<<13. Los Miembros deberían considerar la posibilidad de definir en su legislación, o por otros medios, indicios específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo. Entre esos indicios podrían figurar los siguientes:*

*(a) el hecho de que el trabajo: se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador, que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo, y*

*(b) el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte*

que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador>> (Subrayado fuera de texto).

Son de resaltar los literales a y b del numeral 13 de la recomendación referida, en donde se señala que los indicios para tener en cuenta para declarar la existencia de una relación laboral pueden estar determinados por:

1. Que la labor se realice según las instrucciones y bajo el control de otra persona.
2. Que la prestación del servicio **implica la integración del trabajador en la organización de la empresa.**
3. Que debe ser ejecutado **personalmente** por el trabajador.
4. Que debe desempeñarse dentro de **un horario determinado.**
5. Que se **realice en el lugar indicado por quien solicita el trabajo,** con cierta duración y continuidad.
6. Que requiere la disponibilidad del trabajador, suministrando herramientas, materiales y maquinaria por parte de la persona que requiere el trabajo.
7. El pago de una **remuneración periódica** al trabajador, que vendría a constituir su única y principal fuente de ingresos

En la legislación colombiana, el Artículo 93 de la Constitución Política reconoce la importancia de tratados y convenios internacionales y los incluye como parte del llamado bloque de constitucionalidad y pese a que las recomendaciones de la OIT no tienen el mismo efecto vinculante que podría tener un convenio ratificado por el Estado colombiano, sí deben ser observadas y tenidas en cuenta para la interpretación y protección de derechos fundamentales.

Por su parte, el Artículo 53 de la Constitución Política de 1991, establece la protección del trabajo y de los trabajadores y precisa principios mínimos fundamentales como: igualdad de oportunidades, remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, situación más favorable al trabajador, primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía de la seguridad social, entre otros; principios que no solo deben ser observados por el legislador al momento de expedir el estatuto del trabajo, sino que además deben ser acatados por la administración en condición de empleador.

### **3.4. De la subordinación laboral como elemento esencial en la relación laboral y la coordinación o supervisión en las relaciones contractual estatales.**

En reciente sentencia de unificación<sup>4</sup> el Consejo de Estado explicó que la *subordinación* es el elemento determinante que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios; sin embargo, es un concepto abstracto que se manifiesta de forma diferente según la actividad y el modo en que se presta el servicio. Son **indicios de**

---

<sup>4</sup> Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, proferida el 9 de septiembre de 2021, dentro del proceso 05001233300020130114301, identificado bajo el radicado SUJ-025-CE-S2-2021.

### **subordinación:**

- **El lugar de trabajo:** espacio físico facilitado por la entidad.
- **El horario de labores:** la imposición de una jornada de trabajo puede ser indicio de la existencia de subordinación, pero debe ser valorada en función del objeto contractual convenido.
- **La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar:** cumplimiento de órdenes en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo; imposición de reglamentos internos; la prueba que la entidad ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en las que se ejecutó el objeto contractual, es decir, cualquier actividad que se aleje del ejercicio normal de coordinación con el contratista ha de ser valorado como indicio de subordinación.
- **Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tiene asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral:** se debe acreditar, además de la prestación personal del servicio a cambio de una remuneración, la existencia de la subordinación o dependencia, el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia y que la labor desarrollada se enmarca en el **objeto misional de la entidad.**

Entonces, para el Despacho, a contrario *sensu*, se constituye una relación contractual, que se rige por la Ley 80 de 1993 cuando: se pacta la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública; **el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada**; le pagan honorarios por los servicios prestados; y, **la labor convenida no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados.**

Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar, que se debe restringir a aquellos casos en los que la entidad pública requiere adelantar **labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional**; porque, si contrata por prestación de servicios, personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que de manera permanente se asignan a los demás servidores públicos, se desdibuja dicha relación contractual.

Cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, inexorablemente se impone el reconocimiento de las prestaciones sociales generadas, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra, que esa relación laboral que se ocultó bajo el manto solapado de un contrato estatal; ello, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 53 de la Carta Fundamental. Con lo que se superó esa prolongada tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados<sup>5</sup>.

### **3.5. Prescripción de los derechos laborales derivados del contrato realidad**

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencias de 17 de abril de 2008. Exp. 2776-05, C. P. Jaime Moreno García; de 17 de abril de 2008, Exp. 1694-07, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

### **e ingreso base de liquidación de las prestaciones a reconocer.**

En cuanto a la prescripción de los derechos prestacionales derivados del contrato realidad, otrora la sección segunda del Consejo de Estado concluyó sobre su no operancia, en tanto se consideró que su exigibilidad era literalmente imposible con anterioridad a la sentencia que declara la existencia de la relación laboral, dado su carácter constitutivo; vale decir, que es a partir del fallo que nace a la vida jurídica el derecho laboral reclamado y, por tanto, no podía operar en estos casos el fenómeno procesal extintivo<sup>6</sup>.

Sin embargo, posteriormente se determinó que, aunque es cierto que desde la sentencia se hacen exigibles las prestaciones derivadas del contrato realidad, también lo es que el particular debe reclamar el reconocimiento de su relación laboral dentro de un término prudencial, que no exceda la prescripción de los derechos que pretende; lo que significa que debe solicitar la declaratoria de la existencia de esa relación en un término no mayor a 3 años<sup>7</sup>.

Y seguidamente el Consejo de Estado determinó que el plazo razonable en el que se debe petitionar el pago de las prestaciones derivadas del vínculo laboral es dentro de los 5 años siguientes a la fecha de terminación del último contrato, momento que *mutatis mutandi* puede asimilarse al acto de retiro, acorde con lo estipulado por el artículo 91 del C.P.A.C.A., en armonía con los principios de preclusión, seguridad jurídica, razonabilidad, ponderación y diligencia que deben acompañar las actuaciones de los administrados<sup>8</sup>.

En este contexto, la Sección Segunda del Consejo de Estado consideró necesario unificar su jurisprudencia al respecto, labor que efectuó a través de la sentencia proferida el 25 de agosto de 2016<sup>9</sup> específicamente en lo que atañe a los siguientes aspectos: (i) la prescripción de los derechos laborales reclamados y (ii) el ingreso base que ha de tenerse en cuenta para la liquidación de las prestaciones a que haya lugar<sup>10</sup>.

Así, dicha Corporación fijó en síntesis las siguientes reglas jurisprudenciales:

“i) 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.

ii) Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.

6 Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 6 de marzo de 2008. Expediente No. 2152-06. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

7 Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 9 de abril de 2014. Expediente No. 131-13. Consejero Ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

8 Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 8 de mayo de 2014. Expediente No. 2725-12. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

9 Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

10 Asunto que no había sido delimitado en un fallo de unificación.

iii) Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.

iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del C.P.A.C.A.).

v) Tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables.

vi) El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido el derecho pensional de la persona (exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones), que por su naturaleza es imprescriptible, aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral).

vii) El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.

De igual modo, se unifica la jurisprudencia en lo que atañe a que (i) el consecuente reconocimiento de las prestaciones por la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden a título de restablecimiento del derecho, y (ii) el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el maestro-contratista corresponderá a los honorarios pactados”.

De otra parte, el citado fallo de unificación señaló que *“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”*. No obstante, en dicha providencia se olvidó establecer el término que se debe tener en cuenta para determinar la pérdida de la solución de continuidad.

Al respecto, en su aclaración de voto el consejero de Estado William Hernández Gómez consideró que para los efectos del requisito de continuidad es dable precisar que tal lapso encuentra referencia en el artículo 10 del Decreto 1045 de 1978, el cual señala 15 días.

Previsión que vale recordar, ya había sido tenida en cuenta por esa Corporación en sentencia del 23 de junio de 2016, siendo ponente el magistrado Luis Rafael Vergara Quintero<sup>11</sup>.

Posteriormente, sobre el tema se dijo lo siguiente<sup>12</sup>:

“Así las cosas, la línea jurisprudencial en materia de la aplicación de la primacía de la realidad sobre las formas, en los que se debate la existencia de una relación laboral regida en principio bajo la modalidad de contratos de prestación de servicio, no se ha encargado de definir o precisar el término que se debe tener en cuenta para determinar la pérdida de la solución de continuidad, en aquellos contratos de prestación de servicios que se pactan en forma continua y por un tiempo determinado, pero que presentan interrupción en la celebración de uno y otro.

En ese orden, ha considerado la jurisprudencia para algunos casos que, en los eventos donde se presentan interrupciones contractuales en virtud del cual, queda cesante el contratista, habrá lugar al reconocimiento de las prestaciones sociales sin solución de continuidad siempre y cuando entre la terminación de una orden de servicio y el inicio de la siguiente haya transcurrido un término razonable, sin definir de manera concreta límite temporal alguno. En otra decisión, se estimó que la interrupción presentada no podía ser superior a 15 días”.

Ahora bien, en sentencia de unificación proferida por el mismo Consejo de Estado el 9 de septiembre de 2021, se precisó:

1. La expresión <<*término estrictamente indispensable*>> contenida en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que se refiere al término por el cual puede utilizarse el contrato de prestación de servicios, debe ser entendida 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*>>.
2. En cuanto a lo que ha de entenderse por <<*interrupción*>> o <<*solución de continuidad*>> la Corporación consideró adecuado <<*establecer un período de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios*>>; sin embargo, efectuó dos recomendaciones: **i)** que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos sean iguales o similares y apunten a la satisfacción de las mismas necesidades; y **ii)** de establecerse la no solución de continuidad, el efecto jurídico es concluir que, pese a la interrupción no se configura la prescripción de los derechos que se puedan derivar de cada vínculo.
3. Finalmente, consideró improcedente el reembolso de los aportes que efectuó el

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección A. Sentencia del 23 de junio de 2016. Expediente: 680012333300020130017401 (0881-14). C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección B. Sentencia de 4 de mayo de 2017. Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00062-01(1736-15). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

contratista para cubrir las contingencias de **salud y riesgos laborales**, toda vez que son aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.

Atendiendo a lo anteriormente precisado, se procederá a efectuar el análisis del caso concreto y el examen probatorio correspondiente.

#### 4. Del caso concreto

##### 4.1. Elementos de la relación laboral:

##### 4.2. Prestación personal del servicio

Está demostrado en el plenario<sup>13</sup> que el demandante estuvo vinculado con la entidad demandada mediante sucesivos contratos de prestación de servicios, con algunas interrupciones, así:

Número del contrato de prestación de servicios	Fecha inicio	Fecha de terminación	Total tiempo prestación del servicio
1584-2015	15-07-2015	09-03-2016	8 meses
<b>Lapso sin prestar servicio a la entidad 20 días</b>			
77-2016	29-03-2016	28-12-2016	9 meses
<b>Lapso sin prestar servicio a la entidad 13 días</b>			
44-2017	10-01-2017	31-12-2017	11 meses 21 días
<b>Lapso sin prestar servicio a la entidad 18 días</b>			
704-2018	19-01-2018	31-12-2018	11 meses 12 días
<b>Lapso sin prestar servicio a la entidad 29 días</b>			
739-2019	30-01-2019	31-12-2019	11 meses.
<b>Es de aclarar que el demandante trabajo hasta el 07-10-2019 ya él mismo solicitó a la entidad la terminación anticipada de su contrato, tal y como consta en el acta de terminación y liquidación anticipada del contrato IDU-739-2019 los cuales se adjuntan.</b>			

Así mismo, se logró comprobar que la prestación del servicio se realizó de manera personal porque de ello dan cuenta las obligaciones contractuales que no podían ser desempeñadas por un tercero, así mismo sobre el particular, las declaraciones rendidas por todos los testigos, es coincidente con el hecho No. 10 de la demanda, en cuanto a que era éste quien realizaba de manera personal las labores contratadas.

##### 4.3. Remuneración

Los contratos de prestación de servicios, suscritos por las partes, contienen una cláusula de *honorarios*, en la cual se lee el valor total del contrato, en pagos de mensualidades vencidas, es decir, que el demandante recibió una contraprestación por el servicio prestado, amén de lo anterior, quedó demostrado por los testigos que de manera mensual debían presentar la cuenta de cobro a un superior que era también contratista, y que *“mensualmente tenía que presentar un informe con lo que había laborado para el pago”*.

##### 4.4. De la subordinación

Teniendo en cuenta que, el elemento de la subordinación encierra aspectos como: **el**

<sup>13</sup> Véase PDF 04 pp. 25-29



**lugar de trabajo, el horario** de labores; **la dirección y control efectivo de las actividades** a ejecutar; y **que las actividades o tareas** a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas **los servidores de planta**, el Despacho no encuentra configurado el elemento de la subordinación para todos los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes, como pasa a explicarse.

En lo que se refiere **al lugar de trabajo**, tanto el objeto contractual establecidos en todos y cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes y relacionados en precedencia, como la declaración de los testigos que fue recepcionada en el trámite del proceso, dan cuenta de que el demandante prestaba sus servicios en diferentes sedes del IDU, donde se requiriera básicamente el servicio de apoyo en sistemas, es decir que, las actividades contractuales se desarrollaron en el lugar de trabajo asignado por el contratista, sin embargo también se indicó que a través del VPN estos podían ocasionalmente trabajar de manera remota.

El testigo Diego Alexander Chacón Restrepo, también informó que el demandante debía cumplir **un horario de trabajo** de 7:00 am a 5:00 pm, todos los días, resaltó que existía supervisión del horario debido a que al ingreso debían colocar sus huellas para registro de entrada, destacando que por medio estas podían controlar el ingreso y el horario de los empleados.

En este punto es relevante exponer las obligaciones contractuales específicas, establecidas en los distintos contratos suscritos por el demandante, así:

No. Contrato	Obligaciones Específicas	Prueba
--------------	--------------------------	--------

<p>1584 de 2015</p>	<p>lo estipula la Ley 1437 de 2011 en sus artículos 5, 6, 7 y 8. <b>QUINTA – OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA:</b> 1. Recibir las solicitudes de servicios, registrarlas en la herramienta y generar los reportes de incidentes y/o requerimientos a través de los medios dispuestos por la entidad para tal. 2. Proveer soporte técnico tanto de hardware como de software de los equipos existentes en la entidad. 3. Documentar de manera oportuna, clara y coherente los casos asignados en el software de mesa de Ayuda y cerrarlos o escalarlos, según sea el caso. 4. Tomar control de los equipos previa autorización del usuario y así asesorarlo en las aplicaciones de oficina estándar, o en la resolución de un incidente o requerimiento de servicio (si aplica). 5. Administrar los incidentes y servicios cumpliendo con las mejores prácticas definidas en "The IT Infrastructure Library" (ITIL V 3.0:2011). 6. Efectuar la asistencia técnica, mantenimiento preventivo y/o correctivo de equipos de cómputo y/o periféricos, tanto a nivel de hardware como de software, ya sea de manera presencial, remota o telefónica. 7. Diagnóstico, reparación e instalación de repuestos, ejecución de garantía y mantenimiento en sitio de los elementos de hardware que sean propiedad del IDU. 8. Informar de las anomalías encontradas que puedan afectar el correcto funcionamiento de la infraestructura tecnológica de la entidad. 9. Consultar e investigar las posibles soluciones a los problemas técnicos que se presenten. 10. Identificar oportunamente los requerimientos o fallas de los usuarios y su posible solución. 11. Orientar a los usuarios y velar por el buen uso de los recursos informáticos en general. 12. Alimentar las bases de conocimiento y contribuir con su constante revisión y actualización. 13. Preservar y respetar la información de los usuarios, manteniendo la debida confidencialidad. 14. Centralizar la información para calcular los niveles de servicio, el tiempo actual transcurrido, las personas involucradas, la solución y el cierre del servicio. 15. Hacer el seguimiento y la documentación de fallas reportadas hasta garantizar la solución y satisfacción de los usuarios de la entidad. 16. Entregar los reportes y seguir los procedimientos que el IDU solicite. Reporte de seguimientos de actividades diarias. Reporte de cambios de inventario de hardware y demás reportes que el IDU considere propios de la operación. 17. Seguir los procedimientos para solución de problemas conocidos, indicados en la base de datos de conocimiento y de igual forma asegurar el mantenimiento de la misma. 18. Efectuar la asistencia técnica, mantenimiento preventivo y/o correctivo de equipos de cómputo y/o periféricos tanto a nivel de hardware como de software. 19. La prestación del servicio deberá ajustarse a los niveles de atención que presta el IDU, a los usuarios tanto internos como externos, y de acuerdo a las necesidades del servicio. 20. Realizar las demás actividades inherentes al cargo. 21. Atender los incidentes y requerimiento asignados por la mesa de ayuda en los tiempos, calidad y niveles de satisfacción requeridos para prestar un buen servicio. <b>SEXTA - OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE:</b> En virtud del presente contrato de prestación de servicios personales se obliga a: 1) Pagar al <b>CONTRATISTA</b> las sumas estipuladas en la cláusula segunda y tercera, en la oportunidad y forma allí establecidas. 2) Proporcionar la información y documentación requerida para la normal</p>	<p>PDF 04 p. 58</p>
<p>77 de 2016</p>	<p><b>QUINTA – OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA:</b> 1- Recibir las solicitudes de servicios y registrarlas en el sistema de Gestión de Mesa de Servicios ARANDA, 2- Atender los incidentes y requerimientos asignados por la mesa de ayuda en los tiempos, calidad y niveles de satisfacción requeridos. 3- Realizar actividades de mantenimiento preventivo y/o correctivo de equipos de cómputo y/o periféricos de propiedad del IDU. 4- Brindar asistencia técnica a los diferentes equipos que componen la infraestructura tecnológica. 5- Informar las anomalías encontradas que puedan afectar el correcto funcionamiento de la infraestructura tecnológica del IDU. 6- Alimentar las bases de datos de conocimiento y contribuir con su constante revisión, actualización y mantenimiento, para utilizarla en la solución de problemas recurrentes. 7- Hacer el seguimiento y la documentación de fallas reportadas hasta garantizar la solución y satisfacción de los usuarios de la entidad. 8- Adoptar los procedimientos establecidos por el IDU en el proceso de Gestión de Tecnología y Manejo de Inventarios. 9- Apoyar la elaboración y/o actualización de manuales de instalación y configuración de aplicativos procedimientos e instructivos. 10- Socializar temas relacionados con el proceso, documentos, instructivos, registros, procedimientos y temas inherentes a su cargo a los usuarios finales. <b>SEXTA – OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA FRENTE AL SISTEMA DE RIESGOS LABORALES:</b> EL CONTRATISTA debe cumplir con las</p>	<p>PDF 04 p. 66</p>



<p>44 de 2017</p>	<p>correspondiente, por parte del área competente. B) <b>ESPECÍFICAS:</b> 1 - Recibir las solicitudes de servicios y registrarlas en el sistema de Gestión de Mesa de Servicios ARANDA. 2 - Atender los eventos y solicitudes asignados por la mesa de ayuda en los tiempos, calidad y niveles de satisfacción requeridos. 3 - Realizar actividades de mantenimiento preventivo y/o correctivo de equipos de cómputo y/o periféricos de propiedad del IDU. 4 - Brindar asistencia técnica a los diferentes equipos que componen la infraestructura tecnológica. 5 - Informar las anomalías encontradas que puedan afectar el correcto funcionamiento de la infraestructura tecnológica del IDU. 6 - Orientar a los usuarios en el buen uso de los recursos informáticos del IDU. 7 - Alimentar las bases de datos de conocimiento y contribuir con su constante revisión, actualización y mantenimiento, para utilizarla en la solución de problemas recurrentes. 8 - Hacer el seguimiento y la documentación de fallas reportadas hasta garantizar la solución y satisfacción de los usuarios de la entidad. 9 - Adoptar los procedimientos establecidos por el IDU en el proceso de Gestión de Tecnología y Manejo de Inventarios. 10 - Apoyar la elaboración y/o actualización de manuales de instalación y configuración de aplicativos procedimientos e instructivos. 11 - Socializar temas relacionados con el proceso, documentos, instructivos, registros, procedimientos y temas inherentes a su cargo a los usuarios finales. 12 - Apoyar la actualización permanente y gestión de inventarios de los equipos tecnológicos de la entidad. 13 - Elaborar conceptos técnicos de acuerdo a las necesidades, para tramitar la baja de los recursos tecnológicos de la entidad. <b>SÉPTIMA- OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE:</b> En virtud del presente contrato de prestación de servicios personales, el CONTRATANTE se</p>	<p>PDF 04 p. 80</p>
<p>704 de 2018</p>	<p>propósito de obtener el paz y salvo correspondiente, por parte del área competente. B) <b>ESPECÍFICAS:</b> 1 - Recibir las solicitudes de servicios y registrarlas en el sistema de Información ARANDA. 2 - Atender los eventos y solicitudes asignados en los tiempos, calidad y niveles de satisfacción requeridos. 3 - Realizar actividades de mantenimiento preventivo y/o correctivo de equipos de cómputo y/o periféricos de propiedad del IDU. 4 - Brindar asistencia técnica a los diferentes equipos que componen la infraestructura tecnológica. 5 - Informar las anomalías encontradas que puedan afectar el correcto funcionamiento de la infraestructura tecnológica del IDU. 6 - Orientar a los usuarios en el buen uso de los recursos informáticos del IDU. 7 - Alimentar las bases de datos de conocimiento y contribuir con su constante revisión, actualización y mantenimiento. 8 - Hacer seguimiento a las fallas reportadas hasta llegar a la solución y satisfacción de los usuarios de la entidad. 9 - Adoptar los procedimientos establecidos por el IDU en el proceso Gestión de Tecnologías de Información y Comunicación. 10 - Socializar temas relacionados con el proceso, documentos, instructivos, registros, procedimientos y temas</p>	<p>PDF 04 p. 90</p>
<p>739 de 2019</p>	<p>1 - Apoyar con el análisis de los requerimientos reportados por las Dependencias del IDU; siguiendo el estándar de desarrollo ágil. 2 - Apoyar con el diseño de soluciones de baja, mediana y alta complejidad de los desarrollos a aplicar siguiendo el estándar de desarrollo ágil. 3 - Realizar los desarrollos Informáticos una vez sea definido el análisis y diseño siguiendo el estándar de desarrollo ágil. 4 - Realizar las integraciones, servicios web del sistema valoricemos con los demás sistemas legados del IDU con el fin de permitir la interoperabilidad de los mismos. 5 - Dar cumplimiento mediante una adecuada planeación a la finalización y puesta en marcha de los proyectos de desarrollo de software, asegurando que se cumplan con las fechas de entrega, funcionalidad, contabilidad, calidad, metas, correspondencia con las especificaciones iniciales de la manera que se asegure la satisfacción del usuario en especial de los sistemas desplegados en producción que le sean asignados. 6 - Realizar el soporte, mantenimiento y transferencia de conocimiento de las funcionalidades desarrolladas. 7 - Documentar el código fuente de los aplicativos que estén a su cargo bajo las buenas prácticas de desarrollo definidas por la Subdirección Técnica de Recursos Tecnológicos. 8 - Actualizar periódicamente el repositorio de código en la herramienta definida por la Subdirección Técnica de Recursos Tecnológicos del IDU. 9 - Entregar para pruebas los módulos de cada sistema asignado, generando un plan de pruebas que contemple toda la funcionalidad del desarrollo generado. 10 - Adoptar los estándares, arquitecturas y políticas de TI definidas por la Subdirección Técnica de Recursos Tecnológicos del IDU. 11 - Apoyar la actualización de los manuales de Gestión de la infraestructura y procesos de la Subdirección Técnica de Recursos Tecnológicos relacionados con el área de desempeño. 12 - Generar los ajustes y correcciones que sean requeridos por identificación de errores en el uso o en el funcionamiento de los diversos módulos de los sistemas de información desplegados en producción que le sean asignados como objetos de apoyo. 13 - Apoyar la realización del soporte especializado de segundo nivel para temas relacionados con la funcionalidad de los sistemas de información. 14 - Apoyar la realización mantenimiento especializado para temas relacionados con datos, derivados de actos administrativos generados por las dependencias del IDU.</p>	<p>PDF 04 p. 98</p>

Como se observa, las obligaciones específicas para las que fue contratado el demandante son similares en cada contrato.

Ahora bien, la parte actora en la demanda no precisó el cargo de planta al que equivalían las funciones que desarrolló en el IDU con quien compararlo y tampoco aportó copia del manual de funciones de un cargo en específico ni pidió su decreto.

Empero, acudiendo a la prueba testimonial, se tiene que los testigos, refirieron que en la entidad existían cargos planta que cumplía la labor de recepción y soporte de solicitudes



tecnológicas expuestas por los usuarios, no obstante, no hay forma alguna de verificar si cumplían las mismas funciones.

Reposa en el plenario, prueba documental que da cuenta que al actor le establecían un horario de ingreso a las instalaciones en una hora específica, así como la hora de descanso para almorzar (archivo 04 p. 123, 127), el contrato debía realizarse en las sedes que requirieran el servicio, no obstante, ello no se logra acreditar que existía subordinación frente a las tareas o actividades que este desarrollaba, pues era él desde su experticia quien desplegaba su actividad para la solución a las vicisitudes tecnológicas que se requerían. Cabe señalar que de los testimonios ni de las pruebas documentales se avizora que al actor se le diera ordenes concretas para el desarrollo de sus obligaciones contractuales, pues se reitera su labor era la de brindar asistencia y soporte técnico a quienes lo solicitaran.

Tampoco se logró acreditar que el demandante no pudiese ausentarse de sus labores, o que debiera reponer el tiempo en el que no estuvo presente, como tampoco hay pruebas de llamados de atención por no cumplimiento del horario o de sus labores. Aunado a ello se destaca lo indicado por la testigo Yohana Pineda, quien en su testimonio indicó que, el registro de la huella se hacía porque tal área se cataloga como “área segura” por la información que se maneja en dichas oficinas y en los equipos de ésta, es decir se realiza para tener certeza de que personal ingresa y manipula dicha información.

En torno a la dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar la testigo Yohana Pineda indicó que tal control se realizaba a través de la ordenes de trabajo una vez se finalizaba el servicio y de esta manera verificaba que el demandante cumpliera con las obligaciones establecidas en el contrato, lo cual confirmaba con el informe de actividades mensuales que se presenta con la cuenta de cobro.

**Bajo ese derrotero, y, comoquiera que, no se demostró que se configura el elemento de la subordinación, y con ello, no se logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo acusado, y por ende el contrato de prestación de servicios, se impone para el Despacho el deber de negar a las pretensiones de la demanda.**

## **5. Condena en costas**

Finalmente, y comoquiera que, de conformidad con el artículo 188 del CPACA<sup>9</sup>, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, pasa el Despacho a pronunciarse.

Para ello se advierte que, si bien, en el presente asunto la parte vencida es el extremo pasivo y la parte actora solicitó que fuese condenada en costas, lo cierto es que, de



conformidad con el inciso 2° del artículo 367 del CGP<sup>14</sup> y el numeral 8° del artículo 365<sup>15</sup> del mismo estatuto, estas deben ser tasadas y liquidadas de acuerdo con criterios **verificables** y solo habrá lugar a ellas **cuando aparezcan causadas y en la medida de su comprobación**, y en el presente asunto, la parte interesada no demostró su causación, por lo que, no se accederá a ellas.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado, por ejemplo, en la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2022<sup>16</sup>, en la cual no condenó en costas, por las siguientes razones:

*<<No procede la condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”, requisito que no se cumple en este asunto>>.*

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARANSE configurada** las excepciones de Inexistencia de violación al Derecho Constitucional a la Igualdad, Inexistencia de la figura jurisprudencial de “Contrato realidad”, Inexistencia e inaplicación del principio constitucional de “Primacía de la realidad sobre las formas”, Falta de elementos que desvirtúen la presunción de legalidad del acto administrativo atacado, y ausencia de subordinación continuada e ininterrumpida propuestas por la entidad demandada, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas.

**TERCERO: SIN CONDENA EN COSTAS en esta instancia**, por lo señalado en la parte considerativa.

**CUARTO: REMITIR** copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos:

[notificacionesjudiciales@idu.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@idu.gov.co)

[acopresbogota@gmail.com](mailto:acopresbogota@gmail.com).

[acoprescolombia@gmail.com](mailto:acoprescolombia@gmail.com).

---

<sup>14</sup> <<Artículo 361. Composición Las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes>>.

<sup>15</sup> Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

(...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación>>.

<sup>16</sup> Sentencia proferida por la Sección Cuarta, con ponencia del consejero Milton Chaves García, dentro del proceso con radicado No. 73001233300020190037301.



**QUINTO:** Ejecutoriada la presente providencia **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias de rigor.

**SEXTO:** Esta providencia **DEBE** incorporarse al expediente digitalizado, organizado en OneDrive, ordenando alimentar simultáneamente el sistema de información de Justicia Siglo XXI y el de la Rama Judicial Web.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**MARÍA CECILIA PIZARRO TOLEDO**

**JUEZ**