



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

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)

| | |
|-------------------------|--|
| PROCESO No. | 11001-33-35-025-2021-00082-00 |
| DEMANDANTE | MIREYA LEURO VASQUEZ |
| DEMANDADO | BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL –SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN 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 **Mireya Leuro Vásquez** contra **Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social [en adelante SDIS]**.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

La señora **Mireya Leuro Vásquez** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del acto administrativo No. S2021008954, del 28 de enero de 2021, mediante el cual la **SDIS** le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron **entre el 10 de diciembre de 2004 y el 2 de noviembre de 2020**, 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 psicóloga de equipo interdisciplinario de Comisarías de Familia, **entre el 10 de diciembre de 2004 y el 2 de noviembre de 2020**, 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 (psicóloga) para la **SDIS** entre el **10 de diciembre de 2004 y el 2 de noviembre de 2020**, 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 1, 2, 4, 25, 53 y 125.

Legales y reglamentarios: Ley 80 de 1993. Ley 244 de 1995. Ley 50 de 1990. Ley 344 de 1996. Ley 1437 de 2011. Ley 100 de 1993. Ley 797 de 2003. Ley 1150 de 2007. Ley 1098 de 2006. DECRETOS: 351 de 2014. Decreto Nacional 1582 de 1998. Decreto Nacional 225 de 2016. Decreto Nacional 1042 de 1978. Decreto Nacional 1919 de 2002. Decreto 1045 de 1978. Acuerdo Distrital 23 de 1990. Acuerdo Distrital 229 de 2006. Acuerdo Distrital 054 de 2001. Acuerdo Distrital 10 de 1995.

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.

La **Secretaría Distrital de Integración Social** contestó la demanda en tiempo [archivo 007], en escrito en el que se opuso a las pretensiones.

Manifestó que la actora siempre desarrolló sus labores de manera autónoma e independiente, y que la supervisión del contrato es una actividad que la ley exige para

procurar el cuidado del erario y el cumplimiento de los objetivos contractuales. Aseveró que la supervisión en virtud, de un contrato de prestación de servicios, no necesariamente implica que haya subordinación o dependencia, sino una necesaria distribución de áreas para que el encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el acuerdo de voluntades pueda establecer cuál o cuáles contratistas lo están haciendo a cabalidad y quienes no, para aplicar las cláusulas pertinentes.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante: [inicio: 01:39:55]

solicita se acceda a las pretensiones de la demanda pues considera que en la prestación de los servicios de la actora como psicóloga de comisaría de familiar 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: 01:50:50 Audiencia Pruebas]

Aduce que los contratos de prestación de servicios fueron celebrados de acuerdo con la normativa aplicable, son intuitu personae y fueron celebrados por razón de las especiales calidades del contratista. Dice que la prolongación en el tiempo de la contratación no es indicativa de relación laboral subordinada, pues la ley permite que, en consideración a la calidad de su trabajo y rendimiento, la demandante fuera contratada en múltiples ocasiones. Aduce que existe jurisprudencia que indica que los contratistas pueden cumplir horario sin que ello implique subordinación.

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 **Mireya Leuro Vásquez**, quien fungió como **psicóloga** del equipo interdisciplinario de las Comisarias 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 entre el **10 de diciembre de 2004 y el 2 de noviembre de 2020**.

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.”

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.

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

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

Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.”

Posteriormente, ese Alto Tribunal² determinó los criterios que permiten establecer o diferenciar lo que constituye una actividad permanente, al precisar que:

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

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

No obstante, la misma Corte Constitucional³ ha “constatado” que “los poderes públicos han utilizado de forma abierta y amplía la figura del contrato de prestación de servicios, en algunos casos para enmascarar relaciones laborales y evadir el pago de prestaciones sociales, desconociendo así las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, dejando de lado, además, la excepcionalidad de este tipo de contratación”, contexto en el cual, “las garantías de los trabajadores deben ser protegidas por los órganos competentes, con independencia de las prácticas a las que acudan los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral. Razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado”.

² Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente No. D-8666, Sentencia C-171 del 7 de marzo de 2012, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

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

En consonancia con lo anterior, y a propósito de la aplicación del principio de realidad y los elementos esenciales de toda relación de trabajo, el Consejo de Estado⁴ ha dicho:

“(…) La realidad sobre las formalidades evidenciadas en las relaciones de trabajo, hace referencia a un principio constitucional imperante en materia laboral y expresamente reconocido por el artículo 53 de la Carta Política, entendido de la siguiente forma: no importa la denominación que se le dé a la relación laboral, pues, siempre que se evidencien los elementos integrantes de la misma, ella dará lugar a que se configure un verdadero contrato realidad. Es preciso destacar que se ha denominado contrato realidad aquél que teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera relación laboral en donde se establece el primado de la sustancia sobre la forma. Ahora bien, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es: i. Que su actividad en la entidad haya sido personal; ii. Que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, iii. además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la 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 segunda³⁹ recordó que (i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación

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)

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.

laboral; y (iii) por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.”

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

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

Anótese que, además de los tres elementos de la relación laboral, también es necesario demostrar la **permanencia**, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y la **equidad o similitud**, que constituye el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia⁶, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

Por consiguiente, la prosperidad de las pretensiones en casos como el presente, en los que se alega el encubrimiento de relaciones laborales a través de la figura de contratación administrativa de servicios y se requiere la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, debe determinarse conforme al análisis y valoración de las pruebas aportadas, de las cuales se decantará si realmente existió o no la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación del trabajo, y, especialmente, si el reclamante estuvo sometido a la continua subordinación y dependencia de la Administración.

4.4. Pruebas recaudadas.

4.4.1. Documentales: parte demandante (Capeta 001)

- a. Certificado de contratos suscritos por la demandante, expedido por la Secretaria

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.

- Distrital de Integración Social el 12 de diciembre de 2018 [pp. 42-48].
- b. Derecho de petición solicitando reconocimiento de contrato realidad, radicado el 22 de enero de 2021 [pp. 23-26].
 - c. Oficio S2021008954 de 28 de enero de 2021, el cual resolvió negativamente la petición [pp. 27-29].
 - d. Recurso de reposición y en subsidio el de apelación presentado por la demandante [pp. 30-34].
 - e. Oficio S2021013706 de 11 de febrero de 2021, que confirmó el anterior y negó por improcedente la apelación [pp. 35-41].
 - f. Título académico de psicología [pp. 57].
 - g. Título especialista en psicología jurídica [pp.]56.
 - h. Respuesta a petición donde la Secretara de Integración Social, certifica los conceptos salariales y prestacionales que devenga un funcionario de carrera administrativa o en provisionalidad, así mismo la fuente legal de su reconocimiento [pp. 108-110].
 - i. Instrucciones cumplimiento horario de trabajo por parte de Integración Social [pp. 64].
 - j. Llamados de atención por escrito instruyendo el cumplimiento estricto de horario de trabajo en Comisaría de Familia, por parte de la comisaria de familia Yaneth Fabiola Castillo [pp. 67].
 - k. Llamados de atención del año 2015, reincidencias llegadas tarde [pp. 68-71].
 - l. Asignación lugar de trabajo en el año 2017 [pp. 72].
 - m. Exigencia cumplimiento horario de trabajo en el año 2020, por parte de Comisaria de Familia [pp. 74-77].
 - n. Entrega de bateras para aplicar en ejercicio del cargo de psicóloga de Comisara de Familia [pp. 78-79].
 - o. Citación capacitación por parte de SDIS, para manejo de plataforma CUIDA [pp. 54-55].
 - p. Registro civil de nacimiento de los hijos de la demandante [pp. 80-82].
 - q. Licencia de maternidad de la demandante [pp. 58].
 - r. Epicrisis y certificado de nacido vivo de Juan Felipe Gonzales Leuro, hijo de la accionante [pp. 59-61].

