



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

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**Expediente:** 11001-33-35-028-2020-00046-00  
**Demandante:** John Pablo Castillo Mejía<sup>1</sup>  
**Demandado:** Bogotá D.C.- Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno- Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local<sup>2</sup>  
**Controversia:** Contrato realidad - Reconocimiento de prestaciones sociales y demás emolumentos laborales

---

Procede el Despacho a proferir sentencia en el proceso de la referencia, incoado por el demandante **John Pablo Castillo Mejía**, identificado con cédula de ciudadanía número 79.457.874 expedida en Bogotá D.C., por intermedio de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de **Bogotá D.C.- Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno- Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local**.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones<sup>3</sup>

La parte demandante, solicita:

*“(…) Primera: Se admita el presente medio de control, como consecuencia de los antecedentes enunciados inicialmente.*

*Segunda: Se declarar la NULIDAD por Violación de la Ley, del Oficio No. 20196320093201 del 18 de junio de 2019 notificado por correo electrónico el 20 de junio de 2019, por medio de la cual se NEGÓ el reconocimiento y pago de todas las prestaciones laborales y sociales dejadas de percibir tales como: cesantías e intereses, primas de navidad, prima de junio, prima de servicios, vacaciones, aportes a salud, pensión, administradora de riesgos laborales y caja de compensación familiar; así como los valores dejados de percibir por concepto de dotación y en general todas las sumas que a título de PRESTACIONES SOCIALES, que corresponde a la contraprestación de la labor desempeñada desde el año 2012 hasta el año 2016, y en general todas las acreencias laborales; acto proferido por el FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO.*

*Tercera: Como consecuencia del restablecimiento del derecho, se declare que el FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO y mi*

<sup>1</sup> [Notificacionesjudiciales.ap@gmail.com](mailto:Notificacionesjudiciales.ap@gmail.com)

<sup>2</sup> [Notifica.judicial@gobiernobogota.gov.co](mailto:Notifica.judicial@gobiernobogota.gov.co) [Julio.garcia@gobiernobogota.gov.co](mailto:Julio.garcia@gobiernobogota.gov.co) y [julioandresgb@gmail.com](mailto:julioandresgb@gmail.com)

<sup>3</sup> Folios 6 a 7 del documento #1 expediente digitalizado.

*poderdante existió un vínculo laboral desde el año 2012 hasta el año 2016 y durante la relación laboral, la entidad no canceló los derechos laborales.*

***Cuarta:*** Como consecuencia de la anterior Nulidad y a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**; igualmente se declare que la demandante, tiene pleno derecho a que la demandada **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO**, le reconozca y ordene pagar todas las prestaciones laborales y sociales dejadas de percibir, tales como: cesantías e intereses, primas de navidad, prima de junio, prima de servicios, vacaciones, aportes a salud, pensión, administradora de riesgos laborales y caja de compensación familiar, así como los valores dejados de percibir por concepto de dotación y en general todas las sumas que a título de **PRESTACIONES SOCIALES**, que corresponde a la contraprestación de la labor desempeñada desde el año 2012 hasta el año 2016, y en general todas las acreencias laborales debidamente acreditadas dentro del expediente.

***Quinta:*** Se condene a la demandada **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO** a cancelar o devolver las sumas de dinero que, por retención en la fuente, la demandada le descontó a mi mandante.

***Sexta:*** Se condene a la demandada **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO** al reembolso de los aportes a seguridad social respecto a salud, pensión y riesgos laborales; pagos a **JOHN PABLO CASTILLO MEJIA** tuvo que realizar sin tener obligación de ello.

***Séptima:*** Se ordene al **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO**, al pago de los respectivos aportes a seguridad social, en todos sus niveles.

***Octava:*** Se condene al **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO**, al pago de las acreencias laborales, Prestaciones e indemnizaciones a las que tiene derecho una trabajadora de igual o mejor nivel que preste los mismos servicios.

