



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

Sentencia No. 042

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

Radicado: 11001-33-35-009-2021-00264-00
Naturaleza: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: DANIEL HERIBERTO AYALA MENDOZA
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD

***Tema:** Contrato realidad*

1. ASUNTO POR DECIDIR

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

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones

Daniel Heriberto Ayala Mendoza, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral contra la Alcaldía Mayor De Bogotá – Secretaría Distrital De Movilidad, solicitó la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio DRJ 20215102733671 de fecha 4 de mayo 2021, por medio del cual la entidad demandada negó la existencia de la relación laboral entre las partes y el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que de allí se derivan, desde el 28 de febrero de 2013 hasta el 28 de febrero de 2020.

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

i) se reconozca la existencia de la relación laboral, desde el 28 de febrero de 2013 hasta el 28 de febrero de 2020;

ii) se ordene a la entidad demandada reconocer liquidar y pagar todos los derechos laborales y prestacionales sociales derivados de la relación de trabajo existente, causados desde el 28 de febrero de 2013 hasta el 28 de febrero de 2020, tales como: cesantías, intereses de las cesantías, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicio, prima técnica, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados, capacitación y bienestar del personal que se paguen en dinero las vacaciones no disfrutadas y, demás emolumentos que por Constitución y la Ley correspondan a los empleados públicos de esta Secretaría del distrito de Bogotá, concordante a los cargos que desempeñó, liquidados con base en los honorarios que percibió;



iii) se condene a la entidad demandada a reintegrar al demandante, en su debida proporción, las sumas de dinero que tuvo que pagar por concepto de aportes a seguridad social en salud, pensión, ARP y caja de compensación familiar, teniendo en cuenta que no fue afiliado por la SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD – BOGOTÁ D.C, por la totalidad del tiempo de servicio prestado;

v) se condene a la parte demandada a pagar y girar al Fondo de Pensiones y a la Empresa Prestadora de Salud a las cuales se encuentre afiliado mi mandante, las sumas a que haya lugar, luego de hacer la liquidación de cara a lo efectivamente cotizado y lo que debió cotizar la Secretaría Distrital de Movilidad, pues no puede perderse de vista que los trabajadores independientes realizan aportes en porcentajes distintos a como lo hacen los dependientes y sus empleadores;

vi) se condene a la entidad accionada a reintegrar al demandante los dineros que le fueron descontados de sus honorarios por concepto de retención en la fuente y descuentos fijados por el Distrito, en virtud de los contratos de prestación de servicio y sus prorrogas, celebrados durante la totalidad del tiempo de sus labores prestadas;

vii) se reconozca y pague la respectiva sanción moratoria que se ha generado por el no pago oportuno de las prestaciones sociales, en especial la sanción y/o indemnización por mora respecto a la omisión de pago de auxilio de cesantía y sus intereses hasta que se pague efectivamente la deuda;

viii) se condene a la accionada a reconocer y pagar los intereses moratorios que se hayan generado por el no pago de todos los factores laborales y prestaciones sociales aquí reclamados;

ix) se ordene a la entidad demandada que las sumas de dinero a reconocer y pagar sean debidamente indexadas conforme lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA y, objeto del reconocimiento de los intereses moratorios señalados en el artículo 192, en armonía con el 195 ibidem;

x) se condene en costas y agencias en derecho del proceso a la entidad demanda.

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

2.2.1. El actor manifestó que, trabajó para la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, desde el 28 d febrero de 2013 hasta el 28 de febrero 2020, como Orientador a la ciudadanía en temas de movilidad, trámites y servicios como apoyo a la gestión de la Dirección de Servicio al Ciudadano; y como Coordinador del Supercade de Movilidad, prestando sus servicios profesionales para la realización de actividades de carácter administrativo y operativo respecto de los procedimientos a cargo de la Subdirección de Contravenciones de Tránsito.

2.2.2. Los anteriores cargos fueron desempeñados bajo los siguientes contratos de prestación de servicios: **i)** Como Orientador a la ciudadanía, se suscribieron los siguientes: 2013531 de 2013; 20131292 de 2013; 2014598 de 2014; 2015365 de 2015; y el 2016807 de 2016, contratos que fueron ejecutados del 28 de febrero de 2013 al 1 febrero de 2017; **ii)** Como Coordinador del Supercade de Movilidad, se suscribieron los siguientes contratos: 2017606 de 2017; 2018881 de 2018 y el 2019612 de 2019, los cuales fueron desarrollados del 21 de marzo de 2017 al 28 de febrero de 2020.



2.2.3. El señor Daniel Heriberto Ayala Mendoza, afirma que todo el tiempo laboró bajo subordinación y dependencia, como quiera que cumplía horarios y recibía órdenes e instrucciones de las directivas de la entidad, de cómo debía ejecutar sus funciones, tal supervisión la ejercían los señores Carlos Alberto Pinilla Vásquez, Ariel Morales Calderón, Marisol Borja Hernández y Juan Carlos Velandia, personas que ostentaron en su momento los cargos de Profesionales Universitarios 219 Grado 18 y que se desempeñaban como coordinadores de los trabajadores que prestaban el servicio de atención a la ciudadanía en Movilidad, funcionarios que en la práctica eran los jefes inmediatos del actor.

2.2.4. Indicó que tenía un horario de trabajo de lunes a viernes, por turnos que iban de 7 am a 2 pm y de 2 pm al cierre, el cual oscilaba entre las 7 pm y las 9 pm, dependiendo la demanda del servicio, aclarar que la jornada, mañana o tarde, era rotativa, pero no opcional, era impuesta al funcionario por el respectivo directivo; Sumado a esto, un sábado cada 15 días tenía que laborar desde las 8 am al cierre de atención, fijado en su momento a las 12 del medio día, el cual siempre se extendió alrededor de la 1 a 2 pm dependiendo la necesidad del servicio.

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

2.2.6. Durante sus últimos 3 años de servicio, devengó mensualmente los siguientes salarios: para el año 2017 un pago mensual de \$ 4.002.000; año 2018 un sueldo mensual de \$ 4.122.000 y del 2019 al 2020, una asignación mensual de \$4.246.000. Salarios que fueron denominados por la entidad como “honorarios”.

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

2.2.8. Mediante escrito del 18 de marzo de 2021, presentó la reclamación administrativa ante la Secretaría Distrital de Movilidad, a fin de obtener el reconocimiento de sus derechos laborales, siendo negada a través del Oficio N° DRJ 20215102733671.

