



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

PROCESO : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO : 11001-3335-012-2022-00374-00
DEMANDANTE: YÉSSICA ANDREA GUARNIZO RAMÍREZ
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

ACTA N 268-2023¹
AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO
ART. 182 LEY 1437 DE 2011

En Bogotá D.C. a los veintidós (22) días del mes de noviembre de dos mil vientes (2023) siendo las dos y treinta de la tarde (02:30 p.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: MAURICIO TEHELEN BURITICA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 72.174.038 y T.P. 288.903 del C.S. de la J.

La parte demandada: JUAN RAMÓN BARACALDO RODRÍGUEZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 79.626.991y T.P. 112.333 del C.S. de la J.

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.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

¹<https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/3ef41ae-5e8b-4db0-a79d-213e8d9dc786?vcpubtoken=0afb3642-8ce8-4238-894b-f43167b75abe>

II. FALLO

PROBLEMA JURÍDICO

Si de los contratos suscritos entre la señora **YÉSSICA ANDREA GUARNIZO RAMÍREZ** 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

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

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.

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, la señora **YÉSSICA ANDREA GUARNIZO RAMÍREZ** se desempeñó en el **DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL**, mediante los siguientes contratos:

No de Contrato	Fecha de Ingreso	Fecha de terminación	Objeto
11360-2015 24/06/2015	02/07/2015	25/02/2016	Prestar los servicios de maestra-o profesional para la educación inicial en el marco del proceso de atención integral a la primera infancia de la secretaria distrital de integración social.
Suspensión del contrato del 21 de diciembre de 2015 al 13 de enero de 2016 – 24 días calendario			
4047-2016 16/02/2016	26/02/2016	03/03/2017	Prestar los servicios de maestra-o profesional para la educación inicial en el marco del proceso de atención

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.

			integral a la primera infancia de la secretaria distrital de integración social.
Suspensión del 16 de agosto de 2016 al 21 de noviembre de 2016 – 98 días Licencia maternidad Suspensión del contrato del 17 de diciembre de 2016 al 16 de enero de 2017			
Interrupción 30 días calendario			
5793-2017 31/03/2017	04/04/2017	15/12/2017	Prestar los servicios de maestra profesional para la educación inicial desde el proceso de atención integral a la primera infancia en jardines infantiles de la secretaria distrital de integración social.
Interrupción 33 días calendario			
511-2018 06/01/2018	18/01/2018	30/03/2019	Prestar los servicios de maestra profesional para la educación inicial desde el proceso de atención integral a la primera infancia en jardines infantiles de la secretaria distrital de integración social.
Suspensión del contrato del 15 de diciembre de 2018 al 14 de enero de 2019			
4009 -2019 18/03/2019	01/04/2019	31/05/2020	Prestar servicios para la atención integral a la primera infancia en el jardín infantil diurno de la secretaria distrital de integración social, que le sea asignado.
4893-2020 21/05/2020	01/06/2020	31/10/2020	Prestar servicios para la atención integral a la primera infancia en el jardín infantil diurno de la secretaria distrital de integración social, que le sea asignado
Interrupción de 9 días calendario			
13430-2020 19/10/2020	10/11/2020	26/01/2021	Prestar servicios para promover el desarrollo integral de la primera infancia en el marco de la atención integral
Interrupción de 5 meses y 6 días calendario			
8332-2021 20/06/2021	03/07/2021	31/08/2021	Prestar servicios profesionales para promover el desarrollo integral de la primera infancia en los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de la SDIS en el marco del sistema distrital de cuidado

