



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

**SEÑOR(A)  
JUEZ(A) 11 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
E. S. D.**

MEDIO DE : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTROL  
RADICADO : 011-2020-00182-00  
DEMANDANTE : ZULEIMA ASTRITH MANCERA SILVA  
DEMANDADO : DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DE INTEGRACION SOCIAL  
CONTROVERSIA : CONTRATO REALIDAD  
**ASUNTO : CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**FRANCY NATALY VELÁSQUEZ SASTOQUE**, mayor de edad, identificada como aparece al pie de mi firma, obrando en nombre y representación de **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL** persona jurídica de derecho público de creación con domicilio en la Ciudad de Bogotá, conforme se acredita en la documentación adjunta al respectivo poder, mandato otorgado por el doctor **ANDRÉS FELIPE PACHÓN TORRES**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 80.871.878 mayor de edad, residente y domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C. en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaria Distrital de Integración Social, según la resolución de nombramiento Nro. 0745 del 16 de abril de 2020, en tal virtud en mi condición de APODERADA JUDICIAL DE DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA – SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, dentro del término legal (Ley 1437 de 2011, arts. 172, 199 y 200 y Decreto 806 de 2020, artículo 8), teniendo en cuenta la notificación de la demanda por correo electrónico, por medio del presente escrito me permito **CONTESTAR LA DEMANDA** en los siguientes términos:

### 1. A LAS PRETENSIONES

Manifiesto que me opongo a todas y cada una de las peticiones de la demanda, por carecer el demandante del derecho y por no tener sustento fáctico ni legal.

Lo anterior teniendo en cuenta que, el Oficio RAD S2019135353 del 05 de diciembre de 2019 atacado, se encuentra investido de presunción de legalidad por el lleno de sus requisitos, sin que esta premisa lograra ser desvirtuada por el extremo activo. En consecuencia, me opongo, además, a las declaraciones y condenas.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb776-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Pagina 1 de 22



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

1. Me opongo, por carecer de soporte fáctico y jurídico, toda vez que el acto administrativo acusado de ilegal, fue expedido conforme a la normatividad vigente.
2. Me opongo, por carecer de soporte fáctico y jurídico.
3. Me opongo, por carecer de soporte fáctico y jurídico.
4. Me opongo, por carecer de soporte fáctico y jurídico.

## 2. A LOS HECHOS

1. No es cierto dado que según la certificación de los contratos de prestación de servicios suscritos por la demandante y mi representada las fechas señaladas en la demanda no coinciden, dado que el primero ellos esto es el contrato nro. 2016 – 10614 inició el **28 de julio de 2016** y el último de ellos esto es el contrato nro. 2019 – 69 del 21 de enero de 2019, finalizó el **5 de diciembre de 2019**.

2

Además, los contratos de prestación de servicios suscritos por la demandante y mi representada, tuvieron varias interrupciones siendo menester aclarar que cada contrato de prestación de servicios es una relación autónoma e independiente con un plazo de expiración pactado.

2. No es cierto, se trata de una afirmación que hace el demandante sin ningún fundamento probatorio.

3. No es cierto y carece de sustento probatorio, aunado a que las diferentes relaciones contractuales entre mi representada y la demandante, se dan bajo los presupuestos de los contratos de prestación de servicios sin que exista subordinación, sino coordinación de actividades dentro del marco de los contratos de prestación de servicios. Además, la parte final del hecho es una conclusión subjetiva del apoderado de la parte demandante.

4. No es cierto, entre la demandante y mi representada se suscribieron cuatro (4) contratos de prestación de servicios, que se ejecutaron en el marco de las características propias de esta clase de contratos, además estos contratos tuvieron varias interrupciones.

5. No es cierto y si en alguna ocasión las actividades desarrolladas por la demandante fueron ejecutadas dentro del horario de atención al público, ello corresponde a sus obligaciones contractuales que requerían de la





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

atención en este sentido, lo cual no implica que fuera como tal un horario de trabajo.

**6.** No es un hecho, es una afirmación que hace el demandante sin ningún soporte probatorio.

**9.** (sic) No es un hecho, es una afirmación que hace el demandante sin ningún soporte probatorio.

**10.** No es un hecho se trata de una afirmación subjetiva efectuada por el apoderado de la demandante, que carece de fundamento probatorio.

**11.** Es cierto

**12.** Es cierto

### 3. EXCEPCIONES

#### 3.1. DE MERITO

3

##### 3.1.1. LEGALIDAD DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Entre la Secretaria Distrital de Integración Social y la señora ZULEIMA ASTRITH MANCERA SILVA, se suscribieron varios contratos de prestación de servicios, en virtud de los cuales la demandante ejecutó el objeto contractual de manera independiente y autónoma; es del caso precisar que, los contratos de prestación de servicios celebrados con la administración en modo alguno se tornan ilegales como pretende la demandante, ya que el mismo está debidamente regalado en la Ley 80 de 1993 artículo 32 numeral 3, que prescribe:

**"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:

(...)



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb776-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Página 3 de 22



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

**3º. 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".*

La norma señalada tiene por propósito un vínculo contractual en el sentido que se ejecuten actividades que tengan conexión con la actividad que cumple la Entidad; además, que dicha relación jurídica se establezca con personas naturales, cuando el objeto contractual no pueda realizarse con personal de planta, lo que a juicio de la Sala acontece, por ejemplo, cuando el número de empleados no sea suficiente para ello; o cuando la actividad por desarrollarse requiera de conocimientos especializados.

Es claro, entonces, que el contrato de prestación de servicios es un contrato estatal que tiene como objeto una obligación de hacer, que se determina en el objeto contractual, así como en las obligaciones generales y específicas del mismo, teniendo como característica la autonomía e independencia del contratista, y que no genera prestaciones sociales por tratarse de un contrato estatal y no de una relación laboral.

Ahora bien, respecto a las obligaciones frente a los contratos estatales, las mismas han evolucionado, hoy día se encuentra en vigencia la Ley 1474 de 2011, la cual se encarga de regular algunos aspectos específicos respecto a la ejecución de los contratos con el Estado, en ese sentido, es preciso hacer mención a los artículos 83 y 84 de la referida Ley, en los cuales se determina las obligaciones que tienen quienes ejercen la **supervisión** en los contratos de prestación de servicios, situación que debe ser cumplida a cabalidad y en modo alguno constituye algún tipo de acto subordinante, por el contrario quien ejerce en su calidad de supervisor, debe cumplir con los preceptos legales que establecen:

*"(...) Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb776-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Pagina 4 de 22



*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

*84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente...”*

5

En concordancia con lo anterior y para el caso que nos ocupa para que se realizaran los pagos de los honorarios a favor de la demandante, era necesario que el supervisor realizara el informe respectivo de cumplimiento.

De la misma manera es necesario precisar, que para la ejecución de los contratos de prestación de servicios no se exigió constitución de póliza de garantías, como en algunos contratos estatales, lo mismo obedece a que la Secretaría Distrital de Integración Social en aplicación del artículo 8 del Decreto 4828 de 2008, exime al contratista de dicha obligación, lo cual indica que la Entidad suscribe, ejecuta y liquida los contratos de prestación de servicios con el demandante atendiendo la normatividad legal vigente en el momento y que se remite a la Ley 80 de 1993, Ley 1474 de 2011, Decreto 4828 de 2008 y demás normas concordantes y complementarias.

Cómo se evidencia de las pruebas documentales aportadas con esta contestación se prueba con los diferentes actos contractuales la existencia de una verdadera relación contractual más no laboral ratificando con todo ello la existencia real de los contratos de prestación de servicios.





### 3.1.2. INEXISTENCIA DEL CONTRATO REALIDAD.

En el presente caso, no se cumplen los requisitos para que se de aplicación al principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades legales, impidiendo entonces que se configure el contrato realidad pretendido por el apoderado de la demandante, es del caso resaltar que, en el presente evento no se encuentran demostrados los elementos constitutivos de relación laboral, ya que ha sido reiterado el concepto que respecto a los contratos de prestación de servicio y las relaciones laborales, el elemento de la subordinación es determinante; para el caso de la señora ZULEIMA ASTRITH MANCERA SILVA, los servicios fueron prestados con autonomía e independencia.

En ejecución de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y mi representada, se establecieron los requisitos bajo los cuales se ejecutarían los mismos, atendiendo en un todo la normatividad que, en materia de contratación estatal rige para esta modalidad contractual, en efecto existe una supervisión o interventoría para constatar la observancia de las obligaciones contraídas por las partes intervinientes y ello no conlleva una necesaria y obligatoria subordinación o dependencia del contratista al supervisor o interventor, máxime si son contratos de tracto sucesivo en los que permanentemente se debe inspeccionar la labor realizada por la contratista.

La dirección que debe existir por parte de quien ejerce la supervisión en virtud, de un contrato de Prestación de Servicios, no necesariamente implica que haya subordinación o dependencia, sino una necesaria distribución de áreas para que el encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el acuerdo de voluntades pueda establecer cuál o cuáles contratistas lo están haciendo a cabalidad y quienes no, para aplicar las cláusulas pertinentes.

Ahora bien, es de resaltar que revisados los objetos contractuales de cada uno de los contratos suscritos por la demandante, es claro que no todos ellos tuvieron los mismos objetos contractuales.

### 3.1.3. INEXISTENCIA DE LAS OBLIGACIONES RECLAMADAS.

Es importante resaltar que la demandada ha obrado con la mejor buena fe derivada de la suscripción de los contratos de prestación de servicios, cumpliendo en un todo con las obligaciones contractuales pactadas en el texto de los mismos, sin que a la fecha exista saldo por cancelar a favor de la señora ZULEIMA ASTRITH MANCERA SILVA, por parte mi representada.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

### 3.1.4. COBRO DE LO NO DEBIDO.

En la actualidad no se cuenta con un fundamento legal que ampare o soporte el reconocimiento de los emolumentos reclamados por ZULEIMA ASTRITH MANCERA SILVA, no proceden la pretensiones de la demanda, pues revisados los antecedentes se encontró que en efecto la Entidad ha cancelado en legal forma, el valor correspondiente a los honorarios causados, derivados de la ejecución de los contratos de prestación de servicios, sin que a la fecha exista obligación pendiente de pago y respecto de los cuales ha efectuado los descuentos exigidos por la Ley.

De igual manera es de señalar que las acreencias salariales y prestacionales indicadas en la demanda no tienen asidero jurídico.

### 3.1.5. PRESCRIPCIÓN.

Se fundamenta por el transcurso del tiempo sin que se haya realizado reclamación por parte de la hoy demandante.

Es necesario que se tenga en cuenta que entre contrato y contrato existen lapsos de tiempo en los cuales se interrumpieron para efectos de la contabilización de la prescripción, aunado a que la Jurisprudencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sido enfática en señalar que:

*“El término para exigir el reconocimiento de una relación laboral con el Estado es de tres años, contados a partir de la terminación del vínculo contractual, y que pasado dicho tiempo se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella.*

*En aquellos casos donde existe interrupción entre los contratos de prestación de servicios y en su ejecución, debe analizarse la prescripción frente a cada uno de ellos, a partir de sus fechas de finalización. (...)”<sup>1</sup>*

Por ello, y con el ánimo de no realizar transcripciones que sólo alargarían el tamaño de este escrito, de manera respetuosa, le solicito a su señoría

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 17001-23-33-000-2014-00282-01(2093-16). Actor: DIEGO HERNAN CORTES SILVA. Demandado: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb776-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Página 7 de 22



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

desplazarse al numeral 4.3 del Capítulo de argumentos de la defensa, en donde podrá encontrar un análisis detallado de las prescripciones aquí solicitadas.

### **3.1.6. NO CONFIGURACION DEL DERECHO AL PAGO DE NINGUNA SUMA DE DINERO NI INDEMNIZACION.**

De acuerdo con lo expuesto en esta contestación, no le corresponde a la demandante pago alguno por ningún concepto ni por indemnización.

### **3.1.7. BUENA FE DE LA DEMANDADA.**

Mi representada ha obrado con absoluta transparencia, rectitud y buena fe en el cumplimiento de sus funciones como contratante, razón por la cual, al momento de analizar la imposición de sanciones, si a ello hubiere lugar, deberá estudiarse la conducta asumida por mi representada.

### **3.1.8. ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA.**

Por pretender pago de obligaciones no causadas.

### **3.1.9. COMPENSACIÓN.**

Sin reconocimiento y/o aceptación alguna solicito que si mi representada es condena se tenga en cuenta los pagos efectuados y se compense frente a la condena impuesta.

### **3.1.10. GENÉRICA.**

Solicito respetuosamente declarar de oficio las demás excepciones que se encuentran probadas dentro del proceso y que den lugar a denegar las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico aplicable al caso bajo estudio y los fundamentos fácticos que dieron origen a la presente acción.

## **4. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA- ARGUMENTOS DE LA DEFENSA**

### **Causales de nulidad invocadas**

Manifiesta el apoderado del extremo activo que, el acto administrativo demandado, debería ser declarado nulo por infringir las normas en que deberían fundarse.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb775-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Pagina 8 de 22



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

En relación con lo pretendido por la parte demandante, es necesario efectuar las siguientes precisiones:

#### 4.1. Marco Normativo.

La **Ley 80 de 1993**, a través de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en el numeral 3º del artículo 32, regula el contrato de prestación de servicios en los siguientes términos:

*"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*

(....)

#### 3º 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 tal suerte que los apartes subrayados fueron objeto de estudio de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional que en la sentencia **C-154-97**<sup>2</sup>, los declaró exequibles y precisó las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo, así:

*"Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere 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.*

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 19 de marzo de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb776-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Pagina 9 de 22



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

*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 esta 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"*

De otro lado, el artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo, define el "Contrato Individual de Trabajo" así:

*"(...) aquél 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."*

10

A su turno, el artículo 23 del mismo Estatuto establece los elementos esenciales que debe reunir un contrato de trabajo, así:

*"Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:*

- a) La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo.*
- b) La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe manifestarse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país, y*
- c) Un salario como retribución del servicio."*

Desarrollando el último punto, se 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 imponerles reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.*



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb776-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Pagina 10 de 22



Además de las exigencias legales mencionadas, el alto Tribunal aclaró que le corresponde a la parte actora comprobar la permanencia, es decir que la labor sea inherente a la entidad, requisitos establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 66001233100020110029301 (18282013), 11/11/2015, C. P. Sandra Lisset Ibarra).

En otro pronunciamiento el Consejo de Estado, precisó que la Coordinación de actividades en el contrato de prestación de servicios no configura relación laboral.

De este modo, recientes pronunciamientos las secciones Segunda y Tercera del Consejo de Estado han 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 del elemento de subordinación.

11

En desarrollo de lo anterior, el Consejo de Estado ha sostenido:

*"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 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 (...)"<sup>3</sup>*

En dicha sentencia<sup>4</sup> el Consejo de Estado lo plasmó así:

*"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*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", Sentencia del 6 de mayo de 2015, M. P. Luis Rafael Vergara Quintero. Rad. 05001233100020020486501 (192312).

<sup>4</sup> Ídem





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

*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 cuanto a contar con un horario de ingreso y salida para el cumplimiento de las actividades contractuales, es del caso señalar que, tal circunstancia por si sola no corresponde necesariamente con la existencia de subordinación propia de un contrato laboral, pues por la naturaleza de la entidad y las actividades mismas, bien podía requerirse que el contratista adecuara la prestación de sus servicios al horario de actividades que aquella requería.

Sobre el tema, el H. Consejo de Estado<sup>5</sup>, ha indicado:

"(...) la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista que implica 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, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

*Frente a lo antepuesto y dado el desarrollo jurisprudencial y controversia en la praxis jurídica sobre todo en lo que respecta al cumplimiento de los horarios por parte de los contratistas, en esta sentencia proferida por la máxima instancia de lo contencioso citó la providencia del 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039, Consejero Ponente Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda a cuyo tenor expresó:*

"(...) *si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las pautas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades.*

*Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de*

<sup>5</sup> Sentencia Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00449-01(1807-13) del trece (13) de febrero de dos mil catorce (2014)



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb776-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Página 12 de 22



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

*cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.”*

En cuanto al ingreso base, según el cual se deben calcular las prestaciones, en el momento de decretar la existencia de un contrato realidad, la Sala especializada de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, en uso de la facultad conferida por el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, profirió sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, radicado interno 0088-2015, en la cual fijó, entre otras el siguiente parámetro:

*“ (ii) el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el maestro-contratista corresponderá a los honorarios pactados”*

Ahora bien, la Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado señaló que cuando se declare la existencia de una relación laboral entre un particular y una entidad pública bajo la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, este reconocimiento no tiene como consecuencia implícita la adquisición de la calidad de servidor público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión<sup>6</sup>

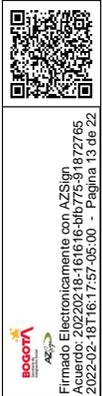
13

De ora parte y respecto de las pretensiones relacionadas con reintegro, crear el empleo ya sea como provisional a favor del demandante es necesario recordar, en gracia de discusión, lo expresado en Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Número 68001233300020130021600 (10462014) del 21 de julio de 2016. C.P. SANDRA LISSET IBARRA, que señala que el contratista que demuestra bajo el principio constitucional de la primacía de la realidad una relación *“laboral no lo convierte automáticamente en un empleado público, (...)”*. Además, dijo que todo lo anterior pone de presente un exigente ejercicio probatorio, el cual recae sobre la persona que reclama el reconocimiento y pago del trabajo suplementario. Lo anterior se encuentra en concordancia con la sentencia de unificación relacionada con la prescripción en materia de contrato realidad.

#### **4.2. Carga de la Prueba.**

Sea esta la oportunidad de recordar que, conforme a lo previsto en el artículo 88 de la ley 1437 de 2011, los actos administrativos se presumen legales.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda , Sentencia del 31 de enero de 2018,. Rad. (04892014).





De modo que, el artículo 167 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, dispuso que Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que prevén el efecto jurídico que ellas persiguen, es decir, corresponde al extremo activo demostrar que el acto administrativo acusado se encuentra viciado de ilegalidad, demostrando que se configuran los tres elementos básicos de una relación de trabajo.

En concordancia con lo anterior es necesario traer a colación lo expuesto por el Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Segunda) en su Sentencia del 4 de febrero de 2016, C.P. Dra. Sandra Patricia Lisset Ibarra Vélez:

*"Nótese como la norma trascrita (artículo 24 del C.S., del T) crea una presunción legal que permite considerar como laboral toda relación personal de trabajo, de modo que, en las relaciones particulares o de derecho laboral ordinario, el trabajador lleva una ventaja inicial, trasladándose la carga de la prueba al contratante quien frente a una demanda laboral tendrá la carga de desvirtuar la presunción legal existente en favor del trabajador, presunción no consagrada en los contratos de prestación de servicios regulados por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedando en cabeza del contratista el deber de probar los elementos esenciales y configurativos de la relación laboral cuando se exija judicialmente la aplicación de la primacía de la realidad sobre las formalidades."*

14

### 4.3. Prescripción

Es de recordar que en uso de la facultad conferida por el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, la Sala especializada de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, profirió sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, radicado interno 0088-2015, en la cual fijó entre otras, las siguientes reglas:

*"i) Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, **deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.***

*ii) Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.*





**iii) Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.**

**iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA.”**

La anterior sentencia de unificación ha venido siendo acatada por esta Jurisdicción, en recientes providencias como la proferida el 28 de noviembre de 2018, en la cual la Alta Corporación sostuvo:

"(...)

*Conforme con lo previsto en la sentencia de unificación jurisprudencial, en su aparte aquí transcrito, se colige:*

- *El término para exigir el reconocimiento de una relación laboral con el Estado es de tres años, contados a partir de la terminación del vínculo contractual, y que pasado dicho tiempo se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella.*
- *En aquellos casos donde existe interrupción entre los contratos de prestación de servicios y en su ejecución, debe analizarse la prescripción frente a cada uno de ellos, a partir de sus fechas de finalización. (...)<sup>7</sup>*

Pues bien, atendiendo el panorama jurisprudencial descrito, procederé a realizar un análisis en torno a la prescripción de cada uno de los contratos en el caso concreto, teniendo en cuenta que la reclamación administrativa fue iniciada con petición radicada el 16 de julio de 2021:

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN "A". Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 17001-23-33-000-2014-00282-01(2093-16). Actor: DIEGO HERNAN CORTES SILVA. Demandado: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

<b>CONTRATO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>INICIO</b>	<b>TERMINACIÓN</b>	<b>PRESCRITO</b>
<b>2016-10614</b>	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES EN LA SUBDIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE DE USABILIDAD Y DE LA ESTRATEGIA DE USO Y APROPIACIÓN PARA LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL-SDIS	2 de julio de 2016	31 de diciembre de 2016	SI
<b>2017-2354</b>	PRESTACIÓN INDEPENDIENTE DE SERVICIOS PROFESIONALES EN LA SUBDIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN EN EL DISEÑO GRÁFICO DE LOS PRODUCTOS DESARROLLADOS POR LA SUBDIRECCIÓN.	10 de febrero de 2017	20 de enero de 2018	NO
<b>2018 - 346</b>	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES EN LA	22 de enero de 2018	31 de enero de 2019	NO



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb775-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Página 16 de 22



	SUBDIRECCIÓN E INFORMACIÓN PARA ELABORAR Y PROMOVER CAMPAÑAS DE COMUNICACIÓN INTERNA ETC.			
<b>2019 - 069</b>	BRINDAR APOYO PROFESIONAL EN LA ESTRATEGIA DE USO Y APROPIACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL	21 de enero de 2019	5 de diciembre de 2019	NO



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb776-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Página 17 de 22

### Conclusiones

1. la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de la cual se encuentra investido el acto administrativo objeto de control de legalidad, pues es de recordar que la carga probatoria de tal situación era suya.

Así pues, no son procedentes las pretensiones de la demanda, debido a que la relación existente entre la demandante y mi representada se desarrolló en el marco del contrato de prestación de servicios, conforme a lo previsto en la Ley 80 de 1993 y sus demás normas modificatorias y concordantes.

2. No existe ninguna obligación legal pendiente a favor de la demandante, toda vez que mi representada pagó el valor correspondiente a los honorarios pactados de acuerdo con el contrato de prestación de servicios suscrito con aquella.
3. Entre la demandante y mi representada no existió relación laboral, toda vez que, en ningún momento se dieron los elementos propios de la misma, en consecuencia no se puede dar aplicación a la presunción contemplada en el artículo 53 de la Constitución Política, respecto a la primacía de la realidad sobre las





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

formalidades legales, se sustenta esta afirmación en el hecho que, no se dieron los elementos indispensables para hablar de contrato de trabajo, sin los cuales se desfigura esta modalidad contractual.

Ello por cuanto es claro, y así lo ha admitido la Jurisprudencia en cita, el hecho de establecer horarios concordantes con la prestación del servicio de la entidad, para el desarrollo de las actividades contractuales, así como el deber de presentación de informes, son sólo típicas manifestaciones del principio de coordinación que rige la actividad contractual. Aunado a que, en el presente caso ni siquiera existe prueba de la existencia de aquellas.

4. Por lo tanto, mientras la pretendida relación laboral que, según la demandante, la vinculaba no demostrada en cada uno de sus elementos por la parte actora será jurídicamente imposible atribuirle a mi representada la carga de una obligación de naturaleza laboral.
5. Los hechos plasmados en la demanda no hacen claridad del devenir contractual, induciendo a la errónea idea que la relación contractual de mi representada y el demandante obedeció a un contrato de trabajo, siendo que en la realidad su vinculación lo fue mediante contratos de prestación de servicios suscritos, ejecutados y liquidados, en virtud de los postulados de los contratos estatales (Ley 80 de 1993 y demás normas modificatorias y complementarias).
6. Mi representada cumplió con las obligaciones legales que le correspondían, de conformidad a los contratos de prestación suscritos y que concretamente se circunscribe al pago de honorarios pactados en los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes.
7. Lo declarado por la parte actora carece de validez, cae por su propio peso, no se compadece de la normatividad legal, en razón a que presenta, sin claridad, con ánimo de confundir, la relación contractual entre las partes, aduciendo la existencia de un contrato de trabajo, cuando lo ocurrido en la realidad corresponde a un contrato de prestación de servicios.
8. En gracia de discusión y si su señoría asume una posición jurídica diferente hasta la ahora esbozada, y sin que ello implique aceptación alguna, ruego sea declarada la prescripción de los derechos que se pudieron haber configurado con ocasión de los contratos que se encuentran prescritos, según se relacionó en el numeral 4.3. donde se estudió la prescripción.

18



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb775-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Pagina 18 de 22



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Ello por cuanto fue excedido el término de tres años posteriores a su terminación, para su respectiva reclamación.

9. Así mismo, destaco de un lado la existencia de interregnos durante los cuales la demandante no prestó sus servicios a mi representada, aunado a la disimilitud de los objetos contractuales de cada uno de los contratos de prestación suscritos, situación que desvirtúa la existencia de una prestación del servicio continua y homogénea, a la que se le ha denominado permanencia.

## **5. PETICION**

Solicito respetuosamente se desestimen todas las pretensiones de la demanda, se mantenga incólume el Oficio RAD S2019135353 del 5 de diciembre de 2019, atacado con esta demanda y no se condene a la demandada - SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL - a pagar suma alguna de dinero, absolviendo a la entidad.

## **6. PRUEBAS**

Solicito se tengan como pruebas:

### **DOCUMENTALES:**

1. Antecedentes administrativos y carpeta contractual de la demandante.
2. Certificación expedida por la Subdirección de contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social.

## **7. MANIFESTACIÓN RESPECTO DE LAS PRUEBAS SOLICITADAS EN LA DEMANDA**

Me opongo a la petición de pruebas testimoniales solicitadas en la demanda toda vez que no cumplen con los requisitos previstos por el artículo 212 del Código General del Proceso.

## **8. NOTIFICACIONES**

Las recibiré en la Carrera 7 N° 32 – 16 Piso 25 de la ciudad de Bogotá – Domicilio de la entidad- o en la Secretaría de su Despacho.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Correo electrónico: [fvelasquez@sdis.gov.co](mailto:fvelasquez@sdis.gov.co) y  
[notificacionesjudiciales@sdis.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@sdis.gov.co). \_Celular: 3188884025.



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-ebb775-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Pagina 20 de 22

## 9. ANEXOS

1. Poder.
2. Anexos al poder.
3. Los relacionados como pruebas.

Cordialmente,

**FRANCY NATALY VELÁSQUEZ SASTOQUE**  
**C.C. N° 53083243 de Bogotá**  
**T.P. N° 187825 C.S. de la J.**

20

# REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

011-2020-00182-00 CONTESTACION

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL

gestionado por: [azsign.com.co](http://azsign.com.co)

Id Acuerdo: 20220218-161616-bfb775-91872765

Creación: 2022-02-18 16:16:16

Estado: Finalizado

Finalización: 2022-02-18 16:17:54



Escanee el código  
para verificación

Firma: OAJ

fvelasquez@sdis.gov.co



Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-bfb775-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Página 21 de 22





Firmado Electrónicamente con AZSign  
Acuerdo: 20220218-161616-bfb775-91872765  
2022-02-18T16:17:57-05:00 - Página 22 de 22

## REPORTE DE TRAZABILIDAD

011-2020-00182-00 CONTESTACION

**SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

gestionado por: [azsign.com.co](http://azsign.com.co)



Escanee el código  
para verificación

Id Acuerdo: 20220218-161616-bfb775-91872765

Creación: 2022-02-18 16:16:16

Estado: Finalizado

Finalización: 2022-02-18 16:17:54

TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Firma	FRANCY NATALY VELASQUEZ SASTOQUE fvelasquez@sdis.gov.co	Aprobado	Env.: 2022-02-18 16:16:17 Lec.: 2022-02-18 16:17:41 Res.: 2022-02-18 16:17:54 IP Res.: 201.244.160.162