2.3 Normas violadas y concepto de violación.

Como normas violadas se citan en la demanda los artículos 1, 2, 6, 13, 25, 48, 53, 83, 122 y 123 de la Constitución Política; Ley 4 de 1992, art. 50 de Ley 50 de 1990, arts. 15, 17, 18, 20, 22, 23, 157, 161 y 204 de la Ley 100 de 1993, Ley 244 de 1995, Decreto 1919 de 2002, Código Sustantivo del Trabajo, artículos 22, 23 y 24; art. 17 Ley 790 de 2002; art. 32 de la Ley 80 de 1993.

La parte actora consideró que el acto administrativo acusado violó las normas citadas anteriormente, bajo el argumento que el vínculo que el demandante tuvo con la entidad obedeció a una relación contractual, en la modalidad de Contrato de Prestación de Servicios, en atención a lo facultado por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y que en ese sentido no existió una subordinación laboral, sino una coordinación de actividades por parte de los supervisores de los contratos.

Las labores desarrolladas por el demandante fueron ejecutadas de manera permanente, es decir, no obedeció a una labor temporal con ocasión al requerimiento de un conocimiento específico, ni tampoco a una necesidad del servicio en especial, ni para



cubrir el servicio de alguna ausencia de personal, por el contrario, su vínculo con esta entidad se extendió desde febrero del 2013 hasta febrero del año 2020, periodo durante el cual, el señor Daniel Ayala, ejerció las funciones que le fueron asignadas, propias del objeto de esta secretaría, correspondiente a la atención al público, a cargo de la Dirección de Servicio al Ciudadano y la coordinación de la prestación de los servicios a cargo de la subdirección de contravenciones en el Supercade de Movilidad; adicionalmente las funciones desplegadas por éste se ejecutaban a diario dentro de las instalaciones de la entidad demandada y exigen que deba ser atendidas de acuerdo con las necesidades del servicio, en el marco de lo previsto en los artículos 16, 17 y 19 del Decreto 567 de 2006, Por el cual se adoptó la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, precepto que a su vez fue derogado por el Decreto 672 de 2018, artículos 28, 29 y 30, en donde se edifican las funciones de la Dirección de Servicio al Ciudadano, la Dirección de Procesos Administrativos.

2.4. Actuación procesal.

La demanda se presentó el 31 de agosto de 2021 y por medio de auto de 04 de abril de 2022, el Despacho la admitió, siendo notificada el 22 de junio del 2022, mediante correo electrónico a las partes demandadas, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Posteriormente, el extremo pasivo contestó la demanda de la referencia a través de memorial radicado el 09 de agosto de 2022.

Con auto del 08 de noviembre de 2022, se resolvió fijar fecha de audiencia inicial. El 09 de febrero de 2023 se adelantó la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA y en ella se dispuso el decreto y práctica de pruebas documentales y testimoniales, las cuales se agotaron durante la audiencia de pruebas que tuvo lugar el 03 de mayo de 2023; allí mismo se corrió traslado a las partes para presentar sus alegatos de conclusión.

2.5. Contestación de la demanda.

El ente demandado, por conducto de apoderado judicial, contestó en término la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, toda vez que esta Entidad no violó derecho fundamental alguno como lo aduce el apoderado del demandante esto es la vulneración de los derechos al trabajo ya que en ningún momento la entidad encubrió alguna relación de carácter laboral con el señor DANIEL AYALA, resaltando que la vinculación se realizó bajo los parámetros de las leyes que rigen la contratación estatal.

Manifestó que, la relación entre el demandante y la Secretaria Distrital de Movilidad siempre fue de tipo contractual regida bajo los principios de supervisión y coordinación propios de la actividad estatal, vinculación que según lo señalado por la Corte Constitucional se configura cuando: *“La relación contractual está regida por la Ley 80 de 1993 y se configura cuando: i) se acuerde la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública, ii) no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, iii) se acuerde un valor por honorarios prestados y, iv) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados”*¹, aspectos que fueron siempre respetados por la Secretaría Distrital de Movilidad.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.



Adicionalmente, los contratos de prestación de servicios estipulaban claramente una cláusula de exclusión de relación laboral: (...) *“AUSENCIA DE RELACIÓN LABORAL: El presente contrato no genera ninguna relación laboral, ni da lugar al reconocimiento de prestaciones sociales, ni con el contratista ni con el personal a su cargo.”*

De tal manera que las manifestaciones realizadas por el demandante en que su labor con la Entidad era subordinada por cuanto cumplía un horario y recibía órdenes de un jefe inmediato, no conllevan per sé a la configuración del mencionado elemento de subordinación, ya que la realización de las tareas trazadas en la ejecución del objeto contractual para las que fue vinculada con la Entidad dentro del horario establecido por la Secretaria para la atención de usuarios y la ejecución de las labores diarias que se realizan en la Entidad no conllevan a ello, así como tampoco configura dicho elemento, el hecho que la contratista deba dar cuenta a su supervisor de las actividades realizadas, debido a que debe existir una relación de coordinación entre contratante y contratista donde el último tenga que condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada ya que el servicio es lo más importante que tiene el Estado para con sus habitantes, de ahí que el contratista tenga la obligación de reportar los informes de resultado de las actividades realizadas, suscribir actas con el contratante, recibir instrucciones de superiores que existan al interior de la Entidad contratante, sin que con ello se entienda que el mismo perdió la autonomía con la que desarrolla su objeto contractual.

En cuanto al tercer elemento de una relación contractual (se acuerde un valor por honorarios prestados), este se encuentra demostrado ya que, en los mismos contratos de prestación de servicios suscritos, se establecía la forma de pago y que contrario a lo señalado por la parte actora en el escrito de demanda no corresponde al valor pactado como salario o remuneración, ya que esto corresponde es al pago de los honorarios presupuestados exige que los contratos estatales dispongan de una disponibilidad presupuestal previa amparada en un certificado de disponibilidad presupuestal y un registro, sin los cuales no es posible suscribir el contrato, por cuanto esto se constituiría en un enriquecimiento sin causa por parte de la administración, que daría lugar a una controversia contractual.

Finalmente destaca que, tanto la Ley 80 de 1993, como la Ley 1150 de 2011, junto con sus Decretos reglamentarios, regularon los contratos de prestación de servicios, han permitido la vinculación de personal, entro otras actividades que no se pueden desarrollar con personal de planta, Tan es así que la ley 80 de 1993 y la ley 190 de 1995, artículos 32 numerales 3º y 20 parágrafo único, se determina que los contratos de prestación de servicios no generan vinculación laboral ni prestaciones sociales.

De otro lado manifiesta que los hechos 1, 2, 5, 6, 7, 16, 17 y 18 no son ciertos.

