

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCION SEGUNDA**



Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020).

Expediente No.:	11001-33-35-013-2018-00192-00
Proceso:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO
Demandada:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL
Asunto:	Fallo – Contrato realidad

*Procede el Despacho, una vez agotadas las etapas procesales pertinentes, a emitir sentencia dentro del proceso de la referencia, adelantado por la señora **IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO**, a través de apoderado, contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL**, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en lo siguiente:*

ANTECEDENTES

1. DECLARACIONES Y CONDENAS.

“(…)

PRIMERA. Se declare la nulidad de la Resolución y/o acto administrativo identificado como No. S-2017 – 003654 del 09 de diciembre del año 2017, proferida por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Bienestar Social de la Policía, por medio de la cual se negó el reconocimiento de una relación laboral y pago de prestaciones sociales e indemnización en favor de la señora Ibeth del Carmen Palacios Agudelo, y de sus confirmatorias, esto es, resolución No. S-2017 – 011512 del 06 de abril de 2017 y S-2017 – 015776 del 17 de mayo del mismo año.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos referidos anteriormente, y a título de restablecimiento del derecho en favor de Ibeth del Carmen Palacios Agudelo, se condene a la demandada al pago de conceptos salariales, prestacionales e indemnizatorios, causados durante el tiempo que estuvo laborando para el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Dirección de Bienestar Social Centro Social de Suboficiales y Nivel Ejecutivo, esto es, entre el 30 de marzo de 2012 al 31 de diciembre de 2013, teniendo en cuenta para ello todos los factores salariales que para dichos efectos establece la ley, tales como cesantías, intereses de las cesantías, primas de servicio, bonificaciones, y pago de aportes de pensión, en las mismas condiciones de los empleados de planta de la época conforme lo disponía el Decreto 1020 de 2013, teniendo en cuenta que mi poderdante por su formación académica y su experiencia profesional aplicaba al grado 33, definido en las diferentes Resoluciones que adoptaron el manual de funciones y competencias para los empleos de funcionarios públicos civiles y no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Dirección de Bienestar Social.

TERCERA: En consecuencia, se condene a la demandada al pago del valor que resulte entre la diferencia de lo pagado en virtud de los contratos de prestación de servicios que ocultaban la consolidación de la relación laboral, y lo que realmente debió percibir como salario a razón de \$6.125.131 según dispuso el decreto 1020 de 2013 para el año 2013 al grado 33, que asciende a la suma de ochenta millones doscientos veinte mil novecientos treinta y cinco pesos m/cte (\$80.220.935), o lo que resulte probado en el proceso, sumas que deberán ser indexadas al momento de la correspondiente decisión judicial.

CUARTA: Se condene a la demandada al pago de los valores resultantes de la liquidación que para el efecto se haga, respecto de las sumas dejadas de percibir por concepto de prima de servicios y cesantías e intereses a estas, y demás emolumentos dispuestos en la normatividad en favor de mi poderdante (Bonificaciones, primas extralegales, etc.), los cuales en lo mínimo ascienden a la suma de quince millones quinientos cuarenta y siete mil treinta y seis pesos m/cte (\$15.547.036), o lo que resulte probado en el proceso, sumas que deberán ser indexadas al momento de la correspondiente decisión judicial.

QUINTA: De igual forma, se condene a la demandada al pago de sumas que dejo (sic) de pagar y/o aportar en favor de mi poderdante en relación con el sistema general de pensiones y seguridad social integral, sobre la base salarial descrita anteriormente y con los límites temporales ya establecidos, conforme resulte probado en el proceso.

SEXTA: Que el valor de las condenas aquí señaladas, sean actualizadas al ejecutarse la sentencia con base en la variación porcentual del I.P.C. para efectos de compensar la pérdida de valor adquisitivo de la moneda (art. 192 del CPACA).

SÉPTIMA: Que la sentencia de mérito favorable a las pretensiones de la demanda, se le dé cumplimiento en los términos del artículo 192 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

OCTAVA: Que se condene al demandado al pago de las costas y agencias en derecho.

(...)"

2. Hechos.

Los relatados en la demanda se resumen así:

- *Que la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO, en su condición de abogada, suscribió diversos contratos de prestación de servicios con la entidad demandada, los cuales se identificaban así: 08-07-83-2012; 08-07-144-2012; 08-07-50-2013 y 08-07-62-2013.*

- *Que en la ejecución de dichos contratos se ocultó una verdadera relación laboral por cuanto concurrían los tres elementos para ello, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración por ese servicio y la subordinación.*

- *Que ese último elemento se ve patente porque la demandante: (i) debía realizar las actividades contractuales de acuerdo a los parámetros establecidos por la entidad demandada y en paridad con las personas de planta; (ii) tenía que*

“(...) seguir las indicaciones dadas por el Centro Social de Suboficiales y Nivel ejecutivo, directamente o a través del Supervisor (...)”¹, de acuerdo con la obligación contractual N° 30; (iii) cumplía con un horario de trabajo de lunes a viernes, de 7:30 a.m. a 6 p.m., al igual que los empleados de planta; (iv) siempre tuvo asignadas como actividades contractuales funciones permanentes y propias de la entidad contratante, como lo era adelantar los diferentes procesos de contratación pública; (v) solicitó en una ocasión a la entidad demandada su nombramiento “en propiedad” como abogada especializada, pero esta resolvió de forma negativa.

- Que aunado a lo anterior, otra situación que demuestra el elemento de subordinación en la ejecución de los aludidos contratos de prestación, fue que la señora Fracdelina Torres Hernández, “jefe” de la señora PALACIOS, interpuso queja contra su poderdante ante el Consejo Superior de la Judicatura “(...) por presuntamente faltar a sus “funciones”, y ocasionar que ella se viera inmersa en un proceso disciplinario al interior de la Policía Nacional (...)”².

- Que el 20 de diciembre de 2016 se solicitó a la entidad demandada el reconocimiento de una relación laboral con la señora PALACIOS AGUDELO, a lo cual se emitió respuesta negativa el 9 de febrero de 2017.

- Que interpuso recurso de reposición y en subsidio, apelación, contra la anterior decisión, los cuales fueron resueltos negativamente con actos administrativos del 6 de abril y 17 de mayo de 2017.

3. Normas violadas y concepto.

En el libelo se señalan como vulneradas las siguientes:

De rango legal. Artículos 88 y 137 de la Ley 1437 de 2011

Aduce el apoderado de la parte actora que los actos administrativos demandados están viciados de falsa motivación, toda vez que en ellos se efectuó una errada calificación jurídica respecto a las reales condiciones “laborales” que se dieron en el periodo en que la demandante “laboró” en la entidad demandada,

¹ Párrafo 2º, página 2 del libelo de la demanda, visible a folio 3 del expediente.

² Párrafo 3º, página 3 *ibidem*, visible a folio 4 del expediente.

pues allí esa entidad se limitó a reseñar la normativa que rige los contratos de prestación de servicios, sin referirse a los puntos planteados en la petición inicial.

Estima que mientras prestó sus servicios en la entidad demandada, la demandante los cumplía de forma personal, atada a una evidente subordinación y percibiendo un salario por tales servicios, lo cual se puede ratificar con el proceso disciplinario que cursa en su contra en el Consejo Superior de la Judicatura, por queja de la señora Fracdelina Torres Agudelo, jefe de la demandante en la entidad demandada.

4. TRAMITE PROCESAL

4.1. *Mediante auto del 25 de mayo de 2018 (fl. 171), el despacho admitió la demanda formulada por la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL, la cual fue notificada personalmente a través de correo electrónico a la entidad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público (fls. 174 y 182). Mediante apoderado judicial debidamente constituido, la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones (fls. 185 a 189).*

4.2. Contestación de la demanda.

Señala el apoderado de la entidad demandada, que esa autoridad contrató a la señora IBETH PALACIOS AGUDELO bajo el precepto de legalidad, por lo que resulta “(...) impropio y contrario al principio de buena fe, pretender señalar que por el hecho de cumplir con el objeto contractual, las obligaciones como contratista y recibir la cancelación de honorarios, se enmarcan los elementos constitutivos del Contrato de Trabajo (...)”³, más aún cuando al momento de signar los diferentes contratos de prestación de servicio la demandante fue entrevistada para lograr la selección de las personas idóneas “para desempeñarse como abogada”, y se le indicó la actividad para la cual se requería contratar, el lugar donde existía la necesidad y los honorarios que se percibirían, sin que en ese momento existiera alguna objeción al respecto. Que aunado a ello, la demandante, en su calidad de abogada, sabía que los contratos signados no generaban relación laboral de

³ Párrafo final, página 4 de la contestación de la demanda, visible a folio 141 vto del expediente.

acuerdo con lo establecido en el numeral 3º, artículo 32 de la Ley 80 de 1993, tal como quedó consignado en la respectiva cláusula.