***Novena:*** Se ordene al **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO**, la devolución por conceptos indebidos en el pago de la Retención en la Fuente practicada a la parte demandante de manera ilegal.

***Decima:*** Se condene a la demandada **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO**, a título de sanción moratoria que consagra en la Ley 244 de 1995, se ordene pagar a mi mandante, las sumas que resulten equivalentes a un día de salario por un día de mora en la consignación o pago de las cesantías desde el año 2012 hasta el año 2016 hasta la cancelación efectiva de las mismas.

***Decima Primera:*** Se ordene al **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO** a pagar sobre las diferencias adeudadas a mi poderdante las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor, indexación que debe ser ordenada mes a mes por tratarse de pagos de tracto sucesivo.

***Decima Segunda:*** Se ordene al **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO** a dar cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

***Décima Tercera:*** Se condene al **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO**, si este no da cumplimiento al fallo dentro del término previsto dentro del artículo 192 del C.P.A.C.A. a pagar a favor de mi mandante los intereses moratorios, conforme lo ordena el artículo 192 y 195 del C.P.A.C.A y conforme a la sentencia C-602 del 2009 de la Honorable Corte Constitucional.

***Décima Cuarta:*** Se condene en costas al **FONDO DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO- SECRETARIA DE GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA- ALCALDIA LOCAL DE TEUSAQUILLO** conforme al artículo 188 del C.P.A.C.A.

***Décima Quinta:*** Se condene a la entidad extra y ultra petita (...)”

## **2. Hechos<sup>4</sup>**

Aduce el apoderado que el demandante fue vinculado a través de contrato de prestación de servicios por parte del Fondo Desarrollo Local De Teusaquillo- Secretaria de Gobierno, Seguridad y Convivencia- Alcaldía Local de Teusaquillo, por el periodo comprendido entre el 8 de junio de 2012 y el 22 de julio de 2016, los cuales tenían como objeto la prestación de servicios como administrador de recursos tecnológicos.

Señala que contrario a lo señalado por la entidad demandada, el accionante sostuvo una relación de carácter laboral y no una de carácter contractual, destacando que finalizado el vínculo laboral no le fue pagada suma alguna por concepto de prestaciones sociales.

Argumenta que el demandante recibía como remuneración por la labor desempeñada una asignación mensual de \$4.372.881 previa exigencia de contar con las afiliaciones al sistema de seguridad social, resaltando que se le exigió la prestación personal del servicio de manera continua.

Manifiesta que durante la prestación del servicio el demandante fue sometido a subordinación comoquiera que, debía ceñirse a reglamentos, funciones predeterminadas dentro de la entidad, directriz de comportamiento laboral y personal, cumplimiento de un horario, elementos de trabajo asignados de propiedad de la contratante y así mismo, la existencia de superiores jerárquicos.

Informa que mediante petición del 24 de mayo de 2019 presentó ante la entidad demandada una solicitud tendiente al reconocimiento de la existencia de una relación laboral entre las partes y el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y laborales, la cual fue resuelta por la demandada mediante el Oficio Radicado No. 20196320093201 del 18 de junio de 2019.

## **3. Normas violadas y concepto de violación<sup>5</sup>**

En la demanda se citan como infringidas con la expedición de los actos administrativos objeto de control judicial, las siguientes disposiciones jurídicas:

Constitución Política: Artículos 2, 4, 11, 13, 25, 29, 42, 46, 48, 53, 58 y 128.

Legales: Artículo 10 del Código Civil, artículos 19 y 36 del Código Sustantivo del Trabajo, Decreto 1042 de 1978, Decreto 1750 de 2003, Decreto 4171 de 2014, Ley 80 de 1993.

<sup>4</sup> Folios 7 a 9 del Documento I #1 del expediente digitalizado.

