



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Correo único de radicaciones: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá, D.C., siete (07) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

| | |
|-------------------------|---|
| Expediente | 11001-33-035-025-2022-00178-00 |
| Demandante | YAMILE ANDREA PARRA RAYO |
| Demandada | NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL |
| Medio de Control | Nulidad y Restablecimiento del Derecho –Contrato Realidad- |

I. OBJETO.

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y no avizorando causal que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir la **SENTENCIA** que en derecho corresponda, conforme con lo siguiente:

II. LA DEMANDA.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, la señora **YAMILE ANDREA PARRA RAYO**, a través de apoderado judicial, deprecia la nulidad del **Oficio con Radicado No. 202240000160011 del 1º de febrero de 2022**, mediante el cual el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales, que afirma se causaron **entre el 22 de octubre de 2012 y hasta el 9 de mayo de 2019**, lapso durante el cual considera se configuró una relación laboral que devino en un contrato realidad.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó el pago de las prestaciones sociales, tales como primas, bonificaciones, cesantías, intereses a la misma, cotizaciones pensionales que recibían los empleados de planta causadas entre el 22 de octubre de 2012 y hasta el 9 de mayo de 2019, a la actualización de las sumas

condenadas de conformidad con el artículo 187 del CPACA, al cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 ibidem y a la condena en costas.

1. Fundamentos fácticos:

1. La demandante, YAMILE ANDREA PARRA RAYO prestó sus servicios al Ministerio de Salud y Protección Social desde el 22 de octubre de 2012 y hasta el 9 de mayo de 2019, realizando la revisión, actualización y registro de la información relacionada con el proceso de nómina, generación de reportes requeridos, pruebas del sistema de información, y en los demás temas financieros y presupuestales en la Subdirección de Gestión del Talento Humano

2. La demandante ejecutó la prestación en forma personal, constante e ininterrumpida, bajo subordinación, dependencia técnica y administrativa, recibiendo órdenes e instrucciones por parte del empleador, al igual que del supuesto supervisor del contrato, y por otra el cumplimiento de horario en igualdad de condiciones del personal de planta, dentro y fuera de las instalaciones, recibiendo a cambio una remuneración mensual.

3. Que el **7 de diciembre de 2021**, petitionó ante el ente demandado el reconocimiento y pago de todas las acreencias laborales a que cree tener derecho, petición resuelta en forma negativa mediante **Oficio con Radicado No. 202240000160011 del 1º de febrero de 2022**, acto demandado.

b. Normas violadas y concepto de la violación

Invocó como **normas violadas** las siguientes:

Constitucionales: Artículos 13 y 53.

Legales:

Ley 80 de 1993

Ley 244 de 1995

Ley 16 de 1972

Ley 319 de 1996

Decreto 2400 de 1968

Concepto de violación:

Consideró vulnerado el numeral 3 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 como quiera que desde un principio el Ministerio de Salud y Protección Social sabía que los servicios personales que prestaría la demandante no sería por un término corto que le permitiera predicar la temporalidad de los mismos, sino que esos servicios conllevaban el desarrollo de funciones de carácter permanente, perdurando la misma por varios años, en cuyo caso, el Ministerio de Salud estaba obligado a crear los cargos.

Sostuvo que las pruebas obrantes en el proceso evidencian que las funciones desempeñadas por la demandante no fueron de carácter transitorio o esporádico, característica propia del contrato de prestación de servicios, sino que, por el contrario, se trató de una relación prolongada en el tiempo como lo demuestran los contratos celebrados por las partes entre el año de 2012 y el 9 de mayo de 2019.

Manifestó que se configura la causal de falsa motivación por cuanto, no es dable entender que los contratos de prestación de servicios suscritos por la demandante con el Ministerio de Salud y Protección Social hayan sido de carácter civil y no laboral, ya que cuando se oculta una verdadera relación laboral en tales contratos, el mismo no deja de ser laboral por la simple denominación que se le haya dado.

Consideró se encuadra la desviación de poder por cuanto el Decreto 4107 de 2 de noviembre de 2011 le asignan funciones específicas a la Secretaria General del Ministerio de Salud y Protección Social así como a la Subdirección de Gestión y Talento Humano de dicha entidad, sin embargo, esa autoridad no atendió lo dispuesto en el art. 10 de la ley 1437 de 2011, pues no decidió conforme al precedente jurisprudencial frente al caso, por lo tanto, dicha omisión legal hace edificar el abuso de poder, ya que abusar conlleva no solo a la extralimitación, sino también, a la omisión de funciones conforme al señalamiento constitucional del artículo 68 de la Constitución Política.

Concluyó que se utilizó el contrato de prestación de servicios como forma para evadir el pago de un salario real, prestaciones y aportes al sistema de seguridad social integral, realizando el trabajador labores bajo el cumplimiento de un horario y bajo las

órdenes e instrucciones del Ministerio de Salud y Protección Social, por este motivo, no existe razón para que se le dé un trato discriminatorio y desigual en el pago de los salarios, prestaciones, vacaciones y pagos de seguridad social: por lo tanto, debe tratarse en igualdad de condiciones a sus pares de planta.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Indicó que los contratos que se suscribieron con la actora fueron de prestación de servicios celebrados conforme las ritualidades consagradas en la Ley 80 de 1993 sin que haya lugar a confundirlo con una relación laboral, sin que haya lugar a argumentar encubrimiento de aquella toda vez que las actividades se desarrollaron de manera voluntaria y legal, en desarrollo de la autonomía y la experticia propia de la demandante.

Sostuvo que en el presente caso no se puede hablar de subordinación como lo pretende la actora sino de coordinación de actividades propia de la coordinación contractual derivada de un contrato de prestación de servicios propiamente dicho.

Manifestó que si la actora consideraba o tenía la convicción que celebraba un contrato simulado estaba en el deber normativo y ético de revelar si parecer y no de prolongar la situación de su contratante para hacerla más gravosa, quien tenía la confianza de consuno de que se trataba de un contrato de prestación de servicios.

Indicó que la contratación de la actora obedeció al análisis del personal de planta que pudiera cumplir las actividades de apoyo al Ministerio, por tanto, la contratación de la actora se enmarcó en la necesidad de contar con un profesional con la idoneidad. Necesidad que dio para el cumplimiento de objetivos puntuales que daba lugar a la fijación de plazos dando lugar a que por la necesidad se produjeran prórrogas

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Los alegatos de conclusión fueron rendidos en la audiencia de pruebas de la siguiente manera:

4.1 Parte demandante.

La apoderada de la parte actora manifestó que quedó debidamente acreditado que la señora YAMILE ANDREA PARRA RAYO celebró catorce (14) contratos de prestación de servicios con el Ministerio de Salud, sin que entre la terminación e inicio de cada contrato hubiese operado una interrupción mayor a 30 días y que las funciones u obligaciones por aquellas contraídas, en la celebración de los referidos contratos, se refirieron en términos generales, al manejo de la nómina de la entidad prestando sus servicios en la revisión, actualización y registro de la información relacionada con el proceso de nómina, generación de reportes requeridos y pruebas del sistema de información, mediante la realización de tareas semejantes, idénticas a las tenidas dentro del manual de funciones de planta de la subdirección de gestión de talento Humano de la entidad.

Adujo que la demandante, estuvo vinculada por más de 7 años con la entidad demandada desarrollando un objeto similar en cada contrato (indicio) del carácter permanente de sus funciones). Y si bien es cierto, el último contrato dista de las obligaciones que venía ejecutando, como lo señaló la demandante, dicha determinación obedeció a la preocupación del Ministerio de Salud por la permanencia de la demandante, tal y como lo manifestó en su interrogatorio de parte.

Consideró se probó el elemento subordinación ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista. Pero en el 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. Esto así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.

Sostuvo que se logró acreditar la existencia de uno horario laboral, y una asistencia durante más de siete años para ello se puede observar el registro de horas que reportó el Ministerio de Salud y Protección Social, de donde se puede colegir que la señora Yamile tenía una carga horaria no menor de 8 horas diarias, y que para ello debía registrar su hora de ingreso y de salida.

4.2 Parte demandada.

Alegó de conclusión manifestando que no existe material probatorio dentro del plenario que acredite que la demandante se encontraba en subordinación o dependencia del ministerio de salud y protección social. Resaltando que de la declaración rendida por la demandante, no se vislumbró tal elemento del informe rendido al despacho.

Sostuvo que el testigo allegado por la demandante no pudo dar fe, ni le pudo haber contestado ninguna de los hechos alegados en la demanda por lo cual el mismo debe ser completamente desestimado.

Argumento que como lo expuso la testigo señora NOHORA TERESA VILLABONA MUJICA, a lo largo de su declaración, a la demandante nunca se le exigió el cumplimiento de un horario, así como tampoco se le dieron ordenes o instrucciones de como ejecutar las obligaciones contractuales máxime cuando su relación contractual en el año 2012 se dio precisamente por su experticia e idoneidad frente a un tema tan específico como la implementación y puesta en funcionamiento de los módulos que integran el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público-SIGEP, lo cual quedó plenamente probado en la Audiencia de Pruebas celebrada el 08 de febrero de 2023.

Adujo que la demandante no logro probar su dicho, toda vez que, al hacer un análisis del material probatorio decretado y recaudado, no existe prueba alguna que demuestre que en efecto se le haya impartido ordenes en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo o se le hubiesen impuesto reglamentos para ejecutar sus obligaciones contractuales. No existe en los contratos suscritos, ni en las actividades de seguimiento por parte del supervisor de cada uno de los contratos (conforme reposa en los expedientes contractuales los cuales hacen parte del material probatorio recaudado), requisitos, exigencias, lineamientos o reglamentos que debiese cumplir la hoy demandante para el desarrollo de sus actividades. Tampoco existe evidencia probatoria de llamados de atención, solicitudes de permiso para ausentarse, o evidencia de la obligación de estar disponible en todo tiempo, personalmente o través de cualquier medio personal de comunicación, etc. Aspectos que pudieran dar cuenta de situaciones a través de las cuales se pueda inferir que existía algún tipo de subordinación.

El señor Agente del Ministerio Público guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES

5.1. 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, en su redacción vigente¹.

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

5.2. Problema jurídico.

El litigio gira, principalmente, en torno a establecer si hay lugar a la declaratoria de existencia de un CONTRATO REALIDAD DE NATURALEZA LABORAL entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, y la señora YAMILE ANDREA PARRA RAYO quien fungió para realizar las siguientes funciones *“revisión, actualización y registro de la información relacionada con el proceso de nómina, generación de reportes requeridos, pruebas del sistema de información, y en los demás temas financieros y presupuestales en la Subdirección de Gestión del Talento Humano”*, en consecuencia, si tiene derecho a que se le reconozca y pague en forma indexada 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 entre 22 de octubre de 2012 hasta el 9 de mayo de 2019.

Igualmente se deberá establecer, como problema jurídico subsecuencial, si la prescripción tiene que ver con términos de una sentencia declarativa o constitutiva.

También es necesario establecer dentro del presente proceso, la calidad que subyace en cuanto al contratista y contratante, es decir, si tiene la calidad de empleado público o no, de conformidad con la sentencia de unificación del Consejo de Estado.

¹ Los citados artículos fueron modificados por la Ley 2080 de 2021, promulgada el 25 de enero de 2021. Empero, de conformidad con las disposiciones sobre su propia vigencia, contenidos en el artículo 86 de aquella, *“rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada [esa] ley”*.

5.3. 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.

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”*.

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 Tribunal² 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](#)³, 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 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](#)⁴, 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*

² 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.

³ 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.

⁴ 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).

proscribe 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”.

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 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.

Además de los tres elementos referidos, también resulta relevante demostrar la **permanencia** de la actividad contratada, es decir, que la labor sea inherente a la entidad; y la **equidad o similitud** funcional respecto de los demás empleados de planta. Tales aspectos adicionales también han sido observados por la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ a la hora de establecer el posible encubrimiento de relaciones de trabajo subordinadas a través de contratos de prestación de servicios.

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-0144501, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

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.

5.4. Pruebas recaudadas.

5.4.1. Documentos allegados con la demanda y la contestación:

Fueron relacionadas como aportadas con la demanda las siguientes pruebas relevantes:

1. Antecedentes administrativos de las contrataciones efectuadas por entre la demandante y la demandada (archivo anexo demanda)
2. Derecho de petición mediante el cual solicitó el reconocimiento de las prestaciones sociales (archivo anexo demanda)
3. Oficio 202240000160011 del 01 de febrero de 2022, mediante el cual se resuelve la petición (archivo anexo demanda)
4. Reportes de ingresos (archivo anexo demanda)
- 5.- Expediente administrativo contractual. (archivo 023)

5.4.2. Interrogatorio de parte de YAMILE ANDREA PARRA RAYO ⁶

5.4.2. Testimonios⁷

LORENA ARBOLEDA RAMÍREZ, C.C. N° 52.996.964

NOHORA TERESA VILLABONA MUJICA, C.C. N° 41.725.534

⁶<https://playback.lifefsize.com/#/publicvideo/166077e3-94da-4c8a-b50b-c02edc3dec47?vcpubtoken=fee7362b-f7e3-435f-8f64-18c4ab9d2de8>

⁷ Registro en vídeo disponible en los siguientes Link:
<https://playback.lifefsize.com/#/publicvideo/166077e3-94da-4c8a-b50b-c02edc3dec47?vcpubtoken=fee7362b-f7e3-435f-8f64-18c4ab9d2de8>

5.4.3. 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 realizando las funciones de *“revisión, actualización y registro de la información relacionada con el proceso de nómina, generación de reportes requeridos, pruebas del sistema de información, y en los demás temas financieros y presupuestales en la Subdirección de Gestión del Talento Humano”* al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, del 22 de octubre de 2012 hasta el 9 de mayo de 2019, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. Como consecuencia de lo anterior, persigue el reconocimiento de prestaciones sociales 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, caja de compensación y demás retenciones.

Por su parte, el **Ministerio de Salud** 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 de Salud**, no existe controversia alguna en cuanto a la prestación personal del servicio por parte de la señora **YAMILE ANDREA PARRA RAYO** y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que en el anexos, anexos contestación demanda, archivo 5 certificaciones, obra certificación suscrita por el Subdirector (E) Centro de Tecnologías para la Construcción y la Madera del SENA y de la carpeta anexos donde obran los contratos celebrados por la actora y el SENA es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos:

| CONTRATO Nº. | DESDE | HASTA | Valor |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|
| 684 de 2012 | 22-10-2012 | 15-12-2012 | \$9.758.000 |
| 826 de 2012 | 20-12-2012 | 30-06-2013 | \$30.152.220 |

| | | | |
|--------------------|-------------|------------|--------------|
| 401 de 2013 | 04 -07-2013 | 31-10-2013 | \$2.000.0000 |
| 644 de 2014 | 05-11-2013 | 31-07-2014 | \$4.500.0000 |
| 280 de 2014 | 04-08-2014 | 30-11-2014 | \$5.000.000 |
| 848 de 2014 | 02-12-2014 | 31-07-2015 | \$5.000.000 |
| 439 de 2015 | 05-08-2015 | 30-11-2015 | \$20.000.000 |
| 766 de 2015 | 02-12-2015 | 30-06-2016 | \$3.5000.000 |
| 302 de 2016 | 05-06-2016 | 30-11-2016 | \$2.500.0000 |
| 711 de 2016 | 02-12-2016 | 30-06-2017 | \$4.000.0000 |
| 429 de 2017 | 02-08-2017 | 30-06-2017 | \$2.500.0000 |
| 199 de 2018 | 01-08-2018 | 30-10-2018 | \$1.740.0000 |
| 501 de 2018 | 02-11-2018 | 15-01-2019 | \$1.450.0000 |
| 144 de 2019 | 24-01-2019 | 30-09-2019 | \$3.825.0000 |

De lo anterior es viable inferir que los contratos se ejecutaron entre **el 22 de octubre de 2022 y el 30 de septiembre de 2019**, sin que en la misma se avizoren interrupciones que implique dar aplicación al criterio orientador que el Despacho toma de la sentencia de unificación jurisprudencial 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”**, pues si bien hay interrupciones las mismas no superan el citado periodo.

En conclusión, es viable aducir que la demandante prestó sus servicios, sin solución de continuidad, de la siguiente manera:

| Inicio | Finalización |
|------------|--------------|
| 22/10/2022 | 30/09/2019 |

Establecido lo anterior, se encamina el Juzgado al estudio del elemento de continua subordinación o dependencia, no sin antes dilucidar la tacha propuesta por la apoderada de la accionada respecto de los testigos.

Tacha de testigos

En la audiencia de pruebas llevada a cabo el 08 de febrero de 2023, la apoderada de la accionada formuló tacha al testimonio rendido por NOHORA TERESA VILLABONA MUJICA, al considerar que de conformidad con el artículo 211 del CGP, presenta tacha al considerar que existe una clara dependencia de la declarante con el Ministerio de Salud al ser la Subdirectora de Talento Humano y haber cumplido

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

funciones de revisión de los contratos, lo que eventualmente la podrían exponer a un medio de control de repetición, prueba de tal calidad obra en el expediente.

Al respecto se considera, el artículo 211 del Código General del Proceso, señala:

«[...] Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso [...]

Por su parte, el Consejo de Estado⁹ ha señalado que únicamente las partes tienen la carga de advertir al juez sobre las condiciones de los testigos y tacharlos de sospechosos, toda vez que de permitirle al juez esta facultad, se desconocerían los derechos al debido proceso, contradicción de la prueba e igualdad de las partes.

Así mismo, la citada sentencia señaló que el testimonio sospechoso no debe ser desestimado de plano por el juez, por el contrario, debe ser valorado de manera rigurosa a efectos de determinar la credibilidad que aquellas puedan infundir. De lo anterior, se colige lo siguiente:

- La tacha de testimonios debe ser realizada por cualquiera de las partes a través de solicitud motivada cuando consideren que afectan su credibilidad o independencia.
- El testimonio sospechoso no debe ser desestimado per se, por el contrario, debe analizarse de acuerdo con las reglas de la sana crítica y refutar su dicho, si es del caso, con los demás medios de pruebas.

Para el Despacho con la declaración de NOHORA TERESA VILLABONA MUJICA se trató de determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la demandante prestó sus servicios, aspectos que quedaron claramente determinados, sin que de estas se desprenda interés alguno en la media que la declaración fue

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 25 de marzo de 2015, número interno 31662.

espontánea y coherente, en aspectos minuciosamente escudriñados en la diligencia en pro precisamente determinar su veracidad.

A lo expuesto se suma que fue esta persona la que compartió labores con la accionante, en la medida que fungió como supervisora de los contratos de la demandante luego, siguiendo con la línea del Consejo de Estado, son este tipo de declaraciones las llamadas a dar fe de lo acontecido en el desarrollo laboral, en el día a día de la demandante para con la accionada, en esa medida, al no encontrar probados aspectos sospecha entre las declaraciones rendidas, el despacho despacha de manera negativa la tacha propuesta.

Evacuado lo anterior, para el Despacho es importante entrar a verificar aspectos de la subordinación, elemento cardinal de la controversia que se analiza.

En esa medida se debe indicar que de lo probado en el proceso respecto de las circunstancias de tiempo modo y lugar, se debe traer a colación lo indicado por la testigo arimada por la demandante Lorena Arboleda Ramírez, quien al interrogatorio de la apoderada de la demandante indicó:

Preguntado: Desde cuando distingue a la actora

Contesto: Desde el 2008

Preguntado: La actora trabajo para el Ministerio de Salud

Contesto: Si

Preguntado: Sabe cuales eran las funciones de la actora

Contesto: En talento humano, en el área de nómina

Preguntado: Le constan las actividades de nomina

Contesto: Registraba todas las novedades de nómina

Preguntado: En que dependencia prestaba sus servicios usted, en el momento en que la actora prestaba sus servicios

Contesto: Yo trabajaba para la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Preguntado: Como le consta las funciones que hacia la actora si usted trabajaba en otra entidad

Contesto: A mi me consta que trabajaba porque la llevaba y ella entraba y salía de allí

Preguntado: Le consta las actividades de la actora

Contestó: No me consta

De lo expuesto es claro que la deponente no presencié de manera directa las actividades de la demandante, toda vez que para ese momento laboraba en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, ergo de sus manifestaciones el Despacho no puede establecer aspecto propios del servicio prestado por la demandante al Ministerio en punto del percibimiento de ordenes y la clase de aquellas, tampoco de quien emanaban y que fines perseguían.

Ahora bien, del testimonio de la señora NOHORA TERESA VILLABONA MUJICA, quien como se indicó era la supervisora del contrato de la actora, frente a la prestación concreta del servicio de la actora indico:

Preguntado: Usted fungió con supervisión contractual de la actora, en que época fue

Contesto: Para el 2011 y 2012, se creo la necesidad y fue supervisión para ese momento, luego se creó el grupo de nómina y ya la supervisión paso a otra persona

Preguntado: se acuerda la época

Contesto: 2017-2018

(...)

Preguntado: Cuando llega la actora había otra persona en el Ministerio que hiciera las actividades de la actora

Contesto: Como era un sistema nuevo, había personas que sabían del sistema antiguo o que ellos manejaban. Luego era necesario que hubiera un equipo que hacían el trabajo con el sistema viejo y la necesidad de que entre otro equipo con conocimiento en el sistema nuevo

Preguntado: Cuando estas personas entraron se puede entender que el desempeño de las actividades contractuales debía ser sincronizado con el horario de la entidad

Contesto: No era necesario, porque se trae personal idóneo que lo sepa hacer de manera autónomo, por tanto, no se puede decir que había sujeción al horario, eso se puede hacer con plena autonomía del contratista

Preguntado: Cuando se contrato a la actora, las actividades se podrían asimilar a alguien de planta

Contesto: Si había personas, pero no con la experticia de la innovación tecnológica. De hecho, se expedía una certificación que determinaba la insuficiencia de personal con la experticia para implementar el nuevo programa o proyecto

Preguntado: Hizo llamado de atención a la demandante por el ejercicio de sus funciones

Contesto: No, ella cumplía con sus obligaciones contractuales

Preguntado: Se le pidió a la contratista realizar actividades por fuera del contrato

Contesto: No

Preguntado: Cual es el fin de las tarjetas de acceso

Contesto: Era por seguridad, y tiene relación con la información con reserva, entonces es un control por seguridad no por control de horario

Preguntado: Cuando ella sale, le pidió recomendación para el otro trabajo

Contesto: No

(...)

Preguntado: Cual fue el termino de duración indispensable que se tuvo encuentra para contratar a la actora, el inicial.

Contesto: Es un proyecto que implica varios módulos, nomina, bienestar el de desempeño, etc, estos se iban agotando poco a poco hasta agotarlo

Preguntado: Cuanto tiempo duro esa implementación

Contesto: Tengo entendido que aún no se ha terminado, pues se debe estar en la etapa de mantenimiento. Son proyectos de largo aliento.

(...)

Preguntado: Que actividades le consta que hacia la actora

Contesto: Las relacionadas con el objeto contractual

Preguntado: Como era su día a día

Contesto: Parametrización, migración datos, registro novedades, control de errores

Preguntado: En cuanto al registro novedades había alguna persona que hiciera esta actividad

Contesto: No se trataba de una función si no de una obligación contractual

Preguntado: Conoció un personal de planta que hiciera esa función

Contesto: Reitera que había personal de planta que hacía eso pero con el sistema viejo, siempre ha existido personas, pero había insuficiencia que conocieran la innovación por eso se trajo a la actora

De lo expuesto es claro que si bien es cierto la contratación de la demandante se extendió en el tiempo, no es menos relevante que la presencia de la demandante tenía un objeto específico cual era la implementación y desarrollo de un programa de nómina denominado cactus, el cual actualizaba los procedimientos de nómina en el área de talento humano del Ministerio de Salud, el cual implicaba el desarrollo de fases en el tiempo, al punto que a la fecha aún se encuentra en la etapa de mantenimiento.

Se suma a lo expuesto, que era la actora quien tenía los conocimientos especializados para el desarrollo de la ampliación, lo cual se sustenta con la manifestación de la testigo quien indicó que había desarrollado el mismo sistema en el ICBF, aspecto que tampoco desconoce la demandante en el interrogatorio de parte cuando afirma:

Preguntado: Anterior mente que profesional tenía

Contestó: Profesional en Comercio Internacional

Preguntado: Cuando entro a la entidad que requisitos le pidieron

Contesto: Profesional y 4 años de experiencia profesional en nomina y manejo de sistemas de información

Preguntado: Esa experiencia profesional donde la adquirió

Contesto: En el ICBF, en talento humano y sistemas de la información

Preguntado: Cuanto tiempo

Contesto: Por 5 años como contratista

Ahora bien, ni de los testimonios, ni de las documentales es posible establecer el cumplimiento del horario que tanto insiste la parte actora, lo que queda demostrado es que se le dotó de un carné o tarjeta que tenía como fin exclusivo aspectos de seguridad de la entidad en el ingreso y salida del personal de las instalaciones de aquel, no como mecanismo para determinar la hora de entrada y salida de los empleados del Ministerio.

Por otra parte, argumenta la actora cumplir una mezcla si se quiere de funciones entre el profesional especializado grado 19 y grado 20, sin embargo, tal argumento vino despuntar en la etapa de practica de pruebas, siendo un momento procesal inadecuado para reformar la demanda, por una parte, y por la otra al ser la labor de

la demandante implementar o desarrollar el aplicativo novedoso era menester que efectuara funciones de los diferentes empleados de planta en la medida que se avanzaba con la implementación para la cual fue contratada, también encuentra sustento al inmersión de actividades en lo manifestado por la testigo Villabona Mujica cuando indica al respecto que *“como era un sistema nuevo, había personas que sabían del sistema antiguo o que ellos manejaban. Luego era necesario que hubiera un equipo que hacían el trabajo con el sistema viejo y la necesidad de que entre otro equipo con conocimiento en el sistema nuevo”* de que en el desarrollo de la herramienta se tuviera la necesidad de a medida que se desarrollaba tocar actividades propias de uno y otro empleo de planta, sin que ello se traduzca en el desarrollo completo y extendido en el tiempo de las mismas actividades establecidas en el manual de funciones para cada cargo.

Finalmente, hecha de menos el Despacho material probatorio que determine la ordenes que se le impartían a la demandante, por el contrario, esta clarificado que la labor se limitó al cumplimiento de las actividades contractuales como lo indicó la misma supervisora del contrato de la demandante.

En esa medida, ante el desarrollo de una labor con conocimientos especializados que es lo demostrado, a la imposibilidad de verificar o mejor, tener en el haber probatorio pormenores contrarios a los comprobados, para esta sede judicial no está probado 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 la actora 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.

4.5.6. 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.

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. - 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, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en seguida]

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA

Juez

mas

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: **f26ecce634b72bab072c9f6a33453ff094a3eafdf37f87c55031a16199126fa3**

Documento generado en 07/03/2023 06:35:22 AM

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