Menciona que la demandante suscribió varios contratos de prestación de servicios con la Dirección de Bienestar Social de esa entidad, sin que en el desarrollo de ninguna de ellos hubiese “suscitado percance legal cualquiera”, lo que pone en evidencia que aquella, en su momento, no concurrió a las instancias pertinentes para reclamar el “(...) incumplimiento de mi representada en desarrollo de la relación contractual (...)”⁴.

Indica que recibir los honorarios pactados en los diferentes contratos debe ser interpretado como el cumplimiento de una obligación por parte de la entidad contratante, y como un derecho del contratista, de lo que colige que estos, de acuerdo con lo previsto por la Ley 80 de 1993, no pueden ser considerados como salario.

Arguye que los servicios para los que fue contratada la demandante solo se podían prestar de forma personal, de acuerdo con el objeto contractual, pues debía “impartir clases” en la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional. Que sin embargo, esto no puede interpretarse como una “actividad personal del trabajador”, en los términos del artículo 23 del C.S.T., ya que era la única forma de desarrollar el objeto para el cual la señora PALACIOS fue contratada.

Argumenta que resulta contradictorio que la demandante reclame una relación laboral en el sub lite, pese a que los contratos de prestación de servicios que suscribió con esa entidad fueron liquidados de forma bilateral, declarándose las partes a paz y salvo por todo concepto.

Propuso las excepciones denominadas “imposibilidad para deducir contrato de trabajo; pago; inexistencia de la obligación; prescripción; innominada o genérica” (fls. 190 a 196).

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no se pronunció en relación con la presente demanda.

El Ministerio Público no conceptuó.

⁴ Párrafo 2º, página 5 *ibidem*, visible a folio 192 del plenario.

4.3 En audiencia pública inicial celebrada el 30 de enero de 2019, el despacho se abstuvo de adoptar medida de saneamiento alguna, indicó que la resolución de la excepción denominada “prescripción” se difería al momento de proferir sentencia, y que las demás formuladas al ostentar el carácter de mérito, se entenderían resueltas con la motivación del fallo. Asimismo, fijó el litigio, declaró fallida la oportunidad de conciliación, decretó las pruebas allegadas y solicitadas, y agendó el día 21 de marzo de 2019 para llevar a cabo la audiencia de práctica de pruebas (fls. 210 a 212).

4.4. El 21 de marzo de 2019 (fls. 230 a 233), esta dependencia judicial adelantó la audiencia de práctica de pruebas de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, en la cual se recepcionaron los testimonios de las señoras FRACDELINA TORRES HERNÁNDEZ y SCARLETT HINCAPIÉ UJUETA. Igualmente, corrió traslado a las partes para que presentaran por escrito sus alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes.

La parte demandante presentó en término escrito de alegatos de conclusión en el que se ratificó en los hechos, pretensiones y fundamentos jurídicos de la demanda. Asimismo, indicó que la testigo Fracdelina Torres se mostró evasiva al contestar las preguntas formuladas tanto por le parte actora como por el despacho, aduciendo que los hechos habían ocurrido hace aproximadamente 6 años; que en esa declaración señaló que la señora PALACIOS había sido contratada como asesora de contratación estatal y que el contacto entre ambas fue básicamente telefónico, por lo que no recordaba haberla visto más de una vez al mes. Que ante el requerimiento del despacho consistente en no evadir las preguntas formuladas, la **declarante** “(...) cambió su versión de los hechos, manifestando esta vez, pasando de una afirmación, según la cual, la demandante acudía una vez al mes a las instalaciones de la entidad demandada, a la aseveración simple de no recordar los hechos concretos, y que tal vez si (sic) la vio un par de veces trabajando allí (...)”⁵.

Que la testigo Torres manifestó que a la demandante se le efectuaban llamados de atención, en un claro reconocimiento de la subordinación a la que estaba sometida.

⁵ Párrafo 2º, página 2 de los alegatos de conclusión de la parte actora, visible a folio 237 del expediente.

Que la deponente Scarlett Hincapié, quien también estuvo vinculada con la entidad demandada en el Centro de Suboficiales y Nivel Ejecutivo, señaló que la demandante prestaba sus servicios en el segundo piso de ese centro, en un horario de lunes a viernes de 8 a.m. a 6 p.m., el cual era exigido para todas aquellas personas que estaban vinculadas por contrato de prestación de servicios. Asimismo, recordó que tuvo contacto con la demandante porque debía realizarse consultas de índole jurídica; que el jefe Administrativo y Financiero “(...) era su superior, quien le impartía órdenes y de igual forma, le llamaba la atención, cuando fuera necesario (...)”⁶.

Que de los aludidos testimonios se colige la existencia de un contrato de trabajo entre la demandante y la entidad demandada, pues pese a que la testigo Torres indicó que no recordaba muchos aspectos frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales de la demandante, la deponente Hincapié sí señaló de forma pormenorizada cómo fue el desarrollo de dichas obligaciones, sin que esto implique la existencia de contradicción entre lo declarado por ambas testigos, pues la primera simplemente señaló que no recordaba lo que se le preguntaba, pero no lo negó. Que de hecho, ambas testigos coincidieron en señalar que a la actora se le llamaba la atención por presuntos errores en el desarrollo de sus actividades contractuales (fls. 236 a 242).

***La entidad demandada** allegó oportunamente escrito de alegatos de conclusión en el que reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda, agregando que según lo declarado por la señora Fracdelina Torres, la demandante se limitaba a cumplir con sus obligaciones contractuales en coordinación con quien era el supervisor del contrato, y que no existía “cláusula de cumplimiento de horario”. Que “la otra testigo” señaló que no tenía contacto visual con la demandante, ni podía escuchar lo que se hablaba en el lugar donde esta prestaba sus servicios. Que por ello la demandante no logró demostrar la existencia de los elementos de configuran una relación laboral con esa entidad (fls. 243 a 252).*

***El Ministerio Público ni la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** intervinieron en esta etapa procesal.*

⁶ Párrafo 2º, página 3 *ibidem*, visible a folio 238 del plenario.

CONSIDERACIONES

Surtido el trámite correspondiente a la instancia y no observándose causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, el Despacho procede a adoptar la decisión que en derecho corresponda.

De conformidad con el litigio fijado en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., quedó establecido que en el presente proceso se pretende la nulidad de los actos administrativos contenidos en los oficios S-2017-003654 del 9 de febrero de 2017, S-2017-011512 del 6 de abril de 2017 y S-2017-015776 del 17 de mayo de 2017, con el objeto que se declare la existencia de un contrato realidad entre la demandante y la entidad demandada por el periodo comprendido entre el 30 de marzo de 2012 y el 31 de diciembre de 2013, sin solución de continuidad, y se ordene a esta última reconocer y pagar a aquella las diferencias salariales y prestacionales causadas por dicho interregno; asimismo, el pago de las cesantías e intereses de las mismas, de las primas legales y extralegales, de los aportes parafiscales para seguridad social en salud, pensión y riesgos profesionales, con los valores debidamente indexados e intereses moratorios en caso de una eventual condena, y, se condenara en costas procesales.

1. Situación fáctica y hechos probados.

- Obra a folios 38 a 43 del expediente, oficio fecha el 27 de julio de 2016 por la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, donde se certifica los contratos de prestación de servicios suscritos por la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO con esa entidad y se describen el objeto, la modalidad y las “funciones” desarrolladas en virtud de esos contratos. Así mismo, a folios 44 a 76 se encuentra copia de los aludidos contratos. La información contenida allí se puede sintetizar así:

#	Nº de contrato	Tiempo de ejecución	Objeto	Honorarios mensuales
1	08-07-83-2012	30/3/12 al 31/7/12	Abogada en el área de contratos	\$2.474.779
2	08-07-144-2012	1/8/12 al 5/4/13	Abogada en el área de contratos	\$2.474.779
3	08-07-50-2013	9/4/13 al 8/5/13	Abogada en el área de contratos	\$2.574.347
4	08-07-62-2013	10/5/13 al 31/12/13	Abogada en el área de contratos	\$19.822.472 (valor total del contrato)

- Visible a folio 221 del plenario se encuentra copia del oficio S-2012-015 del 23 de agosto de 2012, por medio del cual el supervisor del contrato N° 08-07-144-2012 le hizo un llamado de atención a la señora PALACIOS AGUDELO.

- Obra a folios 137 a 139 del expediente, copia del manual específico de funciones y competencias del empleo de asesor, código 2-2, grado 4, de la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional.

