



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

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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil veintidós (2022)

PROCESO:	11001-33-35-025-2022-00067-00
DEMANDANTE:	CLAUDIA ESPERANZA GONZALEZ BERNAL
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en el artículo 181 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 **CLAUDIA ESPERANZA GONZALEZ BERNAL** contra la **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)**.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

La señora **CLAUDIA ESPERANZA GONZALEZ BERNAL** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad de los siguientes **Oficios No. 2021440000084101, del 12 de agosto de 2021 y 202134200000248431 del 23 de agosto de 2021** mediante los cuales el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron desde el 17 de septiembre de 2009 y el 31 de diciembre de 2017, 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 la existencia de una relación laboral entre la Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la accionante quien se desempeñó como Trabajadora Social desde el 17 de septiembre de 2009 y el 31 de

diciembre de 2017, en consecuencia, que se le reconozca y pague todas las prestaciones laborales y sociales dejadas de percibir, así como los aportes en seguridad social en pensión y salud.

1.2. Fundamentos fácticos.

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

- La demandante es trabajadora social y suscribió con el ICBF sendos contratos de prestación de servicios desde el año 2009 hasta el año 2017.
- La ejecución de los contratos configuró una relación laboral en la realidad, con ocasión a la similitud de las funciones ejercidas en el marco de la ejecución de cada contrato de prestación de servicios, así como en su vinculación temporal a la Planta del ICBF; la permanente subordinación a la que estaba supeditada evidenciada en el cumplimiento de órdenes y horarios.
- Por medio de la Resolución No. 0034 del 9 de enero de 2015 nombraron a la demandante en la planta temporal del ICBF, vinculación que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2016. Con posterioridad volvió a suscribir contratos de prestación de servicios con la accionada.
- En el tiempo en que la Señora CLAUDIA ESPERANZA GONZÁLEZ BERNAL desempeñó el cargo de Trabajadora Social, siempre tuvo a su cargo funciones permanentes y propias del personal de la planta del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTRAR FAMILIAR (ICBF), como son la asistencia, orientación y capacitación de los niños, niñas y adolescentes, participación en reuniones y comités sectoriales y zonales, labor que se cumplía en las instalaciones y con herramientas de propiedad de la Entidad.
- Por medio de petición del 6 de agosto de 2021, solicitó el reconocimiento de la relación laboral y las prestaciones sociales, solicitud negada a través de los actos demandados.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

Constitucionales: Artículos 25 y 53

Legales:

Código sustantivo del trabajo, artículo 13, 14, 22, 23 y 24

Ley 80 de 1993

Afirma que los actos acusados se encuentran incursos en la causal infracción de normas en las que debieron fundarse por falta de aplicación de los artículos 25 y 53 de la Constitución Política; de los artículos 13, 14, 22, 23 y 24 del Código Sustantivo del Trabajo; y del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y de los principios que rigen las relaciones laborales tales como la irrenunciabilidad de los derechos mínimos del trabajador dado que no se accedió al reconocimiento de los conceptos salariales, prestaciones, vacacionales, entre otros, en favor de la actora, los cuales no pueden ser desconocidos ni siquiera por el titular, pues gozan de especial protección dado su carácter de irrenunciables.

Aduce que la actora prestó sus servicios como Trabajadora Social bajo la continua subordinación del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF), desde 17 de septiembre de 2009 hasta 31 de diciembre de 2017, lo cual configuró una genuina relación laboral la que fue disfrazada mediante la celebración de contratos de prestación de servicios de carácter civil con el único objetivo de evadir las obligaciones de carácter legal que se les impone a los empleadores con sus empleados, específicamente: a) las cesantías, b) los intereses a las cesantías, c) las primas de servicio, d) las vacaciones, e) prima de vacaciones, f) valores correspondientes a salud y pensión a cargo del empleador, g) las demás prestaciones sociales a las que hubiere lugar.

Consideró que los actos acusados se encuentran incursos en la causal de falsa motivación al pasar por alto hechos que sí estaban demostrados y que, de haberlos considerado en debida forma, no se hubiera tomado la decisión de negar el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y demás conceptos salariales y prestacionales a la actora, lo anterior lo sustenta en que los contratos de prestación de servicios tenían como objeto la prestación de los servicios por parte de la actora, como trabajadora social. Profesión que, dado el objeto misional del ICBF, no resulta extraña a sus funciones como entidad y que por tanto sus funciones perfectamente podrían haber sido realizadas por personal de la entidad y no requerían conocimientos especializados.

Añade que las labores encomendadas a la Señora GONZÁLEZ BERNAL por parte del ICBF, contaron con la constante supervisión de este último, así como de la permanente

impartición de ordenes relacionadas con el cumplimiento de sus funciones y la exigencia de cumplir un horario semejante al de los trabajadores de planta, lo cual desdibuja la plena autonomía e independencia con la que debe contar el Contratista en el contrato de prestación de servicios, aunado a la temporalidad del servicio prestado, desnaturalizándose en su esencia de esta manera los contratos de prestación de servicios celebrados.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El ICBF contestó la demanda indicando que en lo que respecta a los elementos y naturaleza esencial de los contratos suscritos, la relación contractual que se mantuvo con la demandante se desarrolló bajo el respeto de la autonomía contractual e independencia de su labor, tanto en la forma del contrato, como en la realidad misma, de una parte, en los contratos siempre se hizo énfasis en la autonomía que prevalece en la ejecución del servicio, así como la exclusión de toda relación laboral; y en cuanto a su ejecución, el contratista la desarrolló sin estar sometido a la imposición de un mandato u órdenes que afectaran tal independencia, no obstante, las labores de supervisión si se efectuaron en la forma y como es propio de esos contratos, pero las mismas se limitaron únicamente en requerir el cumplimiento del objeto contractual, en los términos que fueron acordados, valga aclarar, bajo el principio de la autonomía de la voluntad.

Indicó que en ningún momento la demandante ejerció labores bajo órdenes o dependencia del Instituto, y no podría confundirse dichos requisitos de configuración con el elemento de coordinación necesario en esta clase de vínculos jurídicos, por el contrario en desarrollo de dichos contratos de prestación de servicios, el Contratista se obligó a cumplir con el objeto en la forma y términos allí pactados, con absoluta autonomía e independencia

Manifestó que los contratos de prestación de servicios suscritos con la demandante señalan expresamente en su clausulado la AUSENCIA DE RELACION LABORAL entre el ICBF y el Contratista, y se indica además que el contrato será ejecutado por el contratista con absoluta autonomía e independencia.

Argumentó que la demandante se vinculó mediante diversos contratos de prestación de servicios profesionales con el ICBF, de manera voluntaria, aceptando las condiciones allí establecidas y con el pleno conocimiento que tal vinculación no genera relación laboral, máxime cuando los referidos contratos señalan en su clausulado de manera expresa, que la ejecución del objeto contractual se desarrollaría con plena autonomía técnica y

administrativa y bajo su propia responsabilidad, situación que refleja la inexistencia de subordinación y mucho menos vínculo laboral alguno entre la hoy demandante y el ICBF.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

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

3.1. Parte demandante: El apoderado alego de conclusión indicando que frente a la característica de la Prestación Personal del servicio, dentro de la Audiencia de Pruebas se probó efectivamente, a través del interrogatorio de parte de la señora demandante que si tenía la obligación de prestar el servicio ella misma, y de manera presencial en las instalaciones del ICBF al punto que le asignaron una oficina, lo cual fue corroborado por el testigo Jorge Alfredo García Sánchez.

Sostuvo que tanto el testigo Jorge Alfredo García Sánchez, como la testigo Kimberly Gissell Orjuela Vergara manifestaron el uso del carné por parte de la actora que acreditaba su calidad de funcionaria del ICBF.

Consideró probado el elemento de la subordinación al haber manifestado los testigos que la actora debía cumplir un horario de lunes a viernes de las 8:00 am a las 5:00 pm y que tal cumplimiento horario era supervisado por el coordinador a cargo quien además llamaba la atención de la actora de manera privada según lo indicado por los testigos, con lo cual discurre plenamente probado dentro del caso concreto, que existió una continua y permanente subordinación y dependencia.

Finalmente respecto del salario acude a los valores pactados en cada contrato y frente a la modalidad de pago que se dio de manera mensual.

3.2. ICBF presento sus alegatos indicando que la vinculación con la demandante fue mediante contrato de prestación de servicios, tal y como lo prueban los contratos que fueron aportados como prueba anexa por ella misma, y que se celebraron de conformidad con lo dispuesto por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP).

Solicita desestimar las pretensiones de la demanda.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA, en su redacción vigente¹.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda

4.2. Problema jurídico.

El litigio consiste en establecer si hay lugar a la declaratoria de existencia de una **relación laboral de derecho público subordinada** entre la **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF**, y la señora **CLAUDIA ESPERANZA GONZALEZ BERNAL**, quien se desempeñó como auxiliar administrativo de Comisarías de Familia, y, si en consecuencia, le asiste derecho al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales y demás emolumentos a que haya lugar, que pudieron causarse durante su relación contractual con la demandada, que afirma, sucedió entre el 17 de septiembre de 2009 y el 31 de diciembre de 2017.

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.

El tema de derecho que ocupa el particular refiere a la interpretación y aplicación de las condiciones legales previstas en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, el artículo 53 de la Constitución Política, y la jurisprudencia aplicable a casos en los cuales se suplica la aplicación del principio de realidad característico de las relaciones laborales subordinadas.

Sea lo primero advertir que, la tipología de contratación estatal de prestación de servicios personales se encuentra regulada por el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, forma jurídica

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

de vinculación de personas naturales con la administración que está dirigida a “desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”, y se caracterizan porque “sólo podrán celebrarse [...] cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados”, “no generan relación laboral ni prestaciones sociales”, y porque “se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

La norma en cita fue examinada por la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, oportunidad en la que determinó, entre otros aspectos, las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo; enseñó que “sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos”; y concluyó que “el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente”.

Posteriormente, ese Alto Tribunal² determinó los criterios que permiten establecer o diferenciar lo que constituye una actividad permanente, al precisar que “[...] la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal”, momento en el que, a propósito del esclarecimiento del criterio de permanencia, indicó que “la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren [i] **al criterio funcional**, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública [artículo 121 de la Constitución]”; [ii] **al criterio de igualdad**, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”; [iii] **al criterio temporal o de habitualidad**, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”; [iv] **al criterio de excepcionalidad**, si “la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta”; y [v] **al criterio de continuidad**, si “la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral”.

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.

En consonancia con lo anterior, el Consejo de Estado ha proferido sendas sentencias de unificación jurisprudencial, como la [CE-SUJ2-005-16](#)³, en la cual coligió que “*el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia*”.

En el mismo sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo profirió la sentencia de unificación jurisprudencial [SUJ-025-CE-S2-2021](#)⁴, en la que identificó algunos criterios para desentrañar el suceso o no de subordinación en el ámbito de las contrataciones estatales, tales como lugar de trabajo, horario de labores, dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, y la comprobada identidad funcional con empleados de la planta de personal, y señaló que “*el ordenamiento jurídico nacional proscribe la simulación del contrato estatal de prestación de servicios para evadir el pago de prestaciones sociales y otras garantías propias de la relación laboral ocultada, en tanto dicha práctica no solo es contraria a la Constitución y a la ley, sino que conduce, irremediablemente, a la precarización de las condiciones socioeconómicas mínimas para la supervivencia digna de los trabajadores*”.

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

Luego entonces, para efectos de demostrar la relación laboral subordinada entre dos sujetos, se requiere que la parte interesada demuestre los elementos esenciales de la misma, esto es, que la actividad haya sido **prestada de manera personal**, es decir, por sí mismo; que por dicho oficio haya recibido una **remuneración** o pago; y, además, que en la relación con el empleador exista **continua subordinación o dependencia**, situación entendida como aquella facultad para exigir al prestador del servicio el

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016; expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01[0088-15]; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2016; expediente 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. De estos tres elementos, el de **subordinación** resulta ser el de mayor relevancia, toda vez que marca la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y una relación laboral.

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

Por consiguiente, la prosperidad de las pretensiones de la demanda en casos como el presente, en los que se alega el encubrimiento de relaciones laborales a través de la figura de contratación administrativa de servicios y se requiere la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, debe determinarse conforme al análisis y valoración de las pruebas aportadas, de las cuales se decantará si realmente existió o no la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación del trabajo, y, especialmente, si el reclamante estuvo sometido a la continua subordinación y dependencia de la Administración. Lo anterior, sin perjuicio de las presunciones y cargas probatorias establecidas por el Consejo de Estado en los casos que entrañan el desarrollo de ciertas actividades específicas.

4.4. Pruebas recaudadas.

4.4.1. Documentos allegados con la demanda:

1. Contrato De Prestación De Servicios No. 636 de 2009, Contrato De Prestación De Servicios No. 25-04-2010-0226, Contrato De Prestación De Servicios No. 25-04-2010-0491, Contrato De Prestación De Servicios No. 25-04-2011-079, Contrato De Prestación De Servicios No. 25-04-2011-0566, Contrato De Prestación De Servicios No. 25-04-2012-0370, Contrato De Prestación De Servicios No. 1005/2013, Contrato De Prestación De Servicios No. 420/14, Contrato De Prestación De Servicios No. 11-0360 2017, Contrato De Prestación De Servicios No. 1524/2017, con sus respectivas prorrogas y actas de liquidación. (fl. 7 a 101 -002, 105-124 archivos anexos)

⁵ 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.

2. Cédula de ciudadanía de la actora (fl. 6- 002 archivos anexos).

Certificación Laboral del 22 de mayo de 2017, del tiempo y funciones realizadas por la Señora CLAUDIA ESPERANZA GONZÁLEZ BERNAL en Planta Temporal del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOGOTÁ (fl. 103- 002 archivos anexos).

3. Reclamación Administrativa del 6 de agosto de 2021 dirigida al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) SECCIONAL BOGOTÁ y SECCIONAL CUNDINAMARCA (fl. 125- 002 archivos anexos).

4. Oficio del 12 de agosto de 2021, con radicado No. 20214400000084101, a través del cual el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) SECCIONAL CUNDINAMARCA dio respuesta a la reclamación administrativa del 6 de agosto de 2021. (fl. 145- 002 archivos anexos).

5. Oficio del 23 de agosto de 2021, con radicado No. 202134200000248431, mediante el cual el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) SECCIONAL BOGOTÁ dio respuesta a la reclamación administrativa del 6 de agosto de 2021. (fl. 125- 002 archivos anexos).

4.4.2. Interrogatorio de parte de CLAUDIA ESPERANZA GONZÁLEZ BERNAL⁶

Testimonios⁷:

JORGE ALFREDO GARCÍA SÁNCHEZ C. C No. 79.944.332
KIMBERLY GISSELL ORJUELA VERGARA C. C No. 1.018.428.613

4.5. Examen del caso concreto.

La demandante pretende obtener la declaración de existencia de una relación de trabajo subordinada con la Administración, con ocasión de los servicios que prestó como trabajadora social al **ICBF**, desde el 17 de septiembre de 2009 y el 31 de diciembre de 2017, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. Como

⁶ <https://playback.lifeseize.com/#/publicvideo/fd2ff098-be3c-46b6-8088-7ba2b14d5d86?vcpubtoken=3a8a1068-a54c-4356-9ed7-60228f413046>

⁷ Registro en vídeo disponible en los siguientes Link:
<https://playback.lifeseize.com/#/publicvideo/fd2ff098-be3c-46b6-8088-7ba2b14d5d86?vcpubtoken=3a8a1068-a54c-4356-9ed7-60228f413046>

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, caja de compensación y demás retenciones.

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

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

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que a folio 24 del expediente digitalizado obra certificación expedida el 14 de enero de 2021 por la subdirectora de contratación de la **Secretaría de Integración Social**, de la cual es posible concluir la prestación personal del servicio, durante los siguientes lapsos y valores:

CONTRATO	DESDE	HASTA	VALOR CONTRATO
636-2009	17/09/2009	31/12/2009	\$ 7.000.000
25-04-2010-0226	25/01/2010	07/09/2010	\$15.450.000
25-04-2010-0491	15/09/2010	29/12/2010	\$7.210.000
24-04-2011-079	17/01/2011	16/10/2011	\$19.096.200
24-04-2011-0566	24/10/2011	31/12/2011	\$4.809.413
25-04-2012-0370	07/01/2012	06/09/2012	\$17.829.000
25-04-2012-732	20/09/2012	12/10/2012	\$8.659.800
PS-8457	08/01/2013	30/09/2013	\$2.623.410
1005/13	18/10/2013	31/12/2013	\$6.645.972
420/2014	13/01/2014	31/12/2014	\$ 31.434.569
11-0360-2017	05/01/2017	31/08/2017	\$23.450.533
11-1524-2017	17/11/2017	31/12/2017	\$4.372.133

De lo anterior es viable inferir que los contratos se ejecutaron entre el **17 de septiembre de 2009 y el 31 de diciembre de 2014**, luego del **05 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2017**.

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 01 de enero de 2015 y el 04 de enero de 2017, medio una interrupción debido a la vinculación de la actora en la planta temporal, 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, sin solución de continuidad, durante los siguientes lapsos:

Inicio	Finalización
17/09/2009	31/12/2014
05/01/2017	31/12/2017

Generándose así una interrupción superior a 30 días, la cual se dio entre el 01 de enero de 2015 y el 04 de enero de 2017, la cual conforme con la sentencia en cita esta llamada a generar solución de continuidad.

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

Ahora bien, el primer aspecto que es imperativo abordar es el relativo al tipo de subordinación de que era objeto la actora, al respecto el Despacho traerá a colación las manifestaciones efectuadas por aquella y los testigos en ese sentido:

La testigo Kimberly Gissell Orjuela Vergara

Preguntado: Vio que le hicieran requerimientos por llegadas tardes, cumplimiento horario o no hacer tal actividad

Contesto: Yo estaba en otra área

Preguntado: Vio a la coordinadora, en qué manera se dirigía a la actora

Contesto: No me consta

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).

Por su parte el testigo Jorge Alfredo García Sánchez sobre este tópico indicó:

Preguntado: Vio que requerían a la actora por la prestación del servicio

Contesto: Se hacían reuniones y allí se hablaban sobre los aspectos a mejorar, pero de forma individual no lo vi

A su vez, la misma demandante sobre los rigorismos de la subordinación indicó:

4- Preguntado: Quien le decía que cumpliera el horario

Contesto: Debíamos entrar todos a las 8 y salir a las 5, si llegaba tarde me hacían caras o gestos, si salía antes de las 5 me interrogaban del porque me iba

5- Preguntado: Firmaba planilla para entrada y salida del ICBF

Contesto: No

(...)

Preguntado: Como trabajadora social efectuó trabajo en el ICBF o en casa de los usuarios

Contesto: También visitas con los usuarios

Preguntado: Las visitas las agendaba o por imposición

Contesto: En ocasiones las agendaba y en ocasiones me las imponían

Preguntado: Le controlaba el tiempo en la visita

Contesto: Si, transcurrida una hora me marcaban

Preguntado: Quien

Contesto: Compañeros

Preguntado: Ellos eran coordinadores o jefes

Contesto: No

De las manifestaciones expuestas por los deponentes, inclusive por la misma demandante, para el Despacho no está demostrado el elemento subordinación, pues de un lado, a los testigos no les consta los requerimientos efectuados a la actora como consecuencia de la prestación del servicio y de la otra, se evidencia que si hubo requerimientos, provinieron de la relación de compañerismo entre la actora y los compañeros, lo que en todo caso no se puede tomar como aspecto subordinante, pues se recuerda que es menester que en la ecuación de la subordinación laboral exista un superior que requiera el cumplimiento de las labores y un subordinado obligado a rendirlas, aspecto que en el presente caso no se confecciona.

De otro lado, es claro por la manifestación de la actora que a continuación se trae a colación que las labores siempre se circunscribieron a las establecidas al contrato, veamos:

6- Preguntado: Las visitas que hacía, las hacía en atención al objeto del contrato

Contesto: Si

7- Preguntado: Todas las actividades que realizó las hizo en desarrollo del contrato

Contesto: Si

(...)

Preguntado: La llamaron para alguna actividad que no estuviera en el contrato
Contesto: No

Para el Despacho, todos estos factores impiden que el elemento subordinación emerja cristalino de la relación laboral que se pretende declarar, dicho de otra manera, no existe certeza sobre el elemento de la subordinación en el presente caso, pues si bien es cierto debía cumplir un horario, no se vislumbra que haya mediado requerimientos oral o escrito que demuestre que era imperativo cumplirlo o control de alguna naturaleza que así lo demuestre.

En contexto con lo anterior, como es bien sabido en materia de contrato realidad la carga de la prueba de los elementos de la relación legal y reglamentaria está en cabeza de quien pretende su reconocimiento, esto es del demandante, frente a este aspecto el Consejo de Estado en sentencia del 4 de febrero de 2016, dentro del proceso con radicado 050012331000201002195-01 sostuvo:

“Siendo así las cosas, se tiene que cuando el legislador utilizó en el inciso 2º del numeral 3 del artículo 32 de la citada ley la expresión *“En ningún caso...generan relación laboral ni el pago de prestaciones sociales”*, lo cierto es que no consagró una presunción de *iure* o de derecho que no admita prueba en contrario, lo que indica que el afectado podrá demandar por la vía judicial el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y, por consiguiente, el pago de las prestaciones a que haya lugar, para lo cual, es necesario que asuma el deber de probanza a fin de acreditar los elementos esenciales para la configuración de la relación laboral.

En otras palabras, **es al demandante a quien le incumbe demostrar la relación laboral entre las partes, para lo cual, es necesario que pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es: i. Que su actividad en la entidad haya sido personal; ii. Que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, iii. Además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia** y de esa manera, lograr bajo la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, la declaratoria de existencia de una verdadera relación laboral que desnaturaliza o desvirtuando el contrato de prestación de servicios como contrato estatal regido por Ley 80 de 1993.” (Negrilla fuera de texto)

En ese orden, es claro que sobre la actora recaía una carga probatoria alta para demostrar la existencia del contrato realidad, requisito que no fue cumplido en el caso *sub examine*, en punto de la subordinación, sino que, además, no existieron pruebas adicionales que demostraran la existencia de tan fundamental requisito, no lográndose desvirtuar la presunción de legalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos.

Es así como, bajo el análisis probatorio y jurisprudencial plasmado en precedencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

4.6 Costas.

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

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. - Negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. - En firme esta sentencia, liquídense los gastos procesales, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

CUARTO. - La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en seguida]
ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

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 AUXILIAR ADMINISTRATIVO PARA LA REALIZACION DE ACTIVIDADES ASISTENCIALES Y OPERATIVAS REQUERIDAS EN EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS DE ATENCION A LOS/AS

CIUDADANOS/AS QUE ACCEDEN A LA JUSTICIA A TRAVES DE 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:

1. Brindar la atención inicial a los ciudadanos que acuden a las Comisarías de Familia orientado acerca de la competencia funcional y territorial de las mismas y registrar la información en los sistemas de información y documentos correspondientes.
2. Adelantar los procedimientos internos de acuerdo con la ruta establecida para la continuidad de la atención integral de las familias, en los casos de competencia funcional y territorial de las Comisarías de Familia.
3. Asignar las citas y expedir las boletas correspondientes a las audiencias, llevando un registro de las mismas en los libros asignados para ello.
4. Recibir a los/as usuarios/as que tengan audiencias, solicitándoles la boleta de citación y documento de identidad y dando aviso al profesional, recepcionar las llamadas telefónicas de las Comisarías de Familia de manera oportuna, dándole trámite a las solicitudes de los/as ciudadanos/as y funcionarios/as.
5. Apoyar en la radicación y distribución de la correspondencia elaborada y/o recibida en la Comisaría, de acuerdo con el sistema de radicación y reparto establecido en la SDIS.
6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. Todas las demás actuaciones o actividades inherentes a las competencias de las Comisarías de Familia y que sean afines al objeto del contrato.

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, las certificaciones allegadas por la entidad demandada y los testimonios, son coincidentes en afirmar que la demandante se desempeñaba como camillera en la sede administrativa del Hospital Simón Bolívar E.S.E. y la **Secretaría de Integración Social**, y desarrollaba funciones misionales de esas entidades.

En consecuencia, a partir de las actividades contractuales pactadas, la generalidad de documentales compiladas en el expediente digitalizado y los testimonios recaudados es viable afirmar que la demandante prestó sus servicios como auxiliar administrativo de Comisarías de Familia, actividad que ejerció de manera cotidiana y habitual.

Para reforzar tal aseveración, basta con confrontar lo manifestado por los testigos MARCELA AMPARO MONROY PORRAS, quien indicó:

Preguntado: Que hacia la actora

Contesto: Atender al público, aplicaba el instrumento de riesgo, elaboraba la mediad de protección en un horario de 7 a 4 de la tarde

(...)

Preguntado: Como era el horario

Contesto: De 7 a 4

Preguntado: Las personar llegaban por agenda

Contesto: No, eran personas que llegaban sin cita, a buscar orientación

(...)

Preguntado: Que días de la semana prestaba el servicio la actora

Contesto: Lunes a viernes de 7 a 4

Preguntado: La Comisaria le requirió el cumplimiento del horario a la actora

Contesto: Si varias veces, porque la actora era la que debía recibir a las personas

Preguntado: Porque ella debía estar de primero

Contesto: Por orden de la comisaria

Preguntado: Como hacían para controlar el tema secretarial dividido en las 2 personas

Contesto: Por el volumen de gente había que dividirlo

Preguntado: Eso era por colaboración o por orden de la comisaria

Contesto: Era por orden de la comisaria

(...)

Preguntado: Para el cumplimiento de esas funciones ella era autónoma o por ordenes

Contesto: Por órdenes de la comisaria

Preguntado: La comisaria podía imponer otras funciones a la actora

Contesto: Si

Preguntado: Que tipo de ordenes le deba

Contesto: Elaboración de medidas de protección, instrumento de riesgo

JUAN SEBASTIAN VANEGAS LONDOÑO, indicó:

Preguntado: En ese tiempo como fue la relación con la actora

Contesto: Ella era la psicóloga de recepción de nivel 1, que atiende a los ciudadanos hacer consultas. Compartíamos el mismo horario y las mismas oficinas. El contacto era constante con la actora.

(...)

Preguntado: Cual era el horario de trabajo de la comisaria de familia de Puente Aranda

Contesto: De las 7 am a las 4 pm, y se debían turnar para el almuerzo porque el horario era continuo

Preguntado: La actora se podía ausentar cuando quisiera o debía pedir permiso

Contesto: Tocaba pedir permiso a todos los cargos al Comisario de Familia

JENNY BERNAL ANTOLINEZ, Indicó:

Preguntado: Porque conoce a la actora

Contesto: En la comisaria de Barrios Unidos de octubre de 2019 hasta el 23 de diciembre de 2020
(...)

Preguntado: Porque a la actora en la pandemia le tocaba ir presencial

Contesto: Porque ella era el primer filtro y le correspondía orientar a las personas

Preguntado: Las actividades de la actora eran las mimas del contrato o diferentes

Contesto: En el contrato había unas, pero también decía las demás. En asaciones si la actora apoyó archivo que no estaba como función en el contrato, manejo de inventario
(...)

Preguntado: Para la actora atender las funciones del nivel II recibía instrucción por parte del Comisario de Familia

Contesto: Si y muchas de ellas constaban en acta
(...)

Preguntado: Tenían un jefe inmediato

Contesto: Si el comisario de Familia

Preguntado: Había un sistema para registrar las actividades

Contesto: Si

Preguntado: La actora podía retirarse cuando quisiera de la labor o tocaba por permiso

Contesto: Siempre por permiso y eso era para todos

Preguntado: La comisaria organizaba el trabajo de la actora

Contesto: Si claro de todos los trabajadores ella organizaba todas las funciones

Preguntado: La actora podía ser autónoma en las funciones

Contesto: No estaba sujeta a las órdenes del trabajo

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.”

De otro lado, el Acuerdo 662 de 2016, por el cual se modifica el acuerdo 229 de 2006 y se dictan otras disposiciones sobre el funcionamiento de las comisarías de familia en el distrito capital, estableció:

“ARTÍCULO PRIMERO. Modifíquese el Artículo [2°](#) del Acuerdo [229](#) de 2006, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 2. *Facultase a la Secretaría Distrital de Integración Social o quien haga sus veces, para que establezca, dentro de la jurisdicción y la competencia de ley, un procedimiento de reparto, la cobertura que deben tener las comisarías de familia diurnas, semipermanentes y permanentes.*

Parágrafo Primero: *En cuanto a las comisarias semipermanentes y permanentes, la Secretaría de Integración Social o quien haga sus veces, establecerá su competencia territorial cuando las demás comisarías no se encuentren en servicio y conforme a las necesidades de la ciudad.”*

Luego entonces, las obligaciones pactadas en los contratos de prestación de servicios y la normativa que define las competencias de la **Secretaría de Integración Social** impone concluir que las funciones desempeñadas por la contratista, en su condición de profesional auxiliar administrativo de Comisarías de Familia corresponden, a no dudarlo, al objeto misional de aquella, y se encuentran íntimamente relacionadas con sus responsabilidades. Por ende, es claro que las actividades dependientes de las Comisarias de Familia de la **Secretaría de Integración Social 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 o enmarcados propiamente en el desarrollo del objeto de la Ley 2126 de 2021, por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones, el cual fue definido así:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones que otorguen herramientas a las Comisarías de Familia para gestionar su diseño institucional y para facilitar, ampliar y garantizar el acceso a la justicia por medio de la atención especializada e interdisciplinaria, con el fin de prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y

víctimas de otras violencias en el contexto familiar, según lo establecido en la presente ley.

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 prevención, protección, restablecimiento, reparación y germanización de los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y víctimas de otras violencias en el contexto familiar.

Lo precedente, y los develamientos efectuados por los testigos revelan la continua dependencia que la demandante tenía respecto de sus superiores y la institucionalidad que representa la **Secretaría de Integración Social**, comoquiera que, en su calidad de Auxiliar Administrativo de Comisaria de Familia, continuamente ejecutaba tareas de orientación y atención al ciudadano, en las que no le era posible exhibir algún tipo de autonomía técnica, comoquiera que, desde las obligaciones impuestas en cada contrato celebrado, es evidente que debía ceñirse a los lineamientos allí impuestos para el desarrollo de la función.

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 3 años (entre 2017 y 2021), 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.

Asimismo, el Juzgado vislumbra que la actora prestó sus servicios en diferentes comisarías de familia, pero siempre en la misma función, la cual le fuere asignado por la **Secretaría de Integración Social** [Ver fl 24 y ss] y en los horarios en que dichos espacios prestan atención al cuidado.

Entonces, desconocer la relación laboral subordinada de una persona que ha sido contratada por la **Secretaría de Integración Social** durante casi 4 años para fungir como Auxiliar Administrativo de Comisaria de Familia no solo resultaría contrario al derecho superior y a la jurisprudencia antes citada, sino que devendría en una proposición carente de sentido lógico: la **Secretaría de Integración Social** ejerce sus funciones misionales permanentes de atención y organización de las Comisarías de Familia del Distrito, por

consiguiente, no resulta factible ni coherente concluir que las actividades desempeñadas por la actora en calidad de Auxiliar Administrativo de Comisaría de Familia 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 **Auxiliar Administrativo de Comisaría de Familia** ejercidas por la señora **Duran Jaramillo**, 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 el siguiente lapso:

Inicio	Finalización
06/02/2017	26/01/2021

Por ende, la señora **Duran Jaramillo** 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 superior⁹**”, 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.

4.5.1. Restablecimientos y medidas de reparación o satisfacción.

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. [...]”

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 resuelto¹¹ que aquellos son imprescriptibles, razón por la cual, deberán ser asumidos por la parte derrotada en juicio.

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-S2-2021¹², criterio orientador que comparte el Juzgado, consistente en valorar la naturaleza fiscal de esos aportes, para concluir que “frente al hecho consumado de la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por 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

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.

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).

subordinadas, **con excepción precisa de los aportes pensionales¹³ y las cesantías.**

En lo que hace a las **cesantías**, debe decirse que en sentencia de 24 de junio de 2021¹⁴ 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 Justicia Sala Laboral¹⁵ 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 Judicial¹⁶ en lo ordinario laboral señaló:

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

Siendo así, resulta patente que **el auxilio de cesantías es una prestación social especial cuya naturaleza de ahorro acumulativo y forma de disposición impiden considerar que sea afectada por término de prescripción alguno, máxime** si la teleología de la prestación social como un ahorro programático tiene como resorte menguar al trabajador cesante o desvinculado: sería antibiológico aplicar prescripción ante un evento que todavía no se ha concretado.

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.

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 el siguiente lapso:

Inicio	Finalización
06/02/2017	26/01/2021

La parte actora envió la correspondiente reclamación el **5 de febrero de 2021** [001: p.32] y radicó la demanda el **03 de marzo de 2021** [004], por lo que no hay lugar a declarar la prescripción habida consideración que la relación se llevó a cabo hasta el 26 de enero de 2021 y no mediaron interrupciones que irrumpieran la relación, por lo tanto, se deberán reconocer los derechos prestacionales y los aportes desde el **06 de febrero de 2017**.

4.5.2. 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 causación de cada uno de ellos.

4.5.3. 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.

4.5.4. 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 de los Oficios No. radicado S2021013785, del 11 de febrero de 2021 y radicado S2021019316, de fecha 26 de febrero de 2021, expedido por la **Secretaría de Integración Social**, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO. - DECLARAR que entre la señora **MARIA DEL ROSARIO DURAN JARAMILLO**, identificada con la cedula de ciudadanía 1.136.885.079, y el **Distrito Capital de Bogotá - Secretaría de Integración Social**, existió una relación laboral subordinada, durante el siguiente período:

Inicio	Finalización
06/02/2017	26/01/2021

Lo anterior, según lo considerado en la parte motiva de este fallo.

TERCERO. - DECLARAR la imprescriptibilidad de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones y el auxilio de cesantías derivados de la relación de trabajo declarada. Acorde con lo expuesto.

CUARTO. - Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se ordena al **Distrito Capital de Bogotá - Secretaría de Integración Social**, 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 el lapso de relación laboral declarado en el ordinal “**SEGUNDO**” de esta resolutive, para lo cual tomará en cuenta que el ingreso sobre el cual se debe calcular tal prestación serán los honorarios pactados en los distintos contratos celebrados, según corresponda en el tiempo.
- B.** Que reconozca, liquide y pague a la parte accionante, de sus propios recursos, las demás prestaciones sociales causadas el lapso de relación laboral declarado en el ordinal “**SEGUNDO**” de esta resolutive, liquidadas de acuerdo con los honorarios pactados en los distintos contratos celebrados, según corresponda en el tiempo.
- C. Aportes al sistema de seguridad social en pensiones.** Efectuada la precitada liquidación, la accionada deberá tomar [durante los lapsos de relación laboral declarados en el ordinal “**SEGUNDO**” de esta resolutive], el ingreso base de cotización [IBC] pensional de la parte demandante [los honorarios pactados], mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. Para efectos de lo anterior, la parte actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador. De existir diferencia a favor del demandante deberá ser devuelta a aquella.
- D. Aportes al sistema de seguridad social en salud.** Conforme a la liquidación del ingreso base de cotización al sistema general de seguridad social en **salud**, la demandada deberá reintegrar los dineros cancelados por concepto de aportes en salud en la proporción que le corresponda en su rol de empleador. Para efectos de lo anterior, la parte actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora.

QUINTO. - DECLARAR que los tiempos laborados por la parte accionante al **Distrito Capital de Bogotá - Secretaría de Integración Social**, comprendidos en los períodos determinados en el ordinal “**SEGUNDO**” de la resolutive de esta sentencia, deben ser computados para efectos pensionales, acorde con la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16¹⁷.

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.

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; y **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en seguida]
ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

mas

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

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: **7ef509685bc9bc941427cf8f13d372a46ef983cbc4efb8590ec329d7577d033b**

Documento generado en 25/10/2022 06:14:25 PM

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

¹⁷ 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.