Formuló las siguientes excepciones de mérito:

1. Inexistencia de la relación laboral.
2. Cobro de lo debido, cotizaciones sistema de seguridad social en salud y pensiones.
3. Inexistencia del derecho deprecado.
4. Prescripción.
5. Inexistencia de continuidad contractual – solución de continuidad.
6. Buena Fe.

2.6. Alegatos de conclusión.



Con auto del 03 de mayo de 2023 esta Sede Judicial, dispuso correr traslado para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión por escrito por el término común de 10 días.

2.6.1 Alegatos de la parte demandada.

Presentó alegatos de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, y añadió que, respecto a los testimonios rendidos, manifestaron que atendía a instrucciones dadas por el supervisor del contrato, que usaban implementos y distintivos de la Entidad y, que cumplían un “horario”, si bien es cierto, la prestación de los servicios de ATENCIÓN AL PÚBLICO está sujeta a la existencia de ciudadanos para brindar orientación de manera personal, esto no obsta para que las obligaciones sean ejecutadas dentro del horario establecido en el Supercade.

Los implementos y distintivos de la Entidad son indispensables, ya que se encuentran prestando un servicio en nombre de la Administración y es necesaria su distinción, además de que el carné es requisito para ingreso y circulación por la Entidad. Ahora, el equipo y acceso a los aplicativos y sistemas institucionales son herramientas necesarias para el cumplimiento del objeto contractual. Las instrucciones recibidas por los supervisores son directrices dadas para la prestación de un buen servicio al ciudadano, no es de confundirse la coordinación con la subordinación, ya que, si bien es cierto, la necesidad del servicio es atender a público, esto no resta que su vinculación es meramente por contrato de prestación de servicios profesionales.

Ahora, si los contratistas, requerían ausentarse, es necesario que se informe al supervisor del contrato, ya que en la prestación de un servicio público se debe garantizar la atención en el horario establecido para tal fin; No se generaron vicios del consentimiento que conllevaran a que el contratista suscribiera los contratos de prestación de servicios, por el contrario, los mismos están amparados por la presunción de buena fe, contando además con el consentimiento escrito de aceptar la vinculación como prestación de servicios.

La totalidad de los contratos estatales de prestación de servicios celebrados entre Daniel Heriberto Ayala y la Secretaría Distrital de Movilidad tienen como fundamento lo establecido en los artículos 2 (parcial) del Decreto Ley 2400 de 1968 (modificado por el artículo 1 (parcial) del Decreto Ley 3074 de 1968), 32 de la Ley 80 de 1993, del Decreto Nacional 2209 de 1998 y 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, la sentencia C – 614 de 2009 de la Corte Constitucional y los procedimientos institucionales específicos detallados en el Manual de Contratación de la Secretaria Distrital de Movilidad (PA05-MN01), a partir del presupuesto asignado en cada vigencia, sustentados en rubros presupuestales diferentes, con obligaciones contractuales que variaban de acuerdo con las necesidades del servicio público institucional, ejecutados en períodos diferentes y siempre bajo la premisa de la autonomía técnica y administrativa de la contratista.

2.6.2 Alegatos de la parte demandante.

La parte demandante presentó alegatos de conclusión, reiterando los argumentos planteados en la demanda.

2.6.3. Ministerio Público:



El Procurador delegado ante este despacho judicial en esta oportunidad no rindió concepto.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

De conformidad con la fijación del litigio planteada en audiencia inicial del 27 de octubre de 2022², el problema jurídico se contrae a resolver si hay lugar a declarar la nulidad Oficio N° DRJ 20215102733671 del 4 de mayo del 2021, mediante el cual la directora técnica de Representación Judicial de la secretaria de Movilidad, resolvió de forma negativa la solicitud de reconocimiento de la relación laboral y el pago de acreencias laborales y/o prestaciones sociales surgidas de esa vinculación laboral; lo anterior, junto con el consecuente restablecimiento del derecho.

En caso afirmativo, se determinará:

- Si entre el demandante y la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, existió una relación laboral y/o legal y reglamentaria sin solución de continuidad, por la totalidad del tiempo servido, desde el 28 de febrero de 2013 hasta el 28 de febrero de 2020.
- Si tiene derecho al reconocimiento y pago de todos los derechos laborales y prestacionales sociales tales como: cesantías, intereses de las cesantías, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicio, prima técnica, prima de antigüedad, bonificación por servicios prestados, capacitación y bienestar del personal; que se paguen en dinero las vacaciones no disfrutadas y, demás emolumentos que por Constitución y la Ley correspondan a los empleados públicos de esta Secretaría del distrito de Bogotá, concordante a los cargos que desempeñó el accionante. - El reintegro de los dineros que tuvo que pagar por concepto de aportes a seguridad social, pensión, ARP, y Caja de Compensación Familiar –entre el 28 de febrero de 2013 hasta el 28 de febrero de 2020.
- Se reintegren los dineros que le fueron descontados de sus honorarios por concepto de retención en la fuente y descuentos fijados por el Distrito, en virtud de los contratos de prestación de servicio y sus prorrogas, celebrados durante la totalidad del tiempo de sus labores prestadas, entre el 28 de febrero de 2013 y el 28 de febrero de 2020.
- El reconocimiento y pago de la sanción mora que se ha generado por el no pago oportuno de las prestaciones sociales, en especial la sanción y/o indemnización por mora respecto a la omisión de pago de auxilio de cesantía y sus intereses hasta que se pague efectivamente la deuda.
- Que se condene a la demandada a pagar y girar al fondo de pensiones y a la E.P.S., a las que se encuentre afiliado el demandado luego de efectuar la liquidación del salario a que tenía derecho y aquel sobre el cual cotizó como independiente.
- El reconocimiento y pago de los intereses moratorios que se hayan generado por el no pago de todos los factores laborales y prestaciones sociales aquí reclamados.



- El reconocimiento y pago de la indexación y a la condena en costas y agencias en derecho.

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

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

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

Por su parte el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 22 define el contrato de trabajo como *“aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.”*

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

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

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

Por consiguiente, la vinculación a la administración para el ejercicio de la función pública puede ser de diferentes clases de acuerdo con el ordenamiento jurídico y según las especificidades propias de las circunstancias, las cuales desde el punto de vista ordinario son: legal y reglamentaria (empleo 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 Constitucional³ y el H. Consejo de Estado⁴ no puede constituirse en un instrumento para desconocer los derechos laborales.

