JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

RADICACIÓN Nº 11001-3335-012-2018-00220-00
ACCION: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ALBA LEONOR ALFONSO SANDOVAL
DEMANDADO: BOGOTA D.C.-SECRETARIA DE INTEGRACION SOCIAL.

ACTA 005 - 2020
AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO
ART. 182 LEY 1437 DE 2011

En Bogotá D.C. a los 22 días del mes de enero de 2020 siendo las 11:00 a.m, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá en asocio de su Secretaria Ad hoc, constituyó audiencia pública en la ***Sala 13*** *del Complejo Judicial CAN y la declaró abierta, con la comparecencia de los siguientes*

INTERVINIENTES

PARTE DEMANDANTE*: Dr. Carlos Ariel Salazar Vélez*
PARTE DEMANDADA: *Dra. Ivon Adriana Díaz Cruz*
Ministerio público *no compareció a la audiencia.*

Se deja constancia que previamente se consultaron los antecedentes disciplinarios de los apoderados.

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

1. *Saneamiento del Proceso*
2. *Sentencia.*

SANEAMIENTO DEL PROCESO

Conforme a lo anterior el Despacho solicita a los apoderados informen si observan irregularidad alguna que vicie lo actuado. Las partes de conformidad.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.

Escuchadas las alegaciones finales procede el Despacho a emitir la correspondiente

FALLO

PROBLEMA JURÍDICO

El presente asunto se contrae a determinar si de las pruebas aportadas al expediente y de los contratos suscritos entre la señora ALBA LEONOR ALFONSO SANDOVAL y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL se pueden establecer los elementos necesarios para declarar una relación laboral y el consecuente derecho al pago de las prestaciones sociales, adicionalmente se debe establecer si la accionante gozaba de estabilidad laboral reforzada por sus condiciones de salud.

C O N S I D E R A C I O N E S

En desarrollo de lo previsto en los artículos 25 y 53 de nuestra Carta Política[1], se aplica el ***principio de la primacía de la realidad*** *para garantizar derechos de los trabajadores en eventos donde se han celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral. En tal sentido, es importante diferenciar los elementos y características del contrato de prestación de servicios y los elementos de la relación laboral.*

1. CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS CON ENTIDADES ESTATALES Y RELACIÓN LABORAL

La contratación por prestación de servicios con el Estado ha sido desarrollada por nuestra legislación a través del Decreto Ley 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 y la Ley 190 de 1995[2].

La Ley 80 de 1993, en su artículo 32 numeral tercero, define el Contrato de Prestación de Servicios con Entidades Estatales de la siguiente manera:

> ***ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.*** *Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*
> *(...)*
> ***Contrato de Prestación de Servicios.***
> *<Apartes subrayados CONDICIONALMENTE EXEQUIBLES> Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*
> *En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.*

Los apartes subrayados fueron declarados condicionalmente exequibles por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-154/97[3], la cual estableció que el

---

[1] El artículo 25 constitucional, establece que el trabajo es un derecho fundamental que goza "...en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.". De ahí que se decida proteger a las personas que bajo el ropaje de un contrato de prestación de servicios cumplan funciones y desarrollen actividades en las mismas condiciones que los trabajadores vinculados al sector público o privado, para que reciban todas las garantías de carácter prestacional, independientemente de las formalidades adoptadas por las partes contratantes.
[2] LEY 190 DE 1995, (Junio 06). Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa." Se refiere a la obligación de las personas que presten servicios al Estado mediante contratos de prestación de servicios de diligenciar el formato de hoja de vida, incluirse en el sistema de información de personal, actualizar sus datos, cumplir con requisitos mínimos, y ser objeto de control social
3 Sentencia C-154/97 Referencia: Expediente D-1430, Norma acusada:, Numeral 3o. -parcial- del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 "por la cual se dicta el Estatuto de Contratación Administrativa"., Actores: Norberto Ríos Navarro, Tulio Elí Chinchilla Herrera, Alberto León

17

contrato de prestación de servicios se celebra por el estado en casos donde la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial o cuando se requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

> *a) La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.*
> *b) La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato.*
> *c) La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido.*
>
> *Por último, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo."*

De igual forma la sentencia transcrita estableció que el enunciado "En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales" contenida en el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no constituye una "presunción de iure" y puede ser desvirtuada si se acredita la existencia de las características esenciales de la relación laboral.

