



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

Bogotá, D.C., veintiseis (26) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO No.	11001-33-35-025-2022-00477-00
DEMANDANTE	SERGIO AUGUSTO SOLANO CÉSPEDES
DEMANDADO	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor **Sergio Augusto Solano Céspedes** contra la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** (en adelante **la UNP**).

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

El señor **Sergio Augusto Solano Céspedes** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del oficio **No. OFI22-00033602 del veintisiete (27) de julio de 2022**, mediante el cual la **UNP** le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron **desde el 6 de octubre de 2014 hasta el 2 de octubre de 2019**, 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 fungió como empleado público de la **UNP** demandada, y se condene a esta última al pago de las diferencias salariales y prestaciones que correspondan, respecto de lo devengado por un profesional administrativo de la planta de personal de esas instituciones. Asimismo, deprecó se ordene efectuar los aportes a los sistemas de seguridad social en pensiones y salud.

Finalmente, solicitó la indexación de la condena y el reconocimiento de intereses moratorios, tanto como el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA, y se condene en costas a la accionada.

1.2. Fundamentos fácticos.

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- El demandante prestó sus servicios como Profesional en el Grupo de Gestión de Servicio de la Subdirección de Protección para la **UNP**, bajo la modalidad de

contratación administrativa de servicios, desde el 6 de octubre de 2014 hasta el 2 de octubre de 2019.

- Los contratos celebrados fueron sucesivos, habituales y sin interrupción, el cargo asumido tiene vocación de permanencia y las funciones confiadas están encaminadas al desarrollo directo de la misión de la entidad.
- Durante más de 5 años, siempre cumplió el horario impuesto según agendas de trabajo, listas de turno y órdenes impartidas permanentemente.
- Aduce que las funciones que realizaba eran esenciales y de carácter permanente de la entidad accionada. y no contaba con autonomía en el desarrollo de sus funciones, pues recibía órdenes de sus superiores.
- Con radicación de 7 de julio de 2022 reclamó ante la UNP el reconocimiento de los haberes salariales y prestacionales causados y no pagados durante la ejecución de los contratos de prestación de servicios, solicitud negada a través del acto demandado.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículos 1, 2, 4, 6, 13, 14, 25, 29, 48, 53, 58, 121, 122, 123, 125, 126, 209, 277 y 351-1.

Legales y reglamentarios: Decreto 3074 de 1968, Decreto 3135 de 1968 artículo 8, Decreto 1848 de 1968 artículo 51, Decreto 1045 de 1968 artículo 25, Decreto 01 de 1984, Decreto 1335 de 1990, Ley 4 de 1992, Ley 332 de 1996, Ley 1437 de 2011, ley 1564 de 2012, Ley 100 de 1993 artículos 15, 17, 18, 20, 22, 23, 128, 157, 161, 195 y 204; Ley 244 de 1995, ley 443 de 1998, ley 909 de 2004, Ley 80 de 1993 artículo 32, Ley 50 de 1990 Artículo 99, Ley 4° de 1990 artículo 8°, Ley 100 de 1993 artículo 195; Ley 3135 de 1968; Decreto 1250 de 1970 artículos 5° y 71, Decreto 2400 de 1968 artículos 26, 40, 46 y 61, Decreto 1950 de 1973 artículos 108, 180, 215, 240, 241 y 242, Decreto 3135 de 1968, Decreto 1919 de 2002 artículo 2° del Código Sustantivo del Trabajo artículos 23 y 24.

Afirma que la demandada pretende desconocer la relación laboral que existió, sin ninguna justificación, 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 en el cargo de **profesional en el grupo de gestión de servicio de la subdirección de protección**, sin capacidad para delegar sus funciones y siguiendo órdenes y directrices de sus superiores, es decir, bajo una continua subordinación.

Que para no contratar directamente al personal, la **UNP**, utilizan la fachada de contratos administrativos de prestación de servicios para encubrir contratos laborales, pese a que la intermediación laboral está prohibida por expresa disposición del Código Sustantivo del Trabajo y sólo es permitida en casos temporales y momentáneos, para cubrir vacantes, licencias o incapacidades o para ayudar a un aumento de producción o

temporada, el cual no podrá ser superior a 6 meses, prorrogables máximo hasta por 6 meses más.