- Se halla a folios 32 a 34 del expediente copia del derecho de petición radicado el 30 de diciembre de 2013, a través del cual la señora PALACIOS AGUDELO solicitó a la subdirectora General de la Policía Nacional su nombramiento “en propiedad” como abogada especializada de esa entidad. Dentro de los hechos que sustentan dicha petición, se mencionan las actividades que cumplió en desarrollo de los diferentes contratos de prestación de servicios suscritos con esa entidad, de lo que colige “(...) nos encontramos frente a un contrato realidad toda vez que se configuran los tres elementos para ello: 1. Una remuneración por la prestación del servicio personal. 2. Una continua subordinación toda vez que yo debía presentar un informe mensual de mi desempeño a mi supervisor del contrato el señor LUIS EDUARDO NIETO GUERRERO, no tenía autonomía o independencia para determinar los horarios de trabajo y para la realización de labores o tareas encomendadas. 3. La actividad personal del trabajador, es decir realizada toda vez que durante todo el periodo contractual fui yo quien personalmente desempeñe (sic) la (sic) tareas encomendadas como abogada de contratos y asesora jurídica (...)”⁷.

- Obra a folios 35 a 37 del plenario copia del oficio N° 2014-061874 del 24 de febrero de 2014, por medio del cual el secretario general de la Policía Nacional dio respuesta a la anterior petición indicando que si bien existió un vínculo contractual con la señora PALACIOS AGUDELO en el periodo que iba del 30 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2013, lo cierto es que este fue bajo la modalidad de prestación de servicios de apoyo a la gestión, el cual no generaba relación laboral a la luz del numeral 3º, artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Asimismo, que ese tipo de contratos se caracterizaban por la autonomía e independencia del contratista, por la vigencia temporal y porque se remuneran a través de honorarios, requisitos que se presentaron en todos los contratos de prestación de servicios suscritos con la señora PALACIOS, lo que desvirtúa la existencia de un contrato realidad alegada en la referida petición.

De otra parte, le indicó que no era viable acceder al nombramiento en propiedad deprecado, pues para ello resultaba necesario que participara y superara un concurso de méritos, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 16 del Decreto 091 de 2007, aunado al hecho de que en esa entidad existían empleados de carrera con derecho preferencial a ser encargados en los empleos vacantes.

- A folios 87 a 96 del expediente se halla copia del acta de audiencia de fecha 20 de octubre de 2016, a través de la cual la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá decidió la queja disciplinaria formulada contra la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO, por la señora Fracdelina Torres Hernández, en el sentido de que no existía mérito para formular pliego de cargos en su contra.

- Mediante escrito radicado el 26 de diciembre de 2016, la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO, a través de apoderado judicial, solicitó a la entidad demandada la declaratoria de una relación laboral oculta tras la suscripción de los contratos de prestación de servicios N° 08-07-83-2012, 08-07-144-2012, 08-07-50-2013 y 08-07-62-2013, y como consecuencia de ello, la liquidación y pago de los “conceptos salariales, prestacionales e indemnizatorios” causados durante el periodo en que desarrolló las actividades contenidas en dichos contratos, esto es, del 30 de marzo de 2012 al 31 de diciembre de 2013 (fls. 17 a 20).

- Con el oficio S-2017-003654 del 9 de febrero de 2017, la entidad demandada dio respuesta negativa a la anterior solicitud argumentando que los contratos que se habían suscrito eran por prestación de servicios de carácter civil, y no de naturaleza laboral, por lo que no estaban sujetos a la legislación del trabajo ni eran considerados como una relación laboral al no existir relación directa entre el “empleador y trabajador”, razón por la cual no era viable acceder a la petición incoada por la demandante (fls. 21 a 22).

- Obra a folios 23 a 26 del expediente, copia del escrito radicado el 24 de febrero de 2017, por medio del cual el apoderado de la señora PALACIOS AGUDELO interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el anterior oficio, aduciendo que el mismo no había resuelto los argumentos de fondo expuestos en la petición inicial, sino que se había limitado a traer a colación la

normativa que rige los contratos de prestación de servicios, lo cual no era objeto de reproche.

- A folios 27 a 28 y 29 a 30 del plenario, se halla copia de los oficios S-2017-011512 del 6 de abril de 2017 y S-015776 del 17 de mayo de 2017, por medio de los cuales la entidad demandada resolvió de forma negativa los recursos de reposición y apelación, respectivamente, incoados por la parte demandante contra el oficio S-2017-003654 del 9 de febrero de 2017 reiterando literalmente el contenido de este último.

- Se halla a folio 230 A del expediente, medio de almacenamiento óptico que contiene el archivo de audio y video de los testimonios de las señoras FRACDELINA TORRES HERNÁNDEZ y SCARLETT HINCAPIÉ UJUETA, recepcionados por este despacho el 21 de marzo de 2019, de los cuales se extracta lo siguiente:

*1. La señora **FRACDELINA TORRES HERNÁNDEZ**, de profesión contadora público y mayor de la Policía Nacional, manifestó que recordaba que la señora PALACIOS "(...) se contrató para desempeñar unas funciones específicas y profesionales como abogada en el Centro Social de Suboficiales y Nivel ejecutivo, desde el año 2012 hasta finales de 2013 (...) que sus obligaciones como contratista eran desempeñar ciertas actividades que correspondían a una profesional del derecho (...)". Que la señora PALACIOS suscribió cuatro contratos en dichos periodos, en los cuales existieron interrupciones, pero no recuerda por cuánto tiempo. Que la demandante fue contratada para desarrollar esas actividades porque en la planta de personal de ese centro social no existía personal que cumpliera con esas obligaciones contractuales. Que ella necesitaba recibir la asesoría de la señora PALACIOS, debido a que su capacitación profesional no le permitía "(...) interpretar las normas que debe hacer un abogado (...)", y por ello se necesitaba la contratación de la señora PALACIOS. Que la asesoría que le brindaba la demandante estaba relacionada con la interpretación de las normas para los contratos que celebraba ese centro social.*

Indicó que pensaba que la habían llamado a declarar en el sub lite porque interpuso una queja ante el Consejo Superior de la Judicatura contra la señora PALACIOS, debido a "(...) un pliego de cargos que se hizo en mi contra en 2012, sancionada en 2015 (...) por una situación de incumplimiento en alguna norma

jurídica dentro de los contratos (...). Que la demandante no compareció como testigo al proceso disciplinario que le estaban adelantando, pese a que había sido citada para ello. Que la asesoría de la señora PALACIOS era fundamental para adelantar el proceso contractual en la entidad demandada; que esa asesoría era previa a la celebración de los contratos. Que dicha queja se basó en el incumplimiento de “funciones” por parte de la demandante, en atención a que la cláusula décima del contrato N° 50 establecía que debía cumplir las “funciones contractuales descritas en el anexo número 2” de dicho contrato. Que en el Centro Social de Suboficiales y Nivel ejecutivo prestaban sus servicios “(...) entre 40 o 50 (...)” contratistas; que las actividades que estos cumplían no eran desarrolladas por personal de planta, pues dentro de la Policía no se contaba con dicho personal, atendiendo al perfil requerido por la actividad a desarrollar. Que por sus funciones como administradora del Centro Social de Suboficiales y Nivel ejecutivo, no podía estar pendiente “(...) de si la persona prestadora de servicios se encontraba en las instalaciones o no. Si yo necesitaba alguna información lo hacía vía telefónica, porque yo mantenía fuera de las instalaciones en la mayoría del tiempo (...) o en su defecto, de pronto le decía al supervisor del contrato que tomara contacto con la contratista y que (...) me enviara la información que solicitaba en mis reuniones (...)”; que el supervisor del contrato de la señora PALACIOS era el señor Luis Nieto, quien era un empleado de planta.

Señaló que desconocía cuántas veces la señora PALACIOS se encontraba en las instalaciones del Centro Social de Suboficiales y Nivel ejecutivo. Que la relación específica que tenía con la señora PALACIOS era “(...) asesorar dentro de los (...) comités evaluativos (...) era allí lo fundamental de la asesora jurídica porque teníamos el comité jurídico, si ella no hacía parte de ese comité, pues lógico que todo el proceso contractual no se cumplía a cabalidad (...)”; que esos comités se realizaban cada vez que se iniciaba un proceso contractual, lo cual sucedía, aproximadamente, una vez al mes. Que si la señora PALACIOS requería hacer algún tipo de memorial o escrito, lo hacía desde el centro social o desde su casa. Que “por parte de la administración” nunca se le exigió a la demandante que cumpliera un horario, ni tampoco se le indicó al supervisor del contrato para que lo hiciera. Que no recuerda que los contratistas tuviesen asignada alguna oficina o que se les hubiese suministrado elementos para el desarrollo de sus actividades. Que el supervisor le efectuó un llamado de atención a la demandante por escrito, pero no recuerda sobre qué asunto versó. Que la demandante, como asesora

jurídica “(...) hace el acompañamiento para definir la normatividad que se debe aplicar (...)”. Que la demandante podía verificar desde su casa, que en los contratos se cumpliera con la normativa contractual, pues los documentos que manejaba no tenían reserva. Aclaró que el hecho de que solo se realizara un comité de verificación al mes no implicaba que la demandante fuese a dicho centro solo en esa ocasión, pues desconoce cuántas veces iba. Que la demandante era la única contratista que debía prestar asesoría en materia de contratación; que el proceso contractual estaba en cabeza del jefe de contratos, pues la accionante solo le realizaba un acompañamiento jurídico para ello.

