REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO NOVENO (9º) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	**11001-33-35-009-2021-00218-00**
Naturaleza	**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Demandante	**Lilia Consuelo Rojas Mateus**
Demandado	**Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Integración Social**

Tema: *Contrato realidad*

I. 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.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda y su contestación

2.1.1. Pretensiones:

La señora Lilia Consuelo Rojas Mateus, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral presentó demanda contra Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Integración Social, a través de la cual solicitó se declare la nulidad del Oficio No. S2021045404 del 24 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales y demás acreencias laborales de la demandante. Asimismo, se declare la nulidad del oficio No. S2021047470 del 28 de mayo de 2021, mediante el cual se resolvió en forma negativa el recurso de reposición presentando y confirmó la decisión inicial.

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

i) Se reconozca y se declare la existencia de una relación laboral entre la demandante y la entidad demandada, durante el periodo comprendido entre el 13 de septiembre de 2006 al 30 de mayo de 2020.

ii) Se ordene a la entidad demandada a pagar en favor de la demandante el valor correspondiente a todas las acreencias laborales, primas y prestaciones sociales, tales como compensación en dinero de las vacaciones, prima de vacaciones, prima técnica, auxilio de cesantías, intereses sobre las cesantías, prima de navidad, prima de servicios, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados, bono extraordinario de productividad, bonificación por recreación, devengados por un funcionario del nivel profesional formación psicólogo de la planta de personal de la entidad, en el periodo comprendido entre el 13 de septiembre de 2006 al 30 de mayo de 2020.

iii) Se ordene a Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Integración Social, devolver o reintegrar los aportes a seguridad social en pensión y salud, pagados por la demandante en el periodo comprendido entre el 13 de septiembre de 2006 al 30 de mayo de 2020.

iv) Se ordene a Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Integración Social, devolver a la demandante los valores pagados por concepto de retención en la fuente, retención de ICA, estampillas proadulto mayor, procultura, estampilla para la Universidad Francisco José de Caldas, en el periodo comprendido entre el 13 de septiembre de 2006 al 30 de mayo de 2020.

v) Las sumas que resulten en favor de la demandante sean indexadas.

vi) Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Integración Social sea condenada en costas y agencias en derecho.

vii) Se ordene a la entidad demandada dar cumplimiento a la sentencia de acuerdo con el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

2.1.2. Hechos relevantes.

Los hechos relevantes para este asunto son los siguientes:

2.1.2.1. Lilia Consuelo Rojas Mateus se desempeñó como psicóloga del equipo interdisciplinario de las Comisarías de Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social, bajo continuos y aparentes contratos de prestación de servicios desde el 13 de septiembre de 2006 al 30 de mayo de 2020.

2.1.2.2. La demandante prestó sus servicios a través de los siguientes contratos:

● Contrato de prestación de servicios No. 2069 de 2006
● Contrato de prestación de servicios No. 1793 de 2007
● Contrato de prestación de servicios No. 1315 de 2008
● Contrato de prestación de servicios No. 891 de 2009
● Contrato de prestación de servicios No. 306 de 2010
● Contrato de prestación de servicios No. 2172 de 2011
● Contrato de prestación de servicios No. 3349 de 2012
● Contrato de prestación de servicios No. 6054 de 2013
● Contrato de prestación de servicios No. 1021 de 2014
● Contrato de prestación de servicios No. 2633 de 2015
● Contrato de prestación de servicios No. 2800 de 2016
● Contrato de prestación de servicios No. 760 de 2017
● Contrato de prestación de servicios No. 8947 de 2017
● Contrato de prestación de servicios No. 5124 de 2018
● Contrato de prestación de servicios No. 891 de 2019

2.1.2.3. Señaló que, en cada Comisaría de Familia de Bogotá, existe por creación legal, una psicóloga, como miembro del equipo de trabajo de cada Comisaría de Familia.

2.1.2.4. Durante el tiempo que la demandante estuvo vinculada a la Entidad demandada, se desempeñó en el cargo de psicóloga de equipo interdisciplinario en las Comisarías de Familia de Antonio Nariño, Bosa 1, Kennedy y Mártires.

2.1.2.5. Lilia Consuelo Rojas Mateus desempeñó, entre otras, las siguientes funciones como psicóloga de equipo interdisciplinario de Comisaría de Familia:

> *"● Atendió desde su área de conocimiento en forma respetuosa, digna y continua a las personas que acudieron a las Comisarías de Familia a denunciar hechos constitutivos de violencia intrafamiliar, maltrato infantil o delitos sexuales sucedidos al interior de la familia.*
> *● Realizó por instrucción de la Comisaria de Familia, audiencias de conciliación de alimentos, visitas y custodia de niños, niñas y adolescentes.*
> *● Atendió el nivel 2 y 3 de atención al público, previsto en los protocolos de ruta de atención al ciudadano de Comisarías de Familia, recepcionando la solicitud de medida de protección, proyectando los escritos de admisión de medida de protección, el apoyo policivo, la remisión a medicina legal.*
> *● Aplicó el instrumento de riesgo tendiente a definir si el caso aplicaba para medida de protección.*
> *● Realizó seguimiento a las medidas de protección adoptadas por la Comisaria de Familia a fin de verificar el cumplimiento y efectividad de las mismas.*

● Orientó a las víctimas de violencia intrafamiliar sobre las acciones y derechos que les asistían para su protección.
● Informó de forma inmediata al Comisario de Familia sobre hechos constitutivos de violencia intrafamiliar o delitos sexuales, contra miembros de la familia o de los niños, niñas y adolescentes.
● Participó en los equipos técnicos de estudio y evaluación de casos para determinar las medidas más convenientes para la protección de los niños, niñas y adolescentes.
● Ingresó diariamente durante la jornada laboral al sistema de información interno de la Secretaría Distrital de Integración Social, los datos de la ficha SIRBE, registrando las actuaciones e intervenciones del área de seguimiento en cada uno de los registros únicos de gestión, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Subdirección para la Familia.
● Dejó en cada uno de los expedientes administrativos de los usuarios los respectivos soportes documentales que daban cuenta de la labor realizada.
● Reportó mes a mes al referente del sistema integrado de gestión los avances o dificultades al proceso de seguimiento.
● Aportó conocimiento desde su experticia al equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia.
● Realizó entrevista interventiva utilizando el formato estandarizado.
● Rindió mes a mes a la Subdirección para la Familia y al Comisario de Familia informe de los casos atendidos en su función como psicóloga de equipo interdisciplinario con ocasión del seguimiento a las medidas de protección, visitas domiciliarias a víctimas, entre otras."

2.1.2.6. Señaló que las funciones desempeñadas por la demandante también eran ejercidas por los funcionarios de carrera administrativa que desempeñan la función de psicóloga del equipo interdisciplinario en las Comisarías de Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social.

2.1.2.7. Las funciones desempeñadas por la demandante debían cumplirse de manera presencial en el sitio de trabajo asignado por el empleador, en jornadas de trabajo de lunes a viernes de 7:00 am a 04:00 pm o de 03:00 pm a 11:00 pm; las obligaciones eran ejercidas bajo condiciones de subordinación, como por ejemplo el registro de las actuaciones en SIRBE; los elementos de trabajo fueron suministrados por la entidad demandada.

2.1.2.8. El 20 de mayo de 2021, la demandante solicitó ante la Secretaría Distrital de Integración Social el reconocimiento de la existencia de una relación laboral y el consecuente pago de prestaciones sociales, primas legales, auxilios económicos, indemnización por despido injusto, indemnización moratoria, indemnización por no

haber consignado las cesantías en un Fondo de Cesantías, y demás acreencias laborales a que tiene derecho.

2.1.2.9. Mediante oficio S2021045404 del 24 de mayo de 2021, la entidad demandada resolvió de forma negativa la solicitud formulada; y dicha decisión fue confirmada mediante oficio S2021047470 del 28 de mayo de 2021

2.1.3. Normas violadas y concepto de violación.

Como normas violadas se citan en la demanda los siguientes:

- ✓ Artículos 25, 53 y 125 de la Constitución Política de Colombia;
- ✓ Artículos 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo;
- ✓ Artículo 19 de la Ley 909 de 2004;
- ✓ Artículo 32 de la Ley 80 de 1993;
- ✓ Artículo 48 de la Ley 734 de 2002;

Entorno al concepto de violación señaló que las decisiones adoptadas por la Secretaría Distrital de Integración Social en los oficios S2021045404 y S2021047470, desconocen el principio de la primacía de la realidad sobre las formas consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política Nacional, dado que la entidad quiso encubrir una verdadera relación laboral a través de aparentes contratos de prestación de servicios por más de 14 años consecutivos de prestación de servicios personales subordinados, ejecutando labores misionales propias del giro ordinario de las competencias públicas asignadas a dicha entidad del sector central.

