



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL

Bogotá D.C., once (11) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

PROCESO:	11001-33-35-025-2022-00010-00
DEMANDANTE:	LUZ DARY PEDRAZA BARRETO
DEMANDADO:	BOGOTÁ, D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), procede el Despacho a proferir **sentencia de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora **Luz Dary Pedraza Barreto** contra **Bogotá D. C. – Secretaría Distrital de Integración Social** [en adelante **SDIS**].

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

La señora **Luz Dary Pedraza Barreto** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del acto ficto producto del silencio administrativo en que presuntamente incurrió la **SDIS** respecto de la petición presentada el 10 de junio de 2021¹, orientada a obtener el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron **entre el 30 de marzo de 2007 y el 29 de marzo de 2008**, como producto de una relación laboral subordinada presuntamente oculta bajo la celebración de contratos de prestación de servicios.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó se declare que entre los extremos procesales aquí citados existió una relación laboral de derecho público con ocasión de los servicios que prestó durante el lapso antes mencionado, y se condene a la SDIS al pago de los emolumentos salariales y prestaciones que correspondan. Asimismo, deprecó se ordene el reembolso de los dineros sufragados por concepto de aportes a los

¹ La interesada presentó una sola petición ante la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, que fue trasladada a la SDIS con sendos correos electrónicos de 10 y 11 de junio de 2021 (Ver Samai, índice 67).

sistemas de seguridad social en pensiones, salud y riesgos laborales, y a la caja de compensación familiar.

Finalmente, solicitó el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 178 del “C.C.A.”, y 192 y 203 del CPACA, y la condena en costas contra la accionada.

1.2. Fundamentos fácticos.

La demandante manifiesta que prestó sus servicios profesionales a la **SDIS** “*para apoyar la puesta en marcha del plan de acción de la casa de igualdad de la localidad de SUBA, en desarrollo del proyecto institucionalización del PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES*”, entre el **entre el 30 de marzo de 2007 y el 29 de marzo de 2008**, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios.

Asevera que las funciones confiadas estaban encaminadas al desarrollo directo de la misión de la entidad. Asimismo, aduce que cumplía horario impuesto por la institución, utilizaba los equipos, insumos e implementos de la demandada, no contaba con autonomía en el desarrollo de sus funciones y efectuó las actividades contractuales bajo continua subordinación y dependencia, sin posibilidad de delegarlas.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículos 1, 2, 4, 13, 25, 28, 53, 122, 123, 124, 229 y 305.

Legales: Ley 6ª de 1945, art. 1; Ley 244 de 1995, art. 2º; Ley 100 de 1993, arts. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 13, 15, 17, 22, 23, 128, 153, 156, 157, 160 y 161; Ley 80 de 1993; Ley 1233 de 2008; Decreto 1042 de 1978, art. 83; Decreto 1950 de 1993, art. 7; Decreto 3135 de 1968, art. 1, 5, 6 y 8; Decreto 1848 de 1969; Decreto 3130 de 1968, Arts. 3 y 5; Decreto 1042 de 1978; Decreto 4588 de 2006, art. 7; y Código Sustantivo del Trabajo, arts. 16, 17 y 23.

Afirma que la demandada pretende desconocer la relación laboral que existió, pese a que están reunidos todos los elementos esenciales de un contrato de trabajo, por cuanto laboró durante el lapso indicado en forma directa, constante e ininterrumpida, sin capacidad para delegar sus funciones y siguiendo órdenes y directrices de sus superiores, es decir, bajo una continua subordinación.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La **SDIS** contestó la demanda de manera oportuna², en escrito en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones, al estimar que en el presente caso no se encuentran acreditados los elementos fácticos y jurídicos que configuran una relación de trabajo subordinada, y aseverar que todo ocurrió bajo el marco de lo normado por la Ley 80 de 1993.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante³: alegó de conclusión en término, en escrito en el que iteró los argumentos expuestos en la demanda.