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

Por consiguiente, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre un particular y una entidad pública, y se acredita la existencia de los tres elementos propios de todo contrato de trabajo -subordinación, prestación personal del servicio y remuneración-, producto de esto, surge el derecho a que sea reconocida una relación laboral que, en consecuencia, confiere al contratista las prerrogativas de orden prestacional, en atención al principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

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

3.3. Generalidades del contrato realidad

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

Así, se deben revisar en cada caso, las condiciones bajo las cuales se prestaron los servicios, en aras de esclarecer bajo el análisis probatorio pertinente, la verdadera naturaleza de la relación existente entre las partes, para no adoptar conceptos que de

³ Sentencia C-154/1997, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara.

⁴ Consejo de Estado, secc. 2ª, sub-secc. "B", sentencia del 25 de marzo de 2010. CP Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Exp. 1131-09.

manera formal y restrictiva homogenicen las causas propuestas ante esta Jurisdicción, en detrimento del análisis sustancial particular que amerita cada asunto.

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

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

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

(b) el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador>> (Subrayado fuera de texto).

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

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

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

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

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

En reciente sentencia de unificación⁵ 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**:

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

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

Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar, que se debe restringir a aquellos casos en los que la entidad pública requiere adelantar **labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional**; porque, si contrata por prestación de servicios, personas que deben desempeñar exactamente las

⁵ 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.



mismas funciones que de manera permanente se asignan a los demás servidores públicos, se desdibuja dicha relación contractual.

Cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, inexorablemente se impone el reconocimiento de las prestaciones sociales generadas, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra, que esa relación laboral que se ocultó bajo el manto solapado de un contrato estatal; ello, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 53 de la Carta Fundamental. Con lo que se superó esa prolongada tesis que prohibaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados⁶.

3.5. 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 extintivo⁷.

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 años⁸.

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 administrados⁹.

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 2016¹⁰ específicamente en lo que atañe a los siguientes aspectos: (i) la prescripción de los derechos laborales reclamados y (ii) el ingreso base que ha de tenerse

⁶ 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.

⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 6 de marzo de 2008. Expediente No. 2152-06. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 9 de abril de 2014. Expediente No. 131-13. Consejero Ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 8 de mayo de 2014. Expediente No. 2725-12. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

¹⁰ 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.

en cuenta para la liquidación de las prestaciones a que haya lugar¹¹.

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.

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

¹¹ Asunto que no había sido delimitado en un fallo de unificación.

pactados”.

De otra parte, el citado fallo de unificación señaló que *“en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio”*. No obstante, en dicha providencia se olvidó establecer el término que se debe tener en cuenta para determinar la pérdida de la solución de continuidad.

Al respecto, en su aclaración de voto el consejero de Estado William Hernández Gómez consideró que para los efectos del requisito de continuidad es dable precisar que tal lapso encuentra referencia en el artículo 10 del Decreto 1045 de 1978, el cual señala 15 días. Previsión que vale recordar, ya había sido tenida en cuenta por esa Corporación en sentencia del 23 de junio de 2016, siendo ponente el magistrado Luis Rafael Vergara Quintero¹².

Posteriormente, sobre el tema se dijo lo siguiente¹³:

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

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

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

1. La expresión *<<término estrictamente indispensable>>* contenida en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que se refiere al término por el cual puede utilizarse el contrato de prestación de servicios, debe ser entendida como *<<aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas*

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

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.

excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento>>.

2. En cuanto a lo que ha de entenderse por <<interrupción>> o <<solución de continuidad>> la Corporación consideró adecuado <<establecer un período de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios>>; sin embargo, efectuó dos recomendaciones: **i)** que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos sean iguales o similares y apunten a la satisfacción de las mismas necesidades; y **ii)** de establecerse la no solución de continuidad, el efecto jurídico es concluir que, pese a la interrupción no se configura la prescripción de los derechos que se puedan derivar de cada vínculo.
3. Finalmente, consideró improcedente el reembolso de los aportes que efectuó el contratista para cubrir las contingencias de **salud y riesgos laborales**, toda vez que son aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.

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

4. Del caso concreto

4.1. Elementos de la relación laboral:

4.2. Prestación personal del servicio

Está demostrado en el plenario que el demandante estuvo vinculado con la entidad demandada mediante sucesivos contratos de prestación de servicios, con algunas interrupciones, /Prueba documental ubicada en el archivo PDF 17, misma que fue incorporada al expediente en la audiencia de pruebas celebrada el 03 de mayo de 2023, sin observación por las partes/, así:

Contrato	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Duración	Lapso de interrupción con el contrato anterior
2013-351	28 febrero 2013	12 mayo 2013	2 meses y 15 días	
2013-1292	17 mayo 2013	16 febrero 2014	9 meses	5 días
2014-598	01 agosto 2014	28 febrero 2015	7 meses	5 meses y 12 días
2015-365	02 marzo 2015	01 enero 2016	10 meses	1 día
2016-807	29 julio 2016	28 febrero 2017	7 meses	6 meses y 27 días
2017-606	21 marzo 2017	20 julio 2018	12 meses	20 días
2018-881	27 julio 2018	26 marzo 2019	8 meses	7 días
2019-612	01 abril 2019	29 febrero 2020	11 meses	5 días

Se logró comprobar que la prestación del servicio se realizó de manera personal porque de ello dan cuenta las obligaciones contractuales que no podían ser desempeñadas por un tercero, así mismo sobre el particular, las declaraciones rendidas por todos los testigos, es coincidente con el hecho No. 5 de la demanda, en cuanto a que era éste quien realizaba de manera personal las labores contratadas.



4.3. Remuneración

Los contratos de prestación de servicios, suscritos por las partes, contienen una cláusula de *honorarios*, en la cual se lee el valor total del contrato, en pagos de mensualidades vencidas, es decir, que el demandante recibió una contraprestación por el servicio prestado, amén de lo anterior, quedó demostrado con los testimonios de los señores Jorge Andrés Puentes y Jorge Luis Lombana y con el interrogatorio de parte efectuado al demandante que para cobrar sus honorarios debía previamente realizar el pago de su seguridad social así como acompañar a la cuenta de cobro el informe de las actividades que realizó durante el mes.

4.4. De la subordinación

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 encuentra configurado el elemento de la subordinación para todos los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes, como pasa a explicarse.

En lo que se refiere **al lugar de trabajo**, tanto el objeto contractual establecidos en todos y cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes y relacionados en precedencia, como la declaración de los testigos que fue recepcionada en el trámite del proceso, dan cuenta de que el demandante prestaba sus servicios en distintos Supercades de Secretaría Distrital de Movilidad desde el año 2013 al 2019, es decir que, las actividades contractuales se desarrollaron en el lugar de trabajo asignado por el contratista.

Las testigos también informaron que el demandante debía cumplir **un horario rotativo de trabajo** de 7:00 am a 2:00 pm y otro de 2:00 pm a 7:00 pm todos los días, pero el testigo **Jorge Luis Lombana Morales** manifestó que muchas veces dado el flujo de gente que hubiere en el supercade salían más tarde, pues debían atender al público hasta que terminara, del mismo modo en el interrogatorio de parte el actor señaló que debía cumplir el horario antes señalado e indicó que los turnos rotativos eran impuestos por el subdirector de contravenciones, afirmación que también fue aseverada por el testigo **Jorge Andrés Puentes Muñoz**.

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

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



531 de 2013	<p>a. Brindar información amplia, oportuna y veraz, a los ciudadanos, que se asisten a la Red CADE de Movilidad acerca de los trámites y servicios que ofrece la entidad.</p> <p>b. Proporcionar Información a los ciudadanos sobre los requisitos que deben llenar para la realización de trámites de tránsito, así como los procedimientos correspondientes.</p> <p>c. Orientar de manera adecuada a los ciudadanos sobre normas de tránsito y seguridad vial.</p> <p>d. Dar Cumplimiento a la política distrital de servicio al ciudadano para la efectiva prestación del servicio; en tal sentido debe conocer la Directiva 002 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.</p> <p>e. Conocer y aplicar los procedimientos y protocolos establecidos para (a prestación del servicio en la red CADE de Movilidad y demás puntos de contacto.</p> <p>f. Cumplir con (os turnos asignados para la atención a la ciudadanía dispuestos por el líder de punto de contacto de la Secretaría Distrital de Movilidad conforme a (os horarios de atención dispuesto por la Secretaría General para la atención a la ciudadanía.</p> <p>g. Informar en forma justificada y con la debida antelación cualquier circunstancia que no le permita, temporalmente, ejecutar el objeto del contrato o asistir turno asignado para la prestación de los servicios a la ciudadanía.</p> <p>h. Brindar apoyo a la gestión de la Dirección de Servicio al Ciudadano, y/o líder de punto de contacto y/o supervisor del contrato de Prestación de Servicios, en la ejecución de programas y proyectos especiales de la entidad.</p> <p>i. Servir de apoyo en el manejo, organización y actualización del archivo documental de la Dirección de Servicio al Ciudadano.</p>	PDF 17
1292 de 2013	<p>a. Brindar información amplia, oportuna y veraz, a los ciudadanos, que se asisten a la Red CADE de Movilidad acerca de los trámites y servicios que ofrece la entidad.</p> <p>b. Proporcionar Información a los ciudadanos sobre los requisitos que deben llenar para la realización de trámites de tránsito, así como los procedimientos correspondientes.</p> <p>c. Orientar de manera adecuada a los ciudadanos sobre normas de tránsito y seguridad vial</p> <p>d. Dar Cumplimiento a la política distrital de servicio al ciudadano para la efectiva prestación del servicio; en tal sentido debe conocer la Directiva 002 de la Alcaldía Mayor de Bogotá</p> <p>e. Conocer y aplicar los procedimientos y protocolos establecidos para la prestación del servicio en la red CADE de Movilidad y demás puntos de contacto.</p> <p>f. Cumplir con los turnos asignados para la atención a la ciudadanía dispuestos por el líder de punto de contacto de la Secretaría Distrital de Movilidad conforme a los horarios de atención dispuesto por la Secretaría General para la atención a la ciudadanía.</p> <p>g. Informar en forma justificada y con la debida antelación cualquier circunstancia que no le permita, temporalmente, ejecutar el objeto del contrato o asistir al turno asignado para la prestación de los servicios a la ciudadanía.</p> <p>h. Brindar el apoyo a la gestión de la Dirección de Servicio al Ciudadano, y/o líder de punto de contacto y/o supervisor del contrato de Prestación de Servicios, en la ejecución de programas y proyectos especiales de la entidad.</p> <p>i. Servir de apoyo en el manejo, organización y actualización del archivo documental de la Dirección de Servicio al Ciudadano.</p>	PDF 17
598 de 2014	<p>a. Brindar información amplia, oportuna y veraz, a los ciudadanos, que se asisten a la Red CADE de Movilidad acerca de los trámites y servicios que ofrece la entidad.</p> <p>b. Proporcionar Información a los ciudadanos sobre los requisitos que deben llenar para la realización de trámites de tránsito, así como los procedimientos correspondientes.</p> <p>c. Orientar de manera adecuada a los ciudadanos sobre normas de tránsito y seguridad vial.</p> <p>d. Dar Cumplimiento a la política distrital de servicio al ciudadano para la efectiva prestación del servicio; en tal sentido debe conocer la Directiva 002 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.</p> <p>e. Conocer y aplicar los procedimientos y protocolos establecidos para la prestación del servicio en la red CADE de Movilidad y demás puntos de contacto.</p> <p>f. Prestar de manera oportuna las actividades de asistencia y/o apoyo que sean designadas por el líder del punto de contacto de la Secretaria Distrital de Movilidad, conforme a los horarios de atención dispuestos por la Secretaría General para la atención a la ciudadanía.</p> <p>g. Informar en forma justificada y con la debida antelación cualquier circunstancia que no le permita, temporalmente, ejecutar el objeto del contrato o asistir a las actividades asignadas para la prestación de los servicios a la ciudadanía.</p> <p>h. Brindar el apoyo a la gestión de la Dirección de Servicio al Ciudadano, y/o líder de punto de contacto y/o supervisor del contrato de Prestación de Servicios, en la ejecución de programas y proyectos especiales de la entidad.</p> <p>i. Servir de apoyo en el manejo, organización y actualización del archivo documental de la Dirección de Servicio al Ciudadano.</p>	PDF 17