Los oficios atacados vulneran igualmente el derecho a la igualdad de la parte actora consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política Nacional, dado que la demandante prestó un servicio en condiciones de subordinación laboral, sin embargo, la entidad contratante no le pagó las prestaciones sociales que devenga un funcionario de planta, dado que las funciones desempeñadas por la actora son similares o idénticas a las ejecutadas por un profesional psicóloga de la planta de personal de la entidad.

Asimismo señaló que, en el plano fáctico, se configuraron los elementos propios de un vínculo laboral, esto es, la prestación del servicio de manera personal y exclusiva en las Comisarías de Familia antes relacionadas, la subordinación técnica y administrativa de forma permanente, que facultó al empleador para exigirle cumplimiento de funciones indicándole forma, calidad y cantidad, así mismo fijando el horario de trabajo dentro del cual debía realizar sus funciones, el desempeño de labores misionales de forma permanente, y el pago de una contraprestación salarial, con plena ausencia de autonomía e independencia que caracteriza a un verdadero contratista.

Querer esconder una realidad de empleo público bajo un contrato de prestación de servicios es un acto reprochable, desde el punto de vista jurídico, porque el contratista por prestación de servicios no recibe las prestaciones laborales que recibe un empleado público.

2.1.4. Contestación de la demanda

La Entidad demandada se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda; y como argumentos de la defensa invocó las disposiciones del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Asimismo, invocó la Ley 1474 de 2011 entorno a la supervisión de los contratos de prestación de servicios.

Además, señaló que en el presente asunto se encuentra acreditado que la demandante suscribió diferentes contratos de prestación de servicios con la entidad, por lo que se fijaron unos honorarios, los cuales eran pagados una vez, el supervisor designado verificara el cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas.

De la documentación aportada por la parte actora no se logra constatar el elemento subordinación o dependencia, por ende, no hay configuración a la figura de contrato de trabajo. En suma, las partes pueden coordinar las actividades para la ejecución eficiente y eficaz del contrato. Así pues, se expidieron los actos administrativos, cuya nulidad solicitó la demandante, y del cual goza de presunción de legalidad. Asimismo, señaló que durante la ejecución de dichos contratos de prestación de servicios ejerció como psicóloga, sin embargo, puede apreciarse en el primero de ellos prestó servicios de apoyo en calidad diferente a la profesión de psicología.

Como excepciones de mérito se citó la inexistencia del elemento de subordinación; el cumplimiento de horario no implica subordinación; compensación; cobro de lo no debido; inexistencia de la obligación; improcedencia de la devolución de aportes al sistema de seguridad social efectuados por la contratista en virtud de los contratos de prestación de servicios; prescripción; y genérica.

2.2. Actuación procesal.

La demanda fue radicada el 26 de julio de 2021, y repartida a esta sede judicial el mismo día.

Mediante proveído del 22 de marzo de 2022, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia fue admitido, y notificado a las partes procesales el 22 de junio de 2022.

Posteriormente, mediante auto del 29 de noviembre de 2022 este Despacho fijó fecha y hora para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

En la fecha y hora programadas se instaló la diligencia, se fijó el litigio y se dispuso el decreto y práctica de pruebas documentales y testimoniales.

El recaudo del material probatorio tuvo lugar en la diligencia del 10 de mayo de 2023, en la cual se incorporaron las pruebas documentales aportadas; se recibieron los testimonios decretados; y el interrogatorio de la demandante; y finalmente se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público, para que, si a bien lo tenía, emitiera su concepto.

2.2.1 Alegatos de conclusión.

En el término concedido por el Despacho, la parte actora y la entidad demandada presentaron sus escritos de alegaciones; por su parte, el Agente del Ministerio Público no emitió concepto alguno.

2.2.2. Alegatos de la parte actora.

El apoderado del extremo activo en su escrito de alegaciones expuso nuevamente los elementos jurídicos y facticos de la relación laboral, por los cuales considera que se debe acceder a las pretensiones de la demanda.

Al respecto citó lo dicho por la testigo **Olga Cecilia Nieto Ramírez**, quien narró los hechos que le constaban sobre lo aludido en la demanda, en el lapso de tiempo que compartió con la demandante **entre junio de 2019 hasta mayo de 2020**. Asimismo, hizo referencia al testimonio de la señora **Nubia Esperanza Santafé Castellanos**, quien compartió con la demandante en el periodo comprendido **entre enero de 2017 a abril de 2018**.

Finalmente, hizo alusión a lo dicho por la demandante en el interrogatorio y expuso sus conclusiones en cuanto a la subordinación laboral o falta de autonomía con la que desempeñaba las labores la demandante.

De otro lado, refirió que en la planta de personal de la entidad existen cargos con funciones similares a las desempeñadas por la demandante, señalando específicamente que en la Resolución No. 1498 del 23 de julio de 2019, se establece la denominación del cargo profesional universitario para las fichas código 219 grados 09, 11, 15 y 16, con formación académica y funciones para profesionales en psicología.

También expuso argumentos relacionados con el ánimo de permanencia de las funciones desempeñadas por la demandante en las Comisarías de Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social.

Finalmente concluyó que:

> *"1. La trabajadora demandante logró demostrar la subordinación laboral en las condiciones en que realizó las funciones como psicóloga de comisarías de familia, mediante la impartición de órdenes, instrucciones y lineamientos diarios por parte de la Comisaria de Familia como jefe inmediato, esto es SANDRA LILIA CRUZ y PABLO EMILIO FLORES, órdenes verbales y escritas en las cuales se le indicaba la forma en que debía admitir las solicitudes de medidas de protección por violencia intrafamiliar o maltrato infantil, le decía qué tipo de medidas de urgencia debía otorgarse, si el caso aplicaba para maltrato infantil o no, el diligenciamiento del instrumento de riesgo para otorgar o no medidas de protección, la verificación y garantía de derechos, se le ordenaba la realización de entrevistas y valoraciones psicológicas con la instrucción del comisario de familia para establecer o descartar actos de violencia intrafamiliar, maltrato infantil o abuso sexual, también se le indicaba la forma en que debía admitir las solicitudes de medida de protección por violencia intrafamiliar, y se le asignaron labores adicionales y diferentes para las cuales fue contratada como por ejemplo la atención de usuarios que corresponde al nivel I.*
>
> *2. Las labores realizadas por la demandante LILIA CONSUELO ROJAS MATEUS como psicóloga de equipo de Comisaría de Familia fueron personal y presencial en las comisarías de familia, con elementos de trabajo asignados por la entidad para realizar dichas labores, entre estos, oficina, computador, impresora, escritorio, mouse, teclado, sillas y mobiliario, entregados mediante acta de inventario de bienes.*
>
> *3. La trabajadora logró demostrar la permanencia de las labores como psicóloga de comisarías de familia, es decir, con las pruebas documentales y testimoniales acreditó que su labor es inherente a la entidad, es decir, corresponde a la misionalidad de las Comisarías de Familia referida a la prestación de un servicio público de prevención, protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar, además su labor no fue transitoria u ocasional ya que se extendió en el tiempo por más de 14 años consecutivos sin interrupción, un total de trece (15) contratos, durante el lapso comprendido*

entre el 9 de septiembre de 2006 al 31 de mayo de 2020.

4. La demandante logró demostrar la similitud, igualdad o equivalencia de sus labores a las labores realizadas por los funcionarios de la planta de personal de la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, esto es, las labores idénticas a los psicólogos cuya denominación del cargo es profesionales universitarios código 219 grados 07, 09, 11 y 16, cuyos cargos se encuentran previstos en los manuales de funciones y competencias laborales de la entidad, La Resolución No. 629 del 26 de junio de 2007, Resolución No. 1387 del 10 de octubre de 2016 y la Resolución 1498 del 23 de julio de 2019.

5. La demandante tenía que cumplir un horario de trabajo fijado de forma unilateral por la entidad demandada, esto es, de 7 de la mañana a 4 de la tarde, sin que interviniera la consulta o concertación con la demandante, existió un control permanente de la jornada laboral y del horario de trabajo por la entidad demandada a través de su jefe inmediata, la comisaria de familia - funcionaria de carrera administrativa.