Ahora bien, en relación con la frase "cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta", declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la misma sentencia C-154 de 1997[4] se precisó que lo que busca la norma es evitar que exista al mismo tiempo personal de planta y contratistas que realicen idénticas labores en igualdad de condiciones pero con tratamientos laborales distintos:

> *"**No es cierto, entonces, como lo indican los accionantes que cada vez que una entidad presente una insuficiencia de personal en su planta, pueda acudirse como remedio expedito de la misma al contrato de prestación de servicios** a fin de solventar la crisis que se pueda generar; la contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, **únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden**. Desde luego que si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contencioso administrativa, con respecto al empleado público.*
> *De otro lado, se plantea que la pretendida discriminación conlleva no sólo una desnaturalización del contrato de prestación de servicios, sino también a la vulneración del derecho al trabajo reconocido en el preámbulo y artículos 1, 2 y 25 de la Constitución y por ende de los principios mínimos laborales consagrados en el artículo 53 de la Carta Política, en especial en lo que a la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y la estabilidad en el empleo, se refiere."*

De manera que, según la interpretación de la frase: "cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta", el máximo órgano de guarda de la Constitución se refiere a la posibilidad de contratar la realización de tareas de

---

Gómez Zuluaga, Carlos Alberto Ballesteros Barón y Germán Enrique Reyes Forero., Magistrado Ponente:, Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA, Santafé de Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

4 Sentencia C-154/97 Referencia: Expediente D-1430, Norma acusada:, Numeral 3o. -parcial- del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 "por la cual se dicta el Estatuto de Contratación Administrativa"., Actores: Norberto Ríos Navarro, Tulio Elí Chinchilla Herrera, Alberto León Gómez Zuluaga, Carlos Alberto Ballesteros Barón y Germán Enrique Reyes Forero., Magistrado Ponente:, Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA, Santafé de Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

carácter temporal, en los casos en los que la entidad no cuenta con el personal de planta con el conocimiento profesional, técnico o científico para la ejecución de esta actividad en particular.

En su análisis la Corte Constitucional, expresamente señaló que es contrario a la Constitución, interpretar este enunciado como una autorización o alternativa para suplir una insuficiencia de personal en su planta y vincular mediante esta modalidad a personas para desarrollar idénticas funciones que sus empleados en condiciones de inferioridad, pues si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada.

1. *Que su actividad en la entidad haya sido* ***personal*** *y*
2. *Que por dicha labor hubiere recibido una* ***remuneración***
3. *Que con el empleador exista* ***subordinación*** *o* ***dependencia,***

Los dos primeros elementos son comunes tanto para las vinculaciones por contratos de prestación de servicio y las relaciones laborales, de manera que el tercer elemento es el que permite definir, el carácter contractual o laboral de la vinculación.

Por lo tanto para demostrar la existencia de una relación de trabajo debe estar probada fehacientemente la subordinación y dependencia, de tal manera que sin la menor duda, se pueda establecer que se realizaron funciones públicas en las mismas condiciones de los servidores públicos adscritos a la entidad, se impuso al contratista del Estado el cumplimiento del manual de funciones que regula los empleos del organismo, se desarrollaron actividades propias del objeto social, con instrumentos, herramientas y equipos de su propiedad y en sus propias instalaciones; se impartieron directrices, instrucciones y lineamientos que anularon la autonomía con la que debió desarrollarse el objeto contractual, existió continuidad en la prestación del servicio a través de contratos u órdenes de prestación de servicios, se sometió al contratista a un horario de trabajo para lo cual debía solicitar permisos para ausentarse[5]

Diferencia entre coordinación y subordinación

El Consejo de Estado diferencia entre el concepto de coordinación propio de los contratos de prestación de servicios y el concepto de subordinación pues el cumplimiento de órdenes o sujeción a reglamentos no implica "per se" la existencia de la relación laboral:

> *"De otra parte, en cuanto a la dirección y coordinación de los contratos de prestación de servicio como modalidad contractual estatal, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, establece que la dirección general y la obligación de ejercer control y vigilancia de la ejecución del contrato recaerán en las entidades estatales.*
>
> *Atendiendo lo dispuesto en la norma precitada, esta Sección ha sostenido que entre 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"*[6]

---

[5] *TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION "D", 14 DE FEBRERO DE 2019, Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVARES PARRA, referencia No. 2014-00554.*

[6] *CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCION "B" Consejera Ponente: Doctora SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.- Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciséis (2016)*

Tal como se analizó por la máxima corporación de lo Contencioso Administrativo, existen elementos tales como la coordinación de actividades, donde el contratista se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, el cumplimiento de un horario o el hecho de recibir una serie de instrucciones de superiores o tener que reportar informes sobre sus resultados, que no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación, pues las ordenes e imposición de horarios y controles está muy relacionada con el tipo de actividad que se contrate.

