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

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil veintidós (2022)

PROCESO No.	**11001-33-35-025-2021-00174-00**
DEMANDANTE	**MARIAM CORDOBA BOLIVAR**
DEMANDADO	**BOGOTA DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL**
MEDIO DE CONTROL	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia de primera instancia**, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora **Mariam Córdoba Bolívar** contra **Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social [**en adelante **SDIS]**.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

La señora **Mariam Córdoba Bolívar** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del acto administrativo No. S2021040115 del 5 de mayo de 2021, mediante el cual la **SDIS** le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron **desde el 3 de mayo de 2010**, 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 profesional **desde el 3 de mayo de 2010**, y se condene a dicha entidad al pago de los correspondientes emolumentos salariales y prestaciones a que tiene derecho un empleado de la planta de personal. Asimismo, deprecó se ordene el reembolso de los dineros sufragados por concepto de aportes a los sistemas de seguridad social en pensiones y salud.

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

1.2. Fundamentos fácticos.

La demandante manifiesta que prestó sus servicios como profesional (trabajadora social) para la **SDIS** entre el 3 de mayo de 2010 hasta el momento de radicación de esta demanda, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios.

Asevera que 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. Asimismo, aduce que cumplía horario impuesto por la institución, no contaba con autonomía en el desarrollo de sus funciones y efectuó las actividades contractuales bajo continua subordinación y dependencia.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: artículos 25, 53 y 125.
Código Sustantivo del trabajo: Art. 2 y 23
Legales y reglamentarios: Inciso 4º del artículo 2º del Decreto Ley 2400 de 1968.Artículo 209 del Decreto 1950 de 1973.Numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.Artículos 1 y 2 de la Ley 909 de 2004.Artículos10 y 102 de la Ley 1437 de 2011Artículos 59, 103 de la Ley 1438 de 2011DECRETO 1335 DE 1990, Ley 80 de 1993, Ley 734 de 2002.

Afirma que la demandada pretende desconocer la relación laboral que existió, pese a que están reunidos todos los elementos esenciales de un contrato de trabajo, pues laboró en forma directa, constante e ininterrumpida en el cargo de profesional en los jardines infantiles de la **SDIS**, sin capacidad para delegar sus funciones y siguiendo órdenes y directrices, es decir, bajo una continua subordinación.

Aseguró que, para no contratar directamente, la **SDIS** utilizó los contratos administrativos de prestación de servicios para encubrir contratos laborales, actividad trasgresora de la ley, toda vez que la intermediación laboral está prohibida y sólo es permitida en casos temporales y momentáneos.

Indicó que al ejecutar un contrato de prestación de servicios como profesional realizando actividades dentro del horario previamente determinado por el empleador, no se puede entender que pudiera delegar sus actividades a un tercero o desarrollar las actividades en horarios distintos a los señalado.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Pese a ser debidamente notificada de la admisión [archivo 008], la **SDIS** no contestó la demanda.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante: [inicio: 01:44:58 Audiencia Pruebas]:
solicita se acceda a las pretensiones de la demanda pues considera que en la prestación de los servicios de la actora como trabajadora social de comisaría de familia se encuentran reunidos los elementos esenciales de toda relación de trabajo subordinada. Se refirió al contenido de los testimonios y pruebas documentales recaudadas.

3.2. Parte demandada: [inicio: 01:58:05 Audiencia Pruebas]

Aduce que los contratos de prestación de servicios fueron celebrados de acuerdo con la normativa aplicable, son intuito personae y fueron celebrados por razón de las especiales calidades del contratista. Asevera que las funciones contratadas no siempre fueron las mismas y variaron entre cada vinculación.

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 torno a establecer si hay lugar a la declaratoria o no de existencia de un **contrato realidad de naturaleza laboral** entre la **Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá** y la señora **Mariam Córdoba Bolívar**, quien fungió como **trabajadora social** del equipo interdisciplinario de las Comisarías de Familia de Bogotá; en consecuencia, determinar si tiene derecho a que se le reconozca y pague en forma indexada los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos a que haya lugar, que pudieron causarse durante su relación contractual que, afirma, sucedió desde el **10 de mayo de 2010**.

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].

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.*

[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.

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 Tribunal[2] 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

[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.

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

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

No obstante, la misma Corte Constitucional[3] 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 Estado[4] ha dicho:

---

[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)

> *"(…) La realidad sobre las formalidades evidenciadas en las relaciones de trabajo, hace referencia a un principio constitucional imperante en materia laboral y expresamente reconocido por el artículo 53 de la Carta Política, entendido de la siguiente forma: no importa la denominación que se le dé a la relación laboral, pues, siempre que se evidencien los elementos integrantes de la misma, ella dará lugar a que se configure un verdadero contrato realidad. Es preciso destacar que se ha denominado contrato realidad aquél que teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera relación laboral en donde se establece el primado de la sustancia sobre la forma. Ahora bien, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es: i. Que su actividad en la entidad haya sido personal; ii. Que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, iii. además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral. Todo ello con el propósito de realizar efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral (…)".*

Igualmente, en sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16[5], 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 segunda[39] 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."*

---

[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.

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

Así pues, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que la parte interesada demuestre los elementos esenciales de la misma, esto es, que la actividad haya sido **prestada de manera personal**, es decir, por sí mismo; que por dicho oficio haya recibido una **remuneración** o pago; y, además, que en la relación con el empleador exista continua ***subordinación*** o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al prestador del servicio el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. De estos tres elementos, el de **subordinación** resulta ser el de mayor relevancia, toda vez que marca la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y una relación laboral.

Anótese que, además de los tres elementos de la relación laboral, también es necesario demostrar la **permanencia**, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y la **equidad o similitud**, que constituye el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia[6], 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.

4.4. Pruebas recaudadas.

4.4.1. Documentales: parte demandante

- **a.** Certificado de contratos suscritos por la demandante, expedido por la Secretaría Distrital de Integración Social el 15 de marzo de 2021 [Archivo 002: pp. 2-24].
- **b.** Derecho de petición de 5 de mayo de 2021, en el cual solicitó reconocimiento de contrato realidad [ib.: pp. 31-33].
- **c.** Oficio S2021040115 de 5 de mayo de 2021, el cual resolvió negativamente la petición [ib.: pp. 34-38].

[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.

d. Recurso de reposición y en subsidio apelación presentado por la demandante [ib.: pp. 39-42].
e. Oficio S2021045512 de 24 de mayo de 2021, por el cual se resolvió el recurso de reposición y estimó improcedente el de apelación [ib.: pp. 43-47].
f. Título académico de trabajadora social [ib.: p. 26].
g. Título especialista en derecho de familia [ib.: p.27].
h. Instructivo proceso de inducción [ib.: pp. 99-103].
i. Instrucciones seguimiento contratos 2017 [ib.: pp. 91-98].
j. Resolución 594 del 28 de marzo de 2016 – Horario laboral en Comisarias de Familia de Bogotá [ib.: pp. 4-54].
k. Certificado acreencias laborales que devenga un funcionario de planta nivel profesional de la SDIS [ib.: pp. 85-90].

4.4.2. Documentos incorporados en audiencia de pruebas:

a. Expediente administrativo de la actora[Anexo001].

4.4.3. Testimonios: [7]

a. Martha Yaneth Asprilla Alonso

La señora Asprilla indico que: "*Mariam era la profesional designada para los procesos de comisarías de familia, hacía seguimiento de medidas correctivas, visitas domiciliarias y audiencias de conciliación de alimentos o atención de conflictos familiares. Asistía a un comité de buen trato y llenar la planilla que se entrega al ICBF como maltrato infantil. En las comisarías de familia, el comisario estipulaba unas pautas que estaban avalados por este, el profesional inicia la audiencia con las partes, la atendían y luego iban a la oficina del comisario y contaban qué habían encontrado en la audiencia, volvían e informaban la decisión del comisario y firmaban el acta. No podían actuar unilateralmente. (…) La función principal de Mariam era el seguimiento a las medidas de protección y de restablecimiento del derecho. Las visitas se hacían por orden del comisario o cuando las partes citadas no iban. (…) No podían estar fuera de la oficina sin consentimiento del comisario, para salir a las visitas debían pedir autorización. Siempre estuvieron bajo las órdenes del comisario. (…) El comisario daba una fecha para entregar el informe. Todas las funciones son por requerimiento del comisario, todos los procesos que llegaban era por disposición del comisario. Mariam cumplía sus funciones en el horario de la comisaría de familia, así lo estipulaba el contrato. El horario era de 7am a 4pm, lunes a viernes. No podía ausentarse de su sitio de trabajo. Mariam recibió llamados de atención por el horario de llegada, porque en algunas ocasiones llegaba tarde y la comisaria le hacía el requerimiento verbal sobre la puntualidad (…)"*

Ahora bien, con relación a la posible parcialidad de la testigo, este Estrado Judicial encuentra que el hecho de haber adelantado un proceso con similares pretensiones no implica que su recepción y valoración sea improcedente, pues lo que se exige es que el análisis sea más severo, a fin de determinar el grado de credibilidad. Por lo tanto, aplicando las reglas de la sana crítica, encuentra este Despacho que la testigo hizo su declaración de forma convincente, fue suficientemente clara en su exposición, e hizo sus manifestaciones con conocimiento de causa. Las anteriores razones hacen concluir, que la parcialidad del testimonio rendido no tiene vocación de prosperidad.

[7]Registro en vídeo disponible en el siguiente link: https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/2ca24ef7-2c72-4945-b582-5709a6724a0c?vcpubtoken=e3cdb22d-1b52-4ab2-bf9c-1fe8e6c1d9e8

b. Hernán Arturo Prieto Montoya

El señor Prieto indicó: *"Mariam asistía a la comisaría de 7am a 4pm, de lunes a viernes. Llegaban a las 7am porque los comisarios eran estrictos con el horario de llegada. Los de planta llenaban un libro de control y en algún momento llevaron un registro.(…) Las funciones de supervisión y apoyo a la supervisión las ejercía el comisario de familia. El comisario lo presentaba a la subdirección de familia de la Secretaría de Integración Social que era el supervisor de todo el contrato.(…)"*

En lo relativo a la continua subordinación y dependencia, de conformidad con los testimonios, la demandante tenía jefe inmediato, el cual establecía el cumplimiento de horarios de lunes a viernes de 7am a 4 pm, lo que indica que prestaba sus servicios en forma personal, y en cumplimiento de un horario; igualmente sus funciones no le daban la oportunidad de poder ausentarse del lugar de trabajo, toda vez que dichas funciones eran continuas y permanentes, lo que se demuestra con los testimonios, donde se afirma que tenía que atender todas las situaciones que eran requeridas por su jefe inmediato es decir, era dependiente y sometido a la subordinación del Comisario, y es así que para ausentarse tenía que solicitar los permisos a su regente.

4.4. 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 **profesional** a la **Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá desde el 3 de mayo de 2010**, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. Como consecuencia de lo anterior, persigue el reconocimiento de prestaciones sociales ordinarias y especiales a que tienen derecho los empleados públicos, tanto como la práctica o reembolso de los aportes sufragados a los sistemas de seguridad social en salud y pensiones.

Por su parte, la **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 **Córdoba Bolívar** y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que a página 3 a 18 del archivo 014 obra senda todos los contratos de trabajo de la actora con la **SDIS**, de la cual es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos y valores:

PLAZO DE EJECUCION			
CONTRATO	DESDE	HASTA	VALOR
2210	3/05/2010	17/01/2011	$ 18.083.520,00

1206	7/02/2011	6/05/2012	$ 36.767.040,00
3976	28/05/2012	27/01/2013	$ 21.730.100,00
199	11/02/2013	10/03/2014	$ 38.184.000,00
333	14/03/2014	13/02/2015	$ 35.877.600,00
559	17/02/2015	16/02/2016	$ 40.308.000,00
3916	3/03/2016	20/12/2017	$ 33.590.000,00
1727	2/02/2017	1/01/2017	$ 34.930.000,00
8656	7/12/2017	6/07/2018	$ 24.451.000,00
5274	19/07/2018	29/01/2019	$ 23.380.500,00
897	13/02/2019	**30/05/2020**	$ 40.755.000,00
8686	**12/08/2020**	**11/01/2021**	$ 40.755.000,00
4333	**14/04/2021**	13/02/2022	$ 39.300.000,00

La información referida, encuentra complemento en los contratos, adiciones, actas de inicio y reportes finales de actividades compilados en el Anexo001 del plenario, de los cuales es viable inferir que los contratos se ejecutaron entre **el 3 de marzo de 2010 y el 13 de febrero de 2022**.

No obstante, una vez verificados los períodos de ejecución de los contratos el Despacho encuentra que la prestación de servicios no fue unívoca o permanente en el tiempo, por ende, de conformidad con el criterio orientador que el Despacho toma de la sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021[8], en la cual en Consejo de Estado consideró "*adecuado* ***establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios****"*, es viable concluir que la demandante prestó sus servicios, sin solución de continuidad, durante los siguientes lapsos:

INICIO	FIN
3/05/2010	30/05/2020
12/08/2020	11/01/2021
14/04/2021	13/02/2022

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 prestaba *"PRESTACION DE SERVICIOS COMO TRABAJADOR/A SOCIAL, PARA REALIZAR EL SEGUIMIENTO A LOS CASOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, MALTRATO INFANTIL Y/O VIOLENCIA SEXUAL HACIA NINOS, NINAS Y ADOLESCENTES EN LAS COMISARIAS DE FAMILIA".*

En ese sentido, cabe anotar que la revisión de las obligaciones contractuales generales y específicas pactadas a través del tiempo se mantuvieron comprensiblemente uniformes, y comprenden las actividades seguimiento a los casos de maltrato infantil que se presentaran el Comisaria de familia adscrita a la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá.

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

En ese sentido, cabe anotar que la revisión de las obligaciones contractuales generales y específicas pactadas a través del tiempo se mantuvieron comprensiblemente uniformes.

Por ejemplo, en el contrato 2020-8686 fueron pactadas, entre otras, las siguientes:

1. Ejecutar el objeto del contrato conforme los propósitos y metas establecidas en el plan de desarrollo "UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI", buscando garantizar a las víctimas de violencia intrafamiliar el oportuno acceso a la justicia y la garantía integral de sus derechos, considerando la protección especial de mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas mayores, bajo el esquema de la resolución pacífica de conflictos, el ejercicio de relaciones democráticas, el reconocimiento de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y personas mayores, y una cultura de prácticas masculinas no violentas .
2. Realizar el proceso de seguimiento a los casos de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual conforme al "Modelo de seguimiento y acompañamiento a familias afectadas por violencia intrafamiliar", que para tal fin han sido diseñado y aprobado por la Subdirección para la Familia.
3. Dar cumplimiento a las órdenes establecidas en el marco de las funciones de policía judicial asignadas por el marco normativo legal vigente.
4. Desarrollar las estrategias participativas de seguimiento y de contacto para cada caso contempladas en el Instructivo "Desarrollo y cierre del seguimiento a medidas de protección en Comisarías de Familia"
5. Realizar el cierre del seguimiento de cada caso teniendo en cuenta los lineamientos para los casos de violencia Intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual aprobados por la Subdirección para la Familia, haciendo la respectiva acta con el visto bueno del/a comisario/a de familia.
6. Asistir por delegación del/a comisario/a de familia al Comité Local de Seguimiento a Casos u otros comités locales para el desarrollo de estrategia de coordinación y articulación para la prevención y atención a las víctimas de violencia intrafamiliar.
7. Hacer acompañamiento a las víctimas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual a los Centros de Protección y Casas Refugio en cumplimiento de medidas protección o restablecimiento de derechos ordenada por el/a comisario/a de familia.
8. Participar en los equipos técnicos de la Comisaría de Familia para aportar y orientar, desde su disciplina, en la realización de actuaciones, procedimientos, trámites y asuntos derivados de las competencias en materia de violencias de género, intrafamiliar, sexual y maltrato infantil.
9. Cumplir con la atención de los/as usuarios/as de Comisarías de Familia de acuerdo con los horarios que legalmente les corresponden a estos despachos.
10. Mantener confidencialidad de la información que se conozca dentro de la ejecución del contrato y que esté sometida a reserva legal, especialmente la identidad de personas y los asuntos considerados sensibles en el marco de la constitución y la ley.
11. Todas las demás actuac[illegible] o actividades inherentes a las competencias de las Comisarías de Familia y que sean afines al obje[illegible] del contrato.

10 de 13

En consecuencia, a partir de las actividades contractuales pactadas, la generalidad de documentales compiladas en el expediente digitalizado y el testimonio recaudado es viable afirmar que la demandante prestó sus servicios como trabajadora social en las comisarías de familia de la **SDIS**, actividad que ejerció de manera cotidiana y habitual.

Con el fin de valorar la naturaleza de las aludidas funciones, cabe recordar el objeto y ámbito funcional de la entidad demandada, previstos así en el Decreto distrital 607 de 2007:

> *"**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.*
>
> ***Articulo 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 políticas, 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 profesional coordinadora de jardines infantiles de la demandada corresponden, a no dudarlo, al objeto misional de aquella, y se encuentran íntimamente relacionadas con las responsabilidades asignadas a la Subdirección de infancia de la mencionada institución. Por ende, es claro que las actividades dependientes de la gestión de coordinadora en jardines infantiles de la **SDIS son actividades misionales permanentes** de la accionada, dado que componen elementos fundamentales en la estructura de dicha entidad.

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 y adolescencia 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, en su calidad trabajadora social de Comisaria de familia, continuamente ejecutaba tareas en las que no le era posible exhibir algún tipo de autonomía técnica, comoquiera que, desde la lectura de cada contrato celebrado, es evidente que debía ceñirse a los lineamientos impuestas por el Distrito Capital.

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 12 años (entre 2010 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.

Aunado a lo anterior, la testigo Martha Yanet Asprilla Alonso relató que la señora Córdoba Bolívar no contaba con autonomía en sus funciones, cumplía horario dispuesto por la Comisaria de familia y ejecutaba los planes y políticas de aquella entidad a través de funciones permanentes de carácter misional. Al respecto, el Juzgado debe aclarar que la tacha formulada sobre la testigo será desestimada, como quiera que su dicho se acompasa y resulta coherente con los demás medios de prueba recaudados en el curso procesal.

Entonces, desconocer la relación laboral subordinada de una persona que ha sido contratada por la SDIS durante algo más de 12 años para fungir como trabajadora social de las comisarías de familia de su propiedad no solo resultaría contrario al derecho superior y a la jurisprudencia antes citada, sino que devendría en una proposición carente de sentido lógico: la SDIS ejerce sus funciones misionales permanentes de atención a la primera infancia y adolescencia, entre otros, a través de las comisarías de familia, por consiguiente, no resulta factible ni coherente concluir que las actividades desempeñadas por los profesionales de dichos espacios son temporales, ajenas al giro ordinario de sus funciones o desprovistas del control y la exigencia de satisfacción de las políticas que los reglamentos del Distrito Capital imponen.

Siendo así, el Juzgado encuentra probado el ejercicio continuamente subordinado y dependiente de las funciones **profesionales de trabajadora social** ejercidas por la señora **Córdoba Bolívar**, 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 durante los siguientes lapsos:

INICIO	FIN
3/05/2010	30/05/2020
12/08/2020	11/01/2021
14/04/2021	13/02/2022

Por ende, la señora Córdoba Bolívar tiene derecho al reconocimiento y pago de las correspondientes prestaciones sociales especiales y ordinarias 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 superior[9]"***, premisa que el Despacho hace suya y que 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.

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

4.4.1. Restablecimientos y medidas de reparación o satisfacción.

a. **Prestaciones ordinarias y especiales:** el Despacho ordenará el pago de las prestaciones ordinarias y especiales no prescritas dejadas de pagar a la parte actora.

b. **Aportes al sistema de seguridad social en pensiones:** en sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16[10] el Consejo de Estado determinó, a manera de regla unificadora, que "[e]*l 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 resuelto[11] que aquellos son imprescriptibles, razón por la cual, deberán ser asumidos por la parte derrotada en juicio.

[9] "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. […]"
[10] 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.
[11] 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.

c. **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-S2-2021[12], criterio orientador que comparte el Juzgado, consistente en valorar la naturaleza parafiscal de esos aportes, para concluir que "*frente al hecho consumado de la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por 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.

d. **Prescripción sobre cesantías y demás prestaciones ordinarias:** 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],** instituto jurídico procesal que el Juzgado considera aplicable a todos los derechos derivados de las relaciones laborales subordinadas, **con excepción precisa de los aportes pensionales[13] y las cesantías**.

En lo que hace a las **cesantías**, debe decirse que en sentencia de 24 de junio de 2021[14] proferida dentro del expediente 520012333000-**2013-00218**-01, el Consejo de Estado consideró 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.

En análogo sentido, la Corte Suprema de Justica Sala Laboral[15] 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 Judicial[16] 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*

[12] 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).
[13] Estar a lo dicho en el literal "***a.***" del numeral "***4.5.1.***" del fallo.
[14] 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.
[15] Corte Suprema de Justicia expediente 46704 de 26 de octubre de 2016.
[16] Corte Suprema de Justicia expediente 67636 de 21 de noviembre de 2018.

> *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* 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 esta posición.

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

INICIO	FIN
3/05/2010	30/05/2020
12/08/2020	11/01/2021
14/04/2021	13/02/2022

> La parte actora enervó la correspondiente reclamación el **5 de mayo de 2021** [002: p.31] y radicó la demanda el **22 de junio de 2021** [003], por lo que no hay lugar a declarar la prescripción de derechos en ninguno de los períodos de labor identificados, comoquiera que entre la finalización de dichos vínculos y el suceso de la petición no corrieron más de tres años, ni entre la última y la interposición de la acción contenciosa[17].

4.4.2. Indexación.

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

R = Rh*[índice final/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 sumas impagadas desde la fecha a partir de la cual se originó cada prestación o emolumento, 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 de precios al consumidor vigente para la fecha en que debió hacerse cada pago.

---

[17] Si bien es cierto, hay tiempos de relación laboral que será reconocidos y que se causaron con posterioridad a la petición, e esta precisa oportunidad, el Juzgado considera que las pretensiones tiene razón en ir más allá de los lapsos causados antes de la reclamación administrativa, teniendo en cuenta el devenir natural del tiempo y que se encuentra probada la prestación personal del servicio durarte esos periodos.

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 a favor de la parte demandante, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

4.4.3. Intereses de mora.

Las cantidades liquidadas por concepto de condena debidamente indexadas generarán, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, los intereses establecidos en los artículos 192 y 195 del CPACA.

4.4.4. Costas.

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

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 **Oficio núm. No. S2021040115 del 5 de mayo de 2021**, expedido por la **Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, D.C.**, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO.- DECLARAR que entre la señora **Mariam Córdoba Bolívar**, identificada con la cedula de ciudadanía 52.462.930, y **Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, D.C.**, existió una relación laboral subordinada, durante los siguientes períodos:

INICIO	FIN
3/05/2010	30/05/2020
12/08/2021	11/01/2021
14/04/2021	13/02/2022

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 resolutiva, 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 resolutiva, 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 resolutiva), el ingreso base de cotización 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 sufragar 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 resolutiva de esta sentencia, deben ser computados para efectos pensionales, acorde con la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16[18].

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.

SÉPTIMO.- NEGAR las demás súplicas de la demanda.

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

[18] 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.

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

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

ADL

Firmado Por:

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

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **02696be4a7a573a84d636575d4f4a08c043ceb1653d53cbd8d12908a35a3a648**

Documento generado en 29/06/2022 10:23:46 AM

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