- Prueba Testimonial

- **Ana Lidis Romero Acosta**, señala que conoció a la demandante porque fueron compañeras de trabajo en el 2018-2019 y en el 2021 en el Jardín Juan XXIII. Cumplían un horario de 7AM a 5PM o hasta que el último niño se fuera. Las funciones que desempeñaban eran: atención a los niños, asistir a capacitaciones, reuniones, acompañamientos a las familias, jornadas pedagógicas para cualificación y fortalecimiento. El control de horario se realizaba con firma a la hora de entrada y salida. Los materiales pedagógicos y papelería eran suministrados por la Secretaría Distrital de integración social a través de inventario, pero cuando se acababan ellas incurrían es esos gastos. Tenían una coordinadora quien era la que asignaba las funciones, daba órdenes e instrucciones. Para solicitar permisos debían enviar un correo a la coordinadora, para que lo autorizara. La asistencia a capacitaciones y reuniones realizadas por la Secretaría, era obligatoria. Aseguró que existía personal de planta que cumplía las mismas funciones que la demandante.

Aclara que, fueron compañeras en el mismo jardín, pero estaban en diferentes niveles. En el 2018 ella tenía bebés y la demandante niños más grandes; en el 2021 estaba en sala materna y la señora Jessica en caminadores. El jardín trabaja con población vulnerable, se maneja un personal difícil, pero estaban capacitados para manejar esta situación, tenían un buen clima laboral. En el 2018 la actora estaba a cargo del nivel de párvulos con 26 niños; en 2019 caminadores con 15 niños; en el 2021 continuó con caminadores y tenía 15 niños. Existían dos grupos de los niveles de párvulos y caminadores. El jardín es abierto, por lo que en cualquier momento llegaban las familias a solicitar el cupo y si había se asignaba, si no, se realizaba una inscripción y se dejaba en lista de espera. Los contratos tenían una duración de 10 meses, siempre por prestación de servicios. El número de docentes dependía de la cobertura, por nivel podía haber duplas o uno solo, cuando pasaban de 15 niños ya se trabajaba en dupla. El jardín estaba adecuado para 200 niños, por lo que se contrataban los docentes para atender esa capacidad, pues debían cumplir con ese número; siempre los profesores estaban completos así tuvieran o no los 200 niños, por eso mantenían cupos abiertos.

Agregó que el jardín infantil no prestaba servicios escolarizados, sino que, brindaba la atención, el cuidado, acompañamiento y actividades que aportaran al desarrollo del niño, siempre bajo juegos. Manejaban un horario para adecuado a las familias y su trabajo. El

horario de los niños era establecido por la Secretaría, si el niño debía salir temprano, la familia informaba y la docente dejaba el registro de esa salida.

La testigo señala que adelanta proceso en contra de la entidad, el apoderado es el mismo de la demandante.

- **Ivone Millan Ramos**, conoce a la demandante porque trabajaron juntas en el 2019 en el jardín Juan XXIII y en el 2020, en casa de las hadas. Los jardines eran asignados por la Subdirección - referente de infancia. Cumplían un horario de 7AM a 4:30-5 PM o hasta que el último niño fuera recogido. Los jefes de la demandante eran la coordinadora, la referente, el subdirector y el Secretario de integración social. La coordinadora del Jardín era la encargada de entregar los elementos suministrados por Integración Social; quienes daban órdenes: en planeaciones, en el proyecto educativo, en las actividades que debían realizar con las familias, los niños y el grupo de trabajo. Para ausentarse era necesario pedir permiso. La asistencia a reuniones y capacitación era obligatoria, en enero tenían 20 días de capacitación y mensualmente dos de cualificación. Trabajaron con personal de planta que cumplía las mismas funciones que la demandante.