<sup>5</sup> Folios 9 a 23 del documento #1 del expediente digitalizado

Señala que la Constitución de 1991 otorgó una especial protección al trabajo, estableciendo las condiciones para el ejercicio del poder público por cuenta de la Administración, determinando la exigencia de proteger a todos los residentes del territorio nacional garantizando los derechos derivados no solo del contrato de trabajo sino de figuras como el contrato de prestación de servicios, y, en consecuencia, menoscabar y desconocer las prestaciones laborales y sociales que corresponden a una contraprestación de la labor desempeñada desconoce derechos adquiridos y así mismo, abandonan convenios internacionales ratificados por Colombia.

Destaca que el oficio acusado transgrede normas de orden superior al desestimar de plano y sin fundamento constitucional, el pago de todas las prestaciones laborales y sociales dejadas de percibir, omitiendo la aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecido en el artículo 53 de la Constitución Política.

Pone de presente que en el caso del demandante se configuran los tres elementos esenciales de la relación laboral, con fundamento en lo siguiente:

i) Prestación personal del servicio: Señala que el accionante siempre tuvo que prestar personalmente el servicio, sin que en ningún momento terceras personas hubieran realizado sus funciones, le fueron asignadas herramientas de trabajo respondiendo por su custodia y cuidado.

ii) Remuneración: indica que el demandante tuvo la obligación de realizar entrega de un informe con el registro de actividades y acreditar los pagos de seguridad social para recibir de la entidad el pago correspondiente como retribución al servicio prestado.

iii) Subordinación: En lo que atañe a la subordinación, señala la misma se encuentra acreditada en el caso concreto, por cuanto el demandante tenía una dedicación exclusiva, tiempo completo a la entidad lo cual identifica la imposición de un horario y la prohibición de desarrollar de manera libre la labor contratada, de igual forma indica que le fueron asignadas todas las funciones operativas referentes a su cargo, asumió la seguridad social, le fueron asignados unos recursos físicos para el adecuado desarrollo de sus funciones, recibía órdenes de superiores jerárquicos bajo parámetros que estos le impartían según los reglamentos, manuales, metodologías etc., siendo prolongada la relación entre las partes incluso sin vacaciones entre el año 2012 y el año 2016.

Por lo anterior, señala que la entidad demandada actuó con mala fe al camuflar una relación laboral con una civil y así mismo, añade que desconoció la constitución al negar el reconocimiento de la relación violando los artículos 2, 25 y 53 de la carta política.

#### **4. Trámite del proceso**

La demanda fue admitida mediante auto del 13 de julio de 2020<sup>6</sup> en el cual se ordenó la notificación de la entidad demandada y demás intervinientes mediante correo electrónico, actuación que fue surtida el 9 de noviembre de 2020.

Posteriormente, mediante memorial del 30 de noviembre de 2020, se presentó escrito de reforma de la demanda<sup>7</sup>, la cual fue admitida mediante el auto proferido el 19 de marzo de 2021<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Folios 130 a 131 del Documento #1 del expediente digitalizado.

<sup>7</sup> Folios 139 a 141 del Documento #1 del expediente digitalizado.

<sup>8</sup> Folios 171 y 172 del Documento #1 del expediente digitalizado

## **5. Contestación de la demanda**

Mediante correo electrónico de 1º de febrero de 2021<sup>9</sup>, la entidad demandada contestó la demanda, con fundamento, entre otras cosas, en lo siguiente:

La carga argumentativa de la contestación fue presentada excepciones de mérito que fueron denominadas como: i) inexistencia de relación laboral por no acreditar la estructuración de los elementos de la relación laboral; ii) inexistencia del contrato laboral aducido por el demandante; iii) legalidad del acto administrativo censurado en este medio de control; iv) excepción genérica.

