



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO : 11001-3335-012-2022-00075-00
DEMANDANTE: MANUEL ALEJANDRO VILLARRAGA SUÁREZ
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

ACTA N 261-2023¹
AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO
ART. 182 LEY 1437 DE 2011

En Bogotá D.C. a los dieciséis (16) días del mes de noviembre de dos mil vientos (2023) siendo las diez de la mañana (10:00 a.m.), fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su secretaria ad hoc constituyó audiencia pública en la sala virtual de la plataforma LifeSize, con la asistencia de los siguientes:

INTERVINIENTES

La parte demandante: ANDRÉS FELIPE TOLOZA HERNÁNDEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.090.516.320 y T.P. 397.639 del C.S. de la J.

La parte demandada: BRAIAN MORENO MONCAYO, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.010.201.547 y T.P. 252.412 del C.S. de la J. de acuerdo al poder de sustitución.

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

1. Saneamiento del proceso.
2. Fallo

I. SANEAMIENTO DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 180 numeral 5º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se procede a evacuar la etapa de saneamiento del proceso, para tal efecto se le concede el uso de la palabra a las apoderadas de las partes con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento. Las partes manifestaron su conformidad, por tanto, se da por agotada esta etapa.

¹<https://playback.lifefsize.com/#/publicvideo/03724693-d5fd-4548-a899-69e19eab6cfe?vcpubtoken=0cf58040-2a6e-453d-8867-2d543cbd27a1>

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

II. FALLO

PROBLEMA JURÍDICO

Si de los contratos suscritos entre el señor **MANUEL ALEJANDRO VILLARRAGA SUÁREZ** y el **DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL**, para prestar sus servicios como **DOCENTE**, se pueden establecer los elementos necesarios para declarar la existencia de una relación laboral y el consecuente derecho al pago de prestaciones sociales.

CONSIDERACIONES

4.1. De la desnaturalización del contrato de prestación de servicios

Mediante la sentencia C-154 de 1997, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del contrato de prestación de servicios siempre que no sea utilizado para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente, pues de demostrarse lo anterior, se desnaturalizaría el contrato estatal y se haría procedente el reconocimiento de las prestaciones sociales, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades.

En efecto, el contrato de prestación de servicios y la relación laboral son modalidades de vinculación diferentes. Por una parte, el contrato de prestación de servicios tiene como propósito desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, cuando aquellas no puedan ser asumidas por el personal de planta o requieran conocimientos especializados. La jurisprudencia del Consejo de Estado² ha precisado que, dentro de las características principales de este contrato, se encuentra “la prohibición del elemento de subordinación continuada del contratista, en tanto que este debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual³, y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes⁴”.

Por otra parte, la relación laboral debe cumplir con los siguientes elementos:

1. Prestación personal del servicio.
2. Remuneración como contraprestación de la labor realizada.
3. Existencia de subordinación o dependencia.

Los dos primeros, son comunes tanto a los contratos de prestación de servicio como a las relaciones laborales, de manera que es el tercer elemento el que permite definir el carácter contractual o laboral de la vinculación y, de encontrarse acreditado, desnaturalizar el contrato de prestación de servicios.

En lo que atañe al elemento de subordinación, el Consejo de Estado ha afirmado que es preciso diferenciar entre el concepto de coordinación propio de los contratos de prestación de servicios y el concepto de subordinación, propio de una relación laboral, pues:

“[E]ntre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación”⁵

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

³ Cita de cita: Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia del 25 de agosto de 2016. Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001233300020130026001(0088-15) CE-SUJ2-005-16. Lucinda María Cordero Causil contra el Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba)

⁴ Cita de cita: Ver sentencia C-614 de 2009.

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección “B” Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D.C., 31 de mayo de 2016.

Comoquiera que el cumplimiento de un horario, instrucciones y la obligación de realizar informes sobre los resultados de una labor, puede aplicarse a un contrato de prestación de servicios en virtud del principio de coordinación, se deberá acudir a otros criterios diferenciadores a fin de desentrañar la existencia de una verdadera relación laboral, para lo cual la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de unificación precisó:

“(i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral”⁶

En este sentido, la Corte Constitucional sentó los siguientes criterios para determinar la existencia de una función de carácter permanente, que permita diferenciar el contrato estatal de la relación laboral, en los siguientes términos:

“Esta Corte ha sostenido que la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren (i) al criterio funcional, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)”; (ii) *al criterio de igualdad, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”;* (iii) *al criterio temporal o de habitualidad, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”;* (iv) *al criterio de excepcionalidad, [los contratos por prestación de servicios procederán sólo] si “la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta”;* y (v) *al criterio de continuidad, si “la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral”⁷*

4.2. Del caso concreto

El Despacho procede a relacionar los hechos probados, de acuerdo con las pruebas aportadas y practicada en el proceso.