Considera que la entidad demandada realizó todas las acciones para no contratar como era debido a la demandante y así no cancelarle las prestaciones sociales, y con las pruebas allegadas al proceso se demuestra la mala fe patronal, razón por la que se debe acceder a las pretensiones.

Indicó que al ejecutar un contrato de prestación de servicios }realizando actividades dentro de la entidad en horarios previamente elaborados por el empleador, no se puede entender que la actora pueda delegar sus actividades a un tercero de su elección o ejecutar la labor en un horario determinado a su arbitrio.

Como sustento de sus argumentos trajo a colación la sentencia CE-SUJ2-5 de 25 de agosto de 2016, entre otras.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La **UNP** contestó la demanda de manera oportuna (carpeta 014Contestacion), en escrito en el que se opuso a la totalidad de las pretensiones de esta.

Sostuvo que en el presente caso se impone para la demandante desvirtuar la naturaleza de los contratos de prestación de servicios celebrados, pues le corresponde la carga de la prueba, y que no puede desconocer la existencia de la influencia de la Ley 80 de 1993 en los contratos administrativos celebrados entre las partes, toda vez que en los referidos contratos, la Administración aplicó todas las condiciones y requisitos establecidos por la normatividad, lo que de suyo lo identifica como un contrato perfectamente válido dentro de su modalidad.

Indicó que frente a las prestaciones sociales reclamadas por el demandante, los contratos de prestación de servicios de carácter civil suscritos con el mismo, en el presente caso se le impone, desvirtuar su naturaleza, con la demostración inequívoca de haberse materializado en este caso, los tres (3) elementos que a juicio de los pronunciamientos jurisprudenciales caracterizan una relación laboral, pero de manera fundamental cuando se comprueba la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual, surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del solicitante en aplicación inicialmente del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, independientemente de la denominación jurídica que se le haya dado a dicha relación.

Manifestó que el contrato de prestación de servicios no se convierte en contrato laboral por entrañar *per se* permanencia, subordinación, ni las sumas canceladas se convierten en salarios, situaciones que deben ser acreditadas fehacientemente, toda vez que el desarrollo del objeto contratado, por su naturaleza, no puede llevarse a cabo en las circunstancias escogidas por el contratista, sino dentro de las condiciones pactadas y aceptadas por el mismo.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante [Carpeta 030]¹: haciendo énfasis en el material probatorio, se identifican varios puntos como lo son los tiempos y objetos de contrato, pues la vinculación se da desde el año 2014 hasta el año 2019, ahora bien dentro de las obligaciones contractuales, siempre ejerció el mismo contrato las mismas funciones, funciones misionales las desarrolladas por el demandante; el actor realizaba sus funciones a través de la dirección de sus superiores, y en caso de no seguirlas debía corregir su actuar. De la misma forma la entidad era quien le decía como llevar a cabo la actividad y en donde debía hacerlo, de manera personal por el actor. Cumplía con un horario determinado, si no lo cumplía había amenazas y llamados de atención. Hay una continuidad de 5 años ininterrumpidos, trabajaba en las instalaciones con la herramientas de la UNP; nunca tuvo más contratos adicionales y era exclusividad con la UNP. Así es como se encuentran los requisitos para determinar un relación de trabajo. Ahora bien teniendo en cuenta lo decantado por el Consejo de Estado si se encuentran reunidos los elementos básicos de un contrato de trabajo y solicita se acceda a las pretensiones de la demanda.

3.2. Parte demandada [Carpeta 030]: de conformidad con el interrogatorio el actor ayudaba a una funcionaria de la entidad con las repuestas de la pqr, no hay prueba que el biométrico era un requisito para el ingreso, pues este solo era para saber cuántas personas había en el edificio en caso de desastre natural, la carrera del actor no tenía nada que ver con las actividades desarrolladas; insiste en los argumentos contenidos en la contestación de la demanda, las funciones estaban contenidos en la Ley 80 para contratar; indica que no se encuentran reunidos los elementos esenciales de los contratos de trabajo, no basta con probar uno sino debe probar los tres. Asevera que las actividades dadas por la coordinación eran mínimas y el demandante estaba sometido a un engranaje fundamental lo cual no significa que eran órdenes directas, era algo estratégico y lógico de la entidad. No hay testimonios de ordenes que se le dieron al demandante. Tuvo un tema disciplinario la cual fue descartada pues no era funcionario de planta. Se pagaron unos honorarios y no un salario como tal.