4.4.2. Parte Demandada:

- a. Expediente contractual de la demandante [Anexo 1].
- a. Certificación contractual en la que se detalla inicio y finalización, actividades, objeto y modificaciones de cada contrato [Capeta 007 pp. 22-38].

4.4.3. Documentos incorporados en audiencia de pruebas:

- a. Copia magnética de la sección referida al cargo de psicólogo de Comisaría de Familia, vigentes entre 2004 y 2020. [Anexo002].
- b. Certificación de todos los emolumentos salariales y prestacionales recibidos anualmente por los psicólogos de Comisarías de Familia de Bogotá, entre 2004 y 2020. [Anexo003].

4.4.4. Testimonios: ⁷

a. Diana Patricia Jiménez López.

La señora Jim indico que: “ Mireya trabajó muchos años en Integración Social como contratista. Conoce a Mireya desde 2009, cuando ingresó a Comisarías de Familia, y trabajó con ella hasta octubre de 2010.

Trabajó con ella en la Comisaría de Familia de Usme. Mireya era contratista, manejaban horario de lunes a viernes de 7am a 4pm, manejaban audiencias de todo tipo, hacían la recepción de casos y entrevistas psicológicas, audiencias de alimentos, custodia y visitas.

Entraban a las 7am y 4pm todos los días porque tenían audiencias agendadas, el horario era dispuesto por la Subdirección para la Familia de la Secretaría de Integración Social de Bogotá. “Todas las comisarías funcionan igual”. En la comisaría siempre había una agenda para cada profesional, tenían un número de audiencias diarias, de 5 a 7, dependiendo el caso.

En la comisaría había un equipo interdisciplinario. Cuando conoció a Mireya solo había dos psicólogos en la comisaría, “Mireya y yo”. Trabajó en comisarías hasta 2015, cuando se retiró.

Los comisarios de familia velan porque los contratistas y funcionarios de planta cumplan el horario. Para salir a algún lado necesitaban pedir permiso, generalmente los celadores tomaban nota de la hora de ingreso de los funcionarios en la bitácora que utilizaban a diario, y le informaban al comisario de familia. No firmaban las bitácoras. En las reuniones de equipo siempre les requerían el manejo del horario. El servicio de psicología en comisarías de familia es permanente, porque se presentan muchas situaciones de emergencia y vulneración de derechos; los psicólogos además siempre atendían las audiencias. Tenían puesto de trabajo asignado con computador e impresora compartida. Cuando debían desplazarse utilizaban las camionetas de Integración Social o la entidad proveía un taxi para la diligencia. La camioneta tenía el emblema de la Secretaría de Integración Social (...)

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.

b. Luz Mery Cárdenas Ávila

La señora Luz Mery indicó: “. La conoció en la Comisaría de Ciudad Bolívar el 9 de agosto de 2005, cuando ingresó a dicha comisaría Mireya ya estaba allí haciendo parte del equipo interdisciplinar. Mireya era la psicóloga titular, en ese momento hacía entrevistas psicológicas de maltrato infantil o maltrato intrafamiliar que solicitaba el Comisario. Mireya tenía una agenda clara determinada. Ella le agendaba a Mireya. Manejaba la agenda por instrucción del comisario de turno, tenían un libro para darle citas a la psicóloga o al trabajador social.

La relación con la Comisaria se tenía una relación de respeto, pero cuando se llegaba un poco tarde había requerimientos de cumplimiento del horario. La comisaria hablaba “fuerte” con ellos. Como había gente desde las 6am, exigía mucho el horario. “En momentos nos alzaba la voz”, “no era grosera, era fuerte, como una mamá regañona”.(...)