3.2. SDIS⁴: intervino durante la oportunidad otorgada, con memorial en el que aseguró que en el desarrollo del proceso no se logró desvirtuar la naturaleza contractual que existió en la relación adelantada con la demandante.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155 y 156 del CPACA.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda.

4.2. Del acto presunto demandado.

La demandante pretende la declaratoria de existencia del acto administrativo ficto originado del silencio administrativo negativo en que incurrió la **SDIS** respecto de la solicitud orientada a obtener el reconocimiento de una relación de trabajo subordinada y el pago de los respectivos emolumentos.

² Samai, índice 48: archivo 16_ED_016MEMORIALCONTDDASD(.pdf).

³ Samai: índice 78.

⁴ Samai: índice 76.

Sobre el particular debe decirse que la actora acreditó la radicación de la respectiva reclamación el 10 de junio de 2021 ante la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, dependencia que dio traslado de la petición a la **SDIS** con correos electrónicos de **10 y 11 de junio de 2021**⁵; en consecuencia, de conformidad con las pruebas documentales obrantes en el expediente, una vez superado el término de 3 meses de que trata el artículo 83 del CPACA, se impone tener por constituido el silencio administrativo negativo y declarar la existencia del acto presunto demandado.

4.3. Problema jurídico.

El problema jurídico que ocupa el particular consiste en establecer si hay lugar a la declaratoria de existencia de una relación laboral de derecho público subordinada entre la **Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá** y la señora **Luz Dary Pedraza Barreto**, con ocasión de los contratos de prestación de servicios celebrados con esa entidad, ejecutados **entre el 30 de marzo de 2007 y el 29 de marzo de 2008**, y si, en consecuencia, le asiste derecho al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales y demás emolumentos que reclama.

4.4. Normativa aplicable. Configuración de relaciones de trabajo subordinadas con el Estado suscitadas en el marco de la ejecución de contratos administrativos de prestación de servicios - Principio de primacía de realidad sobre las formalidades: efectos y prerrogativas.

El tema de derecho que ocupa el particular refiere a la interpretación y aplicación de las condiciones legales previstas en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, el artículo 53 de la Constitución Política, y la jurisprudencia aplicable a casos en los cuales se suplica la aplicación del principio de realidad característico de las relaciones laborales subordinadas.

Sea lo primero advertir que, la tipología de contratación estatal de prestación de servicios personales se encuentra regulada por el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, forma jurídica de vinculación de personas naturales con la administración que está dirigida a “*desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad*”, y se caracterizan porque “*sólo podrán celebrarse [...] cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados*”, “*no generan relación laboral ni prestaciones sociales*”, y porque “*se celebrarán por el término estrictamente indispensable*”.

⁵ Samai: índice 67.

La norma en cita fue examinada por la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, oportunidad en la que determinó, entre otros aspectos, las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo; enseñó 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”; y concluyó que “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; 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 horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente”.

Posteriormente, ese Alto Tribunal⁶ determinó los criterios que permiten establecer o diferenciar lo que constituye una actividad permanente, al precisar que “[...] la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal”, momento en el que, a propósito del esclarecimiento del criterio de permanencia, indicó que “la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren [i] **al criterio funcional**, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública [artículo 121 de la Constitución]”; [ii] **al criterio de igualdad**, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”; [iii] **al criterio temporal o de habitualidad**, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”; [iv] **al criterio de excepcionalidad**, si “la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta”; y [v] **al criterio de continuidad**, si “la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral”.

En consonancia con lo anterior, el Consejo de Estado ha proferido sendas sentencias de unificación jurisprudencial, como la [CE-SUJ2-005-16](#)⁷, en la cual coligió que “el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación

⁶ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente No. D-8666, Sentencia C-171 del 7 de marzo de 2012, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016; expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01[0088-15]; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia”.

En el mismo sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo profirió la sentencia de unificación jurisprudencial [SUJ-025-CE-S2-2021](#)⁸, en la que identificó algunos criterios para desentrañar el suceso o no de subordinación en el ámbito de las contrataciones estatales, tales como lugar de trabajo, horario de labores, dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, y la comprobada identidad funcional con empleados de la planta de personal, y señaló que *“el ordenamiento jurídico nacional proscribire la simulación del contrato estatal de prestación de servicios para evadir el pago de prestaciones sociales y otras garantías propias de la relación laboral ocultada, en tanto dicha práctica no solo es contraria a la Constitución y a la ley, sino que conduce, irremediablemente, a la precarización de las condiciones socioeconómicas mínimas para la supervivencia digna de los trabajadores”.*

Asimismo, en dicha providencia, el Consejo de Estado introdujo el criterio de necesidad temporal con el fin de evaluar el encubrimiento de relaciones de trabajo subordinadas a través de contratos de prestación de servicios, tópico para el cual estableció que, conforme lo preceptúa el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, estos últimos deben ser celebrados por el *“término estrictamente indispensable”*, concepto que alude al lapso *“señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia”.*

De lo anterior resulta claro que si bien el ordenamiento legal permite celebrar contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión de las entidades públicas, esta modalidad de contratación no fue instituida para encubrir relaciones laborales subordinadas, pues de ser así surgen, en forma inmediata, los derechos para el contratista de acceder al reconocimiento y pago de los derechos y prerrogativas propios de una relación laboral, especialmente en aquellos casos en los cuales se trata de atender actividades consustanciales al giro ordinario u objeto misional del ente contratante, esto es: para suplir necesidades administrativas permanentes, necesarias e indispensables para la consecución de sus fines.

Luego entonces, para efectos de demostrar la relación laboral subordinada entre dos sujetos, se requiere que la parte interesada demuestre los elementos esenciales de la misma, esto es, que la actividad haya sido **prestada de manera personal**, es decir, por

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2016; expediente 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

sí mismo; que por dicho oficio haya recibido una **remuneración** o pago; y, además, que en la relación con el empleador exista **continua subordinación o dependencia**, situación entendida como aquella facultad para exigir al prestador del servicio 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. De estos tres elementos, el de **subordinación** resulta ser el de mayor relevancia, toda vez que marca la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y una relación laboral.

Por consiguiente, la prosperidad de las pretensiones de la demanda en casos como el presente, en los que se alega el encubrimiento de relaciones laborales a través de la figura de contratación administrativa de servicios y se requiere la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, debe determinarse conforme al análisis y valoración de las pruebas aportadas, de las cuales se decantará si realmente existió o no la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación del trabajo, y, especialmente, si el reclamante estuvo sometido a la continua subordinación y dependencia de la Administración. Lo anterior, sin perjuicio de las presunciones y cargas probatorias establecidas por el Consejo de Estado en los casos que entrañan el desarrollo de ciertas actividades específicas.

4.5. Pruebas recaudadas.

4.5.1. Documentos allegados con la demanda⁹:

- a. Contrato de prestación de servicios.
- b. Reclamación administrativa presentada ante la Secretaría de la Mujer de Bogotá.
- c. Oficio de remisión de la reclamación administrativa a la Secretaría Distrital de Integración Social (entiéndase que comprende el documento visible a índice 67 de Samai).

4.5.2. Documentos aportados con la contestación¹⁰:

- a. Certificación expedida por la **SDIS** acerca del contrato celebrado.
- b. Expediente contractual de la actora.

4.5.3. Interrogatorio de parte de la señora Luz Dary Pedraza Barreto¹¹.

4.5.4. Testimonio de Andrea Milena Castañeda Charry¹².

⁹ Samai, índice 48: archivo 2_ED_002ANEXOSDEMANDA(.pdf).

¹⁰ Samai, índice 48: archivo 16_ED_016MEMORIALCONTDDASD(.pdf).

¹¹ Samai: índice 80.

¹² Samai: índice 80.