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, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA.

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

4.2. Problema jurídico.

¹ Visible en link de audiencias de pruebas:

<https://playback.lifefsize.com/#/publicvideo/47800871-afbb-4fdb-88f7-2c967e79d882?vcpubtoken=5378926e-79c4-4d98-afb1-bcaababd3fa2>.

El litigio consiste en establecer si hay lugar a la declaratoria de existencia de una **relación laboral de derecho público subordinada** entre la UNP y el señor **Sergio Augusto Solano Céspedes**, quien se desempeñó como **Profesional en el grupo de gestión de servicio de la subdirección de protección**, y, si en consecuencia, le asiste derecho al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales y demás emolumentos a que haya lugar, que pudieron causarse durante su relación contractual con la demandada, que afirma, sucedió **desde el el 6 de octubre de 2014 hasta el 2 de octubre de 2019**.

4.3. 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.

Para resolver los precitados problemas jurídicos principales y secundarios, se tendrá en cuenta que el régimen aplicable y lo dispuesto por el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)².

Sea lo primero advertir que, la contratación de servicios personales por parte de los órganos y entidades del Estado se encuentra regulada por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece lo siguiente:

*(...) **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 (...).

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, 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:

² 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.

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 y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

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.

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; 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 Tribunal³ 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. Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren (i) **al criterio funcional**, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)”;* (ii) **al criterio de igualdad**, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”; (iii) **al criterio temporal o de habitualidad**, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”; (iv) **al criterio de excepcionalidad**, 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.**”

Entonces, es viable afirmar que el contrato de prestación de servicios es el que celebran las entidades estatales para el desarrollo actividades de administración o funcionamiento que sólo pueden celebrarse con personas naturales, siempre que esas actividades no puedan realizarse con personal de planta o se requiera de conocimientos especializados. Así mismo, se tiene que dichos contratos no generan relación laboral ni obligan al pago de prestaciones sociales, su extensión debe ser sólo por el término indispensable y no pueden prorrogarse indefinidamente. Por ende, fluye con claridad que las relaciones de trabajo y el contrato de prestación de servicios son formas jurídicas de vinculación que tienen características distintas, de manera que no son asimilables o confundibles, y por tal razón, la contratación administrativa no puede ser utilizada para encubrir vínculos laborales ni eludir el pago de prestaciones sociales.

No obstante, la misma Corte Constitucional⁴ ha “constatado” que “los poderes públicos han utilizado de forma abierta y amplía la figura del contrato de prestación de servicios, en algunos casos para enmascarar relaciones laborales y evadir el pago de prestaciones sociales, desconociendo así las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, dejando de lado, además, la excepcionalidad de este tipo de contratación”, contexto en el cual, “las garantías de los trabajadores deben ser protegidas

³ 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.

⁴ Sentencia SU-40 de 10 de mayo de 2018.

por los órganos competentes, con independencia de las prácticas a las que acudan los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral. Razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado”.

En consonancia con lo anterior, y a propósito de la aplicación del principio de realidad y los elementos esenciales de toda relación de trabajo, el Consejo de Estado⁵ ha dicho:

“(…) La realidad sobre las formalidades evidenciadas en las relaciones de trabajo, hace referencia a un principio constitucional imperante en materia laboral y expresamente reconocido por el artículo 53 de la Carta Política, entendido de la siguiente forma: no importa la denominación que se le dé a la relación laboral, pues, siempre que se evidencien los elementos integrantes de la misma, ella dará lugar a que se configure un verdadero contrato realidad. 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 (…)”.

Igualmente, en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)⁶, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo indicó:

“De lo anterior se colige 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 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 otras palabras, el denominado “contrato realidad” aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, Bogotá, D.C., cuatro (04) de febrero dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 05001-23-31-000-2010-02195-01(1149-15)

⁶ 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.

las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales.

De igual manera, en reciente decisión la subsección B de esta sección segunda³⁹ recordó que (i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral; y (iii) por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.”