- Prueba documental

De conformidad con las pruebas documentales aportada en el proceso se tiene la relación de los siguientes contratos:

El señor MANUEL ALEJANDRO VILLARRAGA SUÁREZ se desempeñó en el DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL, mediante los siguientes contratos:

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 23001-23-000-2013-00260-01 (0088-2015).

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-171 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

No de Contrato	Fecha de Ingreso	Fecha de terminación	Objeto
2009-3392 30/07/2009 Plazo 6 meses (AE No. 09 Fls. 18-24)	31/07/2009 (AE No. 09 FI 17)	01/03/2010 (AE No. 09 FI 15)	Prestación de servicios profesionales como educador/a físico para garantizar la atención especializada para niños, niñas y jóvenes de 6 a 18 años en condiciones de alta vulnerabilidad, con autismo y discapacidad cognitiva moderada o grave en el centro crecer molinos II de la subdirección local de Rafael Uribe.
<i>Suspensión del contrato 11/12/2009-11/01/2010 (AE No. 09 FI 15)</i>			
2010-2357 28/01/2010 Plazo 11 meses (AE No. 09 Fls. 49-54)	02/03/2010(AE No. 09 FI 48)	01/02/2011(AE No. 09 FI 46)	Prestación de servicios profesionales en el servicio social Centro Crecer que le sea asignado por la Subdirección para la Infancia de la SDIS, para fortalecer la atención integral de niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años en condición de discapacidad desde las particularidades de su formación profesional
2011-1246 01/02/2011 Plazo 11 meses prorroga 28 días (AE No. 09 Fls. 72-77 y 98-99)	03/02/2011	30/01/2012 (AE No. 09 FI 70)	Prestación de servicios para realizar el ejercicio de Educación Física del Centro Crecer bajo los lineamientos de la Subdirección para la Infancia en ejecución, acompañamiento y evaluación de líneas de acción definidas para los servicios de atención dirigidos a la protección y garantía plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad de 6 a 17 años.
2012-987 06/02/2012 Plazo 10 meses Prorrogas 60 días (AE No. 09 Fls. 107-113 y 143-144)	09/02/2012 (AE No. 09 FI 106)	08/02/2013 (AE No. 09 FI 104)	Prestación de servicios para realizar el ejercicio de educación física del centro crecer bajo los lineamientos de la subdirección para la infancia en ejecución, acompañamiento y evaluación de líneas de acción definidas para los servicios de atención dirigidos a la protección y garantía plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad de 6 a 17 años.
2013-828 12/02/2013 Plazo 10 meses (AE No. 09 Fls 148-156)	14/02/2013 (AE No. 09 FI 147)	13/12/2013	Prestación de servicios profesionales para realizar el ejercicio de educación física del centro crecer bajo los lineamientos del proyecto 721 atención integral a personas con discapacidad, familias, cuidadores y cuidadoras - cerrando brechas, de la dirección poblacional, en ejecución, acompañamiento y evaluación de líneas de acción definidas para los servicios de atención dirigidos a la protección y garantía plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad de 6 a 17 años.
<i>Interrupción de un mes y 9 días</i>			
2014-5104 21/01/2014 Plazo 11 meses (AE No. 09 Fls 279-286)	23/01/2014 (AE No. 09 FI 289)	22/12/2014	Prestación de servicios profesionales como educador/a físico del centro crecer bajo los lineamientos del proyecto 721 atención integral a personas con discapacidad, familias, cuidadores y cuidadoras – cerrando brechas, de la dirección poblacional en ejecución, acompañamiento y evaluación de líneas de acción para los servicios de atención dirigidos a la protección y garantía plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad de 6 a 17 años.
<i>Interrupción 1 meses y 12 días</i>			
2015-3079 29/01/2015 Plazo 11 meses (AE No. 09 Fls 374 -381)	04/02/2015 (AE No. 09 FI 382)	03/01/2016	Prestación de servicios como educador(a) físico(a) bajo los lineamientos del proyecto 721 atención integral a personas con discapacidad, familias, cuidadores y cuidadoras - cerrando brechas, de la dirección poblacional en la ejecución, acompañamiento y evaluación de las actividades definidas en las líneas de acción de los servicios dirigidos a la protección y garantía plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