Asegura que la asignación de jardín se realizaba en reuniones. Al inicio del año entregaban un listado con los docentes de cada sede. Les daban órdenes que no estaban especificadas dentro del contrato, por ejemplo, en pandemia realizaron tropa social en el 2020, alistaban mercados y los entregaban en visitas a las familias. La demandante en el 2019 tenía el nivel de caminadores B y en los 2020 párvulos 3. La cobertura en el Jardín Juan XXIII en el nivel de caminadores eran de 10 a 15 niños, cuando se pasa de 15 niños vienen las duplas de docentes y depende del metraje del aula, por estándares eran 15 niños; como el salón de la actora era pequeño tenía 10 niños. Los jardines donde estuvo la demandante tenían: una sala materna, una de caminadores, tres párvulos y dos prejardines; estos grupos dependían del requerimiento poblacional, los lineamientos de capacidad, las coberturas de los niños por docente: sala materna 10, caminadores 10, párvulos 15 y prejardín 20. Los jardines tienen una lista de espera, de manera siempre cubrían esa cobertura. En pandemia las actividades las realizaban virtualmente a través de llamadas telefónicas, grupos de whatsapp, registros fotográficos, todo lo realizaban desde casa; en ocasiones iban a la unidad operativa, al jardín o adonde los ubicaran, para entregar mercados, folletos de nutrición y salubridad.

Informó que adelanta demanda para el reconocimiento de salario y prestaciones en contra de la entidad demandada y su apoderado es Carlos Guevara.

Interrogatorio de parte

La Señora **YÉSSICA ANDREA GUARNIZO RAMÍREZ**, señala que se vinculó a la Secretaría de integración social, desde el 02 de julio de 2015 al 31 de agosto 2021. En el año 2015 ingresó al jardín infantil La paz de la localidad de Chapinero. Se reincorporó en noviembre de 2016, después de una licencia de maternidad, en el jardín Juan XXIII donde trabajó hasta el 2019. En el año 2020 pasó al jardín de infancia casa de las hadas hasta el 2021; en julio regresó al Jardín Juan XXIII. Cumplía el horario de 7AM a 5PM. Todo el material pedagógico, papelería y demás para el desarrollo de planeaciones se lo proporcionaban los auxiliares administrativos de los jardines o en su defecto, la coordinadora; quien era su jefe inmediato. No tenía autonomía o libertad para tomar sus propias decisiones, todo era bajo las órdenes de la coordinadora. En el 2020, tuvo que asumir como coordinadora encargada, aun cuando era maestra; todas las ordenes debía cumplirlas de acuerdo a los profesionales de la subdirección local de Chapinero; todo tenía que comunicarlo a la referente de infancia o a la coordinadora. No podía ausentarse, para hacerlo era necesario pedir permiso con antelación y con su debida justificación. Siempre tenía que estar con los niños, firmaba un cuaderno de horario donde estaba estipulada la hora entrada y salida.

Asegura que de manera mensual le programaban reuniones y capacitaciones, como la jornada de reflexión pedagógica, en ocasiones los hacían quedar hora extras, entre semana de 5 a 6 PM para desarrollar labores pedagógicas. Existían maestras de planta con sus mismas funciones. En el jardín Juan XXIII cuando retomó después de su licencia de

maternidad estaba la profesora Claudia, a quien le cubría espacios cuando se ausentaba. La única diferencia con los contratistas era que tenían vacaciones y todas las prestaciones

Aclara que los elementos entregados para el desempeño de sus obligaciones los registraban en una planilla, donde firmaba el recibido de los mismos; entre los que se encontraba material pedagógico como temperas, Plastilina, papel craft, papelería, todo para desarrollar la labor pedagógica para los niños. La coordinadora era contratista. El personal de planta era escaso, todo estaba en la subdirección local Chapinero; era muy esporádica la maestra de planta en los jardines. Desde que ingresó, atendió niños menores de 3 años hasta aproximadamente 5 años. En el 2015 estuvo en el nivel de caminadores, en el 2016 estuvo en caminadores y en los últimos meses de embarazo en prejardín; al retomar siguió con caminadores hasta 2019, en 2020 tuvo prejardín. En ocasiones estaba sola con el grupo, sin embargo, como siempre tuvo niveles de niños pequeños contaba con una auxiliar pedagógica, que también tenía que apoyar a las demás compañeras; en un solo salón estaba sala materna y caminadores. Las auxiliares apoyaban de lleno a las maternas y esporádicamente la apoyaban cuando el niño iba al baño y en el almuerzo. En el 2021, iba a tener sala materna, pero no ocurrió, porque continuó como coordinadora encargada. En el 2020, casi todo el año fue coordinadora encargada, por lo que debía tomar asistencia, reportarla a la subdirección, organizar el personal, hacer jornadas de reflexión pedagógicas, reuniones entre otras, bajo órdenes estrictas de la referente de infancia de la subdirección de Chapinero. Durante este periodo, algunas veces también ejercía como maestra, pero como la carga era alta finalmente solo se ocupó de la coordinación. Cuando asumió como coordinadora no le fue modificado su contrato. En el 2021 solo trabajó desde el 18 de enero como hasta el 26 de enero porque solicitó traslado, pero este nunca se dio; retomó en el mes de julio como coordinadora encargada, hasta el 31 de agosto de 2021 cuando realizó la cesión de contrato. En este periodo, tenía un grupo asignado, pero no se desempeñó como maestra. Cuando asumió como coordinadora, llevaba medio año en que no tenía contacto con el jardín, por lo tanto, tuvo que asistir a reuniones virtuales, con la referente, la gestora social de la subdirección, para que le dieran todas las indicaciones y orientaciones para el manejo de toda la prestación del servicio en la modalidad de alternancia y regreso a la presencialidad. Atendió visitas de verificación de lineamientos y estándares, calidad de los niños y niñas; hacía fichas Sirbe, revisó los portafolios de sus compañeras, las planeaciones y si sucedía alguna situación lo ponía en conocimiento para saber cómo actuar.

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 la 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: La señora **YÉSSICA ANDREA GUARNIZO RAMÍREZ** estuvo vinculada con la entidad aquí accionada, prestando sus servicios en razón de proyectos de inversión según se desprende de la justificaciones y objetos contractuales:

Proyecto de inversión 535 Desarrollo integral de la Primera infancia en Bogotá

- Prestar los servicios de maestra-o profesional para la educación inicial en el marco del proceso de atención integral a la primera infancia de la secretaria distrital de integración social. Del 02 de julio de 2015 hasta el 03 marzo de 2017

Proyecto de inversión 1096 Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia

- Prestar los servicios de maestra profesional para la educación inicial desde el proceso de atención integral a la primera infancia en jardines infantiles de la secretaria distrital de integración social. Del 04 de abril de 2017 al 15 de diciembre de 2017 y del 18 de enero de 2018 al 30 de marzo de 2019.
- Prestar servicios para la atención integral a la primera infancia en el jardín infantil diurno de la secretaria distrital de integración social, que le sea asignado. Del 01 de abril de 2019 al 31 de octubre de 2020
- Prestar servicios para promover el desarrollo integral de la primera infancia en el marco de la atención integral del 10 de noviembre de 2020 al 26 de enero de 2021.

Proyecto de inversión 7744 Generación de Oportunidades para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Bogotá.

- Prestar servicios profesionales para promover el desarrollo integral de la primera infancia en los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de la SDIS en el marco del sistema distrital de cuidado del 03 de julio de 2021 al 31 de agosto de 2021.

El despacho tendrá en cuenta la declaración de las señoras Ana Lidis Romero Acosta e Ivone Millan Ramos, 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. Las testigos sólo compartieron con la actora del 2018 al 2021.

SUBORDINACIÓN

Cumplimiento de horario y habitualidad.

Según las declaraciones recaudadas, las actividades se cumplían en el horario de atención establecido en los jardines, que corresponde de 7 AM a 5 PM. En el expediente se encuentra Resolución 0594 del 28 de marzo de 2016 “por la cual se establece el horario y turnos de trabajo de los servidores públicos de la Secretaria Distrital de Integración Social en el artículo quinto señala que el horario de los servidores públicos de los jardines infantiles de es de 7:00 a.m. a 4:30 p.m. o de 7:30 a.m. a 5:00 p.m.

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 la subordinación. Para este despacho no existe certeza de que la actora estuviera sujeta 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 las declaraciones de la demandante y la señora Ana se informó que existía un registro de entrada y salida, pero esta documental no fue aportada al expediente.

Sujeción a órdenes.

De la prueba testimonial se extrae que la demandante debía seguir los parámetros, protocolos y formatos establecidos por la entidad; la coordinadora asignaba los grupos de trabajo, imponía el cumplimiento de horario, y a ella se pedía permiso para ausentarse.

En la prueba documental se tiene que en los contratos se establecieron obligaciones específicas:

Contrato 8332- 2021 “realizar semanalmente la planeación pedagógica del grupo asignado acorde al esquema de atención establecido para las niñas y los niños en el servicio, considerando los siguientes aspectos dentro de su construcción: intencionalidad pedagógica, disposición de ambientes, descripción de momentos metodológicos y valoración de los procesos de desarrollo y experiencias pedagógicas propuestas en coherencia con los planteamientos del sentido de la educación inicial, y las orientaciones técnicas definidas por la sdis, en el contexto de la emergencia sanitaria por covid – 19.”

Contrato 13430-2020 “realizar semanalmente la planeación pedagógica del grupo asignado teniendo en cuenta la jornada de permanencia de las niñas y los niños en el servicio, acorde a los planteamientos del sentido de la educación inicial y las orientaciones de la sdís.”

Contrato 4009 – 2019 “realizar semanalmente la planeación pedagógica acorde al sentido de la educación inicial y al proyecto pedagógico del servicio”

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, ínsito 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.”⁸

Adicionalmente, es preciso advertir, que confrontada la declaración de parte con las versiones rendidas por las testigos se encuentran inconsistencias. Las testigos aseguraron que la demandante siempre ejerció funciones como docente en 2020 a 2021, que estaba a cargo de los niveles de caminadores y párvulos; sin embargo, la señora Jessica afirma que durante dicho periodo ejerció como coordinadora encargada; en el 2020, inicialmente intento ejercer también como maestra, pero no fue posible realizar las dos actividades por lo que solo estuvo como coordinadora encargada. Esta situación no permite tener certeza de la real forma en que se ejecutaron los contratos.

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 indicar 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 una relación laboral encubierta, se debe acreditar también la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad.⁹

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.¹⁰

En el caso de autos se tiene que el demandante presentó una vinculación contractual de más de 6 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

⁸ 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

⁹ 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.

¹⁰ 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)

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**".¹¹ (Negrilla fuera del texto).

En la página de esta Secretaría 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*
- *Adulthood 2011- 2044*
- *Habitabilidad de la calle 2015-2025*

La actora estuvo vinculada dentro de la política pública de infancia y adolescencia. En la actualidad, se implementó la política pública Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, en el CONPES 27 de 2023, con vigencia del 2023 al 2033, busca fortalecer las capacidades de cuidado y crianza para proteger a las niñas, niños y adolescentes. Dentro de esta política se ofrecen entre otros los servicios de: creciendo en familia, jardines infantiles diurnos y nocturnos, casas de pensamiento intercultural, centros amar, centros abrazar, centros forjar.

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 de niños, niñas y adolescentes disminuyendo la segregación social, económica y cultural, generando igualdad en la calidad de vida; dispuesta por el distrito a través de la secretaría de integración social y llevada a cabo a través de los proyectos: 735 "Desarrollo integral de la Primera infancia en Bogotá", 1096 "Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia Proyecto de inversión" y 7744 "Generación de Oportunidades para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Bogotá"

Esta censora entiende que los proyectos 735, 1096 y 7744 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. 735 "Desarrollo integral de la Primera infancia en Bogotá"

¹¹ <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/entidad/plataforma-estrategica/mision-y-vision>