4.6. Examen del caso concreto.

La demandante pretende obtener la declaración de existencia de una relación de trabajo subordinada con la Administración, con ocasión de los servicios que prestó a la **SDIS**, **entre el 30 de marzo de 2007 y el 29 de marzo de 2008**, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. Como consecuencia de lo anterior, persigue el reconocimiento de prestaciones sociales ordinarias y especiales a que tienen derecho los empleados públicos, tanto como la práctica o reembolso de los aportes sufragados a los sistemas de seguridad social en salud, pensiones y demás retenciones.

Por su parte, la **SDIS** asegura que la modalidad contractual utilizada se encuentra conforme a derecho, y nunca se generó el vínculo laboral que alega la parte actora.

Planteado el objeto y alcance del litigio, y a partir de las pruebas recaudadas en el expediente, procede el Juzgado a efectuar el análisis crítico que corresponde, para lo cual, empieza por señalar que, de acuerdo con los hechos expuestos en la demanda y la respuesta a los mismos dada por el Ministerio encartado, no existe controversia alguna en cuanto a la prestación personal del servicio por parte de la señora **Pedraza Barreto** y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente se advierte que, de acuerdo con la cesión de contrato celebrada entre la señora Ana María Zapata Muñoz en favor de la actora y la certificación expedida el 3 de mayo de 2022¹³ por la subdirectora de contratación de la SDIS, es posible colegir la prestación personal del servicio, durante el lapso y con el pago referenciados a continuación:

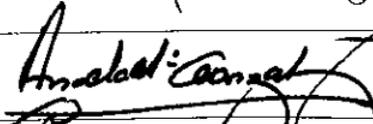
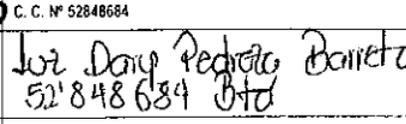
Contrato	Inicio	Finalización	Valor
2007-604	30/03/2007	02/04/2008	\$ 19.080.000

La información referida, encuentra complemento en los documentos compilados en el expediente contractual de la demandante y las pruebas que esta misma aportó, de los cuales es viable inferir que el contrato se ejecutó **entre el 30 de marzo de 2007 y el 2 de abril de 2008**.

Establecido lo anterior, se encamina el Juzgado al estudio del elemento de continua subordinación o dependencia, para lo cual empieza por señalar que el contrato 2007-604

¹³ Samai, índice 48: archivo 16_ED_016MEMORIALCONTDDASD(.pdf), pp. 12-21.

no fue celebrado inicialmente con la demandante, sino con la señora "ANA MARIA ZAPATA MUÑOZ", quien lo cedió a la señora **Pedraza Barreto**, en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES:	
Que mediante Acuerdo No. 267 de 2006 el Concejo de Bogotá reorganizó la estructura general de la Administración Distrital. Como consecuencia de lo anterior, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL DABS, se transformó en La SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL. Que mediante Decreto 556 del 29 de diciembre de 2006, se determina la estructura organizacional y funciones de la Secretaría. Que conforme a este Decreto, la Secretaría tiene por objeto orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Así como, prestar servicios sociales básicos de atención a aquellos grupos poblacionales que además de sus condiciones de pobreza se encuentran en riesgo social, vulneración manifiesta o en situación de exclusión social.	
Que en virtud de lo contemplado en el Artículo 120 del Acuerdo No. 267 de 2006, para todos los efectos, las actuaciones administrativas adelantadas con anterioridad a la vigencia del presente Acuerdo por los organismos o entidades distritales que cambian su denominación, se entenderán realizadas a nombre del nuevo organismo o entidad.	
1.	El 09 de Febrero de 2007, la Secretaría Distrital de Integración Social, suscribió con ANA MARIA ZAPATA MUÑOZ, el Contrato de Prestación de Servicios N° 604 de 2007
2.	Que mediante comunicación del 22 de febrero de 2007, dirigida a la Dra. LUZ YANIRA GARZON ARDILA, Coordinadora del Proyecto 0217 y Supervisor del Contrato, manifiesta su voluntad de ceder el Contrato de Prestación de Servicios No. 604 de 2007.
3.	Que mediante Formato MC - 15, suscrito por la Dra. LUZ YANIRA GARZON ARDILA, Coordinadora del Proyecto 0217 y Supervisor del Contrato, emiten concepto favorable sobre la referida cesión y solicitan iniciar el trámite correspondiente, dado que ella CESIONARIO/A cumple con todos los requisitos exigidos para la ejecución del mencionado Contrato, según el formato de evaluación MC-15.
4.	Que ella CESIONARIO/A, de conformidad con lo establecido en el artículo 3° del decreto 2800 de 2003 manifiesta su voluntad de NO afiliarse al Sistema General de Resgos Profesionales.
5.	Que ella CESIONARIO/A, manifiesta bajo la gravedad de juramento, que se entiende prestado por la firma de este documento, no encontrarse incurso en causal de inhabilidad, incompatibilidad o prohibición legal para celebrar la presente modificación y afirma no encontrarse incluido en los boletines emitidos por la Contraloría General de la República, por declaratoria de responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriada.
6.	Que a fin de continuar con la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios N° 604 de 2007, las partes acuerdan suscribir la presente cesión, la cual se rige por las siguientes cláusulas:
ESTIPULACIONES CONTRACTUALES:	
1.	La CEDENTE cede al CESIONARIO/A, la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios N° 604 de 2007, cuyo objeto es la PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LA PUESTA EN MARCHA DEL PLAN DE ACCION DE LA CASA DE IGUALDAD DE LA LOCALIDAD DE SUBA, EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO 0217 INSTITUCIONALIZACION DEL PLAN DE IGUAL DE OPORTUNIDADES.
2.	Con el objeto de efectuar los pagos, la SDIS, depositará a la CESIONARIO/A, los dineros que adeude por concepto de la ejecución del Contrato en la Cuenta que mediante certificación bancaria informe.
3.	Ella CESIONARIO/A deberá modificar la GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO a favor de BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL con NIT. 899.999.061-9, según la cláusula Sexta de la orden principal, actualizando el tomador, el afianzado y la vigencia de los amparos de la misma, de acuerdo con la fecha de inicio correspondiente, dejando constancia de esta cesión.
4.	La presente cesión se entenderá perfeccionada con la firma de las partes.
5.	Las demás disposiciones del Contrato principal que no sean contrarias a lo previsto en la presente cesión continuarán vigentes.
Las partes conocen, comprenden y aceptan todas y cada una de las estipulaciones contenidas en el presente documento y para constancia se firma en Bogotá, D. C., el 30 de Marzo de 2007	
CEDENTE,	CESIONARIO,
	
ANA MARIA ZAPATA MUÑOZ C. C. N° 52793116	LUZ DARY PEDRAZA BARRETO C. C. N° 52848684
	
ANGELA MARIA GONZALEZ LOSADA Subdirectora de Gestión Corporativa	Aprobo: JAIRO RIAGA ACUÑA Revisó: Diana Lucía Giraldo

De tal documento, se obtiene que la accionada ingresó a prestar sus servicios a la **SDIS** como producto de la efectividad de las condiciones en las cuales se pactó el contrato, de las cuales se infiere la posibilidad de ceder el conjunto de obligaciones, responsabilidades y beneficios derivados de esa relación bilateral.

Asimismo, se tiene que la actora no aportó pruebas contundentes de las cuales se pudiera colegir alguna situación de subordinación concreta, pues, por una parte, las documentales aportadas no dan cuenta de dicha sumisión y, por otra, el testimonio de la señora **Andrea Milena Castañeda Charry** no resulta claro en cuanto a las condiciones en que **Pedraza Barreto** prestaba sus funciones, mucho menos si se tiene en cuenta que manifestó que no prestaban sus servicios en el mismo lugar, comoquiera que mientras la testigo trabajaba en Tunjuelito, la demandante lo hacía en Suba.

Por el contrario, de dicho testimonio se obtiene algún detalle del desarrollo histórico de lo que **Castañeda Charry** denominó "la política", que se refería al conjunto de directrices,

gestiones, actividades y servicios que el Distrito Capital dispuso dispensar en materia de protección y garantía de los derechos de las mujeres, política que no se estableció como una actividad misional irrestricta de la **SDIS** con vocación de permanencia en el tiempo, pues el programa fue trasladado en el año 2008 a la gerencia de mujer y género del Instituto de la Participación y Acción Comunal de Bogotá, y luego fue acogido por la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá.

La exposición efectuada por la testigo no fue caprichosa. En efecto, se tiene que mediante Acuerdo 91 de 26 de junio de 2003, el Concejo de Bogotá estableció el “*plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital*” y, con Acuerdo 257 de 30 de noviembre de 2006, transformó el entonces “*Departamento Administrativo de Bienestar Social, el cual en adelante se denominar[ia] Secretaría Distrital de Integración Social*”¹⁴, a la cual le confiaría “[d]irigir la ejecución de planes, programas y proyectos de restablecimiento, prevención, protección y promoción de derechos de las personas, familias y comunidades, en especial aquellas de mayor situación de pobreza y vulnerabilidad”.

No obstante, mediante Acuerdo 2 de 2° de enero de 2007, fueron determinadas las funciones del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, así:

ARTÍCULO 2. FUNCIONES. *El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal tiene las siguientes funciones básicas:*

a. Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria.

b. Diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten las políticas en materia de participación y organización de la ciudadanía.

c. Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana.

d. Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de las Juntas de Acción Comunal en sus organismos de primer y segundo grado, como expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil.

e. Ejercer y fortalecer el proceso de inspección, control y vigilancia sobre las organizaciones comunales de primero y segundo grado y sobre las fundaciones o corporaciones relacionadas con las comunidades indígenas cuyo domicilio sea Bogotá, en concordancia con la normativa vigente en particular con la Ley 743 de 2002 o la norma que la modifique o sustituya.

f. Ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el Distrito, en el marco del Sistema de Participación Distrital.

g. Diseñar y construir metodologías y tecnologías que permitan a las comunidades organizadas planear, ejecutar, controlar y sostener obras de interés comunitarias y transferirlas a las demás entidades del Distrito Capital y a las localidades.

h. Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias con instrumentos de desarrollo económico y social del Distrito Capital.

i. Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, haciendo énfasis en la juventud.

j. Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva étnica.

k. Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva de equidad de género.

l. Ejecutar obras de interés comunitario. (Resalta el Despacho)

Asimismo, en el artículo 15 *ibidem*, fueron consignadas las funciones de la gerencia de mujer y géneros del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, así:

¹⁴ Acuerdo 257 de 30 de noviembre de 2006, artículo 87.

ARTICULO 14. GERENCIA DE MUJER Y GÉNEROS. Son funciones de la Gerencia de Mujer y Géneros las siguientes:

- a. Liderar la implementación de políticas, acciones y programas orientados a la Mujer y Géneros de la ciudad, para generar una cultura no discriminatoria, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Distrital y la normatividad vigente.
- b. Impulsar acciones que contribuyan a incrementar la participación de los diferentes géneros en la vida pública, en el orden económico, político y social.
- c. Apoyar y fortalecer los procesos e iniciativas de los grupos y organizaciones integrados por los diferentes géneros, relacionados con la misión del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
- d. Recopilar y documentar de manera sistemática los procesos de género desarrollados en cada una de las localidades, a través de las acciones del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
- e. Mantener actualizada la base de datos de los actores que tienen relación con la participación de los géneros.
- f. Contemplar en los procesos de formación, fundamentos conceptuales, metodológicos y prácticos para la construcción colectiva de la PPMYG en los niveles distrital y local, mediante la articulación en red de entidades públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales feministas, de mujeres y mixtas con experiencia y trayectoria en educación con perspectiva de mujer y géneros.
- g. Apoyar y promocionar los procesos de elección de las instancias de participación y de las organizaciones de género, de conformidad con las competencias del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
- h. Atender los requerimientos verbales y escritos que presenten los ciudadanos relacionados con la dependencia, garantizando la oportuna prestación del servicio.
- i. Cumplir las demás funciones que le señale la ley, los acuerdos, las normas Distritales y la Dirección del Instituto.

Entonces, resulta viable afirmar que la entrada en vigor del Acuerdo 2 de 2° de enero de 2007 ya dejaba entrever que las funciones que prestaba la **SDIS** respecto de la atención a las mujeres en los espacios que fueron llamados “casas de justicia”, establecidas en distintas localidades de la ciudad, serían asumidas por el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, a través de su gerencia de mujer y géneros, por lo que es dable colegir que las actividades confiadas a la señora **Pedraza Barreto** en virtud de la cesión de contrato celebrada el 30 de marzo de 2007, no comportaban, en ese momento, el ejercicio de labores estrictamente misionales con características de permanencia en la **SDIS**.

Ergo, atendiendo la transición funcional acaecida entre 2006 y 2008 entre la **SDIS** y el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, el Despacho encuentra que las actividades de atención y orientación a mujeres desarrolladas por la demandada bien pueden corresponder a la autorización prevista por el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, esto es “cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados”. En ese sentido, también debe señalarse que el plazo durante el cual se ejecutó el contrato fue de un año y dos días, lapso que no aparece desproporcionado ni trasgresor de lo preceptuado por el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, en cuanto prevé que los contratos de prestación de servicios “se celebrarán por el término estrictamente indispensable”, es decir, hasta que las funciones fueron asumidas por el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal.

Por último, debe señalarse que no fueron aportadas pruebas documentales que comporten, *per se*, la desnaturalización de la naturaleza contractual de la vinculación, pues solo dan cuenta del desarrollo de la relación contractual de **Pedraza Barreto** y el desarrollo, cesión y liquidación del contrato.

Así las cosas, ha de recordarse que, en materia de aplicación del principio de realidad en las relaciones laborales subordinadas, el interesado debe allegar las pruebas necesarias y pertinentes que soporten su dicho, de las cuales se decanta si realmente existió o no la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación del trabajo y, especialmente, si el reclamante estuvo sometido a la continua subordinación y dependencia de la Administración.

En el caso de autos, el Despacho vislumbra que el material probatorio recaudado no es contundente ni ofrece dudas razonables que lleven a entender que la señora **Pedraza Barreto** se haya encontrado en una permanente y continua situación de subordinación mientras prestó sus servicios a la **SDIS**. Por el contrario, el Juzgado vislumbra algunos aspectos como la cláusula de cesión contractual utilizada por la actora para ingresar al servicio y la falta de evidencia específica en cuanto a la ejecución de las actividades en las mismas condiciones que los empleados de planta de la demandada, que redundan en la ejecución del contrato de prestación de servicios sin que la naturaleza de este hubiera sido desvirtuada.

Por consiguiente, surge evidente que la interesada no logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara al acto ficto demandado, motivo por el cual esta Judicatura negará las pretensiones de la demanda, tal como dispondrá *ut infra*.

4.6.1. Costas: de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda - Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la existencia del acto ficto ocurrido en el silencio administrativo de **Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Integración**, respecto de la petición radicada por la actora el 10 de junio de 2021 ante la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, de la cual la demandada tuvo conocimiento mediante correos electrónicos de traslado de 10 y 11 de junio de 2021.

SEGUNDO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO.- Sin condena en costas, en esta instancia.

CUARTO.- En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; y **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[Firma electrónica en Samai]

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA

Juez

Jc



Escanee el código QR para ingresar al aplicativo de verificación de autenticidad e integridad de este documento