2016-321 25/01/2016 Plazo 7 meses (AE No. 09 Fls 469-476)	26/01/2016	09/12/2016	<i>Prestación de servicios profesionales en el marco de los lineamientos del proyecto 721 atención integral a personas con discapacidad, familias, cuidadores y cuidadoras - cerrando brechas, en la ejecución, acompañamiento y evaluación de las actividades definidas en las líneas de acción de los servicios dirigidos a la protección y garantía plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.</i>
<i>Interrupción de 1 meses y 22 días</i>			
2017-1262 31/01/2017 Plazo 10 meses Prorroga 22 días (AE No. 09 FI 561-571 y 588- 589)	01/02/2017 (AE No. 09 FI 582)	22/12/2017	<i>Prestación de servicios profesionales para desarrollar acciones que garanticen los procesos de inclusión efectiva, fortaleciendo las habilidades y capacidades de los niños, niñas y adolescentes (NNA) con discapacidad, teniendo en cuenta los lineamientos técnicos del proyecto 1113 Por una ciudad incluyente y sin barreras, de la Dirección Poblacional.</i>
2018-2651 09/01/2018 Plazo 5 meses Prorroga 3 días y 1 mes y 27 días (AE No. 09 Fls 594-608)	19/01/2018 (AE No. 09 FI 610)	21/08/2018	<i>Prestación de servicios profesionales para desarrollar acciones que garanticen los procesos de inclusión efectiva, fortaleciendo las habilidades y capacidades de los niños, niñas y adolescentes (NNA) con discapacidad, teniendo en cuenta los lineamientos técnicos del proyecto 1113 por una ciudad incluyente y sin barreras, de la dirección poblacional</i>
<i>Suspensión plazo 16/03/2018- 19/03/2018 (AE No. 09 FI 594-595)</i>			
2018-6564 03/07/2018	23/08/2018 (AE No. 09 FI 616)	07/01/2019	<i>Prestación de servicios profesionales para desarrollar acciones que garanticen los procesos de inclusión efectiva, fortaleciendo las habilidades y capacidades de los niños, niñas y adolescentes (NNA) con discapacidad, teniendo en cuenta los lineamientos técnicos del proyecto 1113 por una ciudad incluyente y sin barreras, de la dirección poblacional.</i>

- Prueba Testimonial

- Elsa Marina Cubillos Garzón, señala que conoció al demandante del 2013 al 25 de diciembre 2018, porque trabajaron juntos en la localidad Rafael Uribe, en el proyecto de integración social de discapacidad, centros crecer; dirigido a niños, niñas y adolescentes con discapacidad, cognitiva moderada, graves y autismo multi-déficit. El actor es educador físico de profesión su labor en pedagogía era en la parte de educación física, recrear. Tenía un planeador semanal que llamaba parcelador, donde se consignaban las actividades a nivel grupal sobre educación física, que cumplía en el horario de 7:30AM a 4:30PM, franja horaria en la que se atienden los niños, niñas y adolescentes; en ocasiones se extendía cuando no iban a recogerlos. Adicional a la labor pedagógica, brindaban apoyo en la ruta, en la alimentación de los niños y las niñas. Trabajaba con formatos ya elaborados por integración social; los cronogramas, valoraciones y los elementos de trabajo eran proporcionados por la entidad. Los centros crecer hacían parte de la Secretaría de Integración Social a través de la subdirección local como la de Rafael Uribe que hacía la supervisión. En cada centro había un coordinador quien era el encargado del equipo de trabajo; un auxiliar administrativo; el área psicosocial y el equipo pedagógico. El horario era de lunes a viernes, pero a veces tenían más actividades en otros talleres o proyectos que debían apoyar, como jornadas de habitantes de calle, la cual fue nocturna. La coordinadora del centro crecer era la encargada de asignar los grupos al demandante.

Asegura que hubo un periodo en el que tuvieron que atender a niños, niñas y adolescentes del proyecto avanzar. Ellos requerían de un apoyo generalizado: cambiar pañal, movilizarlos en las rutas, bajarlos, subirlos, acompañarlos en el recorrido de la ruta, apoyo en la alimentación. En cuanto al tema de las rutas, organizaban unos horarios y el equipo interdisciplinario se rotaba. Tenían el punto de encuentro en la mañana tipo 6:30AM realizaban el recorrido hasta el centro, y en la tarde los regresaban a sus casas. Las órdenes

que cumplía el demandante eran las contenidas en el contrato, pero observó que también le pedían favores como el arreglo de la planta.

Refiere que las actividades que cumplía el demandante se hacían bajo protocolo. Sacaba a los niños al parque para recreación y deporte; dirigía el ejercicio de los niños que presentaban limitaciones más complejas, en colchonetas. La labor del actor debía ajustarse al anexo técnico que diseñaba Integración social, a la propuesta pedagógica, al cronograma mensual y al planeador semanal. Para el desarrollo de los ejercicios, tenía en cuenta el criterio médico; al ingreso del niño se hacía un estudio del caso y recomendaciones. La testigo señala que durante el tiempo en que estuvo vinculada atendió diferentes proyectos, como adulto mayor en una jornada de caracterización; habitante de calle en una noche. El proyecto donde se encontraba el demandante era el proyecto 721 atención integral niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Asegura que el proyecto continúa operando y cuando estuvo en el proyecto no había personal de planta. Los proyectos inicialmente eran ejecutados por ONG'S, iniciaron en el año 2012.

Informa que adelanta proceso en contra de la entidad por hechos similares a lo aquí debatido el apoderado de la entidad propone la tacha por sospecha.