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 debe servir de cortina para disfrazar una auténtica relación de carácter laboral, 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 social del ente contratante; es decir para suplir necesidades administrativas permanentes, necesarias e indispensables para la consecución de sus fines.

Así pues, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, 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 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.

Anótese que, además de los tres elementos de la relación laboral, también es necesario demostrar la **permanencia**, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y la **equidad o similitud**, que constituye el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia⁷, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

Por consiguiente, la prosperidad de las pretensiones 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

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

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.

4.4. Pruebas recaudadas.

4.4.1. Documentales: parte demandante

- a. Copia de la cédula de ciudadanía del señor SERGIO AUGUSTO SOLANO CESPEDES.
- b. Contratos de trabajo del año 2014 a 2019.
- c. Comunicación Interna No. MEM19-00025148 con fecha del treinta de septiembre de 2019 proferida por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.
- d. Acta de Terminación de Mutuo Acuerdo y Liquidación del del Contrato de Prestación de Servicios No. 707 de 2019, suscrito entre la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y el señor SERGIO AUGUSTO SOLANO.
- e. Derecho de Petición con fecha del diecinueve (19) de marzo de 2020 interpuesto por el señor SERGIO AGUSTO SOLANO CÉSPEDES ante la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.
- f. Acción de Tutela con radicado No. 110013335017202000129.
- g. Fallo del seis (06) de mayo de 2020 proferido por el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá D.C.
- h. Impugnación al fallo de tutela del seis (06) de mayo de 2020 proferido por el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá D.C.
- i. Fallo de tutela de Segunda Instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta – Subsección “A” el cinco (05) de junio de 2020.
- j. Respuesta No. MEM20- 00008478 con fecha del veintisiete (27) de abril de 2020 remitida la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y el señor SERGIO AUGUSTO SOLANO.
- k. Comunicación Interna No. MEM15-00010826 con fecha del treinta de veintiocho (28) de marzo 2019 proferida por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.
- l. Formato de Paz y Salvo Contratistas del Grupo de Adquisición de Bienes y Servicios de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN con fecha del treinta y uno (31) de diciembre de 2016.
- m. Formato inventarios físicos bienes devolutivos en uso del Grupo de Adquisición de Bienes y Servicios de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.
- n. Auto de apertura de indagación preliminar CDI/AP No.000401-15 con fecha del nueve (09) de noviembre de 2015.
- o. Mensaje de datos de la de Bandeja de Correspondencia del correo institucional del señor SERGIO AUGUSTO SOLANO.
- p. Reclamación administrativa radicada ante la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.
- q. Respuesta a la Reclamación Administrativa de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN mediante oficio OFI22-00033602.
- r. Solicitud de conciliación radicada ante la Procuraduría General de la Nación.
- s. Acta de conciliación expedida por la Procuraduría General de la Nación.
- t. Constancia de no conciliación expedida por la Procuraduría General de la Nación.

4.4.2. Documentos incorporados en audiencia de pruebas:

- a. Certificación contractual en la que se detalla inicio y finalización, actividades, objeto, modificaciones y valor de los contratos del demandante.
- b. Expediente administrativo del demandante.

4.4.3. Interrogatorio de parte (Capeta 030)

Indico el demandante que: *“tiene 37 años, nivel de estudio profesional en relaciones internacionales graduado desde el año 2012 de la universidad Jorge Tadeo Lozano, estado civil casado con un hija de 5 años. Vive en la ciudad de Villavicencio. Ya había tenido contratos en la Contraloría de Villavicencio, duró un año como apoyo para la oficina de participación ciudadana. Un relacionista público tiene funciones de acompañamiento a las entidades, elaboración de clases como instructor y ejecución de los planes de trabajo. La contratación se terminó porque se trasladó de ciudad. Con la UNP el último contrato que firmó fue julio a diciembre del año 2019, se terminó de mutuo acuerdo en octubre de 2019, pues la carga laboral era exagerada sumado a una serie de instrucciones del coordinador y la líder del contrato, afectó su vida familiar; hacia parte del grupo de atención a las PQR. Duro 5 años con la UNP, para satisfacer las obligaciones económicas que adquirió. Cuando firmó con la UNP no sabía lo que iba a realizar ni la carga laboral, ni que fuera a durar 5 años, ni que fueran tan duros, siempre mantuvo la esperanza que entraran más personas o que la entidad se organizara de mejor manera. Éramos 6 asesores los cuales proyectábamos respuestas, las cuales eran enviadas a la líder, los conocimientos eran sobre derecho, había profesionales como abogados. El tiempo para trabajar lo organizaba, esperando el reparto. La locación del desarrollo contractual fue en las Américas, también en Puente Aranda y finalmente en Montevideo. El horario era desde las 8am hasta las 5 pm, marcaba tarjeta y la huella en un biométrico. Recibió órdenes directas de la líder del equipo; al principio le dieron capacitación pero al transcurrir el tiempo ya tuvo autonomía para hacer los registros, sin embargo seguía bajo la supervisión de la líder de equipo; no podría delegar la realización de las PQR, se acumulaban y debía realizarlas sin excusas, nunca tuvo sanciones disciplinarias. Le llamaban la atención por no cumplir las metas. Nunca hizo actividades adicionales a las de PQR. No se le exigía uniforme únicamente tenían un carnet; participo en actividades sociales como la fiesta de fin de año, eventos de la caja de compensación. El tipo de contrato era de prestación de servicios asignado para el grupo de PQR, la medición se hacía de conformidad con los casos ingresados. Los honorarios eran pagados mediante cuentas de cobro de manera mensual a una cuenta bancaria. Pagaba aportes de salud y pensión.”*

4.5. Examen del caso concreto.

El demandante pretende obtener la declaración de existencia de una relación de trabajo subordinada con la Administración, con ocasión de los servicios que prestó como **profesional en el grupo de gestión de servicio de la subdirección de protección** en la UNP, **desde el 6 de octubre de 2014 hasta el 2 de octubre de 2019**, 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 y pensiones.

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

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 la **UNP**, no existe controversia alguna en cuanto a la

prestación personal del servicio por parte del señor **Sergio Augusto Solano Céspedes** y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, sé tiene que en la carpeta 027 y Anexos del expediente digitalizado, obra sendas certificaciones expedidas el 31 de julio de 2023 por la UNP, en contraste con los contratos; de los cuales es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos y valores:

PLAZO DE EJECUCION			
CONTRATO	DESDE	HASTA	VALOR MENSUAL
797	6/10/2014	31/12/2014	\$ 5.880.000,00
154	6/01/2015	31/03/2015	\$ 6.300.000,00
491	1/04/2015	31/07/2015	\$ 6.900.000,00
766	3/08/2015	31/12/2015	\$ 11.500.000,00
177	5/01/2016	31/03/2016	\$ 7.590.000,00
543	1/04/2016	30/09/2016	\$ 18.000.000,00
837	3/10/2016	31/12/2016	\$ 8.400.000,00
172	4/01/2017	31/12/2017	\$ 36.000.000,00
301	15/01/2018	31/10/2018	\$ 32.000.000,00
690	2/11/2018	31/12/2018	\$ 6.293.300,00
231	7/01/2019	30/06/2019	\$ 19.200.000,00
707	4/07/2019	31/07/2019	\$ 19.200.000,00

Valorado en conjunto el acervo probatorio, el Despacho concluye que los contratos se ejecutaron entre el desde el 6 de octubre de 2014 y hasta el 31 de julio de 2019.

Por ende, de conformidad con el criterio orientador que el Despacho toma de la sentencia de unificación jurisprudencia SUJ-025-CE-S2-2021⁸, en la cual en Consejo de Estado consideró **“adecuado establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios”**, es viable concluir que la demandante prestó sus servicios, sin solución de continuidad, durante todo el lapso reseñado.

Establecido lo anterior, se encamina el Juzgado al estudio del elemento de continua subordinación o dependencia, para lo cual empieza por señalar que los contratos celebrados, las certificaciones allegadas por la entidad demandada y el interrogatorio de parte, son coincidentes en afirmar que el actor se desempeñaba en el área de Pqr de la **UNP**.

Así mismo, en la carpeta de anexos del mismo archivo militan los pagos efectuados a la actora como consecuencia de la contratación efectuada.

Ahora bien, al ir al campo de la prestación del servicio propiamente dicha, es decir de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, para el Despacho no existe claridad respecto de las funciones ejercidas por el demandante en la práctica.

Así entonces, si bien se demostró que el demandante estuvo vinculado con la UNP con contratos de prestación de servicios, no permiten determinar el elemento de

subordinación, el cual es indispensable para configurar la existencia de un contrato realidad.

En este orden de ideas, de conformidad con las pruebas aportadas y valoradas en su conjunto, se tiene que durante la prestación del servicio del actor no se probó que recibía órdenes de sus superiores o que desarrollara funciones y labores similares a los empleados de planta, que se le exigiera el cumplimiento de sus labores en unos horarios asignados, todo lo cual conlleva a concluir que no se demostró una subordinación, en el presente caso no pueden ser verificables debido a que no se solicitó la práctica de testimonios, ante lo cual nunca se pudo establecer por medio de los testimonios que tipo de órdenes eran las que debía cumplir, quien auditaba el cumplimiento de horario o bajo quien se encontraba subordinado el actor, así mismo no hay pruebas que permitieran verificar esos puntuales aspectos.

A pesar de que se señala el cumplimiento de un horario laboral, no existen documentos que soporten tales afirmaciones ni las directrices que impartían “la Dirección” para dar cabal cumplimiento a la citada obligación, o las consecuencias legales o contractuales negativas en caso de su incumplimiento. De igual manera, tampoco demuestran que el demandante se encontrara subordinado a las exigencias de los funcionarios de la UNP.

Sobre la labor desarrollada en condiciones de dependencia continuada, tampoco obra referencia, de que las actividades realizadas por el demandante debieron ejecutarse en forma diferente a la convenida en los contratos de prestación de servicios, es decir, no hay testimonio ni prueba alguna que permita corroborar que su trabajo debió ser ejecutado en la forma ordenada por la dirección administrativa o por otro funcionario de la demandada. Sobre el particular, debe señalarse que la rendición de informes mensuales en la ejecución del contrato no puede considerarse, por sí mismas, como elementos de subordinación laboral, pues hacen parte de la ejecución y de las relaciones de coordinación propias del contrato de prestación de servicios.

En suma, para el Despacho no existe certeza sobre el elemento de la subordinación en el presente caso y como es bien sabido que en materia de contrato realidad la carga de la prueba de los elementos de la relación legal y reglamentaria está en cabeza de quien pretende su reconocimiento, esto es del demandante, frente a este aspecto el Consejo de Estado en sentencia del 4 de febrero de 2016, dentro del proceso con radicado 050012331000201002195-01 sostuvo:

“Siendo así las cosas, se tiene que cuando el legislador utilizó en el inciso 2º del numeral 3 del artículo 32 de la citada ley la expresión “En ningún caso...generan relación laboral ni el pago de prestaciones sociales”, lo cierto es que no consagró una presunción de iure o de derecho que no admita prueba en contrario, lo que indica que el afectado podrá demandar por la vía judicial el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y, por consiguiente, el pago de las prestaciones a que haya lugar, para lo cual, es necesario que asuma el deber de probanza a fin de acreditar los elementos esenciales para la configuración de la relación laboral.

En otras palabras, es al demandante a quien le incumbe demostrar la relación laboral entre las partes, para lo cual, es necesario que 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 y de esa manera, lograr bajo la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, la declaratoria de existencia de una verdadera

relación laboral que desnaturaliza o desvirtuando el contrato de prestación de servicios como contrato estatal regido por Ley 80 de 1993.” (Negrilla fuera de texto)

En ese orden, es claro que sobre el actor recaía una carga probatoria alta para demostrar la existencia del contrato realidad, requisito que no fue cumplido en el caso *sub examine*, en lo relativo de la subordinación, por demás, no existieron pruebas adicionales que demostraran la existencia de tan fundamental requisito, no lográndose desvirtuar la presunción de legalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes concurrentes.

Es así como, bajo el análisis probatorio y jurisprudencial plasmado en precedencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

5.4.4. Costas.

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

VI. 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. - Negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. - En firme esta sentencia, liquídense los gastos procesales, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

CUARTO. - La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

ADL

Página 14 de 14

Firmado Por:
Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **73d1fd028a101ceaf22366702023e888b138adc8989607bc2ef2f933fe6612d2**

Documento generado en 26/09/2023 07:56:07 AM

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