2. La señora **SCARLETT HINCAPIÉ UJUETA**, indicó que “(...) cuando yo trabajé en el Centro Social de Suboficiales en el año 2014, la señora Ibeth era la abogada de ese centro social. Esa era la función que ella cumplía como contratista de prestación de servicios (...)”. *Que cuando “(...) entré a trabajar en el mes de abril, ella ya se encontraba trabajando allá (...) y nosotras (...) teníamos contratos hasta el 31 o 30 de diciembre de ese año, y no nos renovaron. (...) cumplíamos labores de oficina, digamos cumplir un horario (...)”. Que prestaba sus servicios como coordinadora del área de recreación y deporte del mencionado centro social, el cual quedaba en el barrio Villa Luz, en la “77 con 63”, donde también prestaba sus servicios IBETH, y estaban en una sala grande, dividida por cubículos; que por su parte estaba en el área de recreación, deporte, alimentos y bebidas, mientras IBETH en el área jurídica; que su “oficina” estaba a “(...) más o menos (...)” 10 metros de la de IBETH. Que “laboralmente” no tenían mucha relación, pues las actividades que cada una desarrollaba eran distintas; que IBETH se “ocupaba de aspectos legales”, lo cual notó porque ella los asesoraba cuando tenían duda sobre esos aspectos.*

Declaró que todos los contratistas “(...) llegábamos a la misma hora, 8 de la mañana (...)” y “(...) generalmente salíamos 5 o 6 de la tarde. Habían (sic) veces que yo me iba y ella se quedaba, o había veces que cuando yo salía ya no había nadie, depende de la cantidad de trabajo que tenía cada uno (...)”; que todos los contratistas debían cumplir dicho horario, pero no había ningún tipo de control para ello; que veía a IBETH de lunes a viernes. Que para ausentarse, los contratistas debían pedir permiso a su “jefe inmediato”, pero no existía mayor formalismo para ello. Que en “octubre de 2014” llegó un “nuevo jefe” al Centro Social de Suboficiales, con quien tuvo inconvenientes y también con IBETH, al punto de que intentó dar por terminados sus contratos para ese mes, pero por las

cláusulas contractuales no pudo. Que no ha iniciado ningún proceso reclamando acreencias por la vinculación contractual que tuvo con la Policía Nacional. Que existían diferencias entre el personal uniformado de planta de ese centro social y los contratistas porque aquellos tenían un salario distinto y percibían prestaciones y primas; entraban “un poco más temprano”, a las 7 a.m.; algunas personas de planta “(...) realizaban labores similares a las nuestras, de oficina (...)”. Que no tiene conocimiento de si el jefe inmediato era el mismo supervisor del contrato. Que en el Centro Social “(...) la única abogada que había para esa época era la doctora Ibeth (...)”. Que en varias oportunidades notó que el jefe de área le impartió órdenes a IBETH, una vez que se encontraban juntas en la oficina.

2. Problema jurídico.

Consiste en determinar si en virtud de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y la Policía Nacional - Dirección de Bienestar Social, se presenta o no la figura del contrato realidad y, en consecuencia, si es viable la exigencia del pago de las acreencias y prestaciones sociales de la actora.

3. Marco normativo.

Se tiene que el contrato de prestación de servicios para entidades públicas, se encuentra establecido en la Ley 80 de 1993, “Por la cual se dicta el Estatuto de Contratación Administrativa”, que en su numeral 3° del artículo 32 dispone:

“(...

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
(...)

30. 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 conocimientos especializados.

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

De la anterior disposición, se desprenden dos características fundamentales, sin las cuales no se puede predicar la existencia del contrato de prestación de servicios, como lo son el desarrollo de actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad, y que tales funciones no puedan ser realizadas por el personal de planta o requieran conocimientos especializados.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-154 del 19 de marzo de 1997⁷, al estudiar la exequibilidad del citado numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se ha pronunciado, analizando la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y el de carácter laboral, así:

“(…)

El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que **la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando 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.

El objeto contractual lo conforma la **realización temporal** de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”.

b. **La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato.** Esto 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.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

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. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, 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

⁷ Corte Constitucional, Sentencia del diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997), Expediente: D-1430, Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.(...)” - Negrilla fuera de texto –

Lo anterior significa que el contrato de prestación de servicios, concede a quien lo suscribe, la facultad de desempeñar las actividades contratadas, atendiendo a los principios de discrecionalidad en su desarrollo, y que la vinculación bajo esa modalidad tiene un carácter temporal y no continuo o indefinido, ya que si la necesidad lo aconseja, es deber de la entidad pública, efectuar las apropiaciones necesarias para incluir el empleo en la respectiva planta de personal.

De otra parte, en cuanto al contrato laboral o de trabajo, el artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo lo definió en los siguientes términos:

“(…)

ARTICULO 22. DEFINICIÓN.

1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.
2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, empleador, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario (...).”

En concordancia con esta definición de contrato laboral, la Corte Constitucional se pronunció sobre su alcance y características, delimitándolo así:

“(…) 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 órdenes 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 contrato 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." - Negrilla fuera de texto -⁸

Dado lo anterior, se tiene que los tres elementos constitutivos de la relación laboral son la realización de manera personal de las labores para las cuales fue contratado, la continuada subordinación o dependencia del trabajador frente al empleador, que confiere a éste último el derecho de exigir el acatamiento de órdenes y el cumplimiento de reglamentos, que deben ser observados durante todo el tiempo de duración del contrato, y la remuneración económica como compensación por la labor desarrollada; en consecuencia, y al tenor de la providencia transcrita, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado al demostrarse la existencia de éstos tres elementos, facultando al contratista para exigir el pago de las prestaciones sociales a que tiene derecho, en atención al principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

El Consejo de Estado, en sentencia del 15 de junio de 2006⁹, se refirió al tema tratado en los siguientes términos:

"(...)

Ahora bien, la circunstancia de que, consciente y libremente, el trabajador haya aceptado las condiciones de contratación que le fueron planteadas en el contrato de prestación de servicios u orden de trabajo resulta indiferente en una situación como la que se ha planteado, pues ni aún el consentimiento puede considerarse como expediente válido para que el trabajador renuncie a los beneficios prestacionales que la ley prevé en su favor, según lo dispuso el artículo 53 de la Constitución. La misma norma de la Carta Fundamental previó, además, como uno de los principios mínimos fundamentales, en materia laboral, la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, precepto que sirve de base para declarar la existencia de una relación laboral cuando, no obstante haber una formalidad distinta, prima el vínculo real por concurrir en él los elementos requeridos, la prestación personal, la subordinación y la remuneración. (...)"

La misma Corporación, en reciente pronunciamiento del 4 de febrero de 2016¹⁰ sobre la naturaleza del contrato realidad y los elementos necesarios para su configuración, reseñó:

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-523 del veintitrés (23) de septiembre mil novecientos noventa y ocho (1998), Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

⁹ Consejo de Estado, Sentencia del quince (15) de junio de dos mil seis (2006), Expediente: 1996-10553, Consejero Ponente: Dr. JESÚS MARIA LEMOS BUSTAMANTE.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejero Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicación número: 05001-23-31-000-2010-02195-01(1149-15)

"(...)

Es preciso destacar que **se ha denominado contrato realidad aquél que teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera relación laboral en donde se establece el primado de la sustancia sobre la forma.**

Ahora bien, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es: i. Que su actividad en la entidad haya sido personal; ii. Que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, iii. además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.

Además de las exigencias legales citadas, 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. Todo ello con el propósito de realizar efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral.

Adicionalmente, 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. (...)" – Negrillas y subrayas fuera de texto -

Asimismo, frente a la configuración del elemento subordinación de la relación laboral, el Consejo de Estado¹¹ ha determinado:

"(...)

La Sala reconocerá la existencia de una relación laboral por la existencia de una relación de subordinación entre la entidad contratante y la contratista, según se desprende de las cláusulas que a continuación se transcriben, además del ejercicio por parte de ésta de labores propias de un funcionario público:

(...)

Así mismo, se 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.

En desarrollo del anterior postulado, la Sección Segunda ha dicho:

Aunque a primera vista se puede pensar que el cumplimiento de un horario es de suyo elemento configurativo de la subordinación transformando una relación que ab initio se consideró como contractual en laboral, lo cierto es que en determinados casos el cumplimiento de un horario es sencillamente la manifestación de una concertación contractual entre las partes, administración y particular, para

¹¹ Sentencia de 10 de noviembre de 2010, Expediente No. INTERNO: 1920-09. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda-subsección "A".

desarrollar el objeto del contrato en forma coordinada con los usos y condiciones generalmente aceptadas y necesarias para llevar a cabo el cumplimiento de la labor.

(...)

Lo anterior significa que el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo artículo 53 de la Constitución (...).

4. Caso concreto.

En el presente caso, procede el despacho a determinar si con ocasión de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO y la Policía Nacional - Dirección de Bienestar Social, se presenta o no la figura del contrato realidad.

Con el fin de determinar si los contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y la entidad demandada dan lugar a la declaratoria de existencia del contrato realidad, en el presente caso es necesario verificar si en el desarrollo de los mismos se presentaron los elementos esenciales que dan cuenta de una relación laboral, a saber: (i) que la actividad haya sido desarrollada de manera personal, (ii) que por la labor se haya percibido una remuneración o pago, y, (iii) que en desarrollo de la labor contratada exista subordinación o dependencia “(...) entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle (...)”¹².

*El Despacho encuentra probado el **primer presupuesto** relacionado con la prestación personal de un servicio, lo cual se demuestra no sólo (i) con la existencia de los diferentes contratos de prestación de servicio (fls. 49 a 69), en cuyo anexo N° 1 se estableció que “(...) La prestación de servicios se hará en la sede administrativa del Centro Social de Suboficiales y Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, ubicado en la Avenida José Celestino Mutis Calle 63 No 77 – 73 barrio Villa Luz en la ciudad de Bogotá D.C. (...)”, sino con (ii) el testimonio de las señoras FRACDELINA TORRES HERNÁNDEZ y SCARLETT HINCAPIÉ UJUETA, quienes al unísono manifestaron que la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO prestaba sus servicios por contrato para dicho centro*

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 1º de diciembre de 2016, radicación N° 63001-23-33-000-2012-00095-01(0680-14), Consejera ponente: Sandra Ibarra Vélez.

social, indicando la segunda que la señora PALACIOS cumplía un horario de lunes a viernes de 8 a.m. a 5 o 6 p.m.

Resulta importante mencionar que se otorgará credibilidad a lo declarado por las señoras FRACDELINA TORRES HERNÁNDEZ y SCARLETT HINCAPIÉ UJUETA, en cuanto a la prestación personal de sus servicios profesionales, toda vez que cada una de ellas informó de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que les constaba sobre el desarrollo de las actividades contractuales por parte de aquella contratista.

De otra parte, para el Despacho también se acreditó el **segundo requisito** consistente en haber percibido una remuneración o pago por las actividades desarrolladas, pues de acuerdo con la certificación que se halla a folios 38 a 43 del expediente, la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO, por cada uno de los contratos de prestación de servicios recibía unos horarios mensuales, así:

#	Nº de contrato	Honorarios
1	08-07-83-2012	\$2.474.779
2	08-07-144-2012	\$2.474.779
3	08-07-50-2013	\$2.574.347
4	08-07-62-2013	\$19.822.472 (valor total del contrato)

Finalmente, la **última característica del contrato realidad**, atinente a la existencia de **subordinación o dependencia** durante la prestación de sus servicios, también se encuentra demostrada en el sub lite, de acuerdo con lo siguiente:

(i) En la sentencia C-614 de 2009¹³, la Corte Constitucional indicó que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente, contenida en el inciso final del artículo 2º, Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1º del Decreto Ley 3074 de ese mismo año, resultaba ajustada a la Constitución, ya que “(...) constituye una medida de protección a la relación laboral, pues no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal (...) pues (...) el contrato de prestación de

¹³ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia del 2 de septiembre de 2009, Mp. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional y se justifica constitucionalmente si es concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del “giro ordinario” de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieran conocimientos especializados (...). ”.

A su vez, el Consejo de Estado, en reciente sentencia del 6 de diciembre de 2018¹⁴, reiteró que el contrato de prestación de servicios, celebrado a la luz del numeral 3º, artículo 32 de la Ley 80 de 1993, tenía las siguientes características:

“(...)

Dicha clase de contrato, de acuerdo con la norma que la regula, **tiene como propósito el de suplir actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, o para desarrollar labores especializadas que no pueden ser asumidas por el personal de planta de estas.**

Por su parte, como características principales del contrato de prestación de servicios está **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 contractual¹⁵, y **estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes¹⁶.**

De acuerdo con lo anterior, debe advertirse que **la vinculación por contrato de prestación de servicios es de carácter excepcional, a través de la cual no pueden desempeñarse funciones públicas de carácter permanente o de aquellas que se encuentren previstas en la ley o el reglamento para un empleo público.**

Ello con el fin de evitar el abuso de dicha figura¹⁷ y como medida de protección de la relación laboral, en tanto que, a través de la misma, se pueden ocultar verdaderas relaciones laborales y la desnaturalización del contrato estatal¹⁸. (...)”

De acuerdo con la anterior pauta jurisprudencial, se colige que el contrato de prestación de servicios con el Estado es de carácter excepcional ya que: (i) sólo se puede utilizar para suplir actividades ocasionales, relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades, las cuales no se pueden adelantar con el personal de planta; (ii) no se puede celebrar para atender labores del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad contratante, es decir, que está proscrita su suscripción para el desarrollo de funciones públicas de

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, rad. 25000-23-42-000-2013-05202-01(2700-16), Cp. William Hernández Gómez.

¹⁵ 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).

¹⁶ Ver sentencia C-614 de 2009.

¹⁷ Ver sentencia del 10 de julio de 2014. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve. Radicación 05001233100020040039101 (0151-13). Francisco Zúñiga Berrio contra el Municipio de Medellín (Antioquia).

¹⁸ Corte Constitucional C-614 de 2009.

carácter permanente, previstas en la ley o reglamento para los empleados públicos.

Descendiendo al caso sub examine, se tiene que entre la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO y la Policía Nacional - Dirección de Bienestar Social, se suscribieron un total de 4 contratos de prestación de servicios, cuya finalidad fue el cumplimiento de actividades como abogada para brindar asesoría en los procesos contractuales que adelantara esa dirección, y que se extendieron en el tiempo por 1 año y 9 meses, entre el 30 de marzo de 2012 al 31 de diciembre de 2013, en los cuales se presentaron únicamente dos interrupciones así: (i) del 5 al 9 de abril de 2013 (3 días - 1 día hábil -); y (ii) del 8 al 10 de mayo de 2013 (2 días hábiles).

Nótese que los contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y la entidad demandada no poseen la excepcionalidad propia de este tipo de contratos, pues, por una parte, se extendieron en el tiempo por casi 2 años, y por otra, porque los mismos no fueron suscritos para la ejecución de actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de esa entidad, sino que su finalidad consistió en la contratación de una persona que ejecutara actividades de “abogada” para asesorar el proceso contractual en el Centro Social de Suboficiales y Nivel Ejecutivo, perteneciente a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, es decir, que correspondían actividades de apoyo a la actividad administrativa las cuales son del giro ordinario de la entidad contratante.

(ii) De otra parte, en la pretensión tercera de la demanda se indica que por la formación académica y experiencia que tenía la demandante, las labores que desarrollaba debían asimilarse a las que cumplía un profesional con grado 33, de acuerdo con el manual de funciones y competencias de la entidad demandada.

Sobre este particular se debe mencionar que las actividades para las que fue contratada la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO, según la certificación que se halla a folios 38 a 43 del expediente, fueron las siguientes:

“(…)

- 1. Mantener actualizada la matriz de seguimiento de los procesos contractuales realizados a través de la contratación centralizada del ministerio de defensa nacional.*
- 2. Revisar y estructurar en los casos que sea requerido, los estudios de conveniencia y oportunidad que sustenten la adquisición de bienes y servicios, presentados por las unidades y dependencias requirentes, en sus aspectos jurídicos, técnicos y*

económicos confrontándolos con el plan de compras de la dirección administrativa y financiera.

3. Desarrollar los procedimientos precontractuales establecidos en sus diferentes modalidades y causales de contratación, dando cumplimiento a la normatividad legal vigente.
4. Realizar la publicación del (sic) pre pliegos y pliegos definitivos en la página Web, de acuerdo a los procedimientos establecidos.
5. Preparar la documentación necesaria para las preguntas, juntas de recomendación y audiencias públicas cuando procedan, a fin de someter a consideración de las juntas asesoras, los resultados de la evaluación de ofertas.
6. Elaborar (sic) notificar y comunicar resolución de definición de los procesos de contratación.
7. Elaborar los contratos productos (sic) de los procesos adelantados por el grupo precontractual, de acuerdo a la normatividad vigente, para la adquisición de bienes y servicios.
8. Solicitar el registro presupuestal oportunamente.
9. Solicitar y requerir a los contratistas para el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización.
10. Reportar a la oficina de asesoría jurídica los incumplimientos de los proponentes en los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización con el fin de hacer efectivas las garantías de seriedad o proceder a la imposición de sanciones.
11. Realizar la aprobación de la garantía única para la firma del ordenador del gasto.
12. Elaborar y perfeccionar prorrogas (sic), adiciones y/o modificaciones a los contratos que se encuentran vigentes de acuerdo con los procedimientos establecidos.
13. Realizar seguimiento a la ejecución de contratos teniendo en cuenta el cumplimiento de las cláusulas contractuales establecidas e informar oportunamente las novedades que se presenten.
14. Orientar y asistir a los supervisores y/o coordinadores de contrato, en el cumplimiento de las responsabilidades derivadas de los contratos a cargo.
15. Solicitar a los supervisores la presentación de los proyectos de liquidación de forma oportuna.
16. Guardar la reserva y confidencialidad de los documentos e información que sea de su conocimiento.
17. Realizar las actividades establecidas en la gestión documental, aplicando la normatividad vigente.
18. Realizar seguimiento a la ejecución de los contratos con terceros interadministrativos y convenios celebrados por la administración del centro social, informando oportunamente las novedades que se presenten con el fin de tomar las acciones correspondientes.
19. Ejercer control sobre el desempeño de los supervisores con el fin de garantizar la efectiva ejecución de los contratos.
20. Ejecutar los procedimientos precontractuales establecidos en sus diferentes modalidades y causales de contratación, dando cumplimiento a la normatividad legal vigente.

21. Preparar pre juntas, juntas de recomendación y audiencias públicas cuando procedan, a fin de someter a consideración de las juntas Asesoras, los resultados de la evaluación de ofertas.
22. Implementar, mantener y mejorar el sistema de gestión integral de los procedimientos a su cargo.
23. Mantener y controlar los registros generados en el procedimiento precontractual, dando cumplimiento a lo establecido en las tablas de retención documental.
24. Elaborar y presentar para aprobación del ordenador del gasto la garantía única en los contratos que así lo requieran y verificar el pago de impuestos en los términos de ley.
25. Proceder con la liquidación de contratos de conformidad con los procedimientos establecidos.
26. Realizar en forma periódica el seguimiento post contractual a los bienes adquiridos y entregados a las unidades para su uso o servicio, con el fin de constatar el cumplimiento de la calidad de los mismos, y de ser necesario solicitar el amparo de las pólizas, de acuerdo con lo establecido en las cláusulas contractuales.
27. Responder en los plazos establecidos los requerimientos de aclaración o de información.
28. Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones y trabas.
29. Colaborar con el Centro Social de Suboficiales y Nivel Ejecutivo, en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad.
30. Seguir las indicaciones dadas por el Centro Social de Suboficiales y Nivel Ejecutivo, directamente o a través del Supervisor del Contrato y que tengan como objeto el correcto desarrollo y ejecución del contrato.
31. Las demás obligaciones del CONTRATISTA contenidas en la Ley 80 de 1993, las derivadas de las normas civiles y comerciales aplicables vigentes, los reglamentos o la naturaleza del cargo; así mismo, será civil y penalmente responsable por sus acciones u omisiones en la actuación contractual.

(...)"

*Ahora, si bien la parte demandante allegó como prueba al momento de presentar la demanda copia de un anexo del manual específico de funciones y competencias contenido en la Resolución No. 1980 de 2014 "para los empleos de los funcionarios públicos civiles y no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional - Dirección de Bienestar Social", el cual corresponde al empleo de asesor, código 2-2, grado 4 (fls. 137 a 138), lo cierto es que ese documento no se puede tener en cuenta para analizar la similitud de las actividades contractuales desarrolladas por la accionante y las funciones asignadas a aquel empleo, pues dicho manual de funciones fue adoptado el **20 de octubre de 2014**, mientras que la vinculación contractual de la señora PALACIOS AGUDELO con la entidad demandada finalizó el **31 de diciembre de 2013**.*

No obstante lo anterior, revisada la página web de la Policía Nacional¹⁹se encontró copia digitalizada del manual de funciones y competencias de los empleados públicos de esa entidad, adoptado mediante Resolución N° 4683 del **25 de noviembre de 2013**, el cual estaba vigente para el momento que finalizó el vínculo contractual de la demandante.

De acuerdo con lo anterior, el despacho evidencia que entre las obligaciones contractuales de la demandante y las funciones asignadas a diferentes empleos de la Policía Nacional, existían las coincidencias que se relación a continuación:

Actividades contractuales	Funciones	Cargo al que están asignadas
2. Revisar y estructurar en los casos que sea requerido, los estudios de conveniencia y oportunidad que sustenten la adquisición de bienes y servicios, presentados por las unidades y dependencias requirentes, en sus aspectos jurídicos, técnicos y económicos confrontándolos con el plan de compras de la dirección administrativa y financiera.	Revisar y estructurar los estudios de conveniencia y oportunidad que sustenten la adquisición de bienes y servicios, presentados por las unidades y dependencias, en sus aspectos jurídicos, técnicos y económicos confrontándolos con el plan de compras de la dirección administrativa y financiera.	Profesional de seguridad, código 3.1., grado 6
	Revisar y estructurar en los casos que sea requerido, los estudios de conveniencia y oportunidad que sustenten la adquisición de bienes y servicios, presentados por las unidades y dependencias requirentes, en sus aspectos jurídicos, técnicos y económicos confrontándolos con el plan de compras de la dirección administrativa y financiera	Técnico para apoyo de la seguridad y defensa, código 5-1, grado 18
3. Desarrollar los procedimientos precontractuales establecidos en sus diferentes modalidades y causales de contratación, dando cumplimiento a la normatividad legal vigente.	Desarrollar los procedimientos precontractuales establecidos en sus diferentes modalidades y causales de contratación, dando cumplimiento a la normatividad legal vigente y presentar los informes requeridos	Profesional de seguridad, código 3.1., grado 6
	Desarrollar los procedimientos precontractuales establecidos en sus diferentes modalidades y causales de contratación,	Técnico para apoyo de la seguridad y defensa, código 5-1, grado 18

19 <https://policia.gov.co/sites/default/files/resolucion-04683-manual-de-funciones-planta-personal-no-uniformado-direccion-general-ano-2013.pdf> (fecha de consulta: 25 de julio de 2020).

	dando cumplimiento a la normatividad legal vigente.	
4. Realizar la publicación del (sic) pre pliegos y pliegos definitivos en la página Web, de acuerdo a los procedimientos establecidos.	Realizar la publicación de los prepliegos y pliegos definitivos en el portal único de contratación estatal, según procedimientos establecidos.	Técnico para apoyo de la seguridad y defensa, código 5-1, grado 18
5. Preparar la documentación necesaria para las preguntas, juntas de recomendación y audiencias públicas cuando procedan, a fin de someter a consideración de las juntas asesoras, los resultados de la evaluación de ofertas.	Preparar la documentación necesaria para las preguntas, juntas de recomendación y audiencias públicas cuando procedan, a fin de someter a consideración de las juntas asesoras, los resultados de la evaluación de ofertas.	Técnico para apoyo de la seguridad y defensa, código 5-1, grado 18
7. Elaborar los contratos productos (sic) de los procesos adelantados por el grupo precontractual, de acuerdo a la normatividad vigente, para la adquisición de bienes y servicios.	Elaborar los contratos de los procesos adelantados por el grupo precontractual, de acuerdo con la normatividad vigente, para la adquisición de bienes y servicios. Elaborar los contratos productos de los procesos adelantados por el grupo precontractual, de acuerdo con la normatividad vigente, para la adquisición de bienes y servicios	Profesional de seguridad, código 3.1., grado 6 Técnico para apoyo de la seguridad y defensa, código 5-1, grado 18
10. Reportar a la oficina de asesoría jurídica los incumplimientos de los proponentes en los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización con el fin de hacer efectivas las garantías de seriedad o proceder a la imposición de sanciones.	Reportar a la oficina de asesoría jurídica los incumplimientos de los proponentes en los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización con el fin de hacer efectivas las garantías de seriedad o proceder a la imposición de sanciones. Reportar a la oficina de asesoría jurídica los incumplimientos de los proponentes en los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización con el fin de hacer efectivas las garantías de seriedad o proceder a la imposición de sanciones. Reportar a la oficina de asesoría jurídica los incumplimientos de los proponentes en los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización con el fin de hacer efectivas las garantías de seriedad o	Profesional de seguridad, código 3.1., grado 6 Profesional de seguridad, código 3.1., grado 3 Técnico para apoyo de la seguridad y defensa, código 5-1, grado 18

	proceder a la imposición de sanciones.	
13. Realizar seguimiento a la ejecución de contratos teniendo en cuenta el cumplimiento de las cláusulas contractuales establecidas e informar oportunamente las novedades que se presenten.	Realizar seguimiento a la ejecución de contratos teniendo en cuenta el cumplimiento a las cláusulas contractuales establecidas e informar oportunamente las novedades que se presenten. Realizar seguimiento a la ejecución de contratos teniendo en cuenta el cumplimiento a las cláusulas contractuales establecidas e informar oportunamente las novedades que se presenten.	Profesional de seguridad, código 3.1., grado 3 Técnico para apoyo de la seguridad y defensa, código 5-1, grado 18
14. Orientar y asistir a los supervisores y/o coordinadores de contrato, en el cumplimiento de las responsabilidades derivadas de los contratos a cargo.	Orientar y asistir a los supervisores y/o coordinadores de contrato, en el cumplimiento de las responsabilidades derivadas de los contratos a cargo.	Profesional de seguridad, código 3.1., grado 6
15. Solicitar a los supervisores la presentación de los proyectos de liquidación de forma oportuna.	Solicitar a los supervisores la presentación de los proyectos de liquidación de forma oportuna.	Auxiliar para apoyo de seguridad, código 6-1, grado 7

Como se puede apreciar, las actividades contractuales asignadas a la demandante coinciden con varias de las funciones asignadas a los empleos de profesional de seguridad, código 3.1., grados 3 y 6, técnico para apoyo de la seguridad y defensa, código 5-1, grado 18, y auxiliar para apoyo de seguridad, código 6-1. Grado 7, de la Policía Nacional. Por consiguiente, si bien aquellas actividades no pueden circunscribirse a las funciones asignadas a un solo empleo de la entidad, lo cierto es que no cabe duda de que coinciden con varias de las funciones que la Policía Nacional estableció en cabeza de sus servidores públicos, para el cumplimiento de las labores del giro ordinario de esta entidad.

Conforme con lo reseñado, el despacho puede colegir que los contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional desconocieron la prohibición legal y jurisprudencial, referente a la imposibilidad de celebrar tales contratos para el desempeño de labores del giro ordinario de la entidad contratante, establecidas en la ley o reglamento para los empleados públicos.

Esto es así porque: a) la señora PALACIOS AGUDELO fue contratada para desarrollar actividades de abogada para apoyar los procesos contractuales, las cuales constituían labores del giro ordinario de la entidad demandada; b) varias actividades contractuales de la demandante coincidían con las funciones asignadas a diferentes empleos públicos de la Policía Nacional.

(iii) Adicionalmente, resulta necesario abordar el tema de las supuestas órdenes impartidas a la demandante que, según lo aducido en la demanda, reflejan la subordinación a la que fue sometida.

Para probar dicho aserto, el apoderado de la parte actora allegó al expediente copia del oficio S-2012-015 del 23 de agosto de 2012, con el cual el supervisor del contrato N° 08-07-144-2012 le hizo un llamado de atención a la señora PALACIOS AGUDELO en los siguientes términos:

“(…)

Con el propósito de que se cumplan los términos legales contractuales vigentes se le hace un llamado de atención para que se (sic) realice a cabalidad sus funciones ya que en el día 22 de agosto de 2012 en los procesos contractuales N° PN DIBIE CESNE MI 08-07-128-2012 cuyo objeto es PRESTACION DE SERVICIOS PARA EL ESTIMULO DEL PERSONAL DEL CENTRO SOCIAL DESUBOFICIALES (sic) Y NIVEL EJECUTIVO DE LA POLICIA NACIONAL y PN DIBIE CESNE MI 08-07-133-2012 cuyo objeto es la compra de Lencería para el Centro Social, no se cumplieron con los términos publicados en las invitaciones en cuanto a la publicación para observaciones y presentación de documentos habilitantes que se debería realizar el 22 de agosto del 2012, ocasionando así incumplimientos legales, desinformación, demoras y dilataciones (sic) contractuales.

Se le recuerda que debe cumplir a cabalidad con las funciones de su contrato de prestación de servicios y coordinar con la Señora Diana Cañola el cumplimiento de los procesos contractuales y fortalecer las actividades en los contratos, el cual es de prioridad para la institución toda vez que se hace necesario contar con personal altamente comprometido para el ejercicio de sus funciones y seguir con los lineamientos generales de la política institucional (...).”

Nótese que el supervisor del contrato de la demandante le llama la atención para que cumpla con “sus funciones”, sin tener en cuenta, por una parte, que los contratos de prestación de servicios no establecen el cumplimiento de funciones sino de obligaciones contractuales, y por otra, que el desarrollo de tales obligaciones por parte de la contratista debía ser autónomo, y en caso de que el supervisor considerara que su servicios profesionales no se ajustaban a la cláusulas convenidas, debía acudir a los mecanismos establecidos para obtener

el cabal cumplimiento del contrato y no llamarle la atención a la señora PALACIOS AGUDELO.

De lo referido en precedencia, el despacho puede apreciar que la demandante, en el cumplimiento de su objeto contractual, fue sujeto de subordinación por parte del supervisor durante la vinculación contractual, pues le impartía órdenes relativas al modo en que debía desarrollar las actividades para las que fue contratada.

En síntesis, se colige que los contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional perdieron su naturaleza excepcional, sometiendo a la demandante a órdenes y cumplimiento de actividades de naturaleza pública del giro ordinario de la entidad, bajo su continua subordinación, por lo siguiente:

1. Las actividades de abogada para apoyar los procesos contractuales, para las cuales fue contratada la demandante, como ya se indicó, se extendieron en el tiempo por casi 2 años.

2. Dichas actividades no eran ocasionales, sino que las mismas se tornaban inherentes a las del giro ordinario de la entidad demandada.

3. Las obligaciones contractuales desarrolladas por la demandante coincidían con las funciones que estaban asignadas a diferentes empleos públicos de la Policía Nacional.

4. La demandante estuvo sometida a órdenes por parte del supervisor del contrato, desconociendo que el contrato de prestación de servicios no puede atribuir como actividades contractuales funciones asignadas a empleos públicos, ni subordinar al contratista, por cuanto uno de los elementos fundamentales de esa forma de contratación es la autonomía e independencia de que puede gozar el contratista para el cumplimiento de sus obligaciones.

Por las anteriores razones, el despacho encuentra que en los diferentes contratos de prestación de servicios suscritos entre la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO y la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, está demostrada la existencia del tercer presupuesto exigido para la configuración del contrato realidad, relativo a la subordinación.

Así las cosas, se concluye que en el desarrollo de los contratos de prestación de servicios N° 08-07-83-2012, 08-07-144-2012, 08-07-50-2013 y 08-07-62-2013, se encuentran acreditados los tres elementos que constituyen la existencia de un contrato realidad, lo cual conllevó que dichos contratos derivaran en una verdadera relación laboral, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, por cuanto se demostró la efectiva prestación personal del servicio, en razón de la cual se recibió una contraprestación económica y, tras lo cual se desarrollaron actividades contractuales propias de la misionalidad de la entidad contratante, en la mismas condiciones que los empleados de planta, es decir, bajo la subordinación o dependencia de una entidad pública.

5. Prescripción.

Sobre la aplicación de la prescripción extintiva cuando se reclama la existencia de una relación laboral derivada del contrato realidad, se expusieron varias tesis al interior del Consejo de Estado. En un primer estadio, se indicó que en este tipo de controversias no era viable aplicar prescripción alguna, en razón a que la sentencia que declaraba la primacía de la realidad sobre las formas era constitutiva, y, por ende, el derecho surgía a partir de ella y no antes²⁰.

Luego se postuló la tesis del “plazo razonable”²¹, según la cual el interesado contaba con 5 años luego de la terminación del último contrato para solicitar la declaratoria del contrato realidad, de acuerdo con la figura del decaimiento de los actos administrativos.

*Finalmente, ante dicha divergencia de esos criterios, el pleno de la Sección Segunda del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia²² respecto a este tema, señalando que el término prescriptivo aplicable a estos casos, es el de **tres años** consagrado en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, el cual se debe contabilizar desde la terminación del último contrato.*

En dicha sentencia, además, se formularon dos sub reglas, consistentes en:

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del 6 de marzo de 2008, rad. 23001-23-31-000-2002-00244-01(2152-06), Cp. Gustavo Eduardo Gómez.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de 8 de mayo de 2014, rad. 080012331000201202445 01 (2725-2012), Cp. Gustavo Eduardo Gómez

²² Consejo de Estado, Sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016. Op. Cit.

(i) Si entre la ejecución de uno u otro contrato se presentan interrupciones, la prescripción deberá analizarse a partir de la terminación de cada uno de ellos; sin embargo, no toda interrupción es válida para iniciar el conteo del término prescriptivo, pues para ello es necesario que entre cada contrato exista solución de continuidad en los términos del artículo 10 del Decreto 1045 de 1978, es decir, 15 días hábiles²³.

(ii) La prescripción extintiva no resulta aplicable frente a los aportes parafiscales para pensión, pues por su naturaleza son imprescriptibles. Empero, esta sí puede operar frente a la devolución de los aportes realizados en exceso por el contratista, pues aquellos se encuentran sometidos a la regla de prescripción trienal.