Interrogatorio de parte

El Señor **Manuel Alejandro Villarraga Suárez**, señala que inició su vinculación en el año 2009 en la localidad Rafael Uribe, primero en el barrio Molinos II, Gustavo Restrepo. Las actividades básicas las realizaban en unos edificios que adaptaron, y en escenarios cercanos hacían convenios para actividades al aire libre, como un entrenamiento en revista de porras. Tenían un horario por rutas debido a que los participantes estaban en diferentes puntos en la localidad, por lo que 2 a 3 veces a la semana los recogían, ingresaban a la institución, de 7:30 a 8AM realizaban la rutina, seguía la oración, luego pasaban a los grupos que le asignaban y se desarrollaba la sesión hasta medio día. Daban un apoyo de alimentación a los participantes, tenía una hora de almuerzo, ingresaba nuevamente con otro grupo, había rotación. Las sesiones de clase estaban sujetas al programa planeado, si había alguna observación la enviaban en el cuaderno viajero. Los subían a la ruta hacia las 4:30PM. El coordinador, por orden de la Secretaría, fijaba el horario; cuando no había ruta el horario era de 7:30AM a 4:30PM. En caso de retardo el coordinador realizaba llamado de atención en un acta, por la llegada tarde. Al ingreso había un libro donde firmaba con la hora, razón por la cual le llamaron 3 veces la atención a través de actas.

Informa que llevaba un planeador semanal, sujeto al horario que se establecía. Al inicio del contrato el coordinador indicaba los grupos, y dependiendo de la discapacidad de la población, dividía en habilidades básicas, habilidades ocupacionales y proyectos de vida. No tenía autonomía para realizar actividades, debía seguir un lineamiento técnico determinado por la Secretaría de Integración Social, sobre este se reunían con coordinación o la subdirección y se hacía una propuesta transversal; por ejemplo, el anexo técnico decía son 50 personas con este tipo de discapacidad, deben hacer 5 deportes a la semana, nombraba 3 deportes cíclico y 2 acíclicos; podía sugerir el deporte, los coordinadores decidían. En algunas ocasiones le indicaban que no se podía implementar una equinoterapia porque no se tenía el aval para hacerlo. No siempre tenía el mismo grupo, en ocasiones el coordinador cambiaba cuando veía que no había resultados.

Asegura que, si el coordinador le indicaba que debía dirigirse a otro centro, reemplazar a alguien o que debía hacer un arreglo, lo debía acatar. Tenían un equipo de trabajo y debían dar resultados: individual y en equipo. Por ejemplo, tenían una participación en un campeonato de porras de personas con discapacidad, todo el equipo se vinculaba, para escenografía y para apoyar. El equipo lo integraban profesionales en psicología, nutrición, educador en educación especial, terapeuta, tallerista, coordinación fonoaudiología y en ocasiones psiquiatría para control. Inicialmente se desempeñó como educador físico en Molinos II, en el año 2013 se unificó con otro centro, por lineamiento técnico y por cantidad de población requería dos educadores físicos. Todo el equipo de trabajo era contratado por prestación de servicio. El número de participante no variaba, al inicio de un contrato le indicaban por ejemplo 50 participantes, pero llegó a atender 83 participantes, porque recibió

una porción de un proyecto que se llama avanzar, eran niños con afectación a nivel cerebral, que requerían asistencia en un 100%, con mínima movilidad, tuvo que cambiar pañales, bajarlos de la ruta. Los participantes se inscribían ante la subdirección, habían unos participantes que siempre estaban ahí, refiere que el horario que estaba en el contrato era de 7:30AM a 04:30PM, algunos participantes llegaban sin ruta, 3 veces a la semana el horario se modificaba, pues debía llegar antes de las 7:00 AM donde iniciaba la ruta para recoger a los participantes y llevarlos a la institución, en la tarde a las 3:30 salía con ellos a cada una de sus casas. Esta actividad de ruta se rotaba entre los profesionales.

2.3. Análisis de la relación existente

Procede el Despacho a analizar el material probatorio allegado con el fin de determinar si se demostraron los elementos propios de una relación laboral en el desarrollo de los contratos suscritos entre el accionante y **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

Sea lo primero señalar que la figura de los contratos por prestación de servicios busca garantizar el servicio público. Este tipo de contratación se pueda realizar cuando no se tiene el personal de planta suficiente o se requiera de conocimientos especializados para su ejecución, siempre y cuando sea de manera transitoria.

Del material probatorio se acreditó lo siguiente;

TIEMPO DE SERVICIO: El señor **MANUEL ALEJANDRO VILLARRAGA SUÁREZ** estuvo vinculado con la entidad aquí accionada, prestando sus servicios en razón de proyectos de inversión según se desprende de la justificaciones y objetos contractuales:

Proyecto 497 Infancia y Adolescencia Feliz y Protegida Integralmente

- Prestar los servicios profesionales como educador/a físico para garantizar la atención especializada para niños, niñas y jóvenes de 6 a 18 años en condiciones de alta vulnerabilidad, con autismo y discapacidad cognitiva moderada o grave en el centro crecer molinos II de la subdirección local de Rafael Uribe. Del 31/07/2009 al 01/03/2010.
- Prestar los servicios profesionales en el servicio social Centro Crecer que le sea asignado por la Subdirección para la Infancia de la SDIS, para fortalecer la atención integral de niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años en condición de discapacidad desde las particularidades de su formación profesional. Del 02/03/2010 al 01/02/2011.
- Prestar los servicios para realizar el ejercicio de Educación Física del Centro Crecer bajo los lineamientos de la Subdirección para la Infancia en ejecución, acompañamiento y evaluación de líneas de acción definidas para los servicios de atención dirigidos a la protección y garantía plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad de 6 a 17 años. Del 03/02/2011 al 08/02/2013.

Proyecto 721 Atención integral de personas con discapacidad, familias, cuidadores y cuidadoras-cerrando brechas

- Prestar los servicios profesionales para realizar el ejercicio de educación física del centro crecer bajo los lineamientos del proyecto 721 atención integral a personas con discapacidad, familias, cuidadores y cuidadoras - cerrando brechas, de la dirección poblacional, en ejecución, acompañamiento y evaluación de líneas de acción definidas para los servicios de atención dirigidos a la protección y garantía plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Del 09/11/2012⁸ al 09/12/2016

Proyecto 1113 Por una ciudad incluyente y sin barreras.

⁸ Según modificación 1 del contrato 987 de 2012

- Prestar los servicios profesionales para desarrollar acciones que garanticen los procesos de inclusión efectiva, fortaleciendo las habilidades y capacidades de los niños, niñas y adolescentes (NNA) con discapacidad, teniendo en cuenta los lineamientos técnicos del proyecto 1113 Por una ciudad incluyente y sin barreras, de la Dirección Poblacional. Del 01/02/2017 al 07/01/2019

El despacho tendrá en cuenta la declaración de la señora Elsa Marina Cubillos Garzón, siempre y cuando sus dichos puedan ser corroborados con otro medio de prueba, ello teniendo en cuenta que adelanta proceso en contra de la entidad por lo que sus afirmaciones podrían estar viciadas de parcialidad. La testigo solo compartió con el actor del 2013 al 2018.

SUBORDINACIÓN

Cumplimiento de horario y habitualidad.

En relación al cumplimiento de horario, según la declaración recaudada en el proceso, las actividades se debían cumplir en el horario de atención establecido en los centros crecer, que corresponde de 7:30 AM a 4:30 PM. En el expediente no reposa prueba que permita corroborar la existencia de una franja horaria en el que el actor debía desarrollar las actividades contratadas.

No obstante, la línea jurisprudencia del órgano de cierre de esta jurisdicción ha señalado que el cumplimiento de un horario, per se, no es prueba irrefutable de que el actor se encuentre subordinado, para este despacho no existe certeza de que el actor estuviera sujeto al cumplimiento de un horario, pues si bien atendía a un personal específico, no se aportó prueba adicional que permita dar claridad sobre el tema. Aunado, en el interrogatorio el demandante señaló que existía un registro con nombre y cedula, pero esta documental no fue aportada al expediente.

Sujeción a órdenes.

De la prueba testimonial se extrae que el demandante estaba sujeto a los parámetros, protocolos, formatos y anexo técnico establecidos por la entidad; el coordinador del centro crecer daba las ordenes como asignación del grupo de trabajo, realizaba llamados de atención mediante actas por retardos.

En la prueba documental se tiene que entre las obligaciones específicas de los contratos celebrados en el proyecto 721 "Atención Integral a Personas con Discapacidad, Familias, Cuidadores y Cuidadoras - Cerrando Brechas" se encuentra:

"Presentar plan de trabajo mensual y cronograma semanal de acuerdo con los lineamientos del proyecto 721 "Atención Integral a Personas con Discapacidad, Familias, Cuidadores y Cuidadoras - Cerrando Brechas" de la Dirección Poblacional."

Este tipo de obligaciones, según lo ha señalado el Consejo de estado hacen parte de las herramientas diseñadas para optimizar la prestación del servicio.

*"Se aclara que el principio de coordinación, insito en los contratos de prestación de servicios, consiste en la sincronización de las actividades que ejerce el contratista con las directrices que imparte el contratante para la ejecución eficiente y eficaz, por lo que es indispensable que exista una concertación contractual, en la que aquel cumple su contrato con independencia, sin embargo, en armonía con las condiciones necesarias impuestas por su contraparte, respecto de las cuales esta ejerce control, seguimiento y vigilancia al pacto suscrito."*⁹

La parte actora, no acredita la real forma en que se ejecutaron los contratos; ni la imposición de actividades ajenas a las labores contratadas; tampoco que haya sido sujeta del poder disciplinario, pues si bien refiere en el interrogatorio que fue objeto de llamados de atención mediante actas en 3 oportunidades, no fue aportada ninguna de las mencionadas actas.

⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Segunda Subsección B. Sentencia del 28 de julio de 2022. Expediente: 25000-23-42-000-2018-01827-01 (2953-2020). Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

No obstante, la jurisprudencia reiterada de la Jurisdicción ha señalado que en ejercicio de esta labor de docencia se puede presumir la subordinación.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que, además del deber de probar los tres elementos constitutivos de una relación laboral que le asiste a quien reclama que se declare la existencia de un contrato realidad, se debe acreditar también la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad.¹⁰

Tiempo de Vinculación

Está definido por el Consejo de estado en la sentencia de unificación de la Sección Segunda SUJ -025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2021, proferida dentro del proceso radicado 05001- 23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) que la temporalidad y excepcionalidad de la contratación son la esencia de los contratos de prestación de servicios. Por consiguiente, con ellos no pueden suplirse, de manera definitiva, las funciones permanentes o misionales de las entidades, pues su ejercicio solo corresponde a vinculaciones legales y reglamentarias. La misma Corporación precisó, que este elemento solo puede ser considerado como un indicio de la existencia de la relación laboral encubierta.¹¹

En el caso de autos se tiene que el demandante presentó una vinculación contractual de más de 9 años con algunas interrupciones entre contrato y contrato superiores a 30 días hábiles. Esta situación corresponde únicamente a un indicio de la existencia de una posible relación en cubierta.

Permanencia de funciones

La Secretaría de Integración Social del Distrito de Bogotá D.C tiene como misión ser “líder del sector social, responsable de la formulación e implementación de políticas públicas poblacionales orientadas al ejercicio de derechos. Ofrece servicios sociales y promueve de forma articulada, la inclusión social, el desarrollo de capacidades y la mejora en la calidad de vida de la población en mayor condición de vulnerabilidad, con un enfoque territorial”.¹² (Negrilla fuera del texto).

En la página de esta secretaria se consigna que “La política pública es un conjunto de objetivos colectivos, respuestas y acciones institucionales, que buscan resolver de fondo una problemática pública determinada. En este sentido, la política pública es producto de la construcción participativa entre actores como la academia, empresa privada, sociedad civil y gobierno; se concentra en la visión de largo plazo de la ciudad y se materializa a través de planes, programas y proyectos.”

Las políticas públicas se concerta a largo plazo, por ejemplo:

- Infancia y adolescencia 2011-2021
- Juventud 2019-2030
- Adulterez 2011- 2044
- Habitabilidad de la calle 2015-2025

El actor estuvo vinculado dentro de la política pública de infancia y adolescencia.

En la actualidad se implementó la política pública de discapacidad mediante el decreto 089 del 2023, que tiene una vigencia del 2023 al 2034, y que se estructura a partir de 4 ejes, 13 componentes (salud integral; inclusión y equidad en educación; recreación, deporte y actividad física; empleo y emprendimiento...).

De acuerdo a los estudios previos de los procesos de adquisiciones, en la justificación de la necesidad de contratar esta la insuficiencia de personal de planta. También se indica que los contratos se celebran en el desarrollo de la política pública para garantizar una atención especializada de niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad; generada por el distrito a través de la secretaria de integración social y llevada a cabo a través de los

¹⁰ Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Sub-Sección “C”. 26 de julio de 2023. Magistrado Ponente, Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel. Expediente: No. 11001-33-35-012-2020-00196-01.

¹¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección A Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Expediente 44001-23-33-000-2016-00042-01 (6204-2018)Bogotá, D.C. cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022)

¹² <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/entidad/plataforma-estrategica/mision-y-vision>

proyectos: 497 “Infancia y Adolescencia Feliz y Protegida Integralmente”, 721 “Atención integral de personas con discapacidad, familias, cuidadores y cuidadoras-cerrando brechas” y 1113 “Por una ciudad incluyente y sin barreras.”.

Esta censora entiende que los proyectos 497, 721 y 1113 son estrategias administrativas dirigidas a lograr el cumplimiento del objeto misional de la entidad. También es claro que los mismos están sujetos a los cambios y modificaciones que trae el gobierno que se encuentre a cargo, y la destinación del presupuesto que sobre este se realice.

De la lectura de los citados proyectos se pone en evidencia su carácter temporal, pues están sujetos al cumplimiento de metas y presupuestos asignados para cada componente, incluido el de personal que se va a contratar para el cumplimiento del mismo.

1. “497 Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente” 24

No.	Proceso	Magnitud	Unidad de medida	Descripción
20	Desarrollar	49.00	acuerdos ciudadanos	En Primera Infancia en el distrito, dando continuidad a los procesos que ya se han realizado en las localidades durante dos años
21	Reacreditar	200.00	salas amigas de la familia lactante	en los jardines infantiles públicos y privados que atienden niños y niñas menores de 2 años.
22	Formar a	6,536.00	niños, niñas y adolescentes	en desarrollo humano, proyectos de vida y derechos sexuales y reproductivos.
23	Formar a	1,014.00	maestras de jardines infantiles	en detección, prevención y remisión de casos de violencias.
24	Alcanzar	382.00	cupos	diarios de apoyo alimentario a la población en inseguridad alimentaria y nutricional en condición de discapacidad, atendidos integralmente en los centros crecer.
25	Alcanzar	1,370.00	cupos	diarios de apoyo alimentario a la población en inseguridad alimentaria y nutricional atendidos integralmente en los centros amar
26	Atender integralmente	12,687.00	familias	con niños y niñas en primera infancia en el ámbito familiar

8. COMPONENTES

MILLONES DE PESOS DE 2012

Descripción	Presupuesto					Total
	2008	2009	2010	2011	2012	
Ciudad protectora	4,503	29,318	30,345	32,687	28,921	125,774
Acceso a la justicia	250	884	696	425	272	2,527
Acciones propias para el desarrollo humano Integral	9,274	73,963	83,378	97,979	108,355	372,949
Ejercicio de la ciudadanía para la democracia participativa	589	556	2,165	725	0	4,035

9. FLUJO FINANCIERO

CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DEL AÑO 2012 HORIZONTE REAL DEL PROYECTO (años) 5

Ejecutado Planes anteriores	2008	2009	2010	2011	2012	Total Proyecto
\$0	\$14,616	\$104,721	\$116,584	\$131,816	\$137,548	\$505,285

10. PORIACION OBJETIVO

2. “721 “Atención integral de personas con discapacidad, familias, cuidadores y cuidadoras-cerrando brechas”” 6

7. METAS

(La programación de la meta se encuentra en el Plan de Acción - Componente de inversión de la Entidad)

No.	Proceso	Magnitud	Unidad de medida	Descripción
Meta(s) del Plan de Desarrollo vigente (ver ítem 2. Clasificación)				
1	Incorporar	24,000.00	cuidadores y cuidadoras	de población con discapacidad en programas de inclusión social a través de los puntos focales de equidad y respuesta integral.
4	Asesorar	500.00	unidades	de atención integral a la primera infancia en la inclusión de niñas y niños con discapacidad.
5	Garantizar	1,442.00	cupos/año	para la atención integral de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.
6	Garantizar	76.00	cupos/año	para la atención integral de niñas, niños y adolescentes con discapacidad y con medida de protección legal.
7	Garantizar	1,430.00	cupos/año	para la atención integral a personas mayores de 18 años con discapacidad.

No.	Proceso	Magnitud	Unidad de medida	Descripción
8	Vincular	2,000.00	personas	con discapacidad, sus familias, cuidadores y cuidadoras, en ejercicios de ciudadanía.

8. COMPONENTES

Descripción	MILLONES DE PESOS DE 2015					
	Presupuesto					Total
	2012	2013	2014	2015	2016	
Gastos de transporte	318	3,231	2,278	97	6	5,930
Impresos, publicaciones, divulgación y eventos culturales	92	473	276	20	21	882
Intervención especializada	7,568	20,888	26,904	25,641	26,200	107,199
Material didáctico	62	665	0	0	0	727
Materiales y suministros	76	898	139	168	92	1,373
Mejoramiento y mantenimiento de bienes muebles y enseres	0	2	1	2	3	8
Mejoramiento y mantenimiento locativo	234	1,030	44	8	10	1,326
Muebles enseres	0	544	0	0	0	544
Otros gastos operativos	127	560	114	218	210	1,229
Personal contratado	2,521	14,987	20,213	19,436	14,141	71,298
Servicio de cafetería, limpieza locativa y preparación de alimentos	0	0	200	0	0	200
Vestuario	50	67	40	92	92	341
Adquisición de equipos de cómputo, comunicación y redes de sistemas	158	763	0	0	0	921
adquisición de maquinaria y equipos	0	648	13	0	0	661
Compras de alimentos	0	0	4,040	15	0	4,055
Conciliaciones y sentencias	0	0	0	103	0	103

3. "1113 "Por una ciudad incluyente y sin barreras." 4

7. METAS

(La programación de la meta se encuentra en el Plan de Acción - Componente de inversión de la Entidad)

No.	Proceso	Magnitud	Unidad de medida	Descripción
Meta(s) del Plan de Desarrollo vigente (ver ítem 2. Clasificación)				
1	Incrementar a	2,000.00	personas	con discapacidad con procesos de inclusión efectivos en el Distrito
2	Vincular a	1,500.00	servidores públicos	en procesos de capacitación en competencias para la atención inclusiva a personas con discapacidad
3	Realizar seguimiento al	100.00	% de personas	con discapacidad sin redes, cuidadoras y cuidadores que reciben apoyos alimentarios
4	Atender	3,289.00	personas	con discapacidad en centros crecer, centros de protección, centro renacer y centros integrante
5	Construir	1.00	línea base	de percepción de barreras actitudinales y sistema de seguimiento.
6	Pagar	100.00	%	de los compromisos de vigencias anteriores fenecidas

8. COMPONENTES

Descripción	MILLONES DE PESOS DE 2020					
	Presupuesto					Total
	2016	2017	2018	2019	2020	
Mejoramiento y mantenimiento locativo	3	0	0	0	0	3
Intervención especializada	9,025	39,676	33,803	37,268	27,032	146,804
Materiales y suministros	13	0	11	77	0	101
Adquisición de maquinaria y equipo	0	0	332	177	0	509
Muebles y enseres	0	0	200	0	0	200
Mejoramiento y mantenimiento de bienes muebles y enseres	2	0	0	0	0	2
Material didáctico	0	0	53	0	0	53
Gastos de transporte	3	0	0	0	0	3
Otros gastos operativos	141	206	324	313	208	1,192
Vestuario	103	117	131	180	0	531
Asesorías, consultorías asociadas al sector	1	1	15	810	0	827
Impresos, publicación, divulgación y eventos culturales	12	0	0	0	0	12
Personal contratado para apoyar las actividades propias de los proyectos de inversión	4,694	16,646	18,184	18,601	9,206	67,331
Adquisición de equipos de cómputo	0	9	0	0	0	9
Conciliaciones y sentencias	0	69	0	0	0	69
Otros gastos servicios profesionales art	0	0	0	1	1	2

9. FLUJO FINANCIERO

Ejecutado Planes anteriores	CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DEL AÑO 2020					Total Proyecto
	2016	2017	2018	2019	2020	
\$0	\$13,997	\$56,726	\$53,053	\$57,427	\$36,447	\$217,650

Se infiere de estos cuadros, que el gobierno destina un rubro para cada competente de la política pública, rubros que delimita la cobertura del servicio y por ende la cantidad de personal que se requiere para llevarla a cabo.

Observa el despacho que, si bien se evidencia una contratación sucesiva de la actora por un periodo mayor de 9 años, no es menos cierto que esta se realizó en el marco de desarrollo de proyectos de inversión, adelantados por la entidad los cuales tiene una periodicidad determinada. Los citados proyectos de inversión tienen duración de 5 años cada uno, lo que implica que carecen de continuidad y por lo tanto no puede predicarse el carácter permanente de la función. Tampoco podría exigírsele a la entidad que incremente su planta de personal, para ejecutar tareas que en un quinquenio pueden ser parte del componente al que se le asignó mayor presupuesto, y en el quinquenio siguiente el menor presupuesto. Por ejemplo, para el caso de atención de personas con discapacidad se observan las siguientes diferencias:

- Proyecto 497 alcanzar 382 personas.
- Proyecto 721 garantiza la atención de 1.442 cupos, vincular 2.000 personas.
- Proyecto 1113 atender 3.289 personas.

En síntesis, si bien la secretaria distrital atiende a la población con mayor vulnerabilidad y entre ellas están las personas con discapacidad, no puede predicarse como labor propia de su naturaleza prestar el servicio de, verbi gracia, educación, salud, o de recreación, deporte y actividad física a este sector, porque ello depende de la política pública que se estructura a largo plazo, de los ejes y componentes que la integran y del respectivo proyecto de inversión que implemente cada gobierno.

Tampoco se acreditó que el contratista desarrollara su objeto contractual en las mismas condiciones que cualquier servidor público de la entidad contratante.

Por las razones expuestas, este despacho no accederá a las pretensiones de la demanda.

Condena en costas

El artículo 188 del CPACA¹³ permite al juez valorar la condena en costas a partir de un criterio «objetivo valorativo»¹⁴. Con base en tal facultad, este Despacho se abstendrá de condenar en costas, dado que no se observó temeridad ni mala fe en el trámite del proceso.

REMANENTES DE LOS GASTOS

Toda vez que no se acreditó en el expediente que se hayan consignado gastos procesales, no hay valores pendientes para liquidación por este concepto.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en este fallo.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS

TERCERO: No hay lugar a liquidación de remanentes.

CUARTO: EJECUTORIADA esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

¹³ «Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" C.P. William Hernández Gómez. Providencia del 7 de abril de 2016, Radicación No. 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-2014).

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

El despacho aclara que se puede sustentar los recursos dentro los 10 días siguientes, conforme al término de Ley.

PARTE DEMANDANTE: *Interpone recurso de Apelación, el cual será sustentado en el término de ley.*

PARTE DEMANDADA: *Conforme con la decisión.*

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

Asiste como secretaria Ad Hoc Angie Julieth Lozano Ramirez.

Firmado Por:

Yolanda Velasco Gutierrez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 012 Contencioso Admsección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c9bc58023f8903d3d09d1d7407ccb50e83e260545d7d39b2bc93253f37e5196b**

Documento generado en 17/11/2023 12:39:01 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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