⁷Registro en vídeo disponible en el siguiente link: <https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/9fee8804-3a98-4d68-931e-ae82e6c4798c?vcpubtoken=4f885651-7d97-41d6-922e-5aee03059284>

La condición del ámbito funcional asignado a la demandante permite ver que no contaba con autonomía técnica, pues sus labores responden a la necesidad de ejecución de la agenda creada por la comisaria de familia para asistir a las diferentes entrevistas con los niños víctimas de maltrato familiar, asunto que, como es natural, constituía el marco restringido de acción de su desempeño, sin que tuviera opción de asistir o no o de elegir entrevistas de manera libre en uso de su arbitrio profesional.

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.

b. Luz Mery Cárdenas Ávila

La señora Cárdenas indicó: *“Mireya no podía fijar su horario o sus citas. La agenda de Mireya estaba a disposición de la administrativa de recepción o del comisario. El comisario podía asignar citas directamente. La comisaria incluía más citas a las ya establecidas, o si Mireya solicitaba permiso, le añadía citas para compensar el tiempo. La agenda era efectuada por la recepción en orden, salvo cuando se trataba de casos excepcionales.*

La Agenda estaba en un libro de registro donde el comisario podía verificar la cantidad de citas que tenía. En ocasiones cuando el comisario requiriera una cita extra llamaba para que le llevaran el libro, y ver donde la podía agendar, o si necesitaba incluir más citas por un permiso.

Mireya tenía a cargo un puesto de trabajo y elementos que eran entregados con un acta de asignación de bienes.

Mireya hacía las entrevistas desde unas estructuras o formatos estandarizados desde el nivel central.

En las comisarias siempre fue solicitado el estricto cumplimiento del horario. Recuerda que tienen un memorando que firmaron Mireya y ella porque llegaron 10 minutos tarde. Mireya no tenía capacidad de apartarse de las instrucciones del comisario, son de obligatorio cumplimiento. De hecho, se hacían reuniones donde la comisaria impartía esas instrucciones a los empleados de planta y contratistas. No le consta que Mireya haya enviado otras personas para cubrir sus funciones.(...)”

Con relación a la posible parcialidad de la testigo, este Estrado Judicial encuentra que el hecho de haber adelantado un proceso con similares pretensiones *per se* 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.

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 entre el 10 de**

diciembre de 2004 y el 2 de noviembre de 2020, 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 **Leuro** y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que a página 22 a 38 del archivo 007 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 |
| 2006-322 | 14/02/2006 | 13/01/2007 | \$ 28.887.000,00 |
| 2007-287 | 30/01/2007 | 29/04/2008 | \$ 34.136.388,00 |
| 2008-1287 | 22/05/2008 | 21/01/2009 | \$ 24.000.000,00 |
| 2009-468 | 12/02/2009 | 11/02/2010 | \$ 36.900.000,00 |
| 2010-923 | 26/02/2010 | 25/01/2001 | \$ 33.153.120,00 |
| 2011-1180 | 7/02/2011 | 6/05/2012 | \$ 36.167.040,00 |
| 2012-2882 | 3/07/2012 | 2/02/2013 | \$ 18.625.800,00 |
| 2013-143 | 8/02/2013 | 7/02/2014 | \$ 35.002.000,00 |
| 2014-390 | 10/02/2014 | 22/01/2015 | \$ 35.877.600,00 |
| 2015-573 | 26/01/2015 | 25/02/2016 | \$ 40.308.000,00 |
| 2016-4733 | 1/03/2016 | 31/01/2017 | \$ 36.949.000,00 |
| 2017-2202 | 10/02/2017 | 9/12/2017 | \$ 34.930.000,00 |
| 2017-8813 | 14/12/2017 | 13/07/2018 | \$ 24.451.000,00 |
| 2018-5103 | 17/07/2018 | 16/01/2019 | \$ 21.582.000,00 |
| 2019-1282 | 12/02/2019 | 31/05/2020 | \$ 40.755.000,00 |
| 2020-4753 | 4/06/2020 | 18/11/2020 | \$ 20.988.000,00 |

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 14 de febrero de 2006 y el 18 de noviembre de 2020**.

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, toda vez que entre el 14 de febrero de 2006 y el 6 de mayo de 2012, el 3 de julio de 2012 y el 18 de noviembre de 2020, mediaron interrupciones, sin embargo, de conformidad con el criterio orientador que el Despacho toma de la sentencia de unificación jurisprudencial

SUJ-025-CE-S2-20218, en la cual en Consejo de Estado consideró “adecuado establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios”, es viable concluir que la demandante prestó sus servicios, con solución de continuidad, durante el siguiente lapso:

| INICIO | FIN |
|------------|------------|
| 14/02/2006 | 6/05/2012 |
| 3/07/2012 | 18/11/2020 |

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 “*PRESTACIÓN DE SERVICIOS COMO PSICÓLOGO/A, QUE CONTRIBUYA EN LA ATENCIÓN INTEGRAL E INTERDISCIPLINARIA A NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MIEMBROS DEL GRUPO FAMILIAR QUE ACCEDEN A LA JUSTICIA FAMILIAR 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 de la realización de las audiencias y seguimiento a los casos de maltrato infantil que se presentaran el Comisaria de familia adscrita a la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá.

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 2020-4753 fueron pactadas, entre otras, las siguientes:

| OBLIGACIONES |
|--|
| 1. Brindar apoyo, desde su disciplina, en las audiencias programadas dentro de las órdenes administrativas de conflicto familiar, maltrato infantil, acciones de violencia intrafamiliar, procesos administrativos de restablecimiento de derechos, y conciliaciones, en el marco de las competencias de la Comisaría de Familia. 2. Dar cumplimiento a las órdenes establecidas en el marco de las funciones de policía judicial asignadas por el marco normativo legal vigente. 3. Realizar entrevistas y/o valoraciones psicológicas en casos de presunto maltrato infantil y/o violencia intrafamiliar solicitadas por el/a comisario/a de familia, y presentar los informes correspondientes con argumentos disciplinarios que contribuyan a la toma de decisiones en el marco de las competencias de la Comisaría de Familia. 4. Participar en los equipos técnicos de la Comisaría de Familia para aportar y asesorar, desde su disciplina, en las actuaciones, procedimientos, trámites y asuntos derivados de las competencias en materia de violencias intrafamiliar, sexual y maltrato infantil. 5. Registrar oportunamente todas las actuaciones realizadas desde su área en los sistemas de información que la Secretaría Distrital de Integración Social disponga para tal fin. 6. Cumplir con la atención de los/as usuarios/as de Comisarias de Familia de acuerdo con los horarios que legalmente les corresponden a estos despachos. 7. Asistir oportunamente a las reuniones de comités locales que requieren la participación de la Comisaría de Familia, a los cuales por delegación del/a Comisario/a de Familia, haya sido asignado/a. 8. Hacer acompañamiento a las víctimas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y/o violencia sexual a los Centros de Protección y Casas Refugio en cumplimiento de medidas protección o de restablecimiento de derechos ordenada por el/a Comisario/a de Familia. 9. 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. 10. Todas las demás actuaciones o actividades inherentes a las competencias de las Comisarias de Familia y que sean afines al objeto del contrato. |

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 psicóloga en las comisarias 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.

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

a) Formular, orientar y desarrollar políticas sociales, en coordinación con otros sectores, organismos o entidades, para los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, en especial de aquellos en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad y promover estrategias que permitan el desarrollo de sus capacidades.

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

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

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

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

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

“Artículo 22°. 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 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 psicología en las Comisarias de Familia 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 psicóloga 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 la Comisaria de Familia.

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 14 años (entre 2006 y 2020), 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 Luz Mery Cárdenas Ávila, relató que la señora Mireya Leuro 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.

Entonces, desconocer la relación laboral subordinada de una persona que ha sido contratada por la SDIS durante algo más de 14 años para fungir como psicóloga de las comisarias 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 comisarias 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.

4.4.1. Aportes al sistema de seguridad social en pensiones y salud.

El análisis del reconocimiento de aportes al sistema pensional a expensas del reconocimiento de una relación laboral a partir de la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades es un objeto de análisis imprescindible en litigios como el que nos ocupa. Sobre el particular, en sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)⁸ el Consejo de Estado determinó, a manera de regla unificadora, lo siguiente:

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

En cuanto a las mentadas cotizaciones, el Órgano Vértice de la Jurisdicción ha resuelto⁹:

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

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

Ergo, la accionada deberá tomar el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la 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 actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora, de existir diferencia a favor deberá ser devuelta a la demandante.

4.4.2. Prescripción.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016; expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

⁹ 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.

La sentencia de unificación varias veces referida se ocupó, en particular, de definir el asunto de prescripción de derechos en controversias como las del epígrafe. En efecto, sobre ese instituto jurídico, sentó las siguientes pautas:

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

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

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

iii) Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.

iv) 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, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA).

(...)

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

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

Del texto citado se deriva que los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, no prescriben, no están sujetos al fenómeno de la caducidad de la acción, como tampoco al agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y, en todo caso el juez debe pronunciarse sobre este aspecto, así no haya sido petitionado en sede administrativa, ni pretendido en sede judicial; mientras que, respecto de los demás derechos salariales y prestacionales no sucede lo mismo, pues aquellos no escapan del efecto del instituto jurídico de la prescripción.

Con el fin de determinar si en la presente oportunidad se configuro la prescripción de algunos de los derechos de la demandante, se dará aplicación a la sentencia de 7 de noviembre de 2018, radicación número: 66001-23-33-000-2013-00088-01(0115-14), que en cuanto a la prescripción en este tipo de controversias indicó:

“Como se desprende de lo previsto por el numeral 6 del artículo 180 y el inciso segundo del artículo 187 del CPACA, la excepción de prescripción extintiva de los derechos demandados se puede resolver de oficio por el juez, haya sido o no alegada, si la encuentra probada. En el presente caso se observa que la relación laboral entre las partes concluyó el 29 de febrero de 2012; y que la petición formulada por el demandante al municipio de Pereira para el reconocimiento de la relación laboral y la consecuente condena al reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales, se formuló el 23 de agosto de 2012, por haber laborado en dicha entidad entre el 29 de febrero del 2004 y el 29 de febrero del 2012. Lo anterior quiere decir que los derechos laborales que se hubieren causado en favor del demandante con anterioridad al 23 de agosto de 2009 se encuentran prescritos, salvo el derecho al reconocimiento del tiempo servido con efectos pensionales, por lo que se declarará la prescripción extintiva de los mismos”

Precisado lo anterior, toda vez que según lo establecido en el inciso 2º del artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y el numeral 2º del artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, la reclamación administrativa interrumpe la prescripción, **pero solo por un lapso igual (3 años)**, y no se observa que esta disposición haya establecido alguna excepción o un trato diferencial en eventos de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales (art. 53 superior) como el caso que nos ocupa, precisamente porque ello implicaría un trato desigual injustificado proscrito por la constitución en el artículo 13 *ibídem*, el Juzgado aplicará tal disposición a todos los derechos derivados de la relación laboral que aquí será declarada, con excepción precisa y justificada de los aportes pensionales.

Raciocinio que no es caprichoso de este operador, sino que guarda relación entre otras cosas, con lo considerado por el Consejo de Estado en sentencia del 12 de septiembre de 2018¹⁰, oportunidad en la que explicó las diferentes tesis que rodean la prescripción y la escogencia de la llamada a operar en temas laborales, así:

“-Tesis intermedia: en materia laboral aplica la prescripción trienal, consagrada en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969¹¹. De conformidad con estas normas, la prescripción de acciones que emanan de derechos laborales tiene un término de tres años contados a partir de la exigibilidad del derecho. Eso significa que, formulada una reclamación que exija el pago de una prestación periódica, se interrumpe la prescripción y entonces el trabajador tiene derecho al reconocimiento de sus prestaciones desde tres años atrás a partir de la fecha de la solicitud que él haga; y desde ahí hacia adelante. En otros términos, las sumas adeudadas desde hace 4 o 5 o más años se pierden.

(...)

De la tesis intermedia: esta tesis se acoge aquí, para lo cual se dispondrá lo pertinente en la parte resolutive. La explícita base legal (criterio formal) y la moderación de la proporción de una solución intermedia (criterio material) hacen que ésta sea la tesis más razonable. Por tanto, la prescripción se interrumpe con la solicitud de reliquidación y opera hasta tres años hacia atrás, contados a partir de ese momento.”

¹⁰ Expediente núm. 730012333000201218302.

¹¹ Artículo 41. Decreto 3135 de 1968: “Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual”.

Artículo 102. Decreto 1848 de 1969: “Prescripción de acciones. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual”.

Descendiendo al caso bajo estudio, de los contratos celebrados por las partes es viable concluir que la demandante prestó sus servicios, con solución de continuidad, durante el siguiente lapso:

| INICIO | FIN |
|------------|------------|
| 14/02/2006 | 6/05/2012 |
| 3/07/2012 | 18/11/2020 |

La parte actora envió la correspondiente reclamación el **22 de enero de 2021** y radicó la demanda el **23 de marzo de 2021**, por lo que hay lugar a declarar la prescripción de todo derecho, distinto a los aportes pensionales y las cesantías, causados con antelación al **3 de julio de 2012**.

4.4.3. Indexación.

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

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

En la que el valor presente [R] se determina multiplicando el valor histórico [Rh], que es lo dejado de percibir por la parte demandante por concepto de las 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.

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 acusación de cada uno de ellos.

4.4.4. 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.

4.4.5. Costas.

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

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad del acto administrativo **No. S2021008954, del 28 de enero 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 **Mireya Leuro Vásquez**, identificada con la cedula de ciudadanía 52.257.230 y **Bogotá, D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, D.C.**, existió una relación laboral subordinada, durante el lapso comprendido entre **el 14 de febrero de 2006 y el 18 de noviembre de 2020**, según lo considerado en la parte motiva de este fallo.

TERCERO.- DECLARAR la imprescriptibilidad de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones derivados de la relación de trabajo declarada, y **DECLARAR** la prescripción de los demás factores salariales y prestacionales, con anterioridad al **3 de julio de 2012**. Acorde con lo expuesto.

CUARTO.- Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la **Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.**, lo siguiente:

- A.** Que reconozca, liquide y pague a la actora, de sus propios recursos, el auxilio de cesantías que se hayan causado por el periodo comprendido **el 14 de febrero de 2006 y el 18 de noviembre de 2020**, con excepción de las interrupciones avizoradas en la parte motiva, para lo cual tomará en cuenta que el ingreso sobre el cual se deben 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 actora, de sus propios recursos, las diferencias que arroje la liquidación de la prestaciones sociales, desde el **3 de julio de 2012 y el 18 de noviembre de 2020**, respecto de los cuales la accionada calculará su base de acuerdo a 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 el lapso comprendido entre , **el 14 de febrero de 2006 y el 18 de noviembre de 2020** con excepción de las interrupciones avizoradas en la parte motiva, el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la 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 actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de

cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora. De existir diferencia a favor del demandante deberá ser devuelta a aquella.

QUINTO.- DECLARAR que el tiempo laborado por la actora a la **Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.** entre el **14 de febrero de 2006 y el 18 de noviembre de 2020**, debe ser computado para efectos pensionales, acorde con la sentencia de unificación jurisprudencial [CE-SUJ2-005-16](#)¹².

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. - Denegar las demás súplicas de la demanda.

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

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

COMUNÍQUESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

ADL

¹² 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.

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: 117771bd95256eea1395d765f855970e994bbc9047fae9527581485e712bd284

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