6. La entidad demandada realizó la dirección y control efectivo de las actividades ejecutadas por la demandante, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, inclusive asignándole labores adicionales y diferentes a las ordinarias que habitualmente realizaba la demandante como psicóloga de la comisaría de familia.
7. Las labores como psicóloga fueron contratadas con ánimo de permanencia, dado que dicha labor hace parte de las actividades habituales que se llevan a cabo en la operación de las Comisarías de Familia, o en el proceso de atención a víctimas de violencia intrafamiliar.

8. La SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, desnaturalizó el contrato de prestación de servicios, excediendo la temporalidad de dicho contrato, encubriendo la verdadera relación laboral mediante la suscripción continua de contratos de prestación de servicios profesionales – 15 contratos de prestación de servicios profesionales, por más de 14 años consecutivos.

9. A la demandante la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, le asignó mediante acta de entrega, bienes a cargo para realizar sus labores como psicóloga de comisaría de familia, esto es, oficina, computador, escritorio, sillas y papelería.

10.También demostró la demandante el pago periódico de sus servicios como psicóloga mes a mes por parte de la SECRETARÍA DISTRITAL DE

INTEGRACIÓN SOCIAL.

11. Las pretensiones de la demanda no se encuentran prescritas, debido a que entre la finalización del vínculo laboral y la presentación de la demanda no pasaron más de 3 años. La reclamación administrativa suspendió el término de prescripción. Adicionalmente, no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio, puesto que entre la terminación de un contrato y el inicio de otro no transcurrió un término igual o superior a 30 días hábiles."

2.2.3 Alegatos de la entidad demandada.

La entidad demandada inicialmente hizo alusión a la prestación personal del servicio conforme las certificaciones emitidas por la Secretaría Distrital de Integración Social.

Sobre la remuneración dijo que, en el presente asunto, no existió la figura de remuneración o salario, sino que, atendiendo lo pactado en cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes, fueron pactados honorarios, los cuales fueron pagados estrictamente en correspondencia a los meses durante los cuales se encontraron vigentes cada uno de los contratos de prestación de servicios, conforme a los certificados de disponibilidad presupuestal para ello destinado.

Sobre la subordinación, manifestó que no existe prueba documental alguna que dé cuenta de ello, sino que por el contrario a lo largo de la relación jurídico-negocial ejecutada a través de la prestación de servicios, se evidenció autonomía y la articulación necesaria para dar cumplimiento al clausulado obligacional sin generar subordinación o dependencia, pues la demandante siempre actuó en concordancia con la actividad misional para la cual fue vinculada, pero en todo orden conto con independencia gracias al ejercicio de profesión liberal y bajo su autonomía técnica, que le permitió cumplir con su contrato y atender en debida forma el objeto y alcance del mismo, si bien se presentaron situaciones que a bajo la luz de una mirada que desconoce el sector público, se puede confundir con una relación laboral, la realidad es que la ejecución de todo contrato de prestación de servicios, implica articular y jalonar actividades para el mismo lado, sin que esto constituya una relación laboral administrativa, como lo pretende hacer ver la demandante.

2.2.4. Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

Conforme con la fijación del litigio planteada en audiencia inicial del 16 de febrero de 2023[1], el problema jurídico se contrae a responder la siguiente pregunta:

Si hay lugar a declarar la nulidad del Oficio No. S2021045404 del 24 de mayo de 2021, mediante el cual la Subdirectora de Contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social, resolvió en forma negativa la solicitud de reconocimiento de la relación laboral y pago de las prestaciones sociales y demás acreencias laborales a las que tendría derecho la demandante, como consecuencia de su vinculación con la Entidad demandada en el cargo de Psicóloga en las Comisarías de Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social desde **el 13 de septiembre de 2006 hasta el 30 de mayo de 2020.**

Asimismo, se debe determinar si hay lugar a declarar la nulidad del oficio No. S2021047470 del 28 de mayo de 2021, mediante el cual la subdirectora de Contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social resolvió en sentido negativo el recurso de reposición interpuesto y confirmó lo resuelto en el Oficio No. S2021045404 del 24 de mayo de 2021.

Como consecuencia de lo anterior, se debe establecer:

- Si entre la demandante y la Secretaría Distrital de Integración Social, existió una relación laboral y/o legal y reglamentaria sin solución de continuidad, por la totalidad del tiempo servido y sin solución de continuidad desde el 13 de septiembre de 2006 hasta el 30 de mayo de 2020.

- Si tiene derecho al reconocimiento y pago de todas las acreencias laborales, primas y prestaciones sociales que devenga un funcionario nivel profesional formación psicólogo de la planta de personal de la Entidad.

- Si tiene derecho a que la Entidad demandada le pague el valor correspondiente a la compensación en dinero de las vacaciones, correspondientes a los años 2006 a 2020, equivalente a 15 días hábiles por cada año de servicios.

- Si tiene derecho a que se le pague el valor de la prima técnica, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, prima de navidad, prima de servicios, bonificación por servicios prestados, bono extraordinario de productividad, bonificación por recreación, prima de antigüedad, y demás acreencias laborales que devenga un

1 Ver archivo 29 expediente electrónico.

funcionario de carrera administrativa de la Entidad demandada, correspondiente a los años 2006 a 2020.

- Si tiene derecho a que la Entidad demandada la devuelva o reintegre los aportes a Seguridad social a salud, causados durante el 2006 al 2020.

- Si tiene derecho a que la Entidad demandada le devuelva la retención en la fuente, descuento realizado por retención de ICA, estampillas pro-adulto mayor, procultura, estampilla para la Universidad Francisco José de Caldas, correspondiente a los años 2006 a 2020.

- Si hay lugar a que la Entidad demandada pague el valor correspondiente a la indexación económica de las acreencias laborales reclamadas.

- Si hay lugar a la condena en Costas y agencias en derecho.

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

3.2. De las excepciones mixtas

La entidad demandada formuló como excepción mixta la de prescripción, la cual se resolverá en un acápite posterior de esta sentencia.

3.3. 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 aquel que celebran 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 este contrato genera

relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrará 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.

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 reglamentaría (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[2] y el Consejo de Estado[3] 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.

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 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.

3.4. 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

2 Sentencia C-154/1997, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara.
3 Consejo de Estado, secc. 2ª, sub-secc. "B", sentencia del 25 de marzo de 2010. CP Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Exp. 1131-09.

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 que se deben 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.

3.5. 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[4] 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 subordinación**:

---

[4] 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.

- **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.**

La misma corporación ha señalado que 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, se restringirá 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.

Ahora bien, 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[5].

3.6. Prescripción de los derechos laborales derivados del contrato realidad 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[6].

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[7].

Y seguidamente el Consejo de Estado determinó que el plazo razonable en el que se debe peticionar 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[8].

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[9] específicamente en lo que atañe a los siguientes

---

[5] 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.
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.

aspectos: (i) la prescripción de los derechos laborales reclamados[10] y (ii) el ingreso base que ha de tenerse en cuenta para la liquidación de las prestaciones a que haya lugar[11].

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.*
>
> *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.*

---

10 Dado que como quedó visto existían tesis encontradas en las salas de decisión de esa sección acerca del plazo prescriptivo, así como del momento a partir del cual debe ser contabilizado.
11 Asunto que no había sido delimitado en un fallo de unificación.

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.

El consejero William Hernández Gómez consideró en su aclaración de voto 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[12].

12 Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección A. Sentencia del 23 de junio de 2016. Expediente: 68001233330002013001740 1 (0881-14). C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

Posteriormente, sobre el tema se dijo lo siguiente[13]:

> *<<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 trascurrido 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

13 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.

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 vinculo.

3. Finalmente, consideró improcedente el reembolso de los aportes que efectuó el 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.

3.7. Del caso concreto

3.7.1. De la tacha formulada

Durante la audiencia de pruebas que se llevó a cabo el 10 de mayo de 2023, se escuchó el testimonio de la señora **Olga Cecilia Nieto Ramírez,** quien manifestó ser abogada especializada en derecho de familia y haber conocido a la demandante en la Comisaria de Familia de Mártires a mediados de junio de 2019 hasta mayo de 2020; además aclaró que ella no ejercía las mismas labores de la demandante, porque Lilia Consuelo Rojas Mateus era psicóloga del nivel II, mientras que ella era apoyo jurídico de la comisaria.

De igual forma, cuando el apoderado de la demandante le preguntó sobre las labores desempeñadas por la demandante, ella indicó que *"todo me consta porque el cubículo mío como apoyo jurídico estaba a la espalda de la oficina de ella y teníamos una entrada en común"*[14]

El apoderado de la entidad demandada **tachó** el testimonio de la señora **Olga Cecilia Nieto Ramírez**, al considerarlo sospechoso, en atención a que la testigo tiene demanda en contra de la SDIS por hechos similares a los que aquí se discuten.

Frente a la tacha del testigo, el artículo 211 del CGP, dispone:

> *<<ARTÍCULO 211. 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.*

[14] Minuto 35:44 videograbación Audiencia de Pruebas – Archivo 46 expediente digital

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>>

Por su parte, el Consejo de Estado[15] efectuó el siguiente análisis:

<<Vale decir que la tacha de los testigos no hace improcedente la recepción de sus testimonios ni la valoración de los mismos, sino que exige del juez un análisis más severo con respecto a cada uno de ellos para determinar el grado de credibilidad que ofrecen y cerciorarse de su eficacia probatoria>>.

Bajo este derrotero, pese a que la señora **Olga Cecilia Nieto Ramírez,** dio cuenta de las funciones o labores desempeñadas por la demandante, los horarios que se debían cumplir, el inventario que se les entregaba, lo relacionado con permisos y llamados de atención, ***este Despacho considera que este testimonio es poco creíble***, porque en primer lugar, la señora Olga no desempeñaba las mismas funciones que la demandante, ni siquiera eran similares, pues mientras la Señora Lilia Consuelo se desempeñaba como psicóloga, ella era el apoyo jurídico de la comisaria, por lo que muy difícilmente puede constarle de manera directa las funciones desempeñadas por la demandante.

Segundo, también resulta sospechoso para este Despacho, que pese a que las dos desempeñaban funciones disimiles, la testigo, hablara o se refiriera con tanta propiedad a las labores ejecutas por la demandante, pues parecía incluso que estuviese refiriéndose a su quehacer cotidiano.

De otro lado, tampoco comprende esta Judicatura cómo es que si la demandante y la señora Olga Cecilia Nieto Ramírez, no ejercían las mismas funciones, ni tampoco compartían un mismo espacio de trabajo, tal como ella lo indicó, podía constarle las circunstancias de tiempo, modo y lugar de cada una de las labores desempeñadas por la demandante, así como los llamados de atención que le hacía el comisario a la demandante, cómo podía ella saber que el comisario estaba atento al diligenciamiento de los formatos que debía llenar la señora Consuelo Rojas; pues eso implicaría que Olga no estaba en la comisaria para cumplir las funciones que a ella le fueron encomendadas, sino para supervisar los contratos de Lilia Consuelo.

Pues estaría bien que la testigo hubiese hecho alusión a casos o momentos específicos de la ejecución contractual de la demandante, pero, ciertamente, de la

---

[15] Sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia de la consejera Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, dentro del proceso 11001031000020110061500, el 17 de enero de 2012.

narrativa de los hechos de la demanda, se verifica incluso que ella habla con más propiedad del asunto que la propia demandante.

En consecuencia, este Despacho en la etapa procesal correspondiente intentó despejar tales dudas, sin embargo, la testigo indicó que lo narrado en su testimonio le constaba porque el cubículo de ella y de la demandante solo estaban separados por un vidrio – con puertas cada una, además que como el comisario tenía un tono de voz alto, ella podía escuchar lo que él le decía a la demandante; empero también señaló de forma contradictoria a lo dicho, que muchas de las ordenes se impartían dentro del despacho comisarial, y que ella no siempre estaba pendiente de todo porque estaba en su trabajo.

Aunado a lo anterior, conforme la tacha formulada, se tiene que la señora Olga Cecilia Nieto Ramírez, también presentó demanda laboral contra la misma entidad que aquí funge como demandada y con pretensiones similares a las aquí reclamadas, y que tal proceso es de conocimiento del Juzgado 29 Administrativo de Bogotá, bajo el Numero 2022-0049.

Así las cosas, este Despacho desestimará la declaración de la referida testigo, toda vez que, al no haber sido compañera de labores de la demandante, no puede señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos que resultan pertinentes para dilucidar el caso puesto a consideración.

3.8. Elementos de la relación laboral

Acorde con lo anterior, procede el despacho a verificar el cumplimiento de los requisitos esenciales para que se configure la relación laboral así:

3.8.1. Prestación personal del servicio

Está demostrado en el plenario que la demandante estuvo vinculada con Secretaría Distrital de Integración Social, mediante sucesivos contratos de prestación de servicios, así[16]:

No.	Contrato	Objeto	Desde	Hasta	Folio
1	2006-2069	Contratar la prestación de servicios profesionales para apoyar a las comisarías de familia en el área de recepción y garantizar la cabal atención a los ciudadanos y ciudadanas que necesitan acceder a la	15/09/2006	14/03/2007	Folio 57 archivo 2 expediente digital

[16] Certificación emitida por la Subdirección de Contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social

		justicia familiar.			
2	2007-1793	Contratar la prestación de servicios profesionales para apoyar a las comisarías de familia en el área de recepción y garantizar la cabal atención a los ciudadanos y ciudadanas que necesitan acceder a la justicia familiar.	03/04/2007	02/05/2008	Archivo 32 expediente digital
3	2008-1315	Prestar los servicios profesionales para apoyar el área de psicología de las comisarías de familia, para ofrecer una cabal atención a los-as ciudadanos-as que necesiten acceder a la justicia familiar.	20/05/2008	19/01/2009	Archivo 32 expediente digital
4	2009-891	Prestación de servicios profesionales para la atención interdisciplinaria de los-as ciudadanos que acceden a la justicia familiar a través de las comisarías de familia	17/02/2009	16/02/2010	Archivo 32 expediente digital
5	2010-306	Prestación de servicios profesionales como psicólogo en las comisarías de familia, centro de atención integral a víctimas de delitos sexuales caivas o centro de atención a víctimas de violencia intrafamiliar cavif, para la atención y orientación interdisciplinaria a niños, niñas, adolescentes y demás miembros del grupo familiar que acceden a la justicia familiar, para la reparación, protección y restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados y atender los requerimientos del equipo interdisciplinario de la comisaria asignada.	26/02/2010	25/02/2011	Archivo 32 expediente digital
6	2011-2172	prestación de servicios profesionales como psicólogo para la atención y orientación interdisciplinaria a niños, niñas, adolescentes y miembros del grupo familiar que acceden a la justicia familiar, en las comisarías de familia, el centro de atención integral a víctimas de abuso sexual - caivas o el centro de atención a victimas de violencia intrafamiliar - cavif, que conlleven a la reparación, protección y restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados	16/02/2011	15/05/2012	Archivo 32 expediente digital
7	2012-3349	prestación de servicios profesionales como psicólogo para la atención y orientación interdisciplinaria a niños, niñas, adolescentes y miembros del grupo familiar que acceden a la justicia familiar, en las comisarías de familia, el centro de atención integral a	28/05/2012	30/04/2013	Archivo 32 expediente digital

		víctimas de abuso sexual - caivas o el centro de atención a victimas de violencia intrafamiliar - cavif, que conlleven a la reparación, protección y restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados.			
8	2013-6054[17]	Prestación de servicios profesionales como psicólogo(a) para la atención y orientación integral e interdisciplinaria, a niños, niñas, adolescentes y miembros del grupo familiar que acceden a la justicia familiar, en las comisarías de familia, el centro de atención integral a víctimas de abuso sexual - caivas o el centro de atención a víctimas de violencia intrafamiliar - cavif, que conlleven a la reparación, protección y restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados	26/06/2013	25/08/2014	Archivo 32 expediente digital
9	2014-1021	Prestación de servicios profesionales como abogada(o) o psicólogo(a) para la recepción, y orientación integral interdisciplinaria las personas que acceden a la justicia familiar, en las comisarías de familia, el centro de atención integral a víctimas de abuso sexual - caivas o el centro de atención a víctimas de violencia intrafamiliar - cavif, que conlleven a la realización oportuna y efectiva de los derechos que les han sido vulnerados.	27/08/2014	26/05/2015	Archivo 32 expediente digital
10	2015-2633	prestación de servicio profesionales como psicólogo/a para realizar atención en recepción a las víctimas de violencias al interior de la familia, realizar entrevistas y valoraciones psicológicas a niños, niñas y adolescentes como presuntas víctimas de maltrato infantil, violencia intrafamiliar y/o violencia sexual, atender los conflictos familiares y hacer seguimiento a las actuaciones en las comisarías de familia, el centro de atención integral a víctimas de abuso sexual-caivas o el centro de atención a víctimas de violencia intrafamiliar cavif o en el centro de atención penal integral a víctimas-capiv	02/02/2015	01/02/2016	Archivo 32 expediente digital
11	2016-2800	prestación de servicio profesionales como psicólogo/a para realizar	05/02/2016	20/01/2017	Archivo 32 expediente

[17] Según información contenida en la certificación emitida por la Subdirección de Contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social que obra en el folio 7 del archivo 32 del expediente digital

		atención en recepción a las víctimas de violencias al interior de la familia, realizar entrevistas y valoraciones psicológicas a niños, niñas y adolescentes como presuntas víctimas de maltrato infantil, violencia intrafamiliar y/o violencia sexual, atender los conflictos familiares y hacer seguimiento a las actuaciones en las comisarías de familia, el centro de atención integral a víctimas de abuso sexual-caivas o el centro de atención a víctimas de violencia intrafamiliar cavif o en el centro de atención penal integral a víctimas-capiv.			digital
12	2017-760	Prestación de servicios profesionales como psicólogo/a para realizar el análisis inicial de los casos que se reportan a las comisarías por situaciones de violencias al interior de las familias, generando la orientación especializada acerca de las competencias, procedimientos y acciones determinantes para cada caso particular en el marco legal vigente	01/02/2017	30/11/2017	Archivo 32 expediente digital
13	2017-8947	Prestación de servicios profesionales como psicólogo/a para realizar la orientación especializada acerca de las competencias, procedimientos y acciones determinantes para la atención de los casos que se reportan a las comisarías de familia por situaciones de violencia intrafamiliar en el marco legal vigente.	15/12/2017	14/07/2018	Archivo 32 expediente digital
14	2018-5124	Prestación de servicios como psicólogo/a para realizar la orientación especializada acerca de las competencias, procedimientos y acciones determinantes para la atención de los casos que se reportan a las comisarías de familia por situaciones de violencia intrafamiliar en el marco legal vigente.	26/07/2018	15/01/2019	Archivo 32 expediente digital
15	2019-891	Prestación de servicios como psicólogo/a para realizar la orientación especializada acerca de las competencias, procedimientos y acciones determinantes para la atención de los casos que se reportan a las comisarías de familia por situaciones de violencia intrafamiliar	15/02/2019	31/05/2020[18]	Archivo 32 expediente digital

[18] Según información contenida en la certificación emitida por la Subdirección de Contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social que obra en el folio 49 del archivo 02 del expediente digital

		en el marco legal vigente.			

Aunado a ello, conforme a los hechos expuestos en la demanda y el interrogatorio rendido por la demandante, se tiene que la señora Lilia Consuelo Rojas Mateus, suscribió y ejecutó diversos contratos de prestación de servicios UNICA Y EXCLUSIVAMENTE con la Secretaría Distrital de Integración Social.

De otro lado, en relación con el objeto pactado en los 13 contratos de prestación de servicios relacionados anteriormente, observa el Despacho que ***todos no son idénticos***, sin embargo, de la lectura de los mismos es posible deducir que todos se suscribieron con la finalidad de que la demandante ***preste sus servicios profesionales como psicóloga en las comisarías de familia de la Secretaría Distrital de Integración Social en asuntos relacionados con situaciones de violencia intrafamiliar.***

De igual manera, acorde con el escrito de la demanda, el interrogatorio de la demandante y el testimonio de la señora Nubia Esperanza Santafe Castellanos[19], se pudo constatar que la señora Lilia Consuelo Rojas Mateus, para la ejecución de las obligaciones pactadas en los 15 contratos de prestación de servicios, debía prestar sus servicios de forma personal y presencial en las instalaciones de las Comisarías de Familia asignadas por la Secretaría Distrital de Integración Social.

Asimismo, conforme al libelo inicial se encuentra que la Secretaría Distrital de Integración Social le brindaba todos los elementos que debía utilizar para ejecutar el objeto para el cual había sido contratada.

3.8.2. Remuneración

Al respecto de este punto, resulta pertinente precisar que los contratos de prestación de servicios relacionados anteriormente, y que fueron aportados al acervo probatorio del expediente, contienen clausulas atinentes al valor del contrato y forma de pago, dentro de las cuales se establece de forma taxativa, clara e inequívoca, que el valor del contrato ***se pagará al contratista mensualmente.*** Asimismo, en relación a la forma de pago se señala que los ***pagos se realizarán los primeros veinte (20) días calendario de cada mes,*** para lo cual le requerían a la contratista: *i) cumplimientos de aportes a seguridad social para el periodo correspondiente; ii) informe parcial o final suscrito por el supervisor; iii) cumplimiento de los trámites administrativos como diligenciamiento cuenta de cobro MC14.*

De lo anterior, entonces se vislumbra que la forma de recibir la remuneración

[19] Para el periodo comprendido entre enero de 2017 a finales de abril de 2018

pactada como contraprestación al servicio prestado no se encontraba al arbitrio de la demandante, pues ni siquiera ella en su *"autonomía"* podía elegir la fecha en que deseaba realizar el cobro, ya que la entidad fijaba en el contrato cuándo hacerlo.

Entonces, una vez decantado lo anterior, vale la pena precisar que para acreditar la configuración de los dos elementos mencionados anteriormente y que son constitutivos de una relación laboral – prestación personal del servicio y remuneración -, no se requiere de un cúmulo de pruebas que pretendan acreditar tal situación; pues por ejemplo, la prestación personal del servicio se ha podido demostrar con las certificaciones contractuales aportadas por la entidad; y la remuneración, basta con verificar el contenido del clausulado contractual en relación con el valor del contrato y forma de pago, para encontrar demostrado tal elemento.

3.8.3. De la subordinación

No obstante, **frente a la subordinación** ha dicho el Consejo de Estado que es *"el elemento determinante que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del empleador para exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario."*[20]

Asimismo, ha referido que la subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio[21]; por lo tanto, para acreditar la configuración de tal elemento, considera este Despacho que debe probarse cada una de las circunstancias que lo comprenden, tales como: el lugar de trabajo, el horario de labores, la dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar.

Al respecto, conforme al material probatorio que obra en el expediente, se verifica que la parte actora con el líbelo inicial únicamente aportó como pruebas la certificación contractual expedida por la entidad demandada, las reclamaciones presentadas ante la entidad, y los oficios de respuesta.

Empero, no aportó al plenario ningún elemento que dé cuenta de las ordenes e instrucciones que le impartía el comisario o comisaria de familia (correos electrónicos, mensajes de datos, etc.), llamados de atención, memorandos, programación interna de la comisaría de familia, instrucciones relacionadas con el

---

[20] 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.
[21] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A; sentencia de 24 de abril de 2019; radicado 08001-23-33-000-2013-00074-01(2200-16); C.P. William Hernández Gómez.

cumplimiento del horario asignado, entre otras situaciones que se debieron acreditar para la configuración de la subordinación; lo único que se aportó como sustento de lo dicho es el testimonio de la señora **Nubia Esperanza Santafé Castellanos**, quien dio cuenta de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la demandante prestó sus servicios en la comisaria de familia de la Secretaría Distrital de Integración Social, por el periodo de tiempo comprendido **entre enero de 2017 a finales de abril de 2018.**

Pues como ya se dijo anteriormente, el testimonio de la señora Olga Cecilia Nieto Ramírez será desestimado, conforme las consideraciones que se expusieron en el acápite precedente.

Así las cosas, considera el Despacho que más allá del testimonio de Nubia Santafé, no se aportó ninguna prueba tendiente a demostrar las afirmaciones realizadas en el libelo inicial entorno a la subordinación, y en este sentido, la parte demandante no cumplió con la carga que le asiste de demostrar los supuestos fácticos en que se apoyan sus pretensiones; y al respecto resulta pertinente traer a colación lo señalado por el Consejo de Estado entorno a la carga de la prueba que le asiste a la parte actora, en los asuntos relacionados con la declaratoria de una verdadera relación laboral:

> *"(…)*
>
> *Ahora bien, en relación con la carga probatoria que tiene quien pretenda obtener a su favor los beneficios del contrato de trabajo, vale la pena destacar las orientaciones señaladas por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 1 de junio de 2004, con radicación 21554:*
>
> > *"Es verdad que el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo consagra la presunción de que toda relación de trabajo personal se entiende regida por un contrato de trabajo, frente a la cual la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sido del criterio de que quien la alegue en su favor tiene que demostrar la prestación personal del servicio para entenderse cobijada por ella, mientras que al beneficiario de dicha prestación es a quien le corresponde desvirtuar que en la misma no existe el elemento de la subordinación" (Subrayas de la Sala).*
>
> *(…)*
>
> *Adicional a lo anterior, ha sido enfática la Sala en reiterar, que la simple declaración de testigos y aseveración del demandante sobre la existencia del cargo y quién era su titular, no dan el alcance probatorio suficiente para corroborar que sus funciones también fueron ejecutadas por un análogo de*

planta de personal.