365 de 2015	<p>a. Brindar información amplia, oportuna y veraz, a los ciudadanos, que se asisten a la Red CADE de Movilidad acerca de los trámites y servicios que ofrece la entidad.</p> <p>b. Proporcionar Información a los ciudadanos sobre los requisitos que deben llenar para la realización de trámites de tránsito, así como los procedimientos correspondientes.</p> <p>c. Orientar de manera adecuada a los ciudadanos sobre normas de tránsito y seguridad vial.</p> <p>d. Dar Cumplimiento a la política distrital de servicio al ciudadano para la efectiva prestación del servicio; en tal sentido debe conocer la Directiva 002 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.</p> <p>e. Conocer y aplicar los procedimientos y protocolos establecidos para la prestación del servicio en la red CADE de Movilidad y demás puntos de contacto.</p> <p>f. Prestar de manera oportuna las actividades de asistencia y/o apoyo que sean designadas por el líder del punto de contacto de la Secretaría Distrital de Movilidad, conforme a los horarios de atención dispuestos por la Secretaría General para la atención a la ciudadanía.</p> <p>g. Informar en forma justificada y con la debida antelación cualquier circunstancia que no le permita, temporalmente, ejecutar el objeto del contrato o asistir a las actividades asignadas para la prestación de los servicios a la ciudadanía.</p> <p>h. Brindar el apoyo a la gestión de la Dirección de Servicio al Ciudadano, y/o líder de punto de contacto y/o supervisor del contrato de Prestación de Servicios, en la ejecución de programas y proyectos especiales de la entidad.</p> <p>i. Servir de apoyo en el manejo, organización y actualización del archivo documental de la Dirección de Servicio al Ciudadano.</p>	PDF 17
807 de 2016	<p>a. Cumplir con lo establecido en el Manual Distrital de Servicio al Ciudadano y el Decreto 197 de 2014 de Mayo 22 "Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá D.C." por la Alcaldía Mayor de Bogotá, en relación con la prestación efectiva del servicio.</p> <p>b. Orientar e informar sobre los trámites y servicios ofrecidos por la Entidad en los diferentes puntos de atención; a través de la promoción y uso permanente de los canales de interacción ciudadana.</p> <p>c. Ejecutar las actividades en cumplimiento con lo establecido en los procedimientos y protocolos de la Secretaría de Movilidad frente a la prestación del servicio.</p> <p>d. Atender a la ciudadanía bajo los estándares de calidad establecidos por la Entidad frente a la prestación de servicios.</p> <p>e. Conocer y aplicar la normativa vigente asociada a la adecuada prestación de los servicios y que se encuentre en concordancia con lo legalmente establecido en materia de tránsito y transporte.</p> <p>f. Ejecutar todas aquellas actividades requeridas por la Dirección de Servicio al Ciudadano para dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el Plan Maestro de Movilidad y el Direccionamiento Estratégico de la Entidad.</p> <p>g. Prestar de manera oportuna las actividades de asistencia y de apoyo delegadas por el superior inmediato, el supervisor o líder de grupo de trabajo en cualquiera de los diferentes puntos de atención de la Secretaría Distrital de Movilidad, conforme a los horarios dispuestos por la Secretaría General para la atención a la ciudadanía.</p> <p>h. Informar en forma justificada y con la debida antelación cualquier circunstancia que no le permita, temporalmente, ejecutar el objeto del contrato o asistir a las actividades asignadas para la adecuada prestación de los servicios ofrecidos por la Secretaría Distrital de Movilidad.</p> <p>i. Brindar el apoyo a la gestión de la Dirección de Servicio al Ciudadano en la ejecución de los programas y proyectos establecidos para el cumplimiento de sus objetivos al interior de la entidad.</p> <p>j. Servir de apoyo en el manejo, organización y actualización del archivo documental de la Dirección de Servicio al Ciudadano.</p> <p>k. Atender a la ciudadanía en el ejercicio de su derecho de acceso a la información, a través del uso de los canales virtuales y telefónicos.</p> <p>l. Conocer y asistir a las jornadas de formación establecidas por la entidad, con el fin de aplicar coherentemente la información adquirida bajo los estándares de calidad, políticas, procedimientos y protocolos de servicio establecidos al interior de la Secretaría de Movilidad.</p> <p>m. El contratista deberá atender de manera inmediata, la asignación, cambios de localidad, puntos y horario dispuestos por la Secretaría General para la atención a la ciudadanía.</p> <p>n. Portar en debida forma los distintivos institucionales que le sean entregados para el cumplimiento de su objeto contractual.</p> <p>o. De acuerdo a las necesidades de los servicios y bajo los lineamientos de la Dirección de Servicio al Ciudadano, el contratista cuando se le requiera, realizará las siguientes actividades específicas de acuerdo al punto de contacto que le sea asignado:</p>	PDF 17
606 de 2017	<p>a. Realizar el seguimiento a los trámites y actuaciones derivados de los procesos misionales que se adelantan en el SUPERCADe, para la eficaz y eficiente prestación del servicio.</p> <p>b. Verificar que la prestación del servicio adelantado en el Supercade de Movilidad se cumpla con los estándares de calidad y dentro los parámetros del servicio público eficiente, eficaz y oportuno.</p> <p>c. Proyectar las notas de divulgación para la página web y demás redes de comunicación que</p>	PDF 17



	<p>tenga la Secretaría Distrital de Movilidad respecto a los trámites y servicios a cargo de la Subdirección de Contravenciones de Tránsito.</p> <p>d. Planear actividades y proponer métodos para la mejora continua del servicio prestado con ocasión a los trámites derivados de los procesos sancionatorios que se adelantan en el SUPERCADE.</p> <p>e. Brindar atención a las peticiones, quejas o reclamos derivados de los trámites y la prestación del servicio que se presta en el SUPERCADE, recepcionados a través de cualquier medio o canal de comunicación, dentro de los términos establecidos en la ley.</p> <p>f. Asistir a las mesas de trabajo, sensibilizaciones, reuniones y talleres que se efectúen con ocasión del desarrollo de las actividades relacionadas con los planes, programas y procedimientos de competencia de la Subdirección de Contravenciones de Tránsito, que atañen con el objeto del contrato.</p> <p>g. Dar orientación al usuario, propietario o infractor, según sea el caso, en los trámites y temas relacionados con el servicio que se presta en el SUPERCADE, de competencia de la Dirección de Procesos Administrativos.</p> <p>h. Acatar los principios, parámetros y procedimientos definidos por la Dirección de Servicio al Ciudadano para la prestación del servicio y ejecución de los procesos y procedimientos a cargo de cada una de las Subdirecciones de la Dirección de Procesos Administrativos.</p> <p>i. Informar de manera ordinaria en los tiempos establecidos por cada supervisor, referente a la atención al usuario y la prestación del servicio; o de manera extraordinaria cada vez que se requiera a efectos de contar con información estadística oportuna por parte de la Dirección de Procesos Administrativos.</p> <p>j. Efectuar los informes técnicos y estadísticos que le sean requeridos, referentes a la prestación del servicio y los trámites realizados en el SUPERCADE de Movilidad, de competencia de la Dirección de Procesos Administrativos.</p> <p>k. Asistir y participar en las actividades y cumplir con los compromisos asignados por el supervisor, que se deriven del Sistema Integrado de Gestión (SIG) especialmente en lo concerniente al proceso al que pertenece la Dirección de Procesos Administrativos y las tres (3) Subdirecciones a su cargo.</p> <p>l. Dar respuesta oportuna a los documentos asignados por la correspondencia oficial de la SDM y mantener al día los mecanismos que la misma disponga para su seguimiento.</p> <p>m. Cumplir con las demás obligaciones que se deriven de la naturaleza del contrato.</p>	
881 de 2018	<ol style="list-style-type: none">1. Realizar el seguimiento a los trámites y actuaciones derivados de los procesos misionales que se adelantan en el SUPERCADE, para la eficaz y eficiente prestación del servicio.2. Verificar que la prestación del servicio adelantado en el Supercade de Movilidad se cumpla con los estándares de calidad y dentro los parámetros del servicio público eficiente, eficaz y oportuno.3. Planear actividades y proponer métodos para la mejora continua del servicio prestado con ocasión a los trámites derivados de los procesos sancionatorios que se adelantan en el SUPERCADE.4. Brindar atención a las peticiones, quejas o reclamos y dar orientación al usuario, propietario o infractor, según sea el caso, en los trámites y temas relacionados con el servicio que se presta en el SUPERCADE, de competencia de la Dirección de Procesos Administrativos.5. Acatar los principios, parámetros y procedimientos definidos por la Dirección de Servicio al Ciudadano para la prestación del servicio y ejecución de los procesos y procedimientos a cargo de cada una de las Subdirecciones de la Dirección de Procesos Administrativos.6. Informar de manera ordinaria en los tiempos establecidos por cada supervisor, referente a la atención al usuario y la prestación del servicio; o de manera extraordinaria cada vez que se requiera a efectos de contar con información estadística oportuna por parte de la Dirección de Procesos Administrativos.7. Efectuar los informes técnicos y estadísticos que le sean requeridos, referentes a la prestación del servicio y los trámites realizados en el SUPERCADE de Movilidad, de competencia de la Dirección de Procesos Administrativos.8. Asistir y participar en las actividades y cumplir con los compromisos asignados por el supervisor, que se deriven del Sistema Integrado de Gestión (SIG) especialmente en lo concerniente al proceso al que pertenece la Dirección de Procesos Administrativos y las tres (3) Subdirecciones a su cargo.9. Dar respuesta oportuna a los documentos asignados por la correspondencia oficial de la SDM y mantener al día los mecanismos que la misma disponga para su seguimiento.	PDF 17

612 de 2019	<p>a) Gestionar la atención al ciudadano en el Cade, hacer seguimiento al (SAT) Sistema de Asignación de Turnos e informar las novedades al jefe del área.</p> <p>b) Realizar el seguimiento a los trámites y actuaciones derivados de los procedimientos que se adelantan en el SUPERCADE, para la eficaz y eficiente prestación del servicio.</p> <p>c) Llevar a cabo lo necesario para que la prestación del servicio adelantado en el Supercade de Movilidad cumpla con las pautas de calidad y dentro los parámetros del servicio eficiente, eficaz y oportuno.</p> <p>d) Crear acciones y métodos para la mejora continua del servicio prestado con ocasión a los procedimientos que se adelantan en el SUPERCADE.</p> <p>e) Atender las quejas o reclamos y dar orientación a los ciudadanos en los procesos y procedimientos que adelanta la Subdirección de Contravenciones, de acuerdo a los principios, parámetros y procedimientos definidos por la Dirección de Atención al Ciudadano.</p> <p>f) Realizar informes técnicos y estadísticos que sean requeridos, referentes a la prestación del servicio y los procedimientos realizados en el SUPERCADE de Movilidad.</p> <p>g) Dar respuesta oportuna a los documentos asignados por la correspondencia oficial de la SDM y mantener al día los mecanismos que la misma disponga para su seguimiento.</p>	PDF 17
-------------	---	------------------------

Como se observa, las obligaciones específicas para las que fue contratado el demandante son similares en cada contrato; el accionante manifestó que cumplió las mismas funciones en esencia durante todo su vínculo con la entidad demandada, como Orientador a la ciudadanía en temas de movilidad y luego como Coordinador del Supercade de Movilidad.

Ahora bien, la parte actora en la demanda no precisó el cargo de planta al que equivalían las funciones que desarrolló en la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, y tampoco aportó copia del manual de funciones de un cargo en específico ni pidió su decreto, no obstante el ente demandado deberá verificar en el manual de funciones del personal de planta de la entidad, que cargo cumplía igual o similares funciones a las realizadas por el actor y que le fueron estipuladas en los contratos descritos en el cuadro que antecede, lo anterior con el fin de equipararlo conforme al principio de igualdad, en lo atinente a lo devengado por el actor por concepto de honorarios y lo devengado por el personal de planta.

De otra parte, reposa en el plenario, prueba documental que da cuenta que al demandante se le establecía el horario que debía cumplir haciéndole seguimiento al mismo, y que lo enviaban a realizar capacitaciones¹⁴, argumento que se refuerza con lo dicho en el interrogatorio recepcionado al señor DANIEL HERIBERTO AYALA MENDOZA, quién indicó que debía asistir a las capacitaciones que se le ordenasen, muchas veces pasadas las 7 pm, debían continuar laborando debido al alto flujo de usuarios que había esperado atención.

En cuanto a los permisos señaló que para ausentarse del trabajo debía solicitar permiso al superior, adicionalmente el material probatorio aportado con la demanda da cuenta de múltiples correos y mensajes de whatsapp, a través de los cuales se les impartían algunas ordenes de trabajo y se le indicaba las horas a las que debía asistir a laborar¹⁵.

Bajo ese derrotero, y, comoquiera que, se demostró que se configura el elemento de la subordinación, la remuneración, la prestación del servicio personal, y con ello, se logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo acusado, adicional a que los contratos se entendieron en el tiempo por alrededor de 6 años desde el año 2013 a 2019, por ende, se impone para el Despacho el deber de acceder a las pretensiones de la demanda.

¹⁴ [PDF 11](#)

¹⁵ Archivo 02 pp. 58 y ss.

5. 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 SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021, radicado No. 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), en la que se determinó las siguientes reglas:

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

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

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

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 con la relación de contratos efectuada en el acápite 4.2. denominado <<prestación personal del servicio>> de esta sentencia, y encontró que, fueron múltiples los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes, lo cierto es que, entre uno y otro hubo en dos ocasiones suspensiones considerables que superaron los 30 días hábiles previstos por la sentencia de unificación del Consejo de Estado citada líneas atrás, estas sucedieron entre el 16 de febrero de 2014 (fecha de terminación del contrato No. 2013-1292) y el 01 de agosto de 2014 (fecha de inicio del contrato 2014-598) es decir una duración sin vínculo laboral de 5 meses y 12 días, y entre el 01 de enero de 2016 (fecha terminación del contrato 2015-365) y el 29 de julio de 2016 (fecha de inicio del contrato No. 2016-807) es decir, que no existió vínculo contractual por el lapso de 6 meses y 27 días, configurándose la solución de continuidad respecto de los contratos celebrados antes del 29 de julio de 2016, por tanto, en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de la prescripción, frente a los contratos Nos. 2013-351; 2013-1292; 2014-598 y 2015-365.

Ahora bien, frente a los contratos siguientes las interrupciones de éstos no superaron los 30 días hábiles previsto por predicha sentencia de unificación del Consejo de Estado citada, por lo que no hubo solución de continuidad y, por tanto, no se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción, frente a los contratos Nos. 2016-807; 2017-606; 2018-881; 2019-612.

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



Como corolario de lo anterior, se procederá a declarar la nulidad del acto administrativo acusado¹⁶ y, a título de restablecimiento del derecho¹⁷, se ordenará el reconocimiento y pago en favor del demandante de:

Las prestaciones sociales de carácter legal devengadas conforme a los ingresos que éste percibía, salvo los periodos de interrupción, para ello la entidad deberá **comparar** lo devengado por el demandante como honorarios.

La demandada debe tomar el ingreso base de cotización del demandante (honorarios pactados) mes a mes, por **el período efectivamente trabajado** entre el **29 de julio de 2016 al 29 de febrero de 2020**.

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.

De otro lado, no procede acceder al reconocimiento y pago de vacaciones en dinero, por ser un descanso remunerado que se sufraga solo cuando el empleado adquiere el derecho a disfrutarlas y, por tanto, no se puede pagarlas en dinero. Así lo explicó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁸.

Frente a las pretensiones encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías 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 Cundinamarca¹⁹

No se accede a la devolución del importe pagado por la demandante para salud, pensión y riesgos labores, bajo los lineamientos señalados por el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, que lo consideró improcedente por ser aportes obligatorios parafiscal.

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 y que fueron recaudados como recursos de naturaleza parafiscal.

Tampoco se accederá a las pretensiones encaminadas a obtener el **reconocimiento y pago de las diferencias salariales** reclamadas por la parte 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

¹⁶ No. 20205160200791 de fecha 27 febrero 2020.

¹⁷ 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.

¹⁸ Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 11 de mayo de 2016, con ponencia del magistrado Luis Gilberto Ortégón Ortégón, dentro del proceso No. 25000234200020130647300

¹⁹ Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 11 de mayo de 2016, con ponencia del magistrado Luis Gilberto Ortégón Ortégón, dentro del proceso No. 25000234200020130647300

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 también implica aceptar como válido el pacto que las partes hicieron respecto de la remuneración²⁰.

7. 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 el beneficiario 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.

8. Condena en costas

Finalmente, y comoquiera que, de conformidad con el artículo 188 del CPACA⁹, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, pasa el Despacho a pronunciarse.

Para ello se advierte que, si bien, en el presente asunto la parte vencida es el extremo pasivo y la parte actora solicitó que fuese condenada en costas, lo cierto es que, de conformidad con el inciso 2° del artículo 367 del CGP²¹ y el numeral 8° del artículo 365²² del mismo estatuto, estas deben ser tasadas y liquidadas de acuerdo con criterios **verificables** y solo habrá lugar a ellas **cuando aparezcan causadas y en la medida de su comprobación**, y en el presente asunto, la parte interesada no demostró su causación, por lo que, no se accederá a ellas.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado, por ejemplo, en la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2022²³, en la cual no condenó en costas, por las siguientes razones:

<<No procede la condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “solo habrá

²⁰ Sección Segunda, Subsección A, sentencia proferida el 7 de noviembre de 2018, con ponencia del consejero Gabriel Valbuena Hernández, dentro del proceso No. 66001233300020130008801.

²¹ <<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>>.

²² 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>>.

²³ Sentencia proferida por la Sección Cuarta, con ponencia del consejero Milton Chaves García, dentro del proceso con radicado No. 73001233300020190037301.



lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”, requisito que no se cumple en este asunto>>.

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

FALLA:

PRIMERO: Declarar no configuradas las excepciones de: Inexistencia de la relación laboral, Cobro de lo debido, cotizaciones sistema de seguridad social en salud y pensiones, Inexistencia del derecho deprecado y Buena Fe, propuestas por la entidad demandada, de conformidad a las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR configurada la excepción mixta de **prescripción**, frente a los contratos Nos. 2013-351; 2013-1292; 2014-598 y 2015-365, de conformidad con las consideraciones expuestas.

TERCERO: DECLARAR la nulidad del oficio No. DRJ 20215102733671 de fecha 4 de mayo 2021, por el que la entidad demandada negó la relación laboral y el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de allí desprenden, conforme a las consideraciones expuestas.

CUARTO: Como consecuencia de la declaración de nulidad y, a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD**, a reconocer y pagar en favor del señor **DANIEL HERIBERTO AYALA MENDOZA:**

1. La totalidad de prestaciones sociales devengadas por la persona de planta que desempeñe el cargo que se asimile a las obligaciones contractual que desarrollaba el demandante salvo los periodos de interrupción, para ello la entidad deberá **comparar** lo pagado al actor como honorarios y lo devengado por concepto de asignación básica de tal cargo, en el evento en que sea superior a lo recibido por el demandante como honorarios, pero, si es al contrario tomará como base ésta última, esto es, desde el **29 de julio de 2016 hasta el 29 de febrero de 2020**, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 5, de esta providencia.
2. Tomar el ingreso base de cotización del 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 en el cargo que se asimile a la labor desarrollada por el demandante, 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 trabajadora²⁴, por **el período efectivamente trabajado** entre el **28 de febrero de 2013 al 29 de febrero de 2020** esto es, sin tener en cuenta las interrupciones.

QUINTO: 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 esta providencia, según los artículos 187 a 195 del CPACA.**

SEXTO: DECLARAR que el tiempo laborado por el demandante, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios desde el **28 de febrero de 2013 al 29 de febrero de 2020** se computará para efectos pensionales.

SÉPTIMO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

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

NOVENO: 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:

caldasbernalramiro@hotmail.com;
notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co;
judicial@movilidadbogota.gov.co;
lamalvarez@movilidadbogota.gov.co;

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