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)				
2	Cualificar	300,000.00	personas	para el fortalecimiento de su rol educativo, de las prácticas de cuidado y crianza y del establecimiento de vínculos afectivos, que potencien el desarrollo de capacidades en los niños y niñas en primera infancia.
4	Garantizar al	80.00	Por ciento	de los jardines infantiles inscritos en el Sistema de Registro de Información SIRSS la asistencia técnica para la atención integral a niños y niñas de primera infancia.
5	Diseñar e Implementar	1.00	ruta	ruta de registro de accidentes ocurridos en los servicios sociales de primera infancia de la SDIS.
6	Diseñar e Implementar	1.00	estrategia	de movilización social y fortalecimiento de redes para la garantía de los derechos de los niños y las niñas en primera infancia.era infancia.
7	Acreditar	100.00	salas amigas	de la familia lactante en entidades del Distrito.
8	Fortalecer al	100.00	por ciento	de los y las integrantes de los equipos pedagógicos de los jardines infantiles de la SDIS en el Lineamiento Pedagógico y curricular
10	Diseñar e implementar	1.00	sistema de valoración	del desarrollo para niños y niñas de 0 a 2 años, que ingresen a los servicios de primera infancia de la SDIS.
11	Diseñar e implementar	3.00	nuevas modalidades	de atención para niños y niñas de primera infancia.
12	Atender	80,600.00	niños y niñas	de primera infancia principalmente menores de 3 años, desde un modelo inclusivo, con enfoque diferencial y de calidad en ámbito institucional.
13	Atender	121,400.00	niños y niñas	de primera infancia principalmente desde la gestación hasta los 3 años, desde un modelo inclusivo, con enfoque diferencial y de calidad en ámbito familiar

No.	Proceso	Magnitud	Unidad de medida	Descripción
14	Formar	3,000.00	personas	integrantes del talento humano de los servicios de primera infancia de la SDIS para la detección de casos de maltrato y abuso sexual de niños y niñas y la activación de la ruta de atención distrital.
15	Atender integralmente	8,000.00	niños y niñas	victimtas de conflicto armado,participantes de los servicios de primera infancia con enfoque diferencial y de género
16	Atender integralmente	4,000.00	niños y niñas	con discapacidad participantes de los servicios de primera infancia. con enfoque diferencial y de género
17	Atender integralmente	1,000.00	niños y niñas	habitantes en territorios rurales participantes de los servicios de primera infancia en ámbitos no convencionales. con enfoque diferencial y de género
18	Atender integralmente	1,800.00	niños y niñas	pertenecientes a grupos étnicos en los servicios de primera infancia. con enfoque diferencial y de género.
19	Atender	100.00	por ciento	de los niños y niñas menores de cinco años identificados como acompañantes de actividades laborales de sus padres o siendo utilizados en mendicidad, en proyecto de atención integral

8. COMPONENTES						
MILLONES DE PESOS DE 2015						
Descripción	Presupuesto					Total
	2012	2013	2014	2015	2016	
Arriendo de predios o inmuebles	6	983	0	0	0	989
Asesorías y consultorías	234	5,222	1,441	5,768	0	12,665
Gastos de transporte	693	3,774	2,602	1,523	0	8,592
Impresos, publicación, divulgación y eventos culturales	109	66	688	563	0	1,426
Intervención especializada	17,559	45,635	41,344	63,284	33,487	201,309
Material didáctico	238	3,101	370	408	0	4,117
Materiales y suministros	612	4,701	1,014	1,533	0	7,860
Muebles y enseres	21	3,876	0	0	0	3,897
Otros gastos operativos	1,347	11,874	1,088	2,052	0	16,361
Personal contratado	8,204	121,237	122,626	209,465	157,216	618,748
Vestuario	8	238	115	0	0	361
Compra de alimentos	555	260	17,202	0	0	18,017
Adquisición de maquinaria y equipo	1,344	7,292	251	89	0	8,976
Adquisición de equipos de computo comunicación redes y sistemas	16	1,859	992	0	0	2,867
Conciliaciones y sentencias	0	146	61	11	0	218
Servicio de cafetería,limpieza locativa y preparacion de alimentos primera infancia	0	6,226	0	9,875	0	16,101
servicio de cafetería, limpieza locativa y preparación de alimentos primera infancia	0	0	3,982	0	0	3,982
Vigilancia primera infancia	0	0	7,210	7,500	0	14,710

2. 1096 “Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia Proyecto de inversión”

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	Diseñar e implementar	1.00	Ruta Integral de Atenciones	desde la gestación hasta la adolescencia.
2	Diseñar e implementar	1.00	metodología	de monitoreo y seguimiento a la corresponsabilidad de las familias y cuidadores.
3	Diseñar e implementar	1.00	herramienta de información	que permita el seguimiento niño a niño.
4	Atender integralmente en	61,241.00	cupos	a niños y niñas de 0 a 5 años en ámbitos institucionales con enfoque diferencial.
5	Atender integralmente	15,000.00	mujeres gestantes, niñas y niños	de 0 a 2 años con enfoque diferencial.
8. COMPONENTES				

6	Atender integralmente	43,000.00	niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años y 11 meses	en riesgo o situación de trabajo infantil, víctimas y/o afectados por el conflicto armado, o vinculados al sistema de responsabilidad penal adolescente en medio abierto en el marco de la ruta integral de atenciones.
7	Alcanzar	76,054.00	cupos	de ámbito institucional con estándares de calidad superiores al 80%.
8	Atender integralmente	20,500.00	niñas, niños y adolescentes	pertenecientes a grupos poblacionales históricamente segregados.
9	Pagar el	100.00	%	De los compromisos de vigencias anteriores fenecidas
10	Gestionar e implementar	1.00	estrategia	de atención transitoria para niñas, niños y adolescentes migrantes de 3 meses a 13 años en situación de riesgo de vulneración de derechos

MILLONES DE PESOS DE 2020						
Descripción	Presupuesto					Total
	2016	2017	2018	2019	2020	
Atención a víctimas	426	2,230	2,765	2,875	1,330	9,626
Intervención especializada adolescencia	774	1,453	261	896		3,384
Intervención especializada primera infancia	13,545	50,409	31,101	69,772	35,549	200,376
Materiales y suministros adolescencia	4	4	36	15		59
Materiales y suministros infancia	7	14	186	22		229
Otros gastos operativos infancia	14	14	58	27		113
Otros gastos operativos adolescencia	14	9	49	15		87
Otros gastos operativos primera infancia	2,490	532	3,314	1,200	144	7,680
Asesorías, consultorías asociadas al sector gestión primera infancia	849	449	127	22	0	1,447
Personal contratado para apoyar las actividades propias de los proyectos de inversión de la entidad gestión social integral	3,539	14,586	17,247	18,404	9,522	63,298
Personal contratado para apoyar las actividades propias de los proyectos de inversión de la entidad primera infancia	33,684	87,088	101,459	110,467	67,876	400,574
Personal contratado para apoyar las actividades propias de los proyectos de inversión de la entidad infancia	1,004	5,146	8,938	10,883	6,128	32,099
Personal contratado para apoyar las actividades propias de los proyectos de inversión de la entidad adolescencia	653	3,187	4,907	4,429	2,039	15,215
Intervención especializada infancia		119	0	0		119
Adquisición de maquinaria y equipos primera infancia		0	1,176	1,725		2,901
Materiales y suministros primera infancia		694	4,063	686		5,443
Conciliaciones y sentencias	4	218	29	1,001	6	1,258
Servicio de cafetería, limpieza locativa y preparación de alimentos primera infancia	3,962	0	0	0	0	3,962
Vigilancia primera infancia	1,549	0	0	0	0	1,549
Compra de alimentos primera infancia	156	1,397	0	1	18	1,572
Adquisición de equipos de cómputo, comunicación y redes de sistemas gestión social integral	0	25	0	0	0	25

3. “7744 “Generación de Oportunidades para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Bogotá”

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	Actualizar	1.00	política pública de infancia y adolescencia	con la participación e incidencia de niñas, niños y adolescentes, sus familias y la movilización de la sociedad civil para la transformación de los territorios y la generación de entornos protectores desde la gestación hasta la adolescencia, para su implementación y seguimiento teniendo en cuenta los impactos de la emergencia social y sanitaria sobre esta población.
2	Atender a	71,000.00	niñas y niños	con enfoque diferencial y de género, en servicios dirigidos a la primera infancia pertinentes y de calidad en el marco de la atención integral, a través de una oferta flexible que tenga en cuenta las dinámicas socioeconómicas de las familias y cuidadores/as, que permita potenciar su desarrollo, así como prevenir situaciones de riesgo para la garantía de derechos.
3	Atender a	18,500.00	niñas, niños y adolescentes	con discapacidad, alteraciones en el desarrollo, restricciones médicas, pertenecientes a grupos étnicos y víctimas por el conflicto armado con enfoque diferencial y de género.
4	Consolidar	1.00	herramienta	de medición de la atención integral a niñas, niños y adolescentes que permita la trazabilidad de la Ruta Integral de Atenciones desde la Gestación hasta la Adolescencia -RIAGA-
5	Atender a	15,000.00	niñas, niños y adolescentes	del distrito en riesgo de trabajo infantil y violencias sexuales; y migrantes en riesgo de vulneración de sus derechos de manera flexible con enfoque diferencial y de género.
6	Atender a	8,300.00	niñas, niños y adolescentes	víctimas y afectados por el conflicto armado en el marco del acuerdo de paz, la memoria, la convivencia y la reconciliación con enfoque diferencial y de género.

8. COMPONENTES						
MILLONES DE PESOS DE 2022						
Descripción	Presupuesto					Total
	2020	2021	2022	2023	2024	
Maquinaria y equipo	0	79	169	75	78	401
Materiales	12,020	3,893	2,312	1,360	1,414	20,999
Servicios para la comunidad, sociales y personales	8,217	57,772	61,385	239,117	240,844	607,335
Servicios prestados a las empresas y servicios de producción	50,892	165,528	128,311	2,323	2,416	349,470

Se infiere de estos cuadros, que el gobierno destina un rubro para cada componente 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 de aproximadamente 6 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 niños y niñas menores de 5 años, población objeto de atención de la actora, se observan las siguientes diferencias:

- 735 “Desarrollo integral de la Primera infancia en Bogotá” garantizar el 80% de los jardines infantiles la asistencia técnica para la atención integral a niños y niñas de primera infancia y atender 80.600 niños y niñas de primera infancia principalmente menores de 3 años.
- 1096 “Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia Proyecto de inversión” Atender 61.241 cupos a niños y niñas de 0 a 5 años en ámbitos institucionales con enfoque diferencial
- “7744 “Generación de Oportunidades para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Bogotá” Atender 71.000 niños y niñas con enfoque diferencial y de género, en servicios dirigidos a la primera infancia.

Adicionalmente debe observarse que el número de niños y niñas de primera infancia que se estima deben ser atendidos en cada proyecto, no están asignados exclusivamente a los jardines diurnos para los que fue contratada la actora, sino que comprende toda la oferta de servicios que ofrece para ese rango dentro de la política pública de infancia y adolescencia.

En síntesis, si bien la Secretaría distrital atiende a la población con mayor vulnerabilidad y entre ellas están los niños, niñas y adolescente, no puede predicarse como labor propia de su naturaleza prestar el servicio de atención a niños víctimas del conflicto armado, de violencia sexual, de la emergencia social y sanitaria, inmigrantes, 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 la 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 CPACA¹² permite al juez valorar la condena en costas a partir de un criterio «objetivo valorativo»¹³. 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 CONDENACIÓN EN COSTAS

TERCERO: No hay lugar a liquidación de remanentes.

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

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.

¹² «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».

¹³ 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).

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: **51ba4ad5953fb1e161a6192fb0c04f2a72e330e5e65a00e7146a84a296ca924a**

Documento generado en 28/11/2023 12:24:49 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>