



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

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

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO:	11001-33-35-025-2022-00267-00
DEMANDANTE:	JULIETH FERNANDA GARCIA CAMARGO
DEMANDADO:	BOGOTÁ, D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en los artículos 181 y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia anticipada de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora **Julieth Fernanda García Camargo** contra la **Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá** [en adelante la **SDIS**].

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

La señora **Julieth Fernanda García Camargo** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del Acto Administrativo con radicado No. S2022091128 del 12 de julio de 2022 mediante el cual la **SDIS** le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron **entre el 8 de enero de 2013 y el 7 de junio de 2022**, como producto de una relación laboral subordinada presuntamente oculta bajo la celebración de contratos de prestación de servicios.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó se declare que entre ella y la **SDIS** existió una relación laboral de derecho público durante los servicios que prestó como maestra **entre el 8 de enero de 2013 y el 7 de junio de 2022**, y se condene a dicha

entidad al pago de los correspondientes emolumentos salariales y prestaciones. Asimismo, deprecó consignar en el fondo de pensiones el valor de los aportes dejados de cotizar, mes a mes, sobre el ingreso base de cotización (IBC) correspondiente al valor de los honorarios de cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos, se condene en costas y se tenga en cuenta en la sentencia lo dispuesto en los artículos 187, 189, 192 y 195 del CPACA.

1.2. Fundamentos fácticos.

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

- La demandante prestó sus servicios como **maestra** para la **SDIS**, bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios, **entre el 8 de enero de 2013 y el 7 de junio de 2022**.
- Los contratos celebrados fueron sucesivos, habituales y sin interrupción, el cargo asumido tiene vocación de permanencia y las funciones confiadas estaban encaminadas al desarrollo directo de la misión de la entidad.
- Cumplía horario impuesto por la institución, cuyo cumplimiento era controlado por los que denomina sus jefes inmediatos. Aduce que no contaba con autonomía en el desarrollo de sus funciones y para ausentarse de su cargo debía solicitar permiso.
- Con radicación de **29 de junio de 2022** reclamó ante la **SDIS** 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, 13, 25, 53, 122 y 125

Legales y reglamentarios:

Ley 60 de 1993, artículo 6

Ley 80 de 1993, artículo 32

Ley 100 de 1993, artículo 22

Ley 115 de 1994, artículos 105, 107 y 115
Decreto Ley 3074 de 1968
Decreto 2400 de 1968 artículo 2
Decreto 2277 de 1979 artículos 1, 2, 3, 10 y 36
Decreto 626 de 2008, artículo 17

Afirmó que el acto administrativo demandado es el resultado de la omisión de hechos y circunstancias por parte de la Entidad, que dejaron de ser considerados con el fin de no aplicar normas adecuadas o interpretar de manera incorrecta otras que le favorecían política y económicamente. De esta censura, cuya finalidad pretende la declaratoria de una relación laboral como resultado de la nulidad del oficio S2022091128 y, a razón de restablecimiento del derecho, el pago de las acreencias laborales adeudadas

Adujo que al prestar sus servicios personales en el marco de la educación formal preescolar, la actora asume una posición de garante de origen contractual y por ello, debe mantener a su cuidado y bajo su responsabilidad a los estudiantes de la primera infancia, que por sus condiciones de indefensión demandan mayor atención y permanencia del maestro en el aula. Prueba de ello, es que el cumplimiento del horario no coincidía con la operación del Jardín en la salida, sino hasta tanto los padres de familia, o responsables, recogieran al último niño bajo su custodia, situación que es fácilmente verificable toda vez que en todos los jardines infantiles del distrito se deja constancia de ingreso y salida de cada una de las personas que acceden a la institución educativa.

Manifestó que la actora tenía ausencia de autonomía técnica y administrativa, la cual se puede verificar desde la estructura contractual y sus obligaciones, que las maestras y directivas docentes contratistas de la SDIS, no solo deben recibir órdenes y lineamientos del supervisor del contrato, que son los directores locales de la Entidad, quienes en principio ni siquiera tienen cercanía o concurso con la contratista, sino que bajo la organización institucional, se integran a una estructura jerárquica y deben reportar y obedecer a coordinadores y directores de los jardines infantiles

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La **Secretaría Distrital de Integración Social** contestó la demanda en tiempo [archivo 010], en escrito en el que se opuso a las pretensiones.

Manifestó que entre la Secretaría Distrital de Integración Social y la actora se suscribieron varios contratos de prestación de servicios, en virtud de los cuales la demandante ejecutó

el objeto contractual de manera independiente y autónoma. Es del caso precisar que los contratos de prestación de servicios celebrados con la administración, en modo alguno se tornan ilegales como pretende la demandante, ya que el mismo está debidamente consagrado en la Ley 80 de 1993 artículo 32 numeral 3.

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

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

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

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante: Alegó de conclusión indicando que se logró acreditar y constatar con suficiencia que la labor contratada por la demandada y ejercida por mi representada, atiende enteramente a la labor pedagógica de una Maestra Directiva o directiva docente vinculada para la implementación de las políticas públicas, lineamientos técnicos y curriculares y estándares de la Educación Inicial a cargo del Distrito Capital, concebida como un derecho de los niños en los términos del artículo 5º. de la Ley 1804 de 2016, por

lo que indefectiblemente la relación jurídica que unía a las partes es la de una relación laboral encubierta o subyacente.

Indicó que se probaron los elementos esenciales de la relación laboral y además, la ausencia de vocación de transitoriedad, por el contrario su permanencia, así como la relación con el objeto misional de la entidad demandada.

En cuanto a la subordinación consideró que resulta evidente por el simple hecho de que la vinculación de la maestra se extendió por más de 9 años continuos a través de la celebración de contratos sucesivos con un objeto idéntico, a lo sumo semejante, y una carga obligacional enteramente orientada a garantizar la prestación del servicio de educación inicial y la correcta operación de los jardines infantiles oficiales a los que era asignada la demandante a entera discreción de la entidad demandada, actividad que se ha demostrado ser permanente además porque hoy en día la demandada sigue vinculando maestros o directivos docentes para la prestación del servicio de educación inicial y preescolar en los Jardines Infantiles del Distrito Capital.

Manifestó que se encuentra probado que la demandante, en su calidad de maestra coordinadora o responsable de la unidad operativa, no solo desempeñaba una función permanente de la entidad, sino que, además, estando vinculada por prestación de servicios desarrollada actividades de supervisión y control y debía actuar como superior o jefe inmediato no solo de otros contratistas, sino de funcionarios públicos administrativos y docentes. Funciones incompatibles con las actividades realizadas por un contratista de prestación de servicios, lo que desnaturaliza de pleno la autonomía técnica y científica que caracteriza la vinculación por este instrumento contractual previsto en el artículo 32 de la ley 80 de 1993.

3.2. Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá: El apoderado alego de conclusión indicando que no existió la figura de remuneración o salario, sino que, atendiendo lo pactado en cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes, fueron pactados honorarios, los cuales fueron pagados estrictamente en correspondencia a los meses durante los cuales se encontraron vigentes cada uno de los contratos de prestación de servicios, conforme a los certificados de disponibilidad presupuestal para ello destinado.

Indicó que la coordinación de actividades entre contratante y contratista es un mecanismo adecuado y necesario para el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales en el marco de la contratación estatal.

Concluyó, que de conformidad con las pruebas documentales allegadas al plenario para el caso concreto, se demostró que entre las partes de este litigio solo existió una relación contractual, que se desarrolló en el marco de la Ley 80 de 1993, con todo el rigor que se exige en la actividad de la contratación pública, pues así se observa de las documentales listadas en el acápite de pruebas señaladas en el escrito de demanda.

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 puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda

4.2. Problema jurídico.

El litigio consiste en establecer si hay lugar a la declaratoria de existencia de una **relación laboral de derecho público subordinada** entre la **Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá** y la señora **Julieth Fernanda García Camargo**, quien se desempeñó como **maestra**, 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 **entre el 8 de enero de 2013 y el 7 de junio de 2022**.

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](#)¹.

¹ 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.

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:

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 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. 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.”

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.

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 Constitucional³ 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 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 Estado⁴ 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

³ Sentencia SU-40 de 10 de mayo de 2018.

⁴ 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]

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 sentencias de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16⁵, 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 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

⁵ 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.

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 jurisprudencia⁶, 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 personal del servicio, la remuneración como contraprestación del trabajo, y, especialmente, si el reclamante estuvo sometido a la continua subordinación y dependencia de la Administración. Lo anterior, sin perjuicio de las presunciones y cargas probatorias establecidas por el Consejo de Estado en los casos que entrañan el desarrollo de ciertas actividades específicas.

4.4. Pruebas recaudadas.

4.4.1. Documentos allegados con la demanda:

1. Certificaciones de contratos celebrados entre las partes (fl. 1- archivo 002)
2. Derecho de petición mediante el cual solicitó el reconocimiento de las prestaciones sociales (fl. 28- archivo 002)
3. Oficio rad. S2022091128, código 12110 del 12 de julio de 2022, mediante el cual se resuelve la petición (fl. 45- archivo 002)
4. Resolución 1990 del 13 de octubre de 2014 (fl. 50- archivo 002)
5. Sentencias del consejo de estado y del Juzgado 14 Administrativo (fl. 50- archivo 002)

⁶ 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.

6. Convenio interadministrativo marco No. 2607 SED – 8497 SDIS de 2017 y convenio interadministrativo derivado No. 1593 SED - 5863 SDIS (fl. 90- archivo 002)

7. Manual de funciones – SDIS (fl. 157- archivo 002)

8. Lineamiento Técnico y Curricular para la educación inicial en el Distrito Capital (fl. 52- archivo 012)

9. Resolución 0594 de 2016 SDIS, por medio de la cual se fija el horario de trabajo para los jardines infantiles del Distrito Capital (fl. 10- archivo 012)

10. Copia de los informes de ejecución y de supervisión, copia de estudios previos, contratos y modificaciones de los contratos celebrados con la maestra demandante (archivo 029)

11. Copia de registros de ingreso y salida de los jardines infantiles Oficiales donde laboró la demandante (archivo 029)

12. Copia de la apertura de rutas, requerimientos o llamados de atención que le hubiere efectuado a la contratista durante la prestación de sus servicios (archivo 029)

4.4.2. Documentos aportados con la contestación de demanda:

- Antecedentes administrativos y carpeta contractual de la demandante (archivos anexos)
- Certificación expedida por la Subdirección de contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social (archivos anexos)
- Fichas de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D No. 735 “Desarrollo integral de la primera infancia en Bogotá”; No. 1096 “Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia”; y No. 7744 “Generación de Oportunidades para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Bogotá”. (archivos anexos)

4.4.3. Testimonio⁷

YENNY PAOLA CAÑÓN GACHA, C.C. N° 1026267818

4.5. Examen del caso concreto.

La demandante pretende obtener la declaración de existencia de una relación de trabajo subordinada con la Administración, con ocasión de los servicios que prestó como **maestra** a la **Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá entre el 8 de enero de 2013 y el 7 de junio de 2022**, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. Como consecuencia de lo anterior, persigue el reconocimiento

⁷ Registro en vídeo disponible en el siguiente link: <https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/260b1171-6013-4bee-a8c8-6eab8c4fa283?vcpubtoken=88e59077-4ae7-46ec-99d9-aa37cb2e938d>

de prestaciones sociales ordinarias y especiales a que tienen derecho los empleados públicos, tanto como la práctica o reembolso de los aportes sufragados a los sistemas de seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales.

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

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

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que en la carpeta anexos del expediente digitalizado obran los contratos celebrados y certificación de los mismos celebrados por la **SDIS**, de las cuales es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos y valores:

Contrato	Inicio	Finalización	Valor
6450-2012	08/01/2013	07/03/2013	\$4,434,600
3310-2013	08/03/2013	07/12/2013	\$13,703,400
9767-2013	12/12/2013	04/03/2014	\$4,567,800
5236-2014	05/03/2014	18/04/2015	\$32,189,300
8124-2015	19/04/2015	18/12/2015	\$24,112,000
3018-2016	05/02/2016	19/02/2017	\$24,112,000
4013-2017	01/03/2017	15/12/2017	\$31,350,000
2578-2018	18/01/2018	30/03/2019	\$35,970,000
5186-2019	01/04/2019	31/05/2020	\$33,345,000
7335-2020	31/05/2020	27/11/2020	\$22,896,000
8926-2020	14/08/2020	28/12/2020	\$11,448,000
1167-2021	24/03/2021	07/06/2022	\$35.010.000

De lo anterior es viable inferir, en principio, que los contratos se ejecutaron entre el 8 de enero de 2013 y el 7 de junio de 2022.

Ahora bien, en punto a la valoración del material probatorio allegado al *sub judice*, debe indicarse en primer lugar que si bien la relación contractual se llevó a cabo entre el 8 de enero de 2013 y el 7 de junio de 2022, sin embargo, llama la atención del Despacho que para la ejecución de los contratos 7335-2020 el cual inició el 31 de mayo de 2020 al 27 de noviembre de 2020 y el 8926 de 2020 el cual inició el 14 de agosto de 2020 al 28 de diciembre de 2020, los cuales tuvieron identidad de objeto y funciones, y compartieron

extenso espacio temporal en su ejecución, de las probanzas documentales y testimoniales arrimadas al proceso no es posible desentrañar como hizo la demandante para desarrollar los objetos contractuales de los dos proceso al servicio de la misma entidad, por cuanto de los antecedentes contractuales se desprende la celebración de los dos contratos, (7335-2020 y 8926 de 2020), por su parte, tanto la certificación allegada por la demandante que milita en el folio 1 y siguientes del archivo 002 de fecha 06 de julio de 2022, como la allegada por la accionada que milita en el archivo 002 antecedentes administrativos de fecha 08 de noviembre de 2022, son coincidentes en que los referidos contratos se ejecutaron del 31 de mayo de 2020 al 27 de noviembre de 2020 y 14 de agosto de 2020 al 28 de diciembre de 2020 respectivamente. Se suma a lo anterior que tanto los antecedentes administrativos como las certificaciones estuvieron a la disposición de la parte actora, inclusive, una de ellas se reitera es allegada por ésta con la demanda, no obstante, no hizo énfasis sobre la suscripción de los dos contratos lo cual se muestra en la situación fáctica en donde relaciona todos los contratos con excepción al 7335 de 2020, pero acompaña una certificación donde si se relaciona. Lo anterior tiene diferentes connotaciones pues, como la demandante no explica, ni hace salvedad sobre tales periodos, en donde se celebra contratos dentro de periodos donde uno y otro contrato convergen indefectiblemente y se entremezclan uno con otro, con las mismas partes, el mismo objeto y actividades, tampoco se demuestra como se prestó efectivamente el servicio para ambos contratos. Era pues carga de la demanda aportar elementos de juicio, pretensiones claras y sin ambiguas, facticos concernientes a dichos periodos con su explicación debida, que, se convierten en inmodificables por el juez, para dar claridad y especificidad al litigio quedando en el etéreo los periodos de que trata esta parte de la sentencia.

Aunado a lo expuesto, el testigo allegado no especificó nada sobre la manera en que la actora prestó el servicio para esas anualidades y como consecuencia de la celebración de los referidos contratos.

Así las cosas, ante la contradicción que genera la prestación del servicio como consecuencia de la celebración de los contratos en comento, el Despacho no tendrá en cuenta el tiempo comprendido entre el 31 de mayo de 2020 y el 28 de diciembre de 2020.

Acotado lo anterior, verificados los periodos de ejecución de los contratos el Despacho encuentra que la prestación de servicios no fue unívoca o permanente en el tiempo, toda vez que existieron interrupciones como la que medio entre el 19 de diciembre de 2015 y el 04 de febrero de 2015, y la que medio entre el 01 de junio de 2020 y el 23 de marzo de 2021, las cuales superan el periodo de 30 días hábiles, de conformidad con el criterio

orientador que el Despacho toma de la sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021, 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, con solución de continuidad, de la siguiente manera:

Inicio	Finalización
08/01/2013	18/12/2015
05/02/2016	31/05/2020
24/03/2021	07/06/2022

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 y las certificaciones allegadas por la entidad demandada son coincidentes en afirmar que la demandante se desempeñaba como *“maestra profesional para la educación inicial en el marco del proceso de atención integral a la primera infancia”*.

En ese sentido, cabe anotar que las obligaciones específicas pactadas en los contratos se mantuvieron uniformes, y comprenden las siguientes actividades:

1. Elaborar e implementar un plan de trabajo del contrato en ejecución que permita poner en marcha la transformación del servicio y el contexto de la emergencia sanitaria por COVID – 19, en coherencia con el proyecto de inversión, lineamientos conceptuales, metodológicos y operativos de la SDIS vigentes.
2. Implementar las acciones para la atención de las niñas y los niños en las diferentes modalidades y estrategias, bajo las condiciones de flexibilidad establecidas, en la transformación de los servicios y el contexto de emergencia sanitaria por Covid – 19, en coherencia con las orientaciones técnicas establecidas por la SDIS.
3. Implementar las acciones para la atención en las estrategias dirigidas a cuidadoras, cuidadores y el seguimiento a los contratos sociales familiares, en coherencia con las orientaciones técnicas establecidas por la SDIS.
4. Participar activamente en la estrategia territorial integral social (ETIS) en las diferentes acciones de identificación y respuesta social identificadas a través de la tropa social, y brindar apoyo en la entrega de ayudas que realice la SDIS cuando se requiera.
5. Implementar y hacer seguimiento en la unidad operativa asignada, al cumplimiento de los estándares técnicos para la calidad de la educación inicial en el marco de los lineamientos conceptuales, metodológicos y operativos vigentes de la SDIS, en articulación con los profesionales de la subdirección local para la integración social asignada y los equipos de la subdirección para la infancia.
6. Orientar el proceso de construcción, implementación, divulgación, seguimiento y actualización del proyecto pedagógico, a través de acciones articuladas entre las profesionales y técnicas de atención a las niñas y los niños, los profesionales

transversales (psicología, educación especial, nutrición y enfermería) y las familias, en coherencia con las orientaciones técnicas establecidas por la SDIS.

7. Orientar, retroalimentar y acompañar técnicamente la elaboración e implementación del proceso de seguimiento y observación al desarrollo de las niñas y los niños (planeación pedagógica y observador e informe a familias), en coherencia con los planteamientos del proyecto pedagógico y las orientaciones técnicas establecidas por la SDIS.

8. Orientar la articulación de acciones con los profesionales transversales (psicología, educación especial, nutrición y enfermería) acorde con la estrategia entre pares, dirigida a niñas y niños de primera infancia con discapacidad y alteraciones en el desarrollo, según las orientaciones técnicas establecidas por la SDIS.

9. Orientar la articulación de acciones con los profesionales en nutrición y salubridad para la realización de las tomas de medidas antropométricas de las niñas y los niños vinculados a la unidad operativa asignada, garantizando el registro en el sistema de información misional, así como, las acciones de seguimiento de acuerdo con el diagnóstico nutricional (malnutrición: desnutrición, riesgo de desnutrición, sobre peso y obesidad), de acuerdo a las orientaciones técnicas establecidas por la SDIS.

10. orientar, monitorear y verificar la implementación de los procesos relacionados para el cumplimiento de condiciones higiénico sanitarias y buenas prácticas de manufactura en el marco de la transformación del servicio y el contexto de la emergencia sanitaria por Covid – 19 (formato de grupos etarios, pedido de alimentos, paquetes alimentarios, refrigerios, procedimiento operación entrega de apoyos alimentarios en los servicios sociales), así como, el diligenciamiento de los formatos correspondientes al suministro alimentario de acuerdo a las orientaciones técnicas establecidas por la SDIS, informando las situaciones que afecten la prestación del servicio a la subdirección local correspondiente.

11. Orientar, monitorear y verificar la documentación e implementación de los procesos relacionados con el plan de saneamiento y su actualización permanente, informando a la subdirección local para la integración social asignada, cualquier situación que afecte la prestación del servicio, así como adelantar la gestión frente a las necesidades de actividades relacionadas con los programas de limpieza y desinfección, control de plagas, abastecimiento o suministro de agua potable y desechos sólidos, de acuerdo a las orientaciones técnicas establecidas por la SDIS.

12. Diseñar, proponer e implementar estrategias de promoción, protección, defensa y apoyo de la lactancia materna en el marco de la transformación del servicio y el contexto de la emergencia sanitaria por Covid – 19.

13. Planear, asumir y documentar las jornadas de fortalecimiento institucional, en el marco de la transformación del servicio y el contexto de la emergencia sanitaria por Covid – 19, conforme a lo establecido en la circular vigente y de acuerdo a las orientaciones técnicas emitidas por la SDIS.

14. Orientar, hacer seguimiento y retroalimentar la elaboración del pacto de corresponsabilidad, en el marco de la transformación del servicio y el contexto de la emergencia sanitaria por Covid –19, entre las profesionales y técnicas de atención a la primera infancia, los profesionales transversales (psicología, educación especial, nutrición y enfermería) las familias, las niñas y los niños.

15. Orientar, retroalimentar, actualizar y hacer seguimiento a la implementación de las estrategias de seguridad, el plan de gestión de riesgos de accidentes, el plan escolar de gestión de riesgos y cambio climático, en el marco de la transformación del servicio y el contexto de la emergencia sanitaria por Covid – 19, a través de acciones articuladas entre las profesionales y técnicas de atención a la primera infancia y los profesionales transversales (psicología, educación especial, nutrición y enfermería).

16. Garantizar el registro oportuno de la información, la calidad, veracidad y seguimiento a los datos relacionados con la prestación del servicio, en los instrumentos, aplicativos y formatos vigentes, establecidos por la SDIS (entre estos: registro de asistencia, coberturas asignadas, diligenciamiento y actualización del sistema de información misional, base de mi, base de accidentalidad, registro y seguimiento de novedades, y otros sistemas de información o registro), incorporando la transformación del servicio y el contexto de la emergencia sanitaria por Covid – 19.

17. realizar la captura, crítica y actualización de la información misional de la ficha sirve de manera oportuna, adecuada y veraz conforme al instructivo, permitiendo la agilidad en los procesos, garantizando la calidad del dato de la información, de acuerdo a las orientaciones técnicas de la SDIS, en el marco de la transformación del servicio y el contexto de la emergencia sanitaria por Covid – 19 y en cumplimiento a los criterios de priorización, ingreso, egreso y restricciones para el acceso y permanencia, de las niñas y niños de primera infancia.

18. Realizar las gestiones pertinentes, encaminadas al cumplimiento del 100% de la cobertura autorizada en la unidad operativa asignada, a partir del seguimiento permanente, el reporte oportuno del estado de la cobertura y la implementación de actividades y estrategias como: movilización social, búsqueda activa y articulación con actores del territorio.

19. Informar oportunamente frente a cualquier situación de inobservancia, amenaza y/o vulneración de los derechos de las niñas y los niños participantes, activar la ruta administrativa de restablecimiento de derechos ante las autoridades competentes conforme al numeral 4 del artículo 41 de la ley 1098 del 2006, la circular 036 de 2016 procedimiento deber de denuncia, y demás orientaciones emitidas por la SDIS; y hacer seguimiento en articulación con el profesional de psicología, para garantizar la protección y el restablecimiento de los derechos de las niñas y los niños.

20. Implementar el procedimiento de activación de la póliza de accidentes personales vigente, e informar oportunamente frente a cualquier situación de accidentalidad presentada durante la jornada de permanencia de las niñas y los niños en el servicio en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid – 19 haciendo seguimiento posterior al evento y registrar en la base de información de accidentes, de acuerdo con las orientaciones técnicas de la SDIS.

21. Reportar oportunamente y realizar el seguimiento a las novedades presentadas en la prestación de los servicios de personal manipulación de alimentos, vigilancia y aseo, dejando evidencia del cumplimiento de sus acciones; así como, las eventualidades presentadas con los servicios públicos y las actividades de mantenimiento al referente administrativo de la subdirección local correspondiente, a la oficina de apoyo logístico y a la subdirección para la infancia.

22. Implementar y hacer seguimiento a las acciones definidas en los procesos de transiciones efectivas y armónicas, en el marco de la transformación del servicio y el contexto de la emergencia sanitaria por Covid – 19, de acuerdo con las orientaciones establecidas por la SDIS.

23. Guardar y custodiar con absoluta reserva la información que maneje o a la que tenga acceso durante la ejecución del contrato realizando la entrega de las historias sociales de las niñas y los niños una vez finalizado el contrato, evitando su destrucción o utilización indebida; en caso de cualquier daño generado, pérdida parcial o total de la documentación, deberá informar de manera inmediata a la subdirección local para la integración social y realizar la reconstrucción de los documentos y/o expedientes respectivos, en el marco del sistema interno de gestión documental, correspondencia y archivo, las orientaciones técnicas de la SDIS y la normatividad vigente.

24. Ejercer apoyo a la supervisión de los contratos que le sean designados, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 83 de la ley 1474 de 2011 y conforme al manual de supervisión.

25. Apoyar los diferentes requerimientos que surjan de los entes de control de manera oportuna y veraz a las solicitudes de información, así como a los equipos técnicos de la subdirección local para la integración social y la subdirección para la infancia, en el marco de las actividades propias del proyecto de inversión y del objeto del contrato.

26. Realizar las actividades que sean solicitadas por la SDIS en el marco del cumplimiento de su misionalidad de conformidad con el objeto contractual.

27. Entregar al finalizar el contrato, la sistematización de experiencias desarrolladas por el talento humano de la unidad operativa que acompaña, evidenciando como lo expuesto en el proyecto pedagógico da respuesta a la singularidad territorial, en coherencia con las orientaciones de la SDIS.

28. Apoyar la promoción y difusión de mensajes institucionales de la SDIS, la subdirección local para la integración social y la subdirección de infancia en el marco de la garantía y desarrollo integral de la niñez y la adolescencia. en desarrollo de las anteriores obligaciones, el contratista se obliga a suministrar los siguientes productos: la sistematización de experiencias desarrolladas por el talento humano de la unidad operativa que acompaña.

29. Liderar el proceso de construcción, implementación, divulgación, seguimiento y ajustes del proyecto pedagógico para la obtención de su respectivo aval, orientando la participación de los agentes educativos corresponsables y garantizando el potenciamiento del desarrollo y cuidado calificado de niñas y niños de primera infancia dentro del jardín infantil mediante la incorporación del enfoque diferencial, territorial y de género.

30. Orientar al equipo de maestras y maestros, para que logren proyectar, implementar y ajustar estrategias pedagógicas, desde un proceso de seguimiento que garanticen el desarrollo adecuado, desde los pilares de la Educación Inicial adoptados por el Lineamiento Pedagógico y Curricular para la Educación Inicial en el Distrito capital, orientados a la participación y el desarrollo de las dimensiones: personal social, cognitiva, artística, comunicativa y corporal de niñas y niños de primera infancia desde el reconocimiento y respeto de sus diferencias.

31. Fomentar espacios que garanticen la participación y el adecuado desarrollo de niñas y niños de primera infancia desde el vivir diario del Jardín Infantil, como proceso pedagógico del desarrollo infantil.

32. Coordinar la implementación y seguimiento de los Lineamientos y Estándares Técnicos en el marco del Sistema Integrado de Gestión de la Secretaría Distrital de Integración Social.

Para valorar la naturaleza de las funciones, cabe recordar el objeto y ámbito funcional de la entidad demandada, previstos en el Decreto distrital 607 de 2007, tal como sigue:

“Artículo 1°. Objeto. La secretaría distrital de integración social, tiene por objeto orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Así como, prestar servicios sociales básicos de atención a aquellos grupos poblacionales que además de sus condiciones de pobreza se encuentran en riesgo social, vulneración manifiesta o en situación de exclusión social.

Artículo 2°. Funciones. La Secretaría Distrital de Integración Social, tendrá las siguientes funciones básicas:

a) Formular, orientar y desarrollar políticas sociales, en coordinación con otros sectores, organismos o entidades, para los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, en

especial de aquellos en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad y promover estrategias que permitan el desarrollo de sus capacidades.

b) Dirigir la ejecución de planes, programas y proyectos de restablecimiento, prevención, protección y promoción de derechos de las personas, familias y comunidades, en especial aquellas de mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

c) Establecer objetivos y estrategias de corto, mediano y largo plazo, para asegurar la prestación de servicios básicos de bienestar social y familiar a la población objeto.

d) Desarrollar políticas y programas para la rehabilitación de las poblaciones vulnerables en especial habitantes de la calle y su inclusión a la vida productiva de la ciudad.

e) Ejercer las funciones de certificación, registro y control asignadas al Departamento Administrativo Bienestar Social en las disposiciones vigentes y las que le sean asignadas en virtud de normas nacionales o distritales.”

Igualmente, resulta pertinente traer a colación lo normado por el artículo 22 *ejusdem*, sobre la Subdirección de infancia de la **SDIS**:

“Artículo 22º. Subdirección para la Infancia. Son funciones de la Subdirección para la Infancia de la Secretaría Distrital de Integración Social, las siguientes:

a) Brindar a la Dirección Poblacional mecanismos para la planeación, diseño, ejecución, supervisión, control, evaluación y sistematización de las estrategias, programas, proyectos y servicios que se prestan directamente o a través de convenios o contratos con organizaciones públicas o privadas al grupo de población de niños/as sujetos de atención, de conformidad con la misión de la entidad.

b) Apoyar a la Dirección Poblacional en la planificación de los insumos y recursos requeridos para la correcta ejecución de los planes, programas, proyectos y servicios dirigidos a la niñez en vulnerabilidad en el Distrito Capital.

c) Apoyara la Dirección Poblacional, en coordinación con la Dirección de Análisis y Diseño Estratégico, la Dirección Territorial y las demás Subdirecciones, en la realización de estudios, análisis e investigaciones sobre promoción, prevención, protección integral y restitución de derechos para orientar la formulación de políticas planes, programas y proyectos que respondan a las condiciones, necesidades y características de los niños y niñas en situación de vulnerabilidad en el Distrito Capital.

d) Establecer los métodos y procedimientos para verificar y evaluar la operación de los programas, proyectos y servicios de su área, en el marco de los lineamientos políticos, enfoques, estrategias, procesos y procedimientos definidos por la Entidad para la atención de el-los grupos poblacionales a su cargo.

e) Apoyar al Despacho de la Secretaría en la definición de la filosofía, fines, misión y visión de la Entidad y en la definición y adopción de las políticas, estrategias, planes y programas que deba adoptar la entidad.”

Luego entonces, las obligaciones pactadas en los contratos de prestación de servicios y la normativa que define las competencias de la **SDIS** impone concluir que las funciones desempeñadas por la contratista, en su condición de Coordinadora o responsable de la operativa de atención integral a primera infancia corresponden, a no dudarlo, al objeto misional de la entidad demandada y se encuentra íntimamente relacionadas con las responsabilidades asignadas a la Subdirección de infancia de la demandada. Por ende, es claro que las actividades dependientes de la gestión de maestra **son actividades misionales permanentes** de la accionada, dado que componen elementos fundamentales en la estructura de dicha institución.

La condición de los ámbitos funcionales asignados a la demandante permite ver que no contaba con autonomía técnica, pues sus labores responden a la necesidad de ejecución de políticas públicas dirigidos a la primera infancia que, como es natural, constituía el marco restringido de acción de su desempeño, sin que tuviera opción de emprender acciones de manera libre en uso de su arbitrio, pues se trata de la garantía de aplicación de las políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos del público objetivo.

Lo precedente, revela la continua dependencia que la demandante tenía respecto de sus superiores y la institucionalidad que representa la **SDIS**, comoquiera que continuamente ejecutaba tareas en las que no le era posible exhibir algún tipo de autonomía técnica: fue maestra, oficio en el cual, como aparece patente, el elemento de subordinación es casi connatural.

Dicho lo anterior, resulta relevante traer a colación lo dicho por el Consejo de Estado⁸ sobre la ejecución de ese tipo de políticas y el ejercicio de enseñanza en instituciones públicas, así:

“Este criterio coincide con la línea jurisprudencial consolidada de las subsecciones de esta Sala, en el sentido de que la labor del docente contratista no es independiente, sino que el servicio se presta de manera personal y subordinada al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público de la educación.

Igualmente, es menester anotar que la actividad docente no se desarrolla en virtud de la coordinación imperante en los contratos de prestación de servicios, comoquiera que se cumple conforme a las instrucciones, directrices y orientaciones de sus superiores en el centro escolar, la secretaría de educación territorial y el Ministerio de Educación Nacional, es decir, no bajo su propia dirección y gobierno, de lo cual se infiere que la subordinación y la dependencia se encuentran inmersas en dicha labor, esto es, connaturales al ejercicio docente sujeto a los reglamentos propios del magisterio.

A manera de conclusión y de acuerdo con los derroteros trazados por ambas subsecciones, dirá la Sala que la vinculación de docentes bajo la modalidad de prestación de servicios, no desvirtúa el carácter personal de su labor ni mucho menos es ajena al elemento subordinación existente con el servicio público de educación, en razón a que al igual que los docentes – empleados públicos (i) se someten permanentemente a las directrices, inspección y vigilancia de las diferentes autoridades educativas, por lo que carecen de autonomía en el ejercicio de sus funciones, (ii) cumplen órdenes por parte de sus superiores jerárquicos y (iii) desarrollan sus funciones durante una jornada laboral de acuerdo con el calendario académico de los establecimientos educativos estatales en los que trabajan, motivo por el cual en virtud de los principios de primacía de la realidad sobre las formalidades e igualdad, los docentes-contratistas merecen una protección especial por parte del Estado.”

También resulta relevante atender el precedente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que, en un caso de similares contornos fácticos, señaló⁹:

⁸ 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.

⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E; sentencia de 9 de abril de 2021; expediente núm. 110013335014-2018-00401-01; M.P. Patricia Victoria Manjarrés Bravo.

“Luego entonces, es claro que las actividades realizadas por la señora BRIGIDA INÉS MORENO CASTELLANOS eran labores íntimamente ligadas al objeto de la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL en cuanto a la atención de la primera infancia en sus distintos niveles (sala materna, caminadores, párvulos, prejardín, jardín y transición) y además tenían el carácter permanente en la medida que se ejecutaban diariamente y se extendió así durante el tiempo que suscribió los contratos.

En este aspecto es necesario referirse al argumento de apelación según el cual, la entidad diferencia entre su objeto misional y la forma en que este se materializa, para concluir que la Secretaría no tiene a cargo jardines infantiles, sino que estos son una de las modalidades para ejercer su misión; En todo caso, lo anterior supone que la actividad se ejerce a través de estos mecanismos que requieren de un capital humano para su ejecución y funcionamiento, dentro del cual se encuentran los servicios que prestó la actora como auxiliar, maestra o coordinadora, por lo que el mismo no está llamado a prosperar.

(...)

La labor era desarrollada con los menores que asistían al jardín y por ello no puede hablarse de una independencia en el cumplimiento del objeto contractual, así como tampoco existía liberalidad en la forma de ejecución en tanto debía ceñirse a los lineamientos pedagógicos y curriculares para la primera infancia en el Distrito y era la entidad contratante quien proporcionaba los elementos para su desarrollo.

Sobre el particular, la Secretaría de Integración Social en el informe rendido manifestó: “La Secretaría Distrital de Integración Social entrega para la operación de cada jardín infantil los muebles, equipos, dotación y materiales didácticos para la prestación del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral”; no obstante, a renglón seguido manifiesta que no se entregan a los contratistas profesionales o técnicas, tales elementos están presentes y puestos a disposición de los niños con lo que desarrollan la labor.

En ese orden de ideas, colige la Sala que las actividades realizadas por la demandante durante su vinculación como contratista, no se ceñían en estricto al objeto contractual habida cuenta que sus labores se encontraban desprovistas de independencia y autonomía, pues no solo debía asistir a las instalaciones de la entidad diariamente, acudir a las charlas, capacitaciones, reuniones o inducciones relacionadas con su labor que de acuerdo con los testimonios aportados por la parte actora eran obligatorios, sino que además su gestión era desempeñada con elementos que le proporcionaba la entidad y en pro de la formación de los menores que asistían al jardín.

Luego entonces, una vez concluida la valoración probatoria, la Sala encuentra demostrado que la señora BRIGIDA INÉS MORENO CASTELLANOS ejerció funciones que son inherentes, permanentes y que hacen parte del objeto misional de la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL”

Ergo, en punto a la valoración del material probatorio allegado al *sub judice*, debe decirse que los contratos fueron celebrados de forma repetitiva por un tiempo de ejecución efectiva mayor a 7 años (entre 2013 y 2022), razón por la que no puede predicarse que se deba a un evento temporal o necesidad contingente de la entidad accionada, ni que haya acudido a esa forma jurídica de vinculación “*por el término estrictamente indispensable*”, tal como lo preceptúa la Ley 80 de 1993, sino que devela una situación continuada y sistemática a partir de la cual, bajo una cierta situación de indeterminación temporal, aprovechó los servicios personales de la demandante para desarrollar su misión y objeto.

Siendo así, el Juzgado encuentra probado el ejercicio continuamente subordinado y dependiente de las funciones de maestra profesional ejercidas por la señora **García Camargo**, lo que, sumado a los elementos de prestación personal del servicio y

remuneración previamente decantados, impone concluir que entre ella y la Administración existió una relación laboral subordinada por los siguientes periodos:

Inicio	Finalización
08/01/2013	18/12/2015
05/02/2016	31/05/2020
24/03/2021	07/06/2022

Por ende, la señora **García Camargo** tiene derecho al reconocimiento y pago de las correspondientes prestaciones sociales ordinarias y especiales no prescritas.

Se aclara que tales reconocimientos, han de ser liquidados con el valor de los honorarios pactados, como quiera que la pluricitada sentencia de unificación dejó claro que “[p]ese a hallarse probados los elementos configurativos de una relación laboral en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades [prestación personal del servicio, contraprestación y subordinación o dependencia], destaca la Sala que **ello no implica que la persona obtenga la condición de empleado público, ya que no median los componentes para una relación de carácter legal y reglamentaria en armonía con el artículo 122 superior¹⁰**”, premisa que el Despacho hace suya y guiará las órdenes de restablecimiento a que haya lugar.

Finalmente, como lo tiene dicho la jurisprudencia pacífica del Consejo de Estado, el reconocimiento de existencia de la relación de trabajo subordinada no le otorga a la parte demandante la condición de empleado público, ni de docente oficial.

Por consiguiente, se impone para el Despacho declarar la nulidad del acto administrativo demandado y, en consecuencia, disponer los restablecimientos del caso.

4.5.1. Aportes al sistema de seguridad social en pensiones.

El análisis del reconocimiento de aportes al sistema pensional a expensas del reconocimiento de una relación laboral a partir de la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, es un objeto de análisis imprescindible en litigios como el que nos ocupa. Sobre el particular, en sentencia de unificación jurisprudencial

¹⁰ “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas. Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público. [...]”

[CE-SUJ2-005-16](#)¹¹ el Consejo de Estado determinó, a manera de regla unificadora, lo siguiente:

“vii] El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.”

En cuanto a las mentadas cotizaciones, el Órgano Vértice de la Jurisdicción ha resuelto¹²:

“Ahora, en cuanto a las cotizaciones a salud y pensión, se acoge la tesis planteada por la Sala de Sección en la sentencia de unificación aquí aplicada, dado que los aportes al sistema de seguridad social en pensiones son imprescriptibles, el municipio demandado deberá tomar durante el tiempo comprendido entre los vínculos contractuales efectivamente reconocidos, el ingreso base de cotización [IBC] pensional del actor, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para tales efectos, el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante estos vínculos contractuales y en la eventualidad que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.”

Ergo, la accionada deberá tomar el ingreso base de cotización [IBC] pensional de la parte demandante [los honorarios pactados], mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. Para efectos de lo anterior, el extremo activo deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador, de existir diferencia a favor deberá ser devuelta a la demandante.

4.5.2. Aportes a los sistemas de seguridad social en salud y riesgos laborales.

En este punto el Despacho destaca el razonamiento construido por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021¹³, criterio orientador que comparte el Juzgado, consistente en valorar la naturaleza fiscal de esos aportes, para concluir que **“frente al hecho consumado de la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por**

¹¹ 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.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B; sentencia de 30 de enero de 2020; expediente núm. 50001-23-33-000-2012-00106-01[2090-14]; C.P. César Palomino Cortés.

¹³ 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).

parte de la Administración, es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal”.

Así las cosas, el Juzgado negará el reembolso pretendido de que trata este acápite.

4.5.3. Prescripción. – Subreglas de aplicación normativa sobre aportes pensionales y cesantías.

Los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969 prevén que la reclamación administrativa interrumpe la prescripción, **pero solo por un lapso igual [3 años]**, disposición que no estableció excepciones o tratos diferenciales en controversias suscitadas a partir del principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales [art. 53 superior] como el caso que nos ocupa, precisamente porque ello implicaría un trato desigual injustificado proscrito por la Constitución Política en el artículo 13 *ibídem*, instituto jurídico procesal que el Despacho aplicará a todos los derechos derivados de la relación laboral que aquí será declarada, **con excepción precisa de los aportes pensionales.**

Así, con respecto a los **aportes pensionales**, el Despacho advierte que la sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)¹⁴ se ocupó, en particular, de definir el suceso de la prescripción de derechos en controversias como las del epígrafe, bajo las siguientes pautas:

“3.5 Síntesis de la Sala. A guisa de corolario de lo que se deja consignado, respecto de las controversias relacionadas con el contrato realidad, en particular en lo que concierne a la prescripción, han de tenerse en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales:

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

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

[...]

vij] El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido el derecho pensional de la persona [exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones], que por su naturaleza es imprescriptible, aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción ni la pretensión principal [la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral].

vii] El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una

¹⁴ 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.

vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.”

Del texto citado se deriva que los aportes al sistema de seguridad social en pensiones no prescriben, no están sujetos al fenómeno de la caducidad de la acción, como tampoco al agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y, en todo caso el juez debe pronunciarse sobre este aspecto, así no haya sido peticionado en sede administrativa, ni pretendido en sede judicial; mientras que, respecto de los demás derechos prestacionales, distintos del auxilio de cesantías, no sucede lo mismo, pues aquellos no escapan del efecto del instituto jurídico de la prescripción y, en todo caso, *“de establecerse la no solución de continuidad [entre vinculaciones], los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual”*¹⁵.

Por otra parte, en lo que hace a las **cesantías**, el Consejo de Estado ha considerado¹⁶ que el término de prescripción no es oponible para alegar la extinción de aquellas, comoquiera que *“la finalidad de esta prestación es constituir un ahorro a favor del trabajador para cuando éste se encuentre cesante, y es a partir de este momento en que se hace uso del auxilio”* y el trabajador puede retirarlo inmediatamente o con posterioridad, sin estar sujeto a término alguno, veamos:

“Por otro lado, se considera que pese a que en el régimen anualizado de cesantías el empleador se encuentra obligado a consignar la suma respectiva por esta prestación social en el fondo de cesantías al que se encuentre afiliado el trabajador, antes del 15 de febrero del año siguiente al de la causación del derecho, no es posible tomar esta misma fecha a efectos de contabilizar el fenómeno jurídico de la prescripción, pues la finalidad de esta prestación es constituir un ahorro a favor del trabajador para cuando éste se encuentre cesante, y es a partir de este momento en que se hace uso del auxilio.

El ahorro así constituido, puede ser reclamado por el empleado en el mismo instante de quedar cesante, pues precisamente esa es la causal principal para el retiro de las cesantías o, incluso en una fecha posterior a ella, sin que esté sujeto a término alguno para retirar el monto que ha sido depositado en la cuenta a su favor durante la relación laboral. Siendo así, en modo alguno se puede afirmar que pierde, en virtud del término extintivo, el ahorro que durante su trayectoria laboral se haya consignado en el fondo respectivo.

Ahora bien, en el evento en que la administración no hubiera dado cumplimiento a los estrictos términos legales que la ley concede para la liquidación y/o consignación de las cesantías en la fecha que la ley impone, tampoco podría aplicarse la figura extintiva en perjuicio del trabajador, pues ello implicaría que el incumplimiento del deber legal por parte del empleador redundaría en su pro pio beneficio y en contra del empleado, imponiendo a este una carga desproporcionada que no tiene por qué soportar, es decir, la extinción de su derecho producto de la negligencia de su empleador. Además, se estaría dando un trato desigual respecto del empleado que contó con la fortuna de tener un empleador que cumplió con la ley y las obligaciones que ella le impone.

¹⁵ 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).

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A; Sentencia de 24 de junio de 2021; Expediente núm. 52001 2333 000 2013 00218 01 (4327-2014); C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

Así las cosas, ha de concluirse que respecto de las cesantías anualizadas, en el marco de la Ley 50 de 1990, no se aplica el fenómeno de prescripción, pues la obligación de su consignación en una fecha determinada surge de pleno derecho, en virtud de lo dispuesto en la ley, que le concede al empleador un término perentorio para realizar el depósito en el fondo administrador al que esté afiliado el empleado y la omisión en el cumplimiento de ese término no puede redundar en la afectación de los derechos del empleado”.

En análogo sentido, la Corte Suprema de Justicia Sala Laboral¹⁷ sobre la prescripción de las cesantías se ha referido de la siguiente forma:

“[...]No obstante, en atención a que la accionada formuló la excepción de prescripción, respecto de las cesantías, es preciso indicar que de acuerdo con la doctrina de esta Corporación, durante la vigencia del contrato no opera tal fenómeno extintivo de esa obligación, toda vez que dicha prestación se hace exigible a la terminación del vínculo laboral.”

En sentencia más reciente, la máxima Corporación Judicial¹⁸ en lo ordinario laboral señaló:

“[...] En este punto debe aclararse, que las cesantías así se tengan que consignar anualmente en un fondo de pensiones, se hacen exigibles a la terminación del contrato de trabajo, ya que por la naturaleza y finalidad de esta prestación social, destinada a atenuar las vicisitudes que pudieren sobrevenir de la condición de cesante en que pudiera encontrarse el trabajador, solo a la finalización del vínculo aquél podría beneficiarse sin las limitaciones exigidas en los casos en que durante la vigencia de la relación laboral necesitara anticipos parciales o préstamos sobre las mismas, lo que significa que desde el día siguiente a culminarse el contrato resulta dable contar con la efectiva libertad de disposición.»

Siendo así, resulta patente que **el auxilio de cesantías es una prestación social especial cuya naturaleza de ahorro acumulativo y forma de disposición impiden considerar que sea afectada por término de prescripción alguno**, máxime que, si la teleología de la prestación social como un ahorro programático tiene como resorte menguar al trabajador cesante o desvinculado, sería anfibológico aplicar prescripción ante un evento que todavía no se ha concretado. Aclarase que, si bien es cierto que el Despacho venía aplicando una tesis distinta sobre el fenómeno prescriptivo de las cesantías, también lo es que el precedente traído en cita y la garantía y vigor del principio de progresividad de los derechos sociales le permiten adoptar, a partir de la fecha, esta posición.

Descendiendo al caso bajo estudio, de los contratos celebrados por las partes se observa que la relación laboral se llevó a cabo entre

Inicio	Finalización
08/01/2013	18/12/2015
05/02/2016	31/05/2020
24/03/2021	07/06/2022

¹⁷ Corte Suprema de Justicia expediente 46704 de 26 de octubre de 2016.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia expediente 67636 de 21 de noviembre de 2018.

La parte actora enervó la correspondiente reclamación que afirma haber radicado el **29 de junio de 2022** [28 archivo 002] y radicó la demanda el **19 de julio de 2022** [004], por lo que hay lugar a declarar la prescripción de derechos laborales causados con anterioridad al **18 de diciembre de 2015**, comoquiera que entre la finalización de dicho vínculo y el suceso de la petición corrieron más de tres años.

Así mismo, la accionada deberá excluir del reconocimiento el lapso de interrupción surgido entre el **01 de junio de 2020 y el 23 de marzo de 2021**, para efectos prestacionales y para efectos de aportes a seguridad social en pensión el citado término y adicionalmente el surgido entre el **19 de diciembre de 2015 al 04 de febrero de 2016**.

4.5.4. Indexación.

Las sumas resultantes a favor de la parte actora deberán pagarse debidamente indexadas, en aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh * [\text{índice final} / \text{índice inicial}]$$

En la que el valor presente [R] se determina multiplicando el valor histórico [Rh], que es lo dejado de percibir por la parte demandante por concepto **de las diferencias** mencionadas desde la fecha a partir de la cual se originó la obligación, por la suma que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE [vigente en la fecha de ejecutoria de esta sentencia], por el índice inicial, vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

Es claro que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente para cada periodo en que haya causado el derecho o el pago de más por parte de la demandante, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos. La fórmula se aplicará hasta cuando quede ejecutoriada esta sentencia, pues en adelante se pagarán los intereses establecidos en los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que los entes de previsión social en salud y pensiones respectivos, a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, puedan exigir por virtud de esta providencia y en el término prescriptivo, los aportes a que consideren tener derecho.

4.5.5. 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. - DECLARAR la nulidad del Acto Administrativo con radicado No. S2022091128 del 12 de julio de 2022, expedidos por la **Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, D.C.**, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO. - DECLARAR que entre la señora **JULIETH FERNANDA GARCÍA CAMARGO**, identificada con la cedula de ciudadanía 1023872530, y **Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, D.C.**, existió una relación laboral subordinada, durante el período comprendido **entre los siguientes periodos 08 de enero de 2013 y el 18 de diciembre de 2015, entre el 05 de febrero de 2016 y el 31 de mayo de 2016 y entre el 24 de marzo de 2021 y el 07 de junio de 2022**. Lo anterior, según lo considerado en la parte motiva de este fallo.

TERCERO. - DECLARAR la imprescriptibilidad de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones y el auxilio de cesantías derivados de la relación de trabajo declarada, y **DECLARAR no probada la excepción de prescripción** respecto de las demás prestaciones causadas durante las relaciones laborales materia de afirmación de existencia.

CUARTO. - Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se ordena a **Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, D.C.**, lo siguiente:

- A.** Que reconozca, liquide y pague a la parte demandante, de sus propios recursos, el **auxilio de cesantías** que se haya causado durante los lapsos de relación

laboral declarados en el ordinal "**SEGUNDO**" de esta resolutive, para lo cual tomará en cuenta que el ingreso sobre el cual se debe calcular tal prestación serán los honorarios pactados en los distintos contratos celebrados, según corresponda en el tiempo.

- B.** Que reconozca, liquide y pague a la parte accionante, de sus propios recursos, las demás prestaciones sociales causadas durante los lapsos de relación laboral declarados en el ordinal "**SEGUNDO**" de esta resolutive, liquidadas de acuerdo con los honorarios pactados en los distintos contratos celebrados, según corresponda en el tiempo.
- C. Aportes al sistema de seguridad social en pensiones.** Efectuada la precitada liquidación, la accionada deberá tomar [durante los lapsos de relación laboral declarados en el ordinal "**SEGUNDO**" de esta resolutive], el ingreso base de cotización [IBC] pensional de la parte demandante [los honorarios pactados], mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. Para efectos de lo anterior, la parte actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador. De existir diferencia a favor del demandante deberá ser devuelta a aquella.

QUINTO. - DECLARAR que los tiempos laborados por la parte accionante a la **Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, D.C.**, comprendidos en los períodos determinados en el ordinal "**SEGUNDO**" de la resolutive de esta sentencia, deben ser computados para efectos pensionales, acorde con la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16¹⁹.

SEXTO. - Las sumas que resulten a favor de la parte actora deberán ser indexadas con la fórmula consignada en la parte motiva de esta sentencia. **DÉSE CUMPLIMIENTO** a la presente providencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 187 a 195 del CPACA.

¹⁹ 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.

SÉPTIMO. - NEGAR las demás súplicas de la demanda.

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

NOVENO. - En firme esta sentencia, por Secretaría **expídense** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; **liquídense** los gastos procesales y **devuélvase** a la parte actora el remanente de los gastos del proceso, si los hubiere; satisfecho lo anterior, **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

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.,

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

Código de verificación: **bf6e7016bc68128ec5f8119a159ee7dd9a18a724a9ac5820b7a4bfa9ccff85a**

Documento generado en 20/11/2023 09:21:46 PM

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