Pues bien, en el caso de marras se probó que la demandante signó varios contratos de prestación de servicios con la DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL, cuyo tiempo de ejecución se puede detallar así:

#	Nº de contrato	Tiempo de ejecución
1	08-07-83-2012	30/3/12 al 31/7/12
2	08-07-144-2012	1/8/12 al 5/4/13
3	08-07-50-2013	9/4/13 al 8/5/13
4	08-07-62-2013	10/5/13 al 31/12/13

Como se puede evidenciar, de acuerdo a lo reseñado supra, en la ejecución de los diferentes contratos de prestación de servicios suscritos por la demandante y la entidad demandada, se presentaron en total 2 interrupciones. Sin embargo, ninguna de esas interrupciones superó los 15 días hábiles, por lo que no existió solución de continuidad en la ejecución de tales contratos, lo que implicó que los mismos representaran una única vinculación que iba del 30 de marzo de 2012 al 31 de diciembre de 2013. De allí que para efectos de solicitar el reconocimiento de una relación laboral, el demandante tuviera hasta el **31 de diciembre de 2016**.

Entonces, teniendo en cuenta que el día **26 de diciembre de 2016** la demandante solicitó a la entidad demandada el reconocimiento de salarios y prestaciones, derivados del contrato realidad, resulta claro que el derecho a reclamar la existencia de una relación laboral no se encuentra afectado por la prescripción extintiva, ya que el plazo para solicitar el reconocimiento de dicha

²³ Aclaración de voto del magistrado William Hernández Gómez, a la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016.

relación laboral vencía el **31 de diciembre de 2016**, por lo que la solicitud incoada el 26 de diciembre de 2016 fue oportuna.

Colofón de lo expuesto, resulta claro que en el caso sub examine hay lugar a declarar la existencia del contrato realidad entre la señora **IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO** y la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL**, por el lapso comprendido entre el **30 de marzo de 2012** y el **31 de diciembre de 2013**.

Así las cosas, se declarará la nulidad de los actos administrativos contenido en los oficios S-2017-003654 del 9 de febrero de 2017, S-2017-011512 del 6 de abril de 2017 y S-015776 del 17 de mayo de 2017, por medio del cual la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL** negó a la señora **IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO** el reconocimiento de un contrato realidad.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho²⁴, se declarará que entre la demandante **IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO** y la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL**, tras la suscripción de los contratos de prestación de servicios N° 08-07-83-2012, 08-07-144-2012, 08-07-50-2013 y 08-07-62-2013, se configuró una verdadera relación laboral, y como consecuencia de ello, se ordenará a dicha entidad reconocer y pagar a la demandante los factores salariales y prestaciones sociales devengados por todo concepto por un empleado de esa entidad que desempeñara funciones similares a las actividades cumplidas por la demandante, incluidas cesantías e intereses de las mismas, por el periodo comprendido entre el **30 de marzo de 2012** y el **31 de diciembre de 2013**, tomando como base para ello el monto pactado como honorarios en los diferentes contratos de prestación de servicio, tal como lo ha precisado el Consejo de Estado²⁴.

Igualmente, se ordenará que durante todo el tiempo en que la señora **PALACIOS AGUDELO** desarrolló las labores de abogada para apoyar los procesos contractuales, la entidad demandada deberá tomar su **IBC**²⁵, y verificar ante la Administradora de Fondos Pensionales si existe diferencia entre los

²⁴ En la plurimencionada sentencia de unificación, el Consejo de Estado indicó que la consecuencia de la declaratoria de existencia de un contrato realidad, y la anulación del acto administrativo que niega la misma, es el restablecimiento del derecho.

aportes que se debieron efectuar, y los efectivamente realizados por la contratista. En caso de ser así, deberá cotizar al fondo la suma faltante en el porcentaje que le corresponda al empleador.

En el evento de que se advierta que la señora IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO no realizó cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensión o que existiese una diferencia en su contra, este deberá cancelar, o completar el porcentaje que le corresponda como trabajador.

Se denegará la pretensión relativa al pago de las diferencias entre lo devengado por la demandante por concepto de honorarios y “(...) lo que realmente debió recibir como salario (...)”²⁵, pues tal como lo ha señalado el Consejo de Estado “(...) el reconocimiento de la primacía de la realidad sobre las formalidades que conlleva a la declaración de existencia de una relación laboral subyacente de un contrato de prestación de servicio, no puede otorgar al accionante la calidad de empleado público (...) como quiera que las prestaciones sociales que se reconocen como componente indemnizatorio se liquidan con base en la fracción mensual del valor pactado por concepto de honorarios, porque de lo contrario, sería otorgarle al demandante la calidad de empleado público, condición de la cual carece (...)”²⁸.

Finalmente, al total de los valores que se debían pagar y no lo fueron oportunamente, se les ajustara su valor, según el inciso 4° del artículo 187 del C.P.A.C.A. y la fórmula establecida por la Sección Tercera del Consejo de Estado y aplicada por la Sección Segunda de la alta Corporación y por este Juzgado, a saber:

$$R = Rh \times \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En donde el valor (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el correspondiente a los valores dejados de percibir, por el guarismo que resulta de dividir el Índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial, vigente para la fecha en que debió hacer

²⁵ Pretensión tercera de la demanda, visible a folio 6.

Es claro que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento del retiro del servicio.

6. Cumplimiento de sentencia e intereses.

La entidad demandada deberá dar cumplimiento a la sentencia y reconocer intereses en los términos de los artículos 187, inciso 4°, 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

7. Costas.

Sobre la condena en costas y agencias de derecho, el Despacho considera que, de acuerdo a la evaluación realizada con fundamento en lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, en concordancia con el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso, en el presente caso resulta improcedente, en razón a que no se evidenció su causación ni comprobación dentro la actuación surtida en este proceso que amerite la imposición de la misma.

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

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR no probadas las excepciones formuladas por la entidad demandada, de conformidad con lo manifestado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - DECLARAR la nulidad de los actos administrativos contenidos en los oficios **S-2017-003654 del 9 de febrero de 2017, S-2017-011512 del 6 de abril de 2017 y S-015776 del 17 de mayo de 2017**, mediante los cuales la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL** negó a la demandante **IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 51.967.807, el reconocimiento de la existencia de un contrato realidad.

TERCERO. - DECLARAR que entre la demandante **IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO** y la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA**

NACIONAL - DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL, existió una verdadera relación laboral.

CUARTO.- CONDENAR a título de restablecimiento del derecho a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL**, a reconocer y pagar a la señora **IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO**, los factores salariales y prestaciones sociales devengados por todo concepto por un empleado de esa entidad que desempeñara funciones similares a las actividades cumplidas por la demandante, incluidas cesantías e intereses de las mismas, por el periodo comprendido entre el **30 de marzo de 2012** y el **31 de diciembre de 2013**, tomando como base para ello el monto pactado como honorarios en los diferentes contratos de prestación de servicio.

Las sumas correspondientes deberán ser reajustadas y actualizadas en la forma indicada en la parte motiva, aplicando para tal fin la fórmula allí consignada.

Asimismo, la entidad condenada deberá tomar el IBC de la demandante y verificar ante la respectiva ante la Administradora de Fondos Pensionales si existe diferencia entre los aportes pensionales que se debieron efectuar y los efectivamente realizados, **por todo el tiempo** en que la señora PALACIOS AGUDELO desarrolló las labores de abogada para apoyar los procesos contractuales en la entidad demandada, y en caso de ser así, cotizar al fondo la suma faltante en el porcentaje que le corresponda al empleador.

QUINTO.- IMPONER a la señora **IBETH DEL CARMEN PALACIOS AGUDELO**, que en caso de no haber realizado cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensión o que existiese una diferencia en su contra, deberá cancelar, o completar el porcentaje que le corresponda como trabajador.

SEXTO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo esbozado en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO.- NO CONDENAR en costas y agencias a la entidad demandada.

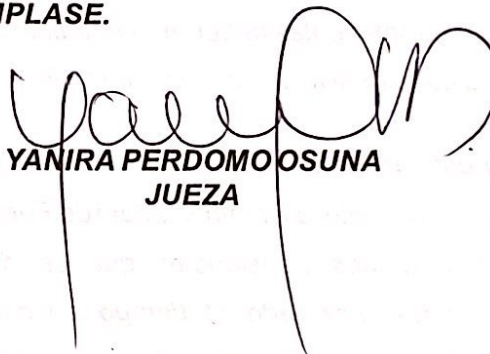
OCTAVO.- ORDENAR el cumplimiento de esta sentencia dentro del término y condiciones de los artículos 187, inciso 4°, 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

NOVENO.- NOTIFICAR la presente providencia, conforme a lo expuesto en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

DÉCIMO.- LIBRAR por Secretaría de Juzgado, para los fines previstos en el citado artículo 192 Ibidem, las comunicaciones respectivas ante la entidad demandada, enviando copia de la presente sentencia una vez en firme la misma.

DÉCIMO PRIMERO.- Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría del Juzgado, procédase a **DEVOLVER** a la parte demandante el remanente de la suma consignada para gastos ordinarios del proceso si lo hubiese; **EXPEDIR** las copias respectivas, de conformidad con lo establecido en el artículo 114 del Código General del Proceso; **DEJAR** las constancias de rigor y; **ARCHIVAR** el expediente.

NOTÍFIQUESE y CUMPLASE.


YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZA