



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

**Correo único de raditaciones: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

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

<b>Expediente</b>	<b>11001-33-035-025-2015-00121-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>YENNI PAOLA PARRADO MONTAÑA</b>
<b>Demandada</b>	<b>PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN- P.A.R. I.S.S, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. y COLPENSIONES</b>
<b>Medio de Control</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho –Contrato Realidad-</b>

**I. OBJETO.**

Agotadas las etapas procesales y de conformidad con lo previsto en el artículo 187 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 **YENNI PAOLA PARRADO MONTAÑA**, a través de apoderado judicial, deprecia la nulidad del **oficio AC 1453 del 22 de agosto de 2013**, mediante el cual el extinto INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN- P.A.R. I.S.S, representado por las aquí accionadas, le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales, que afirma se causaron **entre el 03 de mayo de 2002 al 30 de junio de 2012**, 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 diferencias salariales adeudadas, entre lo devengado por los servidores públicos de planta del

ISS en los cargos de profesionales y profesionales especializados (abogado – abogado especializado) y lo fijado como honorarios entre los diferentes contratos de prestación de servicios suscritos.

Las garantías prestacionales de los servidores públicos tales como: cesantía, intereses a la cesantía, prima de navidad, y anuales de servicio, bonificaciones, auxilios de transporte y alimentación, vacaciones, porcentajes de cotización a pensión y salud, indemnización por no pago de prestaciones sociales, sanción moratoria y lo deducido por retención en la fuente, el pago de los ajustes de valor de acuerdo al IPC, al cumplimiento de la sentencia y a la condena en costas.

**1. Fundamentos fácticos:**

1. La accionante fue vinculada al ISS el 3 de mayo de 2002, para desarrollar actividades misionales de manera personal, subordinada, sucesiva e ininterrumpida en diversas dependencias del ISS, como auxiliar administrativa, abogada y abogada especializada, desempeñándose de manera ininterrumpida hasta el 30 de junio de 2012.

2.- Las obligaciones impuestas a la accionante guardaban directa relación con la actividad permanente misional del ISS, motivo por el que también eran desempeñadas por empleados públicos de la entidad.

3.- Como requisito para ser reconocidos los honorarios era necesario presentar las actas de cumplimiento a satisfacción firmadas por el interventor, así como la constancia de pago al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión.

4.- La accionante desarrolló las actividades de forma personal y directa en las instalaciones y en los equipos del ISS debiendo suscribir inventario de equipos y elementos de trabajo, así mismo debía cumplir el mismo horario de los funcionarios de planta y compensar el tiempo para tener derecho a descansar en fin de año y semana santa.

5.- La prestación de servicio estuvo sometida a constante subordinación o dependencia por parte de los diferentes representantes del ISS quienes impartían órdenes a quienes fungían como contratistas, contrario a lo establecido en los contratos de prestación de servicio suscritos.

6.- El 13 de febrero de 2013 la actora presentó derecho de petición ante el ISS, con la finalidad de declarar la existencia de la relación laboral y el reconocimiento de los emolumentos salariales y prestacionales, lo cual fue negado mediante el oficio AC - 1453 153424 del 22 de agosto de 2013.

**b. Normas violadas y concepto de la violación**

Invocó como **normas violadas** las siguientes:

**Constitucionales:**

Constitución Política artículos 25, 53, 123 y 125.

Convenios 100 y 111 de la OIT

**Legales:**

Código Sustantivo del Trabajo, artículos 1, 5, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 2, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 32.

Ley 80 de 1993 artículo 32

Ley 909 de 2004

Ley 734 de 2002

Decreto 1950 de 1973

Decreto 1042 de 1978

Decreto 1403 de 1994

**Concepto de violación:**

A su parecer es evidente que entre la accionante y el extinto ISS existió un verdadero contrato de trabajo ya que la prestación personal del servicio es palmario puesto que las labores encargadas a la actora fueron directamente ejecutadas por ella tal como se desprende de las contratos celebrados; prestación que se dio entre el 03 de diciembre de 2003 y el 30 de junio de 2012, cumpliendo una jornada laboral diaria de 8 horas de lunes a viernes contrariando la autonomía e independencia propio del contrato de prestación de servicios.

Adujo en lo que hace a la continuada subordinación que tal aspecto se demostrará en el proceso.

Argumentó que el servicio prestado por la demandante corresponde a una labor permanente, inherente a la esencia del ISS y con identidad respecto de las funciones desarrolladas por los empleados de planta.

### III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

- **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Contestó la demanda en tiempo oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la demanda sustentada en que el Ministerio de Hacienda no ha trasgredido ninguna disposición ya que no existe ni existió vínculo de carácter contractual con la demandante, si subrogó las obligaciones laborales que se reclama del ISS.

Argumento que no existe norma que establezca la designación del Ministerio de Hacienda como sucesor procesal del ISS.

Manifestó que el liquidador asignado para adelantar la liquidación del ISS es la Fiduciaria la Previsora S.A., por lo que el Ministerio no es garante de ninguna obligación que se genere o se haya generado en virtud de la supuesta relación laboral entre la accionante y el Ministerio.

- **PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN- P.A.R. I.S.S**

Contestó la demanda en tiempo, manifestando que la demandante siempre ostentó la calidad de contratista, nunca atuvo relación alguna con el ISS, por lo que no tiene fundamento el solicitar la nulidad dada por el ISS y menos reconocer unos derechos derivados de una vinculación que no tuvo.

Sostuvo que la demandante acordó firmar con el ISS los diferentes contratos de prestación de servicios determinados por un plazo, una fecha de legalización regida por la ley de contratación estatal, razón por la que no le asiste derecho a lo pretendido.

Indica que el ISS en liquidación actuó en los términos de ley y conforme al principio de buena fe. Las peticiones de la accionante carecen de fundamento legal porque la demandante conoció expresamente el contenido de los contratos de prestación de servicios en los cuales se indica que son regidos por la Ley 80 de 1993.

En su concepto del acervo probatorio se desprende que la demandante se vinculó al ISS., mediante contrato de prestación de servicios, presentado su oferta como Contratista independiente, y se dio a conocer y actuó siempre como Contratista, por

ello no es el de tratar de confundir lo que es un contrato a término fijo contra un contrato de prestación de servicios regido por la legalidad de la ley 80 de 1993, en mutuo consentimiento entre las partes este último.

- **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**

Contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las excepciones aduciendo que esta entidad actuó exclusivamente como liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y se limitó a cumplir tales actividades conforme a la ley. Dicha función fue ejercida por FIDUPREVISORA S.A. en la citada entidad hasta el 31 de marzo de 2015, fecha en la cual se expidió el acta final de liquidación, por medio de la cual se declara culminado el proceso liquidatorio y se da la terminación de la existencia legal de la entidad aludida, por lo tanto, FIDUPREVISORA S.A., dentro de la órbita de facultades y sus competencias no detenta la calidad de cesionaria o subrogataria de las obligaciones del Instituto De Seguros Sociales en Liquidación, hoy extinto, ni funge como representante legal del mismo, ya que dicha posición la ocupó hasta el 31 de marzo de 2015.

- **ADMINISTRADORA COLOMIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**

Pese a estar debidamente notificada conforme obra en el archivo 5, haber solicitado acceso al expediente y allegado poder para la defensa de sus intereses, conforme obra en los archivos 007 y 008, no contestó la demanda.

#### **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 los diferentes contratos de prestación de servicios que suscribió la señora Parrado, los documentos que acreditan la realización de labores dentro de un horario establecido por el entonces ISS, el manual de funciones de los empleados de planta que guarda relación con las funciones que debía ejercer mi poderdante, comunicados remitidos por el ISS para la totalidad del personal sin distinción alguna del tipo de vinculación que debía acatar la actora.

Adujo que el entonces ISS, haciendo un uso desmedido de la figura de contratos de prestación de servicios, mantuvo a través de esta vinculación a la actora por más de 10 años realizando actividades propias de los cargos de planta, sin que le reconociera en iguales condiciones las prestaciones y derechos económicos derivados de una verdadera relación laboral, pero imponiendo en igual grado carga laboral y exigiendo el cumplimiento de un horario dentro de sus instalaciones como cualquier empleado de planta de la entidad.

Argumentó que las funciones que realizó como auxiliar administrativa y posterior como abogada, correspondieron a actividades propias de la entidad que, eran igualmente realizadas por empleados de planta y no requerían un conocimiento especializado diferente al que se requería para los empleados de planta.

#### **4.2 Partes demandadas.**

- **PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN- P.A.R. I.S.S.**

Alegó de conclusión manifestando que la demandante siempre ostento la calidad de contratista, nunca tuvo relación laboral alguna con el ISS, por lo que no tiene fundamento jurídico el solicitar la nulidad de la respuesta dada por el ISS en cumplimiento de la reclamación efectuada y menos aún reconocer unos derechos derivados de una vinculación que no tuvo la demandante con el ISS, por cuanto la actora no prestó sus servicios a la entidad como lo interpreta el libelista, y tal como se acredita dentro del proceso, que actuó con plena autonomía y conocedor de la realidad, que no estaba sometida a los elementos jurídicos de la subordinación, horario y salarios, que los pagos efectuados por concepto del precio de los contratos se le cancelaron como tal "honorarios" este último era un anticipo al contrato de prestación de servicios como lo estipula los contratos para contratista

Sostuvo que el demandante carece de evidencia probatoria que apoye sus peticiones dentro de la presente demanda, porque el tiempo en que ha prestado sus servicios a nuestra empresa, lo ha realizado mediante la figura del contrato de prestación de servicios, regulado por la ley 80 de 1993, por ende, no era funcionario ni gozaba de tal condición, pues las obligaciones que desempeñaba en virtud de ese contrato, las cumplía con independencia técnica y sin que existiera subordinación.

- **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES**

Alegó de conclusión manifestando que en el presente caso se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que nunca ha existido vínculo de ninguna relación jurídico laboral ni ninguna de otra naturaleza entre Colpensiones y la demandante, máxime, teniendo en cuenta que hace referencia a un vínculo de carácter laboral que sostuvo con el ISS, entidad totalmente diferente a mi representada.

Argumentó que quien debe asumir cualquier tipo de reclamación en contra del ISS es el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de Seguros Sociales En Liquidación P.A.R. I.S.S, tal y como lo reglamenta el artículo 35 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, entidad que fue vinculada por parte del despacho.

- **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Alegó de conclusión en tiempo indicando que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede legalmente ser sujeto pasivo de la presente acción, mi representada no ha transgredido ninguna disposición, debido a que no existe, ni existió vinculo de carácter contractual con la demandante, ni subrogó las supuestas obligaciones laborales que se reclaman del Instituto de Seguros Sociales ISS- hoy en liquidación, establecimiento de naturaleza jurídica sustancialmente diferente a la de esta cartera ministerial.

- **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**

Alegó de conclusión indicando que

Fiduciaria La Previsora S.A. actuó exclusivamente como liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales En Liquidación y se limitó a cumplir tales actividades conforme a la ley. Dicha función fue ejercida por FIDUPREVISORA S.A. desde el momento en que se ordenó la liquidación del ISS, esto es, según el Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012, desde dicha data hasta el 31 de marzo de 2015, fecha en la cual se expidió el acta final de liquidación, por medio de la cual se declara culminado el proceso liquidatorio y se da la terminación de la existencia legal de la

entidad aludida. Por lo tanto, FIDUPREVISORA S.A., dentro de la órbita de facultades y sus competencias no detenta la calidad de cesionaria o subrogataria de las obligaciones del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN, hoy extinto, ni funge como representante legal del mismo, ya que dicha posición la ocupó hasta el 31 de marzo de 2015.

Indicó que Fiduciaria La Previsora S.A. con la firma del acta final de liquidación del pasado 31 de marzo de 2015, no tiene legitimación en la causa para actuar como representante legal del extinto Instituto de Seguros Sociales En Liquidación, y como consecuencia de ello, no puede representar a la entidad o resolver solicitudes que en estricto derecho no le corresponden, aún más teniendo en cuenta que mi representada no tiene facultades para representar a una Entidad inexistente y que ha desaparecido del mundo jurídico, razón suficiente que por sí misma explica la imposibilidad jurídica para Fiduprevisora S.A. para actuar en nombre de la referida entidad fenecida.

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 vigente<sup>1</sup>.

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 o no de existencia de un **CONTRATO REALIDAD DE NATURALEZA LABORAL** entre el

---

<sup>1</sup> 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".



INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN-P.A.R. I.S.S, y la señora YENY PAOLA PARRADO MONTAÑA, quien fungió como ABOGADA, 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 el 3 de junio de 2002 al 30 de junio de 2012.

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

De igual manera se hace necesario esclarecer el tratamiento de las cesantías en caso de ser favorable la controversia a la parte actora.

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.

#### **Cuestión previa**

- **De la caducidad**

Respecto a la caducidad de los medios de control, el artículo 138 del CPACA señala lo siguiente:

“ART. 138.- Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente, podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, **siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación**. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

Por su parte, el Artículo 164 *ejusdem* preceptúa:

“ART. 164.- Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. **En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:**

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse **dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso**, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.”

Por su parte, la Ley 4 de 1913, Régimen Político Municipal, indica:

“ARTICULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”

Y el Artículo 118 del Código General del Proceso, establece:

**“Artículo 118. Cómputo de términos.**

(...)

Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

**En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado.”** Negrillas del Juzgado.

A su turno, la Ley 640 de 2001, establece:

**“ARTICULO 20. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO.** Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, **en todo caso, tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud.** Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término.

La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.

**PARAGRAFO.** Las autoridades de policía prestarán toda su colaboración para hacer efectiva la comunicación de la citación a la audiencia de conciliación.

**ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.”

En el presente caso se encuentra acreditado que la actora petitionó el reconocimiento y pago de los haberes salariales y prestacionales que considera tener derecho, el 13 de febrero de 2013 (fl. 24-003).

La respuesta le fue ofrecida por la demandada mediante Oficio AC-1453 del 22 de agosto de 2013, negándole las pretensiones (fl. 30-003), acto que afirma el actor no le fue notificado, por lo que considera se produjeron los efectos del artículo 72 de la Ley 1437 de 2011.

En aras de clarificar la situación fáctica administrativa, se tiene que entre el día siguiente la expedición del acto **-23 de agosto de 2013- al 23 de diciembre de 2013** transcurrieron los 4 meses de que tratan las precitadas disposiciones (art. 134.2.d. C.P.A.C.A.), lapso durante el cual el actor no pudo interrumpir el término de caducidad, teniendo como cierto que no le fue notificado.

Por ello, **vencido** el precitado término, el actor elevó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, el **18 de julio de 2014** (fl. 269-003), se tiene que al tenor de lo establecido en el artículo 72 del C.P.A.C.A, cuya aplicación reclama, como mínimo esa misma fecha se debe tener como día de **enteramiento de la existencia del acto administrativo**, pues al haber solicitado la mencionada conciliación **reveló** la existencia del mismo como lo establece la citada norma.

Que como la mencionada conciliación fue declarada **fallida** el **9 de septiembre de 2014** (fl. 292-003), época para la cual la Rama Judicial se encontraba en cese de actividades, el actor debió radicar la demanda el día laboral hábil siguiente, **precisándose que en el Juzgado 25 Administrativo se reanudaron el 15 de enero**

**de 2015, de un lado y por otro**, que como este día no era festivo, no operó la prórroga del término de que trata el artículo 62 del Régimen Político Municipal [L. 4/1913].

Sin embargo, como la demanda fue radicada **solo hasta el 20 de enero de 2015** según se puede verificar en el acta de reparto (fl. 293-003) y en el sistema de gestión siglo XXI, en criterio del Despacho operó dicho fenómeno, pues no se puede pretender que, para el presente caso, el actor pueda contar con un término diferencial al común para acceder a la jurisdicción acorde con las precitadas reglas de interrupción, pues ello rompería con el principio de igualdad.

Ahora bien, no se discute que la sanción establecida en el artículo 72 del C.P.A.C.A de no producir efectos legales la decisión adoptada en el acto administrativo cuando no se surta la notificación en los términos que regulan los artículos precedentes tiene como filosofía salvaguardar los derechos del ciudadano como parte débil respecto del Estado y garantizarle el derecho al debido proceso en la actuación administrativa.

Pero, **sin en gracia de discusión** se contabilizan los 4 meses del artículo 134 a partir del día siguiente al de la declaratoria de fallida la conciliación (10 de septiembre de 2014), dicho lapso habría vencido también el 10 de enero de 2015, lapso durante el cual la Rama Judicial se encontraba en cese de actividades, por lo que al tenor del artículo 62 del Régimen Político y Municipal, **“Los de meses y años se computan según el calendario”**, caso en el cual el actor también estaba obligado a presentar la demanda el primer día hábil laboral, se reitera, **el 15 de enero de 2015**.

Por ello, como quiera que el presente medio de control judicial de nulidad y restablecimiento del derecho, no puede presentarse en cualquier tiempo, pues el asunto **no versa sobre una prestación periódica de tracto sucesivo**, es necesario indicar que la acción se interpuso pasados en exceso los referidos cuatro (4) meses, motivo por el cual la acción se halla caducada.

Ahora bien, frente a la caducidad de la acción en los eventos en que el término transcurra durante un cese de actividades, el órgano de cierre de lo contencioso administrativo<sup>2</sup> ha indicado:

“Contabilización de términos establecidos en meses o años. De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (norma aplicable), la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto demandado, según el caso... Adicionalmente, el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil (aplicable), frente al tema en cuestión, **establece que los términos en meses y años se contarán en días calendario - hábiles y no hábiles - ...** Las disposiciones normativas transcritas permiten inferir dos hipótesis diferentes y, en consecuencia, dos efectos jurídicos distintos frente a la determinación de los términos en los procesos judiciales. Por un parte, la hipótesis relacionada con los términos fijados en meses o años y, por la otra, la de los términos que se determinan en días propiamente dichos. Los términos establecidos en días, como es el caso del término para promover el incidente de liquidación de perjuicios, si se entienden suprimidos los días feriados y vacantes - artículo 62 de la Ley 4 de 1913 - o los que, por alguna razón, permanezca cerrado el despacho judicial - artículo 121 del Código de Procedimiento Civil - **Por otra parte, para los términos que se fijan en meses o años, como es el caso de la caducidad de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa, respectivamente, deben ser contabilizados en días calendario o, mejor, en unidades exactas, ya sea de meses o de años, de tal forma que, en principio, no deben excluirse los días no hábiles. Sin embargo, cuando aquel término vence en un día festivo o, en general, en día no hábil, se entiende que el término se extiende hasta el primer día hábil siguiente.**

PARO JUDICIAL - Suspende término de caducidad / VULNERACION DE LOS DERECHOS DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO - Contabilización indebida de los términos de caducidad de la acción. El problema jurídico a resolver se centra en determinar si es procedente dejar sin efectos la providencia del 8 de mayo de 2014, proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante la cual se revocó la sentencia de primera instancia en la que se accedía a las pretensiones y, en su lugar, se declaró de oficio la excepción de caducidad de la acción, en la medida en que, según la sociedad actora, dicha decisión se adoptó al margen de las formas establecidas para ese proceso, pues se dictaron en desconocimiento de la situación específica del caso, esto es, desatendiendo que el cese de actividades que adelantó la Rama Judicial en el año 2006... El tribunal constitucional ha entendido que se puede configurar el defecto procedimental cuando las autoridades demandadas incurren en exceso ritual manifiesto... En el caso propuesto se encuentra probado lo siguiente: (i) que el acto administrativo complejo demandado en el proceso sub lite quedó ejecutoriado el 26 de enero del año 2006; (ii) que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, juez competente para conocer aquella demanda, **no atendió al público desde el 17 de mayo de 2006 hasta el 5 de junio de ese mismo año**, a las doce y diez minutos - post meridiem - P.M; y (iii) que la demanda que generó la providencia objeto de esta acción de tutela **se interpuso el 6 de junio del 2006**... Ahora bien, si se tiene en cuenta que el

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA  
Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación número: 11001-03-15-000-2014-02742-01(AC).

término fijado para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue establecido en meses - numeral 2 del artículo 136 del C.C.A. -; **que el fenómeno de caducidad ocurrió durante el cese de actividades del juez ordinario de instancia - mayo 26 de 2006 -; y que el paro judicial terminó al medio día del 5 de junio de 2006, se puede concluir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho objeto de esta decisión fue promovida dentro del término establecido por el legislador para tales fines. Esto, porque, atendiendo los parámetros antes referidos, dicho término feneció el 6 de junio de 2006.** La Sala no considera procedente el argumento de la autoridad judicial demandada, según el cual la entidad accionante debió interponer la demanda el día 5 de junio de 2006, debido a que ese día se prestó atención al público después de la doce del día - 12:00 PM -, ya que tal consideración se sustenta en una interpretación que hace caso omiso del principio *pro actione*, como debe ser, conforme con los principios constitucionales del Estado Social de Derecho, especialmente el de la tutela judicial efectiva. Habría que agregar que materialmente no es posible considerar que la atención al público por cinco horas, esto porque se retomaron labores al mediodía, pueda ser considerado un día completo para efectos de darle aplicación al artículo 62 de la Ley 4ª de 1913, que hace referencia expresa al término día y no a unas horas de trabajo... Los ceses de actividades no pueden implicar el traslado de cargas a los usuarios de la administración de justicia. En conclusión, se tiene que el Consejo de Estado, Sección Primera, al dictar la providencia del 8 de mayo de 2014, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la Autoridad Nacional de Televisión - ANTV -, debido a que no tuvo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al igual que otros despachos judiciales del país, no prestaron atención al público por el cese de actividades o paro judicial entre el 17 de mayo y el 5 de junio de 2006. Por lo demás, la Sala considera que no es necesario pronunciarse respecto de los defectos fáctico y desconocimiento del precedente, por una parte, porque los argumentos señalados para sustentar esos cargos guardan relación con las consideraciones precedentes y, por el otro, por la vocación de prosperidad del defecto procedimental absoluto.

De la lectura de la precitada sentencia se puede observar, que cuando el término de caducidad de la acción –tratándose de meses- *transcurre durante un cese de actividades*, como aconteció en el presente caso, la demanda debe interponerse **el día hábil siguiente en que se reanude la atención al público.**

A la misma conclusión llegó el H. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA, en auto del cuatro (4) de diciembre de dos mil catorce (2014)<sup>3</sup>, en el que indicó:

“(…)

(ii) Caducidad de la acción en el caso concreto. Paralización del aparato judicial. Uno de los requisitos de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es presentar oportunamente la demanda. Según lo previsto en el artículo 164 [d] del CPACA, la demanda debe ejercitarse dentro de

<sup>3</sup> Radicación número: 25000-23-37-000-2013-00300-01 [20273] Actor: SANTIAGO HERNÁNDEZ, Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Bogotá, D. C.

los cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto administrativo, según el caso.

En el sub lite el acto que puso fin al procedimiento administrativo, esto es, la Resolución 900.163 de 2012 se notificó personalmente al contribuyente el 26 de julio de 2012, según se observa del sello de notificación que obra a folio 54 vto del expediente. Desde ese momento el señor Santiago Hernández, tal como lo informa en la demanda, conoció el contenido de la referida resolución, que confirmó el acto que le impuso sanción, lo que significa que debió acudir ante esta jurisdicción a más tardar el 27 de noviembre de 2012.

La demanda se presentó el 29 de noviembre de 2012, es decir, después de vencidos los cuatro (4) meses que exige el artículo 164 [d] del CPACA.

A primera vista podría decirse que, en efecto, tal como lo consideró el a quo, operó la caducidad de la acción. Sin embargo, debe analizarse en este caso, en particular, un evento extraordinario que impidió a los usuarios el acceso a los despachos judiciales para presentar demandas, recursos y demás actos procesales necesarios para poner en funcionamiento el aparato judicial. **Tal evento fue el cese de actividades convocado por ASONAL que se presentó en todos los tribunales y juzgados del país durante los meses de octubre a diciembre de 2012.**

La suspensión de la actividad judicial para el caso de los tribunales fue menor a la de los juzgados, según se observa de las siguientes certificaciones, que obran en el expediente:

1. La Secretaría de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca certificó<sup>13</sup>: “Que no corrieron términos judiciales durante los días 22 de Octubre al 23 de Noviembre de 2012, por el cese de actividades de la Rama Judicial.”

2. La Secretaría del Juzgado Treinta y Nueve Administrativo de Bogotá hizo constar que <sup>14</sup>: “En razón al cese de actividades de la Rama Judicial los términos secretariales del Despacho se suspendieron el 10 de octubre de 2012. El 10 de diciembre de 2012, el Despacho reasumió la atención al público en las instalaciones del edificio CASUR. Los términos suspendidos se reiniciaron el 11 de diciembre de 2012, como se informó al público, mediante publicación del día anterior, en la ventanilla del juzgado. Durante el cese de actividades de la Rama Judicial, el Juzgado no suspendió términos para acciones de Tutela y habeas Corpus. (...)”.

3. La Coordinadora de la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá certificó<sup>15</sup>: “Que la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos durante el cese de actividades convocado por Asonal en el año 2012, fue bloqueada al público a partir del día 11 de Octubre de manera intermitente hasta el día 06 de diciembre de la misma anualidad. Que la Oficina de Apoyo es una dependencia adscrita a la Dirección ejecutiva Seccional Bogotá- Cundinamarca, y por su carácter administrativo no participa de ningún tipo de cese, y por el contrario continua con sus labores de recepción de correspondencia y reparto demandas (sic) (...)”

De las anteriores certificaciones se concluye, entonces, que los tribunales de Cundinamarca y de Bogotá estuvieron cerrados del 22 de octubre al 23 de noviembre de 2012. Por su parte, los juzgados en la ciudad de Bogotá estuvieron cerrados al público desde el 10 de octubre hasta el 7 de diciembre de 2012.

En sucesos como el ocurrido, en los que los despachos judiciales estén cerrados, el conteo de los términos debe hacerse de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 62 del Régimen Político Municipal [L. 4/1913] y el 121 del Código de Procedimiento Civil 16, así:

Régimen Político Municipal:

“ARTICULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; **pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.**”

Código de Procedimiento Civil:

“ARTÍCULO 121. En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho.” (Subrayas fuera del texto)

Conforme con las normas transcritas, durante el periodo que estuvieron cerrados los tribunales y los juzgados no corrieron los términos legales, es decir que cualquier plazo que estuviera corriendo se interrumpió **y el que hubiera vencido -en los días en que los despachos judiciales estuvieron cesantes- se extiende al primer día hábil en que se reanudaron las labores**, esto es el 26 de noviembre de 2012 para los tribunales y el 10 de diciembre del mismo año para los juzgados.” Negrillas del Juzgado.

Igual criterio fue adoptado por el H. Consejo de Estado -SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION CUARTA -Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ (E), en sentencia del catorce (14) de agosto de dos mil trece (2013), radicado Radicación número: 54001-23-33-000-2013-00013-01(20011), y en forma reciente por la misma Corporación SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCIÓN CUARTA - Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA, en fallo de tutela del once (11) de mayo de dos mil dieciséis (2016), radicación número: 11001-03-15-000-2016-00566-00.

Así las cosas, es evidente que entre el día siguiente al de la solicitud de conciliación prejudicial o revelación del conocimiento del acto demandado por parte del actor (19 de julio de 2014), y el día de presentación de la demanda (20 de enero de 2015),



transcurrió un tiempo superior a los cuatro (4) meses establecidos por las normas procesales aplicables, para presentar la demanda, por cuanto al haber vencido el citado término durante el cese de actividades, imperaba interponer la demanda el primer día hábil en que se reanudaron labores judiciales, esto es, el 15 de enero de 2015.

En esa medida, es menester declarar probada de oficio la excepción de caducidad respecto de los aspectos prestacionales a que pueda llegar a tener derecho la demandante y en aplicación del criterio unificador expuesto por el Consejo de Estado en la sentencia unificación [CE-SUJ2-005-16](#),<sup>4</sup> donde indicó que con todo y que se avizore la ocurrencia de la caducidad, es imperativo efectuar el estudio de la existencia de los elementos configurativos de la relación laboral de cara a determinar lo correspondiente con los aportes a seguridad social, teniendo en cuenta su carácter de imprescriptibles, el Despacho, declarará la ocurrencia del medio exceptivo en la parte resolutive en relación con la prestaciones cobijadas por este fenómeno y procederá a efectuar el estudio respectivo en relación con los aportes a seguridad social.

### **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,

---

<sup>4</sup> "...Las reclamaciones de **los aportes pensionales** adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y **prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control** (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA), y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo..."

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 Tribunal<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> 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.

*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](#)<sup>6</sup>, 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](#)<sup>7</sup>, 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 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 oculta, 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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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).

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 Estado<sup>8</sup> a la hora de establecer el posible encubrimiento de relaciones de trabajo subordinadas a través de contratos de prestación de servicios.

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.

---

<sup>8</sup> 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.

#### 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, las cuales se encuentran en el archivo 003:

- Petición del 13 de febrero de 2013, mediante la cual solicito el pago de prestaciones sociales y la existencia de la relación laboral.
- Oficio AC-1453 del 22 de agosto de 2013, mediante el cual el extinto ISS negó lo solicitado.
- Certificación suscita por la Asesora de Presidencia – Oficina Nacional de Contratación mediante la cual indica los servicios prestados por la actora mediante contrato de prestación de servicios.
- Contrato de prestación de servicios No. 017196 del 3 de mayo de 2002, para desempeñarse como técnico de servicios administrativos III, cuyo término de ejecución fue **entre el 03 de mayo de 2002 y el 02 de noviembre de 2002.**
- Contrato de prestación de servicios No. 005261 del 9 de abril de 2003, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 21 de abril de 2003 y el 30 de junio de 2003.**
- Contrato de prestación de servicios No. 023343 del 30 de noviembre de 2003, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 1 de diciembre de 2003 y el 31 de marzo de 2004.**
- Contrato de prestación de servicios No. 026024 del 25 de marzo de 2004, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 1 de abril de 2004 y el 31 de julio de 2004.**
- Contrato de prestación de servicios No. 027757 del 19 de julio de 2004, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 2 de agosto de 2004 y el 30 de noviembre de 2004.**
- Contrato de prestación de servicios No. 030515 del 22 de noviembre de 2004, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 1 de diciembre de 2004 y el 31 de marzo de 2005.**
- Contrato de prestación de servicios No. 033169 del 17 de marzo de 2005, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 1 de abril de 2005 y el 30 de julio de 2005.**

- Contrato de prestación de servicios No. 036802 del 17 de marzo de 2005, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 1 de agosto de 2005 y el 30 de noviembre de 2005**.
- Contrato de prestación de servicios No. 040969 del 16 de noviembre de 2005, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 01 de diciembre de 2005 y el 24 de enero de 2006**.
- Contrato de prestación de servicios No. 044709 del 20 de enero de 2006, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 25 de enero de 2006 y el 31 de agosto de 2006**.
- Contrato de prestación de servicios No. 046992 del 17 de agosto de 2006, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 01 de septiembre de 2006 y el 31 de octubre de 2006**.
- Contrato de prestación de servicios No. 49498, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 01 de noviembre de 2006 y el 31 de marzo de 2007**.
- Contrato de prestación de servicios No. 054456 del 16 de marzo de 2007, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 02 de abril de 2007 y el 30 de noviembre de 2007**.
- Contrato de prestación de servicios No. 058983 del 14 de noviembre de 2007, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 03 de diciembre de 2007 y el 31 de marzo de 2008**.
- Contrato de prestación de servicios No. 5000001878 del 28 de marzo de 2008, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 1 de abril de 2008 y el 30 de noviembre de 2008**.
- Contrato de prestación de servicios No. 6000100922, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 1 de diciembre de 2008 y el 28 de febrero de 2009**.
- Contrato de prestación de servicios No. 50000012519, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 2 de marzo de 2009 y el 31 de mayo de 2009**.
- Contrato de prestación de servicios No. 50000014649, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 1 de junio de 2009 y el 15 de octubre de 2009**.
- Contrato de prestación de servicios No. 50000016243, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 16 de octubre de 2009 y el 30 de junio de 2010**.

- Contrato de prestación de servicios No. 50000018692, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 01 de julio de 2010 y el 30 de noviembre de 2010**.
- Contrato de prestación de servicios No. 50000020693, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 01 de diciembre de 2010 y el 31 de marzo de 2011**.
- Contrato de prestación de servicios No. 50000023990, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 01 de abril de 2011 y el 31 de octubre de 2011**.
- Contrato de prestación de servicios No. 50000026326, para desempeñarse como abogada, cuyo término de ejecución fue **entre el 01 de noviembre de 2011 y el 30 de junio de 2012**.
- Pólizas únicas de seguros de cumplimiento adquiridas por la actora como consecuencia de la suscripción de los contratos de prestación de servicios.
- Ordenes de reintegro de los elementos suscritos por la accionante.
- Certificados de pagos y retenciones en la fuente.
- Certificación de la escala salarial para los cargos de profesional universitario grado 27 y profesional especializado grado 27.
- Resolución 2800 de 1994 y 1798 de 1995, mediante los cuales se establece el manual de funciones y requisitos de los empleados del ISS.
- Circular 0749 del 13 de octubre de 2011 mediante la cual el ISS estableció los turnos para navidad y año nuevo del año 2011 y 2012.
- Memorando 15000-00002986 del 14 de septiembre de 2011, suscrito por el Vicepresidente Administrativo del ISS donde le solicita a los trabajadores oficiales y empleados públicos el cumplimiento del horario.
- Memorando 15200-000012562 del 8 de noviembre de 2010, suscrito por el Vicepresidente Administrativo del ISS donde le solicita a los trabajadores oficiales y empleados públicos el cumplimiento del horario.
- Circular 772 del 16 de febrero de 2010, mediante la cual el ISS establece descanso compensatorio en semana santa del año 2010.
- Circular 18432 del 12 de octubre de 2010 por la cual el ISS estableció la compensación de turnos para navidad y año nuevo del año 2010.
- Correos electrónicos del año 2012 donde se dan órdenes a la accionante respecto del cumplimiento de su labor.
- Hoja de vida de la accionante y antecedentes administrativos (001 y 002)

**5.4.2. Testimonio<sup>9</sup>****PAUL STIVEN ROA, C.C. N° 79.731.075****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 “abogada” al extinto Instituto de Seguros Sociales - ISS, del 3 de junio de 2002 al 30 de junio de 2012, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. Como consecuencia de lo anterior, determinar si hay lugar al reconocimiento de los aportes a seguridad social

Por su parte, las accionadas 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 las accionadas, no existe controversia alguna en cuanto a la prestación personal del servicio por parte de la señora YENNI PAOLA PARRADO MONTAÑA y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que en los archivos 001 002 y 003 del expediente digitalizado obran los contratos celebrados por las partes de los cuales es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos:

CONTRATO N°.	DESDE	HASTA
017196	03-05-2002	<b>02-11-2002</b>
017562	<b>19-02-2003</b>	18-04-2003
005261	21-04-2003	30-06-2003
022115	01-07-2003	30-11-2003
023343	01-12-2003	31-03-2004
026024	01-04-2004	31-07-2004
027757	02-08-2004	30-11-2004

<sup>9</sup> Archivo 000



030515	01-12-2004	31-03-2005
033169	01-04-2005	30-07-2005
036802	01-08-2005	30-11-2005
040969	01-12-2005	24-01-2006
044709	25-01-2006	31-08-2006
046992	01-09-2006	31-10-2006
049498	01-11-2006	31-03-2007
054456	02-04-2007	30-11-2007
058983	03-12-2007	31-03-2008
5000001878	01-04-2008	30-11-2008
6000100922	01-12-2008	28-02-2009
5000012519	02-03-2009	31-05-2009
5000014649	01-06-2009	15-10-2009
5000016243	16-10-2009	30-06-2010
5000018692	01-07-2010	30-11-2010
5000020693	01-12-2010	31-03-2011
5000023990	01-04-2011	31-10-2011
5000026326	01-11-2011	30-06-2012

De los contratos celebrados por las partes se observa una interrupción de **77 días** en la prestación del servicio que data del **03 de noviembre de 2002 al 18 de febrero de 2003** lo cual impone dar aplicación al criterio orientador que el Despacho toma de la sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021<sup>10</sup>, 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”**

Las demás interrupciones no tienen la vocación de configurar la solución de continuidad.

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

Inicio	Finalización
03-05-2002	30/09/2019
19-02-2003	30-06-2012

Establecido lo anterior, se encamina el Juzgado al estudio del elemento de continua subordinación o dependencia,

De otro lado, se debe indicar que revisados los precitados contratos y sus prorrogas o adiciones, se pudo verificar que el objeto principal consistió en “ABOGADO” (fl. 42-

<sup>10</sup> 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).

001 y ss) y ejecutar las siguientes actividades: “apoyar jurídicamente al ISS Pensiones Nivel Nacional Vicepresidencia de Pensiones, en la decisión de las prestaciones económicas a reconocer a los asegurados y/o beneficiarios de las mismas; coadyuvar y brindar la información requerida y necesaria a la Vicepresidencia de Pensiones Seguro Social para dar pronta y cumplida respuesta a los requerimientos impetrados por los peticionarios o entidades públicas; colaborar en materia de capacitación al ISS Pensiones Nivel Nacional Vicepresidencia de Pensiones, cuando le sea requerido; colaborar en la realización de investigaciones administrativas para adelantar y culminar la decisión de prestaciones económicas; estudiar, analizar y conceptuar sobre la viabilidad de las solicitudes de devolución de aportes efectuadas por los afiliados al Fondo de Solidaridad pensional; asistir a todas las reuniones programadas ISS Pensiones Nivel Nacional Vicepresidencia de Pensiones, para debatir temas específicos relacionados con el estudio y decisión de prestaciones económicas que tiendan a fijar lineamientos; cumplir con los desplazamientos programados por el ISS Pensiones Nivel Nacional Vicepresidencia de Pensiones a diferentes seccionales del país cuando el negocio de pensiones lo requiera siempre y cuando se relaciones con las obligaciones objeto del contrato.

Ahora bien, hasta este punto se puede indicar que la actora suscribió sendos contratos con la accionada para desempeñarse como abogada y como consecuencia de estos obtuvo una remuneración, con lo cual se puede concluir que hay claridad respecto de los elementos de **remuneración y prestación personal del servicio**.

Ahora bien, en cuanto al elemento de la **subordinación** se debe indicar que en el presente caso no se muestra claro pues de una parte el único testigo arrimado al proceso indicó que su relación laboral había transcurrido del año 2003, a **octubre 25 de 2006 y las pretensiones se encaminan a la declaración de la relación laboral del 3 de mayo de 2002 al 30 de junio de 2012, ergo no se encuentra probado el elemento sub iudice en los términos en que se demanda** y de otra que de lo manifestado por el testigo se evidencia que la actora fungía como jefe o coordinadora de los demás abogados, luego su relación de sujeción o subordinación respecto de superiores, queda en entre dicho, pues contrario a su dicho, se puede indicar que era ella quien tenía la labor de control respecto del personal al punto que era la encargada de hacer las reuniones semanales a efecto de impartir las directrices a seguir lo que denota a su vez autonomía e independencia. Por ello se debe decir, sin que ello quiera decir que, un abogado que ejerza una actividad contractual no pueda

o tenga derecho a que, si demuestra el elemento crucial de la subordinación, tenga la viabilidad de que se le declare el contrato realidad de naturaleza laboral; de lo anterior podemos señalar que:

- La demandante era una abogada con un grado de conocimiento y profesión que le permitía ejercer su actividad con autonomía e independencia, sin estar sujeta a órdenes, instrucciones o controles por parte de la entidad demandada, pues en esta demanda y juicio, le correspondía demostrar con mayor ahínco el elemento subordinación. De ahí que, en el presente caso, la demandante fungía como jefe o coordinadora de los demás abogados, y que era la encargada de hacer las reuniones semanales para impartir las directrices a seguir.
- La demandante no probó que hubiera una ajenidad en los resultados de su actividad profesional, es decir, que la entidad demandada se beneficiara de los frutos de su trabajo y asumiera los riesgos derivados del mismo. Por el contrario, la demandante percibía una retribución fija por sus servicios, sin que se acreditara que ésta dependiera del resultado de los asuntos que tramitaba o de la satisfacción del cliente

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

En el caso de autos, el Despacho vislumbra que el material probatorio recaudado no es contundente ni ofrece dudas razonables que lleven a entender que la señora **Parrado Montaña** se haya encontrado en una permanente y continua situación de subordinación mientras prestó sus servicios como abogado del extinto ISS. Por el contrario, el Juzgado vislumbra algunos aspectos como que la actora cumplía un rol de control y liderazgo no de acatamiento estricto de órdenes, lo que refleja la autonomía en la ejecución de la labor sumado a la falta de evidencia testifical que dejara entrever que en efecto la ejecución de las actividades se llevaba a cabo en las mismas condiciones que los empleados de planta que adujo en la demanda, situación que redundan o se traduce en la ejecución de los contratos de prestación del servicio sin que la naturaleza de aquellos hubiera sido desnaturalizada.

En esa medida surge oportuno advertir que en la presente controversia no se encuentran medios de prueba que permitan corroborar la existencia de la subordinación como elemento determinante en la configuración de una relación laboral encubierta entre las partes, toda vez que no existen llamados de atención,

memorandos, comunicaciones, circulares, asignación de turnos de trabajo u otros medios que evidencien que la Entidad demandada hubieren ejercido un control efectivo sobre las actividades que realizó el demandante.

De igual manera, es del caso señalar que la parte actora no cumplió en debida forma el deber que le impone el artículo 167 del C.G.P. según el cual “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”. En torno a las consecuencias de no asumir la carga de la prueba en debida forma, se pronunció el Consejo de Estado<sup>11</sup> al indicar

“...la parte que desee obtener un resultado favorable a sus pretensiones necesitará probar y alegar todo aquello que sea útil y pertinente para la defensa de su posición. En otros términos, ‘no existe un deber de probar, pero el no probar significa en la mayoría de los casos la derrota; **las reglas de la carga de la prueba sirven para establecer cuál de las partes tendrá que soportar el resultado desfavorable derivado de una actividad probatoria o de la falta de alegación** o de una alegación incompleta<sup>8</sup>, pues aunque el juez no disponga de todos los hechos cuyo conocimiento hubiera resultado necesario para fallar en uno u otro sentido, la prohibición de «non liquet» le obliga a resolver, en todo caso...” (Negrilla fuera de texto).

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

#### **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**

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera-. CP: Mauricio Fajardo Gómez. 04 de febrero de 2010, Radicación número: 70001-23-31-000-1995-05072-01(17720).

**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

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: **951f7474798c70681ad274f5adad5342a4c75d8eedd8fdbde6e5e8fb29f73e81**

Documento generado en 20/11/2023 09:21:51 PM

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