2. FORMAS DE DESVIRTUAR EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO

Dado que en algunos contratos la coordinación y vigilancia propias de la relación puede confundirse con el elemento de subordinación propio de la relación laboral, el Consejo de Estado expuso que hay otras características que los diferencian[7]:

> *"Los contratos de prestación de servicios, en el ordenamiento colombiano se encuentran regulados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993,[8] en concordancia con la Ley 1150 de 2007, y se configura cuando: **i)** Se acuerde la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública, con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializados[9]; **ii)** no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada; ; **iii)** se acuerde un valor por honorarios prestados. Por la misma naturaleza del contrato, esto tiene vigencia temporal o transitoria y la autonomía e independencia[10] del contratista desde el punto de vista técnico y científico,[11] constituyen elementos esenciales del contrato de prestación de servicios.[12] Y están previstos para desarrollar actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad.*

---

7 CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

8 Art. 32: De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:
(...)
*3. Contrato de prestación de servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados. **En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable".** (Negrillas fuera de texto original).*

9 Sentencia C-614/09

10 La Corte Constitucional en sentencia C-154 del 19 de marzo de 1997, estableció las diferencias entre el contrato de carácter laboral y el de prestación de servicios:
"...Como bien es sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere de la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir ordenes en la ejecución de la labor contratada.
Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales- contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.
***En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que** determina la diferencia del con trato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esa naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de **contratista independiente**, sin derecho a prestaciones sociales; **a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horarios de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho a prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente**" (énfasis de la Sala)*

11 Significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor según las estipulaciones acordadas. Corte Constitucional. Sentencia C-154-97

12 La vigencia del contrato de prestación de servicios es, por su naturaleza, temporal y sólo podrá celebrarse por el término estrictamente indispensable para ejecutar el objeto convenido. Y, en caso contrario, como lo ha dicho la Corte "será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente[3]". C-739-02.
Sentencia C-154-97

*No obstante lo anterior, los denominados contratos de prestación de servicios pueden ser desvirtuados cuando: **1)** Se demuestran los elementos constitutivos de la relación laboral, a saber: **a)** Subordinación[13] o dependencia respecto del empleador; **b)** Prestación personal y; **c)** Remuneración por trabajo cumplido[14]. **2)** cuando **se contrata para desarrollar funciones de carácter permanente** de la entidad."*[15]

En consecuencia es obligación del Juez "desentrañar la relación laboral" analizando si las funciones contratadas son permanentes o inherentes a la entidad, si eran desempeñadas por empleados de planta o si se ejercía función administrativa, cuando no sea posible establecer la diferenciación entre la coordinación y subordinación por la naturaleza propia de las actividades encargadas.

- ***La permanencia de las funciones**. Es decir que la labor sea inherente a la entidad y perdure en el tiempo de manera estable. Se precisa que la permanencia se analiza frente a las funciones, no a la duración de la vinculación de la persona. Se ha dado el caso que algunas entidades contratan la prestación de una labor permanente e inherente y suscribe contratos de prestación de servicios por lapsos muy cortos para evadir este requisito. Y sin embargo, continúa supliendo esta función con nuevas o sucesivas contrataciones.*

- ***Parámetro de comparación con los demás empleados de planta.** Otro aspecto que indica el encubrimiento de una relación laboral es la equivalencia o similitud entre las actividades desarrolladas por el contratista y aquellas descritas en los manuales de funciones de los cargos de planta, se encuentren o no ocupados.*

- ***Desempeño de deberes de servidores públicos.** En la relación laboral administrativa el empleado público no está sometido exactamente a la "subordinación" frente a un superior o jefe inmediato como ocurre en la relación laboral privada. Aquí está obligado es a obedecer y cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos administrativos correspondientes, para proferir sus decisiones o actos; de manera que cuando el contratista profiere decisiones, actos o desarrolla funciones que consagran los deberes, obligaciones, prohibiciones previstas para los servidores públicos, este tipo de decisiones es otro indicativo del encubrimiento de una relación laboral.* [16]

Cuadro comparativo entre las características del contrato de prestación de servicios y una relación laboral:

Según lo analizado anteriormente se relacionan a continuación las características del contrato de prestación de servicios y las de la relación laboral:

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	RELACION LABORAL
• Labores relacionadas con la administración o	• Se da la existencia de 3

[13] *"Dentro del elemento subordinación se destaca, como ya lo ha sostenido la jurisprudencia, **el poder de dirección en la actividad laboral** y la potestad disciplinaria que el empleador ejerce sobre sus trabajadores para mantener el orden y la disciplina en su empresa. Esa facultad, como es obvio, se predica solamente respecto de la actividad laboral y gira en torno a los efectos propios de esa relación laboral. Sin embargo, aun en ese ámbito de trabajo la subordinación no puede ni debe ser considerada como un poder absoluto y arbitrario del empleador frente a los trabajadores. En efecto, la subordinación no es sinónimo de terca obediencia o de esclavitud toda vez que el trabajador es una persona capaz de discernir, de razonar, y como tal no está obligado a cumplir órdenes que atenten contra su dignidad, su integridad o que lo induzcan a cometer hechos punibles. El propio legislador precisó que la facultad que se desprende del elemento subordinación para el empleador no puede afectar el honor, la dignidad ni los derechos de los trabajadores y menos puede desconocer lo dispuesto en tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen a Colombia". Sentencia C-934/04*

[14] *El artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo, define el contrato de trabajo, en los siguientes términos: "...Es aquél por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal u otra persona natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante una remuneración".*

[15] *TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN "B" Bogotá D.C., once (11) de febrero de dos mil dieciséis (2016), Magistrado Ponente: Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS.*

16 CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

funcionamiento de la entidad • *Se suscribe con personas naturales cuando las actividades a realizar no pueden ejecutarse con personal de planta o requieren conocimientos especializados, experiencia, capacitación y formación profesional de una persona.* • *Existe autonomía e independencia técnica y científica.* • *Es temporal, su duración es por tiempo limitado.* • *Existe un valor de sus honorarios.* • *No puede haber contratistas con las mismas funciones del personal de planta*	*elementos:* *1. Subordinación o dependencia (se imparten directrices, instrucciones y lineamientos que anulan la autonomía)* *2. Remuneración por trabajo cumplido.* *3. Las funciones son de carácter permanente.* • *Cumplimiento de manual de funciones.* • *Realización de actividades permanentes, propias del objeto social de la entidad e inherentes ella.* • *Las funciones se desarrollan con herramientas, instrumentos y equipos de propiedad de la entidad y en sus instalaciones.* • *Hay continuidad en la prestación del servicio* • *Hay cumplimiento del horario de trabajo*

En razón a lo anterior se procederá a analizar si en el presente caso concurrió alguno de estos elementos que permita establecer la existencia de una relación laboral.

3. Presupuestos fácticos y probatorios, pretensiones y contestación de la demanda

La señora ALBA LEONOR ALFONSO SANDOVAL estuvo vinculada con la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL por contratos de prestación de servicios personales (Folios 16 y 17).

Como material probatorio se allegó petición de pago de prestaciones sociales (folios 25 a 32), oficio 12400 de 10 de octubre de 2017 que resuelve la petición (folio 12 a 15), acta de conciliación extrajudicial (folio 96 a 99), certificación de contratos celebrados (folios 16 y 17)), en medio magnético los contratos celebrados y sus respectivas modificaciones, relacionados a continuación:

NUMERO DE CONTRATO	***FECHA DEL CONTRATO***	***TÉRMINO DE EJECUCIÓN***
762	*26/03/2008*	*01/04/2008 a 29/04/2009*
503	*10/02/2009*	*16/02/2009 a 11/03/2010*
1409	*25/01/2010*	*15/03/2010 a 05/02/2011*
575	*30/01/2011*	*08/02/2011 a 29/01/2012*
291	*01/02/2012*	*03/02/2012 a 03/04/2013*
4493	*13/03/2013*	*20/03/2013 a 23/04/2014*
6423	*22/01/2014*	*20/05/2014 a 21/04/2015*
10149	*20/05/2015*	*01/06/2015 a 24/02/2016*
4045	*16/02/2016*	*01/03/2016 a 18/03/2017*

Adicionalmente, aporta acta de seguimiento a recomendaciones de salud de 18 de abril de 2015 (fl. 47), certificados de aptitud de salud ocupacional de 2016 y 2017 (49 y 51) y recomendaciones médico ocupacionales expedidas por la EPS Compensar el 05 de marzo de 2016 (fl. 50)

A través de la presente acción la demandante pretende que durante el tiempo de su vinculación con la demandada se declare: ***i)*** *la existencia de una relación laboral con la Secretaría de Integración Social;* ***ii)*** *que fue despedida sin solicitar permiso al Ministerio de Trabajo, dado su estado de debilidad manifiesta; que como consecuencia de ello el Distrito debería :* ***i)*** *reintegrar a la demandante al mismo*

cargo o a otro de igual o superior jerarquía, al que ocupaba el 18 de marzo de 2017 por estar gozando de estabilidad reforzada; ***ii)*** *reconocer y pagar salarios, prestaciones aportes a seguridad social y demás acreencias laborales derivadas de un contrato de trabajo (fls.25-32)*

Por su parte la entidad demandada en la contestación manifestó que entre las partes del presente asunto no ha existido relación laboral y propuso como excepciones la legalidad del contrato de prestación de servicios, inexistencia del contrato, de las obligaciones reclamadas y de la estabilidad reforzada, cobro de lo no debido, prescripción, buena fe, enriquecimiento sin causa y compensación (folios 139 a 157)

Pues bien, el Despacho realizará el estudio del material probatorio allegado por las partes con el fin de determinar si existieron los elementos propios de una relación laboral en los contratos suscritos entre la accionante y la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL.

4. Características de la relación

Dentro del derecho de petición a través del cual se agotó el trámite administrativo, la parte actora formuló un cuestionario a la entidad, dentro del cual se resalta lo relacionado con las características de la relación contractual, así:

> ***a) "1. Desde qué fecha le prestó los servicios a esa Entidad la señora Alba Leonor Alfonso Sandoval, indicando:***
>
> ***Las labores que desempeñaba; el nombre de la persona de quien recibía órdenes;***
> ***El horario y jornada de trabajo.***
> ***El lugar en que realizaba sus labores.***
> ***Si los instrumentos y materiales con que los realizaban eran de su propiedad o no;"***
>
> ***Respuesta.*** *Se anexa a la presente, certificación que da cuenta de la siguiente información:*
>
> 1. *Contratos de prestación de servicios suscritos entre la señora* ***ALBA LEONOR ALFONSO SANDOVAL*** *y la SDIS.*
> 2. *Los objetos contractuales de los contratos relacionados anteriormente.*
> 3. *Localidad donde prestó sus servicios (Kennedy).*
>
> *Resulta de vital importancia manifestar, que por la modalidad de contrato suscrito (prestación de servicios) la señora* ***ALBA LEONOR ALFONSO SANDOVAL,*** *no recibía órdenes de persona alguna, empero, en cada uno de los contratos celebrados entre su poderdante y la Secretaría Distrital de Integración Social, se estableció que la supervisión del contrato seria ejercida por el Subdirector Local para la Integración Social o por quien designara el ordenador del gasto.*
>
> *La señora* ***ALBA LEONOR ALFONSO SANDOVAL,*** *no cumplía horario o jornada de trabajo, el cumplimiento del contrato se basaba en la ejecución satisfactoria de las obligaciones contractuales pactadas, dichas obligaciones fueron ejecutadas en todos los contratos en la Subdirección Local para la Integración Social de Kennedy.*
>
> *Que como se puede evidenciar en los objetos de los contratos celebrados, estos se encaminaron a ejecutar una acción de apoyo, motivo por el cual dentro de la obligaciones pactadas, a cargo de la SDIS, se encuentra la de suministrar a la contratista los elementos e insumos necesario para la ejecución del CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÒN*

Para este Despacho, el documento analizado, no desvirtúa la naturaleza del contrato de prestación de servicios; por el contrario, afirma que la accionante contaba con autonomía para la ejecución de las obligaciones adquiridas con ocasión a los

contratos suscritos, y en el expediente no obra prueba que demuestre que cumplía horario de trabajo o que prestó el servicio bajo directrices, instrucciones o lineamientos que anularan dicha autonomía. En cuanto a que tenía la supervisión del Subdirector Local para la Integración Social, la misma debe apreciarse como inherente al principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, habida cuenta que no logró demostrarse en el proceso que dicha vigilancia tuviera las características de la subordinación propia de las relaciones laborales.

Debe precisarse que la carga de la prueba para demostrar la existencia de un vínculo laboral, corresponde a quien la está alegando, así lo ha señalado el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.[17]

> *"En consecuencia, se reitera, como en esta clase de asuntos la carga de la prueba corresponde a quien pretende demostrar la existencia de la relación laboral, y en el presente caso, la parte demandante no logró demostrar de forma contundente los elementos del contrato realidad, particularmente* ***la subordinación continuada****, considera esta Corporación que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Magdalena el 30 de marzo de 2016 debe ser revocada"*

5. Formas de Desvirtuar el Contrato de Prestación de Servicios.

No obstante, el Despacho en concordancia con los lineamientos jurisprudenciales en cita procede a hacer el análisis de los elementos que podrían desvirtuar la relación contractual y demostrar una verdadera relación laboral.

5.1. Permanencia de las funciones

En este punto se debe determinar si la labor desempeñada por la accionante es inherente a la entidad y perdura en el tiempo de manera estable.

Objeto misional de la entidad demandada

La SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL " es la encargada de liderar y formular las políticas sociales del Distrito Capital para la integración social de las personas, las familias y las comunidades, con especial atención para aquellas que están en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad; ejecutar las acciones que permitan la promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de sus derechos, mediante el ejercicio de la corresponsabilidad y la co-gestión entre la familia, la sociedad y el Estado."[18]

Objeto y obligaciones del contrato de prestación de servicios suscrito por la demandante.

Los contratos suscritos y denominados de prestación de servicios de apoyo a la Gestión, estipuló como objeto contractual:

> *"Prestar los servicios de auxiliar pedagógico para la implementación de la educación inicial en el marco del proceso de atención integral a la primera infancia de la Secretaria Distrital de la Integración Social"*
>
> *"Prestar los servicios de maestra técnica para la implementación de los lineamientos pedagógicos y curriculares de la educación inicial en las instituciones de la SDIS en el marco del proceso de atención integral a la primera infancia."*

---

[17] Consejo de Estado. Sentencia de 10 de mayo de 2018. Consejero Ponente: William Hernández
[18] http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/entidad/integracion-social/quienes-somos

Las obligaciones específicas se determinaron en los contratos de la siguiente manera:

*"**1**. Participar en la construcción y actualización del proyecto pedagógico, a la luz del enfoque diferencial de territorio y género y la perspectiva del potenciamiento del desarrollo y el cuidado calificado.*
***2.** Acompañar el desarrollo de las actividades pedagógicas con niñas y niños de primera infancia desde las cinco dimensiones propuestas en el Lineamiento Pedagógico y Curricular para la Educación Inicial en el Distrito capital.*
***3**. Acompañar las acciones necesarias para la realización de los planes de apoyo a la Inclusión, para niñas y niños de primera infancia con discapacidad y alteraciones de desarrollo contenido en la planeación pedagógica de la maestra o maestro que garanticen su participación.*
***4.** Acompañar los ritmos cotidianos del grupo de niñas y niños en los diferentes momentos en que se propicia el sueño, la alimentación, el juego y demás actividades, teniendo en cuenta el enfoque diferencial.*
***5.** Establecer relaciones con las niñas y los niños de primera infancia desde el respeto y reconocimiento como sujetos de derechos con capacidad para pensar, expresar, participar, opinar y de ser tenidos en cuenta como sujetos activos dentro del proceso pedagógico.*
***6.** Reportar oportunamente a la coordinadora o coordinador del jardín infantil casos que den cuenta de alertas tempranas, seguimiento a los procesos de desarrollo y atención de las niñas y los niños de primera infancia, así mismo situaciones que pongan en riesgo la Integridad tísica, moral y psicológica de ellas y ellos*
***7.** Reportar formal y oportunamente a la coordinadora o coordinador del jardín infantil de cualquier deterioro, daño o mal funcionamiento de equipos e implementos fundamentales para el desarrollo de las actividades pedagógicas en la institución.*
***8.** Acompañar las actividades planeadas y aprobadas cuando se requiera el traslado de las niñas y los niños de primera infancia fuera del jardín infantil, teniendo en cuenta los protocolos descritos en los lineamientos y estándares técnicos de educación inicial.*
***9.** Propender por la adecuada operación de las Salas Amigas de la Familia Lactante, fomentando la lactancia materna.*
***10.** Apoyar la implementación de acciones para el acompañamiento dirigido a las familias de las niñas y los niños de primera infancia de los ¡jardines Infantiles de la SDIS, liderado por los profesionales de apoyo (psicólogas, psicólogos, las y los educadores especiales, nutricionistas, enfermeras, enfermeros y otros) y maestras, maestros.*
***11**. Velar por el respeto a la integridad física, psíquica e intelectual y el ejercicio de los derechos de las niñas y los niños; en virtud de lo establecido en el numeral 8 del Artículo 41 de la Ley 1098 del 2006.*
***12.** Propender por el aseguramiento, la protección y el efectivo restablecimiento de los derechos que han sido vulnerados a los niños y las niñas; conforme al numeral 4 del Artículo 41 de la Ley 1098 del 2006.*
***13.** Asistir y participar de las jornadas de cualificación profesional propuestas para el mejoramiento de la calidad de la Atención integral a la Primera infancia.*
***14**. Conocer, apropiar e implementar dentro de sus competencias los lineamientos y estándares técnicos de la Educación Inicial con Enfoque de Atención integral a la Primera Infancia.*
***15**. Participar activamente en los procesos de atención a población en emergencias de origen natural y antrópicos, aplicando protocolos y procedimientos adoptados dentro del Sistema de Prevención y Atención de Emergencias en la ciudad.*

16. Presentar al cierre del contrato un informe final con soporte de documentos físicos y magnéticos correspondientes a las actividades del presente contrato.
17. Las demás obligaciones que en el marco de las actividades propias del Proyecto 735 y del objeto del contrato, el Supervisor del contrato le designe."

Ahora bien, en cuanto al término en que la accionante estuvo vinculada en la entidad se tiene que trabajó desde el 01 de abril de 2008 a 18 de marzo de 2017, con interrupciones de hasta un mes:

NUMERO DE CONTRATO	FECHA DEL CONTRATO	TÉRMINO DE EJECUCIÓN
762	26/03/2008	01/04/2008 a 29/04/2009
503	10/02/2009	16/02/2009 a 11/03/2010
1409	25/01/2010	15/03/2010 a 05/02/2011
575	30/01/2011	08/02/2011 a 29/01/2012
291	01/02/2012	03/02/2012 a 03/04/2013
4493	13/03/2013	20/03/2013 a 23/04/2014
6423	22/01/2014	20/05/2014 a 21/04/2015
10149	20/05/2015	01/06/2015 a 24/02/2016
4045	16/02/2016	01/03/2016 a 18/03/2017

Conforme al objeto y las obligaciones señaladas en los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión enunciados, se determina que las funciones que cumplió la accionante fueron de tipo Pedagógico, en desarrollo de una política pública formulada por la Secretaría de Integración Social para la atención integral a la primera infancia, tareas que no son inherentes a la misión de la entidad la cual está encaminada principalmente a la formulación de políticas sociales dirigidas a población vulnerable en distintos escenarios, no solo el educativo. Así, no puede predicarse que la labor contratada era propia y permanente en la entidad, pues estaba supeditada a la formulación y ejecución de una política pública, según la cual podía o no contratarse para ese escenario.

5.2. Del Artículo 32 de la ley 80 de 1993 y de la Jurisprudencia

El numeral 3 del art. 32 de la ley 80 1993, establece lo relacionado con el Contrato de Prestación de Servicios, señalando que:

"(...) Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable."

En este sentido y acorde con la jurisprudencia analizada en líneas anteriores, este tipo de contratos se celebran cuando los servicios contratados no pueden ser prestados por personas vinculadas con la entidad o cuando se requiere de conocimientos especializados, experiencia, capacitación y formación profesional para la ejecución de las labores contratadas.

Así, teniendo en cuenta que el objeto de los contratos que aquí se analizan era prestar servicios de carácter pedagógico, es claro que para la ejecución de esas labores se requería profesionales del área de la educación y la pedagogía, campo

del conocimiento que dista de la Administración Pública bajo la cual se enmarca la función misional de la entidad. Aunado a ello, no se demostró dentro del trámite procesal, que la labor contratada fuera también atendida por empleados de planta de la Secretaría Distrital de Integración Social.

Adicionalmente, debe precisarse que si bien la contratación de la actora perduró por cerca de 9 años, se reitera que las funciones por ella desempeñadas no eran inherentes al objeto misional de la entidad, sino que estaban supeditadas a la ejecución de los diferentes programas y políticas públicas relacionadas con educación que adelantara el Distrito.

Así las cosas, no fue posible establecer que la accionada haya contrariado la prohibición establecida en la Ley 80 de 1993, Artículo 32 y el Decreto 1950 de 1973, esto es otorgar mediante un contrato de prestación de servicios funciones públicas permanentes, pues el objeto estipulado en los contratos, no guardan identidad con el objeto de la Secretaría Distrital de Integración Social.

6. De la Estabilidad Laboral Reforzada alegada por la parte actora

Frente a la estabilidad laboral reforzada de los contratistas la Corte Constitucional mediante Sentencia de Unificación SU 049 del 2017, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa, señaló que:

> *"El derecho fundamental a la estabilidad ocupacional reforzada es una garantía de la cual son titulares las personas que tengan* ***una afectación en su salud que les impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares****, con independencia de si tienen una calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda. La estabilidad ocupacional reforzada es aplicable a las relaciones originadas en* ***contratos de prestación de servicios, aun cuando no envuelvan relaciones laborales*** *(subordinadas) en la realidad. La violación a la estabilidad ocupacional reforzada debe dar lugar a una indemnización de 180 días, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, interpretado conforme a la Constitución, incluso en el contexto de una relación contractual de prestación de servicios, cuyo contratista sea una persona que no tenga calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda."* (Negrillas del Despacho)

Es clara la Corte al mencionar que sin importar el tipo de vinculación que se tenga, es beneficiario del derecho a la protección constitucional de estabilidad ocupacional reforzada, cualquier trabajador o contratista que tenga una afectación en su salud que le impida o dificulte el desempeño normal de sus labores en las condiciones regulares, independientemente de si tiene o no, una calificación de pérdida de capacidad laboral.

Acorde con la jurisprudencia en cita, se tiene que el contratista goza de estabilidad laboral reforzada cuando padezca una afectación en su salud que le impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares. En el caso bajo estudio la demandante aporta acta de seguimiento a recomendaciones de salud del 18 de abril de 2015 (fl. 47), certificados de aptitud de salud ocupacional de 2016 y 2017 (49 y 51) y recomendaciones médico ocupacionales expedidas por la EPS Compensar el 05 de marzo de 2016 (fl. 50)

En estos documentos de salud ocupacional se señala que la señora Alba Leonor Alfonso Sandoval, padece de "trastornos rotulo femorales" y se dan recomendaciones para que no realice una serie de actividades, y concretamente en el año 2015 se recomienda la reubicación para realizar las funciones pactadas en un

lugar cerca de su vivienda, lo cual fue cumplido según se narra en los hechos de la demanda (fl.24). No obstante, no se evidencia en el expediente historia clínica o diagnóstico de especialista que permita establecer la grave afectación de salud de la demandante y las consecuentes dificultades para desempeñar labores cotidianas; en este sentido, no es posible predicar en su favor una estabilidad laboral reforzada.

De otro lado, es importante resaltar que la desvinculación de la accionante no obedeció a su condición médica, sino a la finalización del Contrato 4045 de16/02/2016, cuyo término inicial era de 8 meses, desde el 01 de marzo de 2016 y con su correspondiente prorroga finalizó el 18 de marzo de 2017, esto es, un año después de la última recomendación hecha por salud ocupacional.

Así las cosas, como no se demostró la existencia de una relación laboral entre la Demandante y la Secretaria Distrital de Integración Social, y tampoco fue posible establecer que estaba amparada por el fuero de estabilidad laboral reforzada, corresponde al Despacho negar las pretensiones incoadas en el presente asunto.

CONDENA EN COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado[19], se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada.

Atendiendo el principio de razonabilidad que va más allá de la aplicación lógica-formal de la norma, y en procura de no ir a desincentivar el acceso a la administración de justicia, se procede a dosificar la medida sancionatoria de agencias en derecho, de la siguiente manera:

- *El presente proceso buscaba la nulidad del oficio que negó la existencia de una relación laboral entre las partes y el consecuente pago de salarios y prestaciones sociales.*
- *Las pretensiones de la actora fueron despachadas desfavorablemente.*
- *Revisado el expediente no se advirtieron conductas temerarias o de mala fe.*

Bajo estas consideraciones que encierra la capacidad económica de la demandante y toda vez que la demanda impuso a la entidad la carga de asumir la defensa judicial en el presente proceso; se condenará en costas a la parte actora en cuantía equivalente al diez por ciento del salario mínimo legal mensual del año 2020, a favor de la entidad accionada.

REMANENTES DE LOS GASTOS

Por otra parte, de conformidad con lo expuesto en el artículo 8 del Acuerdo 2552 de 2004 "Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa", una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas en el presente asunto, el Despacho dispone destinar el remanente de los gastos a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para el funcionamiento del proceso.

---

[19] Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)

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

RESUELVE

PRIMERO. NEGAR *las pretensiones de la Demanda, por las razones suscritas en el presente fallo.*

SEGUNDO. CONDENAR EN COSTAS *a la parte actora, a favor de la entidad demandada con diez por ciento del S.M.M.L.V, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.*

TERCERO. DESTINAR LOS REMANENTES *de los gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

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

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

El apoderado de la parte actora interpone recurso de apelación y lo sustenta en la audiencia. Se concede el término de ley para adicionar o complementar la sustentación del recurso.

La parte demandada sin recursos.

YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ

CARLOS ARIEL SALAZAR VÉLEZ
PARTE DEMANDANTE

IVON ADRIANA DIAZ CRUZ
PARTE DEMANDADA

FERNANDA FAGUA
SECRETARIA AD HOC