La Sala advierte la falta de actividad probatoria que imposibilita la verificación del cumplimiento del requisito de subordinación para declarar la existencia de una relación laboral, en cuanto no se allegó al plenario a manera de ejemplo, órdenes e instrucciones por parte de sus superiores, llamados de atención y memorandos, funciones a efectuar que correspondían a la de los empleados de planta, reglamentos y programación interna a seguir, y/o el horario de trabajo cumplido y señalado por la entidad, circunstancias que en un momento dado permitirían demostrar que los servicios no se prestaron de manera independiente y autónoma, como corresponde a una relación de carácter contractual soportada en la autonomía de la voluntad, sino que la labor asignada se cumplió bajo los condicionamientos fijados por la misma entidad, de acuerdo con las necesidades del servicio, presupuestos no demostrados en el presente caso.

Así las cosas, no tiene razón el apelante de pretender se acceda al reconocimiento de las prestaciones sociales pretendidas en la demanda, al no lograr demostrar a lo largo del proceso, que reunía los elementos propios que tipifican la relación laboral que hiciera viable que, en su caso, se configuraba el fenómeno jurídico del contrato realidad."[22]

Teniendo en cuenta que, el elemento de la subordinación encierra aspectos como: **el 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 únicamente encuentra configurado el elemento de la subordinación para los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes en el periodo comprendido **entre enero de 2017 hasta finales de abril de 2018, esto es, para los contratos 2017-760 y 2017-8947,** pues solo de ese lapso de tiempo se cuenta con pruebas contundentes que lo acrediten, como el testimonio de la señora Nubia Esperanza Santafé Castellanos.

Al respecto cabe precisar que, lo que en adelante se indique sobre la subordinación de la demandante, únicamente será para el periodo comprendido entre el **1° de febrero de 2017 hasta el 14 de julio de 2018**, pues del resto de tiempo no se cuenta con material probatorio que lo acredite, por lo que se dispondrá lo pertinente en la parte resolutiva de esta sentencia.

---

[22] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; sentencia del 15 de mayo de 2020; radicado 50001-23-31-000-2011-00400-01(2220-18); C.P. César Palomino Cortés.

De acuerdo con el testimonio de la señora Nubia Esperanza Santafé Castellanos, sumado a las demás pruebas documentales que obran en el expediente, la señora Lilia Consuelo Rojas Mateus, **desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 14 de julio de 2018**, estuvo subordinada a las órdenes que se le impartían por parte de la Comisaria de Familia de Kennedy 5 – Sandra Liliana Cruz -, quien se encargaba de verificar y dirigir su actividad laboral diariamente.

En lo que se refiere **al lugar de trabajo**, está acreditado que, si bien es cierto, la prestación del servicio no se realizaba en las instalaciones de la Secretaría Distrital de Integración Social, no es menos cierto que, conforme al relato de la testigo Nubia Esperanza Santafé Castellanos y lo expuesto por la demandante en los hechos de la demanda, ella prestaba sus servicios en las instalaciones de la Comisaria de Familia de Kennedy 5 ubicada en Patio Bonito.

La testigo también informó que la demandante debía cumplir **un horario de trabajo** de ***lunes a viernes de 07:00 am a 04:30 pm***; y en ocasiones, la comisaria de familia *"hasta amenazó a la demandante diciéndole que ella tenía la viabilidad de ese contrato, y que, si no podía cumplir con el horario, entonces que no le servía y que le diera paso a otra persona."*

Además, según el testimonio, en los casos en que la demandante llegaba tarde, era sujeto de llamados de atención por parte de la comisaria de familia, quien le decía en un tono de voz fuerte que no podía llegar tarde porque la comisaria se abría a las 07:00 a.m. y que desde esa hora ya había usuarios, por lo que por necesidad del servicio debía estar ahí cumplidamente.

Asimismo, la testigo indicó que la comisaria le decía a la demandante, que no podía sacar citas médicas de lunes a viernes, por cuanto no podía ausentarse de su lugar de trabajo, por lo que cada que la demandante pedía un permiso, se lo negaba.

También se señaló que la demandante tenía derecho a 20 minutos para almorzar y no tenía derecho a un break.
Ahora bien, la parte actora solicita en la demanda que se tenga en cuenta que la demandante desarrolló las mismas funciones que un funcionario nivel profesional formación psicólogo de la planta de personal de la entidad, y en su escrito de alegatos, sugiere se equipare al cargo profesional universitario código 219 grados 09, 11, 15 y 16, con formación académica y funciones para profesionales en psicología.

Así las cosas, verificado el contenido de la Resolución No. 1498 del 23 de julio de 2019 *"Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de la Planta de Empleos de la Secretaría Distrital de Integración Social"*,

este Despacho encontró que el cargo de planta que se asimila en el objeto del empleo al desempeñado por la demandante corresponde al de **Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia**, como pasa a compararse:

Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Secretaría Distrital se Integración Social	**Contratos de prestación de servicios suscritos entre la Secretaría Distrital se Integración Social y la señora Elizabeth Triviño Escobar**
Propósito Principal: Promover la protección, defensa y restablecimiento de los derechos de los/as niños/as y jóvenes y demás participantes, mediante la evaluación y atención psicológica, utilizando técnicas y procesos formativos individuales y grupales, acciones de seguimiento, acompañamiento y prevención orientadas a la reducción del impacto del conflicto y la violencia intrafamiliar.	**Objeto del contrato:** Prestación de servicios profesionales como psicólogo/a para realizar la orientación especializada acerca de las competencias, procedimientos y acciones determinantes para la atención de los casos que se reportan a las comisarías de familia por situaciones de violencia intrafamiliar en el marco legal vigente.
Requisitos de Formación Académica: Título Profesional en el (los) siguiente (s) núcleo (s) básico (s) del conocimiento NBC: Psicología. Tarjeta o matrícula profesional, en los casos reglamentados por Ley.	**Requisitos de Formación Académica:** Título de formación profesional en Psicología
Funciones previstas para Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia	**Obligaciones contractuales**
Atender en forma respetuosa, digna y no discriminatoria a las personas que acuden a las Comisarías de Familia a denunciar hechos constitutivos de violencia de género en el marco de la violencia intrafamiliar, maltrato infantil y/o delitos sexuales sucedidos al interior de la familia.	Brindar orientación clara, precisa y oportuna a los/as usuarios/as sobre sus derechos, las competencias, procedimientos y acciones en los casos de conflicto y /o violencia, maltrato infantil y/o delitos sexuales sucedidos al interior de la familia en el marco legal vigente.
Identificar el tipo o tipos de violencia, así como el contexto social, cultural, territorial (urbano o rural) y étnico donde esta(s) se ejerce(n) en aras de establecer imaginarios alrededor de la violencia y necesidades específicas de protección.	
Efectuar y analizar las pruebas psicológicas realizadas a los niños y niñas como presuntas víctimas de maltrato infantil y Violencia intrafamiliar con el fin de confirmar o descartar hechos denunciados, realizando el correspondiente informe y trámite legal, conforme a los protocolos existentes para tal fin.	Adelantar los procedimientos internos de acuerdo con la ruta establecida para la continuidad de la atención integral de las familias en las Comisarías de Familia. Aplicar el instrumento de identificación preliminar del riesgo para la vida y la integridad personal por violencias al interior de la familia, en el momento de la atención inicial en recepción, en todas aquellas situaciones constitutivas de conflicto y/o violencia intrafamiliar, reportadas por los/as usuarios/as, indicando las condiciones de atención requeridas en cada caso.
Proponer y ejecutar acciones que permitan orientar a las parejas separadas y en conflicto, para la conciliación de custodia y responsabilidades parentales, con el fin de que asuman efectivamente el rol que a cada uno le corresponde unificando las pautas de crianza para la formación integral de sus hijos, cumpliendo con los protocoles establecidos.	
Analizar y consolidar los registros estadísticos e indicadores de gestión, elaborar y presentar los informes de acuerdo a su disciplina que sean requeridos, promoviendo la mejora continua del área de trabajo y actualización de la información.	Registrar oportunamente todas las actuaciones realizadas desde su área en los sistemas de información que la Secretaría Distrital de Integración Social disponga para tal fin.
Atender las consultas y orientaciones que los participantes requieran en baranda, así como las crisis emocionales,	Realizar la atención en crisis de los ciudadanos que asisten a la Comisaría de Familia, cuando la situación lo amerite.

estabilizando los niveles de ansiedad y emotividad, logrando aportar la orientación procedimental requerida, contribuyendo a la protección, defensa y restablecimiento de los derechos de los/as niños/as y jóvenes y demás participantes	Verificar inicialmente el estado de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes en los casos asociados a las situaciones de conflicto y/o violencia, maltrato infantil y/o delitos sexuales sucedidos al interior de la familia.
Promover e implementar programas y proyectos de prevención intra o extramural de manera interdisciplinaria en materia familiar, de acuerdo a las necesidades de la comunidad, teniendo en cuenta el plan de acción anual, para cumplir con la misión institucional.	
Efectuar junto al Comisario, trabajador Social y médico, equipos técnicos de estudio y evaluación de casos, para determinar las medidas convenientes, para la protección de niños y niñas, hombres, mujeres, jóvenes, adultos mayores, contribuyendo a la protección, defensa y restablecimiento de los derechos de los niños-as y jóvenes y demás participantes.	Orientar desde su disciplina, al/a Comisario/a de Familia, en las acciones legales correspondientes en los casos de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y/o delito sexual. En caso de ser necesario presentar un informe de las actuaciones adelantadas.
Promover y participar en el trabajo interinstitucional local, con el fin aunar esfuerzos para ofrecer una atención más integral a niños y niñas y a la familia, buscando el restablecimiento de los derechos vulnerados, consagrados en la Constitución Política y el Código de Infancia y Adolescencia vigente.	
Las demás que le asigne la autoridad competente y correspondan a la naturaleza del empleo.	Cumplir con la atención de los/as usuarios/as de Comisarías de Familia de acuerdo con los horarios que legalmente les corresponden a estos despachos. Todas las demás actuaciones o actividades inherentes a las competencias de las Comisarías de Familia y que sean afines al objeto del contrato.

Sumado a lo anterior, es claro que, como lo señala la Recomendación Internacional del Trabajo No. 198, sobre la relación de trabajo, adoptada por la OIT en 2006, citada líneas atrás, la demandante **fue integrada en la organización**, tan es así que, desplegó actuaciones propias de un trabajador de planta y que distan mucho de ser ejercidas por un contratista que desarrolla su objeto contractual con autonomía, las cuales fueron atendidas por la entidad como si fuese un empleador; como por ejemplo, tal como lo manifestó la señora Nubia Esperanza Santafé Castellanos, la demandante en ocasiones reemplazaba la psicóloga del nivel I o III, por expresa disposición de la Comisaria.

Bajo ese derrotero, es dable concluir que, los contratos celebrados por **la Administración con la demandante** entre el **1° de febrero de 2017 hasta el 14 de julio de 2018 fueron utilizados para encubrir la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente**, pues se estableció que la contratista desempeñó labores en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público de planta que fuera **Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia.** No se trató de actividades **ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional**, de ahí que indudablemente lo que se presentó fue una relación laboral.

Ahora, en lo que tiene que ver con **la dirección y control efectivo de las actividades** a ejecutar, la testigo y la demandante, coincidieron en afirmar que, las actividades que ella debía desarrollar eran asignadas directamente por la Comisaria de Familia – Sandra Liliana Cruz -, quien decía *"yo soy la dueña de este lugar."*

En cuanto al ejercicio de la labor como psicóloga, la demandante no tenía autonomía técnica, administrativa, ni operativa y mucho menos gozaba de independencia para el ejercicio de sus funciones, pues siempre estaba supeditada a las instrucciones que le diera la Comisaria de Familia, quien le indicaba cómo debía diligenciar cada formato suministrado.

Entonces está claro, que si bien en un principio entre la demandante y la Secretaría Distrital de Integración Social, existió una relación contractual, ya que su vinculación con la entidad demandada obedeció a la suscripción de contratos de prestación de servicios para desempeñar las funciones como psicóloga en las Comisarías de Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social; también lo es que luego de un análisis bajo la sana crítica de la valoración de las pruebas (los contratos, el testimonio, entre otros), aparecen elementos que permiten establecer que la demandante no tenía libertad para realizar las labores encomendadas, no escogía cómo y cuándo prestar el servicio, seguía instrucciones para cumplir sus tareas por parte de la entidad, y además, le fueron suministrados elementos por parte de la misma entidad para poder desarrollar las labores confiadas, por lo que se encuentra desvirtuada la relación contractual derivada del contrato de prestación de servicios personales para el periodo comprendido entre el 1° de febrero de 2017 hasta el 14 de julio de 2018.

Asimismo, como se detalló en precedencia, la demandante se encontraba supeditada al cumplimiento de las directrices impartidas por la Comisaria de Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social. Igualmente, se determinó que rindió cuentas sobre las labores ejecutadas a su superior jerárquico (comisaria de familia), cumplió el horario, lo que demuestra que la entidad ejerció un permanente seguimiento de las labores desarrolladas por la demandante. También se acreditó que las funciones desempeñadas por la demandante se debían ejecutar en horarios definidos, sin que se pudiese disponer libremente de la organización y cumplimiento de la labor encomendada; y que como contraprestación a la labor ejecutada recibía una remuneración de manera mensual.

Conforme lo anterior, vale la pena precisar que si bien con la demanda se pretende que se declare la existencia de la relación laboral entre la demandante y la entidad demandada por el periodo comprendido entre el **13 de septiembre de 2006 al 30 de mayo de 2020**, se debe advertir que para todo ese lapso de tiempo

únicamente se probó la prestación personal del servicio y la remuneración**; sin embargo, sobre la subordinación, no se encuentra que exista material probatorio suficiente para demostrar su configuración**.

Pues sobre este elemento esencial de la relación laboral, ***únicamente se cuenta con el testimonio de Nubia Santafé, quien solo dio fe de lo acaecido en el periodo comprendido entre enero de 2017 hasta finales de abril de 2018, esto es lo relacionado con los contratos de prestación de servicios No. 2017-760 y No. 2017-8947***, es decir, entre el **1° de febrero de 2017 hasta el 14 de julio de 2018.**

Bajo este derrotero, y, comoquiera que, **no se demostró que se hubiese configurado el elemento de la subordinación entre el 13 de septiembre de 2006 al 31 de enero de 2017, y entre el 15 de julio de 2018 al 30 de mayo de 2020, y, no se logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo acusado,** se impone para el Despacho el deber de **negar parcialmente las pretensiones de la demanda sobre estos periodos.**

Entonces, desvirtuado el contrato de prestación de servicios, se impone el reconocimiento de las prestaciones sociales[23] 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 de un contrato de prestación de servicios; ello, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de los derechos en materia laboral, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 53 de la Constitución Política.

3.8.4. De la prescripción extintiva del derecho

Este fenómeno jurídico opera por la inactividad del titular del derecho dentro de los tres (3) años siguientes a la terminación del último contrato de prestación de servicios y para su declaratoria deben tenerse en cuenta las reglas previstas por el Consejo de Estado en las sentencias de unificación del 25 de agosto de 2016 y del 9 de septiembre de 2021, citadas en precedencia.

Para resolver este aspecto, el Juzgado procedió a efectuar una revisión acerca de los días de suspensión entre uno y otro contrato, de acuerdo con el material probatorio arrimado al plenario y que se puede corroborar en los folios 49-57 del archivo 02 y archivo 32 del expediente digital.

---

[23] Así lo ordenó el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, citada líneas atrás.

Contrato	Desde	Hasta	Días de interrupción
2017-760	**01/02/2017**	**30/11/2017**	
			9 días hábiles
2017-8947	**15/12/2017**	**14/07/2018**	

Conforme lo anterior, se evidencia que, entre uno y otro contrato no hubo una suspensión considerable que supere los 30 días hábiles previstos por la sentencia de unificación del Consejo de Estado citada líneas atrás, por lo que no hubo solución de continuidad y, por tanto, no se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción, en el lapso de tiempo sobre el cual hay lugar a que exista prosperidad de las pretensiones.

3.8.5. De la declaración de nulidad y el restablecimiento del derecho

Como corolario de lo anterior, se procederá a declarar la nulidad del acto administrativo acusado y, a título de restablecimiento del derecho[24], se ordenará el reconocimiento y pago en favor de la demandante de:

Las prestaciones sociales devengadas por un **Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia,** entre el **1° de febrero de 2017 hasta el 14 de julio de 2018**, salvo los periodos de interrupción, para ello la entidad deberá **comparar** lo devengado por la demandante como honorarios y lo devengado por concepto de asignación básica de un **Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia,** y tomar lo que resulte más favorable a la señora Lilia Consuelo Rojas Mateus, es decir, que si los honorarios son superiores a la asignación básica del **Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia** liquidará con fundamento en ellos, pero, si es al contrario tomará como base ésta última.

Tomar el ingreso base de cotización de la demandante (honorarios pactados) mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar al sistema integral de seguridad social en pensiones conforme a lo cotizado por un **Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia**, la entidad deberá cotizar la suma faltante solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, para lo cual se tendrán en cuenta las que la demandante acreditó como cotizaciones que realizó durante su vínculo contractual y, en caso de no

[24] Se ordena a título de restablecimiento del derecho y no a título indemnizatorio de acuerdo a la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 25 de agosto de 2016, proferida por el consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001.

haberlas hecho o existir diferencias en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le correspondía como trabajador[25], por **el período efectivamente trabajado** entre el **1° de febrero de 2017 hasta el 14 de julio de 2018**, esto es, sin tener en cuenta las interrupciones.

El tiempo efectivamente laborado por la accionante se computará para efectos pensionales, salvo sus interrupciones, en consonancia con la tesis planteada por el Consejo de Estado en la ya citada sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, según la cual los aportes para pensión son imprescriptibles.

Frente a las pretensiones encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías y la indemnización moratoria prevista en la Ley 244 de 1995 el Despacho no accederá a ellas, toda vez que este derecho solo se predica del vínculo laboral formal que para el caso de los empleados públicos se materializa en la relación legal y reglamentaria, circunstancia que no se configura al declararse la existencia del contrato realidad y, porque, además, solo con la firmeza de esta decisión se tiene certeza acerca de los derechos reclamados. Así lo explicó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca[26]

Así mismo, la referida Corporación precisó que en estas demandas de contrato realidad, **tampoco resulta procedente acceder al reconocimiento y pago de las vacaciones**, por tratarse de un descanso remunerado que se sufraga solo cuando el empleado adquiere el derecho a disfrutarlas y, por tanto, no es posible pagarlas en dinero; en consecuencia, tampoco resulta procedente su reconocimiento.

Igualmente, **no se accede a la pretensión de reintegro de las sumas pagadas por la demandante al Sistema Integral de Seguridad Social** (salud, pensión y riesgos laborales), bajo los lineamientos señalados por el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, que lo consideró improcedente por tratarse de aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.

Tampoco se accederá a las pretensiones encaminadas a obtener el **reconocimiento y pago de las diferencias salariales** reclamadas por la demandante y que entiende el Despacho se dirigen a obtener en su favor las diferencias entre lo pactado por honorarios en los contratos de prestación de servicios y lo devengado por concepto de asignación básica con su par de planta, toda vez que, como lo ha dicho el Consejo de Estado de tiempo atrás, aceptar la existencia del contrato realidad

---

[25] Así lo explicó el Consejo de Estado en sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 2016, con ponencia del consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001.
[26] Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 11 de mayo de 2016, con ponencia del magistrado Luis Gilberto Ortegón Ortegón, dentro del proceso No. 25000234200020130647300

también implica aceptar como válido el pacto que las partes hicieron respecto de la remuneración.[27]

En lo que respecta a la pretensión encaminada a obtener el reintegro del valor descontado por concepto de retención en la fuente el Despacho no accede a este petitum, toda vez que dichos descuentos tuvieron su fuente en la relación contractual de la demandante con la demandada; adicionalmente, demostrar la existencia de la relación laboral trae como restablecimiento del derecho el reconocimiento y pago de prestaciones en las mismas condiciones de los empleados de planta, pero no la devolución de sumas pagadas con ocasión de la celebración del contrato[28].

3.9. Indexación

Para efectos de actualizar las sumas adeudadas al actor, la entidad accionada debe dar aplicación a lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, así como a la siguiente fórmula, que ha admitido la jurisprudencia del Consejo de Estado:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la beneficiaria desde el momento en que se originó la obligación, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada asignación básica, comenzando por la primera que se dejó de devengar y para las demás teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

3.10. Condena en costas

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

---

[27] Sección Segunda, Subsección A, sentencia proferida el 7 de noviembre de 2018, con ponencia del consejero Gabriel Valbuena Hernández, dentro del proceso No. 66001233300020130008801.
[28] Consejo de Estado, sentencia del 13 de mayo de 2015, consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez, proceso No. 68001233100020090063601.

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[29] y el numeral 8° del artículo 365[30] del mismo estatuto, estas deber 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.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.,** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda para el periodo comprendido entre el **13 de septiembre de 2006 al 31 de enero de 2017, y entre el 15 de julio de 2018 al 30 de mayo de 2020,** dado que no se demostró que se hubiese configurado el elemento de la subordinación en la relación laboral alegada, de conformidad con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial del Oficio No. S2021045404 del 24 de mayo de 2021, por medio del cual la entidad demandada negó el reconocimiento de la relación laboral y pago de las prestaciones sociales y demás acreencias laborales a las que tendría derecho la demandante, como consecuencia de su vinculación con la Entidad demandada en el cargo de Psicóloga en las Comisarías de Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social, y del oficio No. S2021047470 del 28 de mayo de 2021, por medio del cual se confirmó tal decisión, conforme a las consideraciones expuestas.

TERCERO: Como consecuencia de la declaración de nulidad y, a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a **BOGOTÁ D.C. - SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL,** a reconocer y pagar en favor de la señora **Lilia Consuelo Rojas Mateus,** identificada con cédula de ciudadanía No. 21.003.699:

---

29 <<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>>.
30 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>>.

1. La totalidad de las prestaciones sociales devengadas por un **Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia**, entre el **1° de febrero de 2017 hasta el 14 de julio de 2018**, salvo los periodos de interrupción, para ello la entidad deberá **comparar** lo devengado por la demandante como honorarios y lo devengado por concepto de asignación básica del **Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia** y tomar lo que resulte más favorable a la señora Elizabeth Triviño Escobar, es decir, que si los honorarios son superiores a la asignación básica del **Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia** liquidará con fundamento en ellos, pero, si es al contrario tomará como base ésta última.

2. Tomar el ingreso base de cotización de la demandante (honorarios pactados) mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar al sistema integral de seguridad social en pensiones conforme a lo cotizado por un **Profesional Universitario 219-16 (16) de la Dirección Poblacional – Subdirección para la familia – Comisarías de Familia**, la entidad deberá cotizar la suma faltante solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, para lo cual se tendrán en cuenta las que la demandante acreditó como cotizaciones que realizó durante su vínculo contractual y, en caso de no haberlas hecho o existir diferencias en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le correspondía como trabajadora[31], por **el período efectivamente trabajado** entre el **1° de febrero de 2017 hasta el 14 de julio de 2018**, esto es, sin tener en cuenta las interrupciones.

CUARTO: Las sumas que resulten a favor de la parte actora deberán ser indexadas con la fórmula consignada en la parte motiva de esta sentencia. **DÉSE CUMPLIMIENTO** a la presente providencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 187 a 195 del CPACA.

QUINTO: DECLARAR que el tiempo laborado por el demandante, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios desde el **1° de febrero de 2017 hasta el 14 de julio de 2018** se computará para efectos pensionales, salvo sus interrupciones.

---

[31] Así lo explicó el Consejo de Estado en sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 2016, con ponencia del consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001.

SEXTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: SIN CONDENA EN COSTAS en esta instancia, por lo señalado en la parte considerativa.1

OCTAVO: 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:
faberlg7@hotmail.com; notificacionesjudiciales@sdis.gov.co; cjmunozs@sdis.gov.co; bmorenom@sdis.gov.co; sbrand@sdis.gov.co; schinchilla@sdis.gov.co; jbaracaldo@sdis.gov.co;

NOVENO: En los términos y para los efectos del memorial poder allegado con el escrito de alegaciones finales, **RECONOCER** personería al abogado Juan Ramón Baracaldo Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.626.991 y portador de la T.P. 112.333 del C. S. de la J., como apoderado de la entidad demandada.

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

DÉCIMO PRIMERO: 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

SCC