Al desarrollarlas, señala que no prueba fehacientemente que la prestación personal del servicio provenga de una relación laboral comoquiera que dicha prestación deviene del cumplimiento de las obligaciones contractuales a la luz del contrato de prestación de servicios, destaca que el demandante no probó que el pago de los honorarios tuviera la connotación de salario, dado que el pago se supeditaba al cumplimiento de las obligaciones contractuales, en la que debía presentar un informe de cumplimiento.

Arguye que el demandante no probó la existencia de subordinación, sin que el simple cumplimiento de un horario implique la su configuración.

Adicionalmente, señala que las actividades del demandante se encontraban encaminadas al cumplimiento del contrato, actividades que debía presentar de forma personal bajo ciertas directrices de acuerdo con la naturaleza y objeto de los contratos, sin que se pueda pretender que con la presentación de informes se configure una relación laboral, cuando estos son indispensables para el reconocimiento monetario, así mismo, el supervisor designado ejerce el seguimiento de la ejecución de las órdenes contractuales sin que ello genere subordinación.

Por lo anterior, señala que el acto administrativo objeto de censura no adolece o incurre de alguna de las causales de nulidad establecidas en el artículo 137 del C.P.A.C.A y en consecuencia, considera que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

## **6. Audiencia inicial, recaudo probatorio y alegatos de conclusión**

Mediante el auto proferido el 26 de mayo de 2022<sup>10</sup>, el Despacho se declararon no probadas las excepciones de inepta demanda y falta de legitimación en causa por pasiva y se fijó fecha para realizar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El 28 de junio de 2022<sup>11</sup> se llevó a cabo audiencia inicial, en la cual, entre otras cosas, se fijó el litigio y se decretaron las pruebas solicitadas.

Una vez aportadas las pruebas documentales, por medio del auto del 1º de diciembre de 2022<sup>12</sup>, se declararon incorporadas las pruebas documentales allegadas y se fijó como fecha para realizar la audiencia de pruebas el 31 de enero de 2023.

<sup>9</sup> Folios 143 a 164 Documento #1 del expediente digitalizado.

<sup>10</sup> Folios 235 a 240 del documento # 1 del expediente digitalizado.

<sup>11</sup> Folios 249 a 259 del documento #1 del expediente digitalizado.

<sup>12</sup> Documento # 12 del expediente digitalizado.

En audiencia de pruebas realizada el 31 de enero de 2023<sup>13</sup>, se recaudó el interrogatorio de parte del demandante, se aceptó el desistimiento de los testimonios de John Jairo Junieles y David Eduardo Ballestas, se declaró cerrada la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión.

### **6.1. Parte accionante<sup>14</sup>**

Mediante escrito radicado el 1º de febrero de 2023, la parte demandante allegó escrito de alegaciones finales, reiterando los argumentos expuestos en el escrito de demanda, destacando que las actividades realizadas por el accionante se enfocaban al buen funcionamiento de la entidad.

Así mismo, señala que se acreditan los elementos de la relación laboral, comoquiera que el accionante no podía subcontratar ni delegar persona alguna para desarrollar el objeto contractual, la remuneración se acredita al recibir pagos mensuales, previa acreditación del pago de seguridad social.

En lo que atañe a la subordinación, indica que se encuentra acreditada, por la prestación personal y continua del servicio de forma continua e ininterrumpida desde el año 2012 al año 2016, tenía superiores jerárquicos que era el coordinador administrativo, no tenía dominio del tiempo pues tenía un horario de 7 a 5 p.m., adicionalmente debía informar cualquier situación que le impidiera desarrollar su función en la hora, fecha y lugar impuesto por la entidad.

### **6.2. Bogotá D.C.- Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno- Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local<sup>15</sup>**

Mediante escrito allegado el 13 de febrero de 2023, el apoderado de la entidad demandada, allegó sus alegatos de conclusión, con fundamento, en síntesis, en lo siguiente:

Destaca que del análisis probatorio del expediente, especialmente la declaración de parte rendida por el demandante, se concluye que el demandante no probó la existencia de una relación laboral que permita la declaratoria de las pretensiones de aquel.

Indica que el demandante fue contratado precisamente por su experiencia y conocimiento en los sistemas informáticos, para apoyar la gestión de la Alcaldía Local.

Arguye que, el demandante tenía la carga de la prueba, sin embargo, ello no fue superado, lo anterior, por cuanto el contrato de prestación de servicios tenía la característica que se trataba de una obligación de hacer que realizaba porque esta no podía ser desarrollada por la Administración ya se requiere de conocimiento especializado.

Indica que de la lectura de la hoja de vida del demandante, se evidencia que goza de una amplia preparación académica y experiencia profesional al momento de ser

---

<sup>13</sup>Documento # 14 del expediente digitalizado.

<sup>14</sup>Documento # 15 del expediente digitalizado.

<sup>15</sup> Documento # 16 del expediente digitalizado.

vinculado con la Alcaldía Local. Por lo que se evidencia que fue contratado por sus conocimientos especializados, cuestión que igualmente fue advertida por el demandante al señalar que en la planta no existía una persona con funciones o conocimientos semejantes o análogos al suyo.

De igual forma, arguye que una de las características del contrato de prestación de servicios es la autonomía desde el punto de vista técnico y científico para la ejecución del servicio, destacando que el demandante señaló que existían directrices o políticas de gobierno pero se referían al uso de determinados aplicativos o software de la entidad, destacando que no existían directrices o protocolos que rigieran la forma en que debía solucionar las novedades o requerimientos.

Aduce que, el demandante confesó que llevaba sus propios elementos o insumos, ciñéndose a los elementos del contrato de prestación de servicios destacando que el horario que pudo haber prestado el demandante se enmarco en el principio de coordinación.

Por lo anterior, considera que al no haberse acreditado los elementos de la relación laboral se deben negar las pretensiones de la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Problema jurídico

Conforme a lo indicado en la audiencia inicial, el problema jurídico de este proceso se contrae a determinar si el demandante John Pablo Castillo Mejía tiene o no derecho al reconocimiento de una relación laboral por el término de su vinculación mediante contratos de prestación de servicios con **Bogotá D.C.- Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno- Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local**, y en caso afirmativo, determinar si tiene derecho al pago de las prestaciones sociales y demás acreencias laborales derivadas de su configuración.

### 2. Marco legal y jurisprudencial del contrato realidad

Sea lo primero señalar que en lo que atañe al empleo público, el artículo 125 de la Constitución, estableció que: *“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la Ley.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En ese sentido, por regla general, los empleos públicos dentro de los órganos y entidades del Estado son de carrera, siendo por lo tanto una excepción las demás formas de vinculación enunciadas por la norma en cita.

En desarrollo de los postulados constitucionales, el legislador no desconoció que en especiales ocasiones una entidad pública debe asumir la realización de actividades distintas a la función misional que contribuyen al cumplimiento de los objetivos de ésta, por lo que las personas de derecho privado (naturales o jurídicas) pueden suscribir contrato de prestación de servicios de que trata el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que señala:

*“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.”*

No obstante lo anterior, debe señalarse que el contrato de prestación de servicios tuvo sus inicios previamente a la expedición de la Ley 80 de 1993, como pasará a verse en el recuento normativo que se expondrá a continuación.

Como primer antecedente legal tenemos el artículo 2064 y siguientes del Código Civil, que tratan del arrendamiento de servicios inmateriales, compartiendo, por tanto, aspectos comunes con el actual contrato de prestación de servicios. Así mismo, en el sector público se encuentran como antecedentes normativos, que el artículo 5º de la Ley 3º de 1930, hacía referencia a la contratación de servicios muy especializados, reiterado posteriormente por el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 actualmente vigente y los artículos 138 del Decreto 150 de 1976 y 163 del Decreto 222 de 1983.

De la norma relacionada debe indicarse, de manera particular, que el artículo 163 del Decreto 222 de 1983, autorizaba la celebración de este tipo de contratos para el desempeño de funciones administrativas, es decir, aquellas propias de la entidad, pero requería autorización del Jefe de cada organismo, en armonía con el Decreto 1680 de 1991, no obstante, con la Ley 80 de 1993, citada en precedencia, se indicó que esos contratos podrían celebrarse con personas naturales siempre y cuando la planta de personal no resultara suficiente para realizar las actividades asociadas a la administración o funcionamiento de la entidad.

Precisamente el aparte normativo en el que se indica que: “... **en ningún caso estos contratos generan relación laboral, ni pago de prestaciones sociales...**”, fue revisado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-154 de 1997 y declarado exequible, pero condicionado a que para desvirtuar la presunción de la relación contractual que la norma en comento supone, se demuestre la existencia de una relación laboral, cuando así se alegue. Al respecto, la sentencia indica:

### ***“3. Características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo.***

*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. (...)*

*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. (...).*

*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. (...).*

*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.”<sup>16</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Entonces, el elemento diferenciador del contrato de prestación de servicios y el vínculo laboral, es la inexistencia para el primero, de la subordinación, lo que significa que para el desarrollo de una actividad que exige del conocimiento o formación específica en determinada materia, debe existir autonomía e independencia en la forma en la que se aplica el conocimiento, esto es, se establecen las reglas generales para llevar a cabo el objeto contractual, pero la forma en que se ejecuta no puede tener injerencia alguna la parte contratante.

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional Sentencia C-154 de 1997. Referencia: Expediente D-1430. Norma acusada: Numeral 3o. -parcial- del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 "por la cual se dicta el Estatuto de Contratación Administrativa". Actores: Norberto Ríos Navarro, Tulio Elí Chinchilla Herrera, Alberto León Gómez Zuluaga, Carlos Alberto Ballesteros Barón y Germán Enrique Reyes Forero. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Santafé de Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

Posteriormente, el artículo 2° del Decreto 2400 de 1968 que regula lo pertinente al empleo indica que las funciones propias y habituales de la entidad no se pueden llevar a cabo mediante contratos de prestación de servicios, en cuanto expresa:

*“Artículo 2°. Se entiende por empleo el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural, Empleado o funcionario es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo.*

*Los empleados civiles de la Rama Ejecutiva integran el servicio civil de la República.*

*Quienes presten al Estado Servicios ocasionales como los peritos; obligatorios, como los jurados de conciencia o de votación; temporales, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra son meros auxiliares de la Administración Pública y no se consideran comprendidos en el servicio civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes.*

**Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.**<sup>17</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto).

La Corte Constitucional mediante la sentencia C-614 de 2009, define la forma en que se debe diferenciar la actividad encomendada a un contratista, con la función misional de la entidad e incluyó el elemento de la función permanente como característico de la relación laboral, mismo que lo distancia del contrato de prestación de servicios, para finalmente, desarrollar los criterios que permiten identificar cuándo se está frente a una relación laboral o una de carácter netamente contractual, al disponer:

*“La jurisprudencia colombiana permite establecer algunos criterios que definen el concepto de función permanente como elemento, que sumado a la prestación de servicios personales, subordinación y salario, resulta determinante para delimitar el campo de la relación laboral y el de la prestación de servicios, a saber:*

***i) Criterio funcional:*** 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) deben ejecutarse, por regla general, mediante el empleo público. En otras palabras, si la función contratada está referida a las que usualmente debe adelantar la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución, será de aquellas que debe ejecutarse mediante vínculo laboral. En este sentido, la sentencia del 21 de agosto de 2003<sup>18</sup>, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, expresó: (...).

***ii) Criterio de igualdad:*** Si 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, debe acudirse a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia citada del 6 de septiembre de 2008<sup>19</sup>).

***iii) Criterio temporal o de la 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 (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia ya citada del 3 de julio de 2003<sup>20</sup>). Dicho en otros términos, si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y de esa manera, se encuentra que no se trata de una relación o vínculo de tipo

<sup>17</sup> Decreto 2400 de 1968 Art. 2°, reformado por el Decreto 3400 de 1968 Art. 1°.

<sup>18</sup> Consejero Ponente Jesús María Lemos Bustamante, expediente 0370-2003.

<sup>19</sup> Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente 2152-06.

<sup>20</sup> Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado, expediente 4798-02.

ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 17 de abril de 2008<sup>21</sup>).

**iv) Criterio de la 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, puede acudir a la contratación pública (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 21 de febrero de 2002<sup>22</sup> a que se ha hecho referencia). Por el contrario, si la gestión contratada equivale al “giro normal de los negocios” de una empresa debe corresponder a una relación laboral y no puramente contractual. Al respecto, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia consideró ajustado al ordenamiento jurídico lo expresado por el ad quem en el asunto sometido a su consideración así:

“... existiendo objetivamente la relación de trabajo, esta se presume amparada por el contrato de trabajo, máxime cuando se trata de empresas comerciales o industriales con ánimo de lucro en las mismas condiciones de los particulares, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 4° del D.2127 de 1.945, como quiera que en la actualidad el Sistema de Seguridad Social Integral no está exclusivamente a cargo del estado ni del Instituto de Seguros Sociales, sino que también está siendo prestado por particulares o mejor por empresas privadas. En consecuencia la entidad pública que ejecuta actividades de gestión, cuando contrata personas para cumplir con actividades propias del giro u objeto social comercial, debe estar a lo dispuesto en las normas pertinentes sobre la vinculación de los trabajadores, mediante contratos de trabajo, como quiera que la excepción para ejecutar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento, puede la administración pública vincular personas con conocimientos especializados, cuando la planta es insuficiente mediante la aplicación de las normas previstas en la ley 80 de 1.993, esto es con contratos de prestación de servicios, pues de acuerdo con el artículo 6° del Decreto 3130 las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, están sometidas a las reglas del derecho privado, lo que significa que no puede aplicarse en forma general como hizo el Ad-quem, la excepción establecida por el legislador para casos muy especiales y concretos ...”<sup>23</sup> (subrayas fuera del texto original)

**v) Criterio de la 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. La Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 21 de agosto de 2003<sup>24</sup>, indicó: (...).

**En síntesis, una de las condiciones que permite diferenciar un contrato laboral de un contrato de prestación de servicios es el ejercicio de la labor contratada, pues sólo si no hace parte de las funciones propias de la entidad, o haciendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieran conocimientos especializados, pueden celebrarse contratos de prestación de servicios. De lo contrario, la administración debe recurrir a la ampliación de la planta de personal para celebrar contratos laborales.**<sup>25</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto).

## 2.1. Principio constitucional de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales

Aclarado como se encuentra el objeto del contrato de prestación de servicios y ante la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 163 del Decreto 222 de 1983,

<sup>21</sup> Consejero Ponente Jaime Moreno García, expediente 2776-05.

<sup>22</sup> Consejero Ponente Jesús María Lemos Bustamante, expediente 3530-2001.

<sup>23</sup> Sentencia del 21 de abril de 2004, Magistrado Ponente Eduardo López Villegas, expediente 22426.

<sup>24</sup> Consejero Ponente Jesús María Lemos Bustamante, radicación 0370-2003.

<sup>25</sup> Corte Constitucional Sentencia C-614 de 2009. Referencia: expediente D-7615. Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 2° (parcial) del Decreto Ley 2400 de 1968, tal y como fue modificado por el artículo 1° (parcial) del Decreto Ley 3074 de 1968. Actor: María Fernanda Orozco Tous. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D. C., dos (2) de septiembre de dos mil nueve (2009). Sobre el tema se pueden consultar las sentencias C-171 de 2012 y la SU-040 de 2018.

dispuesta en la sentencia C-154 de 1997 de la Corte Constitucional sobre esta modalidad contractual, se colige que el artículo 53 de la Constitución Política, procura salvaguardar los derechos laborales de carácter irrenunciables de los trabajadores, que para el caso *sub examine*, cuando una entidad pública, *so pretexto* de la falta de personal suficiente para la realización de actividades de carácter permanente, acude al contrato de prestación de servicios, desconociendo las características especiales que el legislador dispuso para este tipo de contrato.

Como se ha venido anticipando entonces, el contrato de prestación de servicios de que trata el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado - Sección Segunda, esta última actuando como órgano de cierre de la jurisdicción Contenciosa Administrativa al resolver conflictos en los que se discute si lo realmente ejecutado por los extremos de un acuerdo de voluntades, corresponde a un contrato de prestación de servicios asistenciales o realmente corresponde a una relación laboral propiamente dicha, al margen de los formalismos tenidos en cuenta al inicio de la relación.

Para dilucidar si se está frente a una relación laboral o un contrato de prestación de servicios, la sentencia proferida por el Consejo de Estado Sección Segunda del 4 de julio de 2013, dentro del expediente No. 08001-23-31-000-**2006-00142**-01(2675-12), con ponencia de la Dra. **Bertha Lucía Ramírez de Páez**; reiteró la tesis según la cual, para diferenciarlas se debe tener en cuenta los elementos que constituyen una relación laboral de manera enunciativa que son: i) la subordinación, ii) la prestación personal del servicio y iii) la remuneración por el trabajo cumplido, mismos que pueden ser demostrados con cualquier medio de convicción.

Descendiendo al estudio de los elementos de la relación laboral, en lo que atañe a la subordinación el Consejo de Estado en sentencia del 27 de agosto de 2015, expediente No. 81001-2333-003-**2013-00057**-01 (3361-14), indica lo siguiente:

*“En ese orden, la Sala ha señalado que el principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, **tiene plena operancia en aquellos eventos en que se hayan celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral**; de tal manera que, configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal, con lo cual agota su cometido al desentrañar y hacer valer la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. (...)*

***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, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, **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.*

*Adicional a lo anterior, y sin perjuicio de que pueda declararse 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, por este sólo hecho de estar vinculado no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es necesario que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión como lo ha reiterado esta Corporación.”<sup>26</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

### 3. Caso concreto

A fin de resolver la controversia planteada en el *sub iudice*, a continuación se analizará si con las pruebas documentales y el interrogatorio de parte, se encuentra acreditada la existencia de los tres elementos propios de la relación laboral, es decir, la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación.

#### 3.1. Prestación personal del servicio

Se acredita que el demandante **John Pablo Castillo Mejía**, prestó sus servicios en la Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local, en donde cumplió funciones como ingeniero en el área de tecnología y sistemas, lo cual exigía la prestación personal del servicio, en las sedes de la Alcaldía Local.

Para tal efecto, prestó sus servicios a través de Contratos de prestación de servicios suscritos con la Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local., así:

Cto. No.	Fecha inicio	Fecha final	Días de interrupción	Confrontado expediente
CPS-049-2012	8 de junio de 2012	7 de marzo de 2013	-	Carpeta 10.1 del expediente
CPS-020-2013	15 de marzo de 2013	14 de septiembre de 2014	5 días hábiles	Cd folio 17 del expediente
CPS-053-2014	29 de septiembre de 2014	28 de marzo de 2015	10 días hábiles	Cd folio 17 del expediente
CPS-030-2015	1º de abril de 2015	15 de mayo de 2016	2 días hábiles	Cd folio 17 del expediente
CPS-021-2016	23 de mayo de 2016	22 de julio de 2016	5 días hábiles	Cd folio 17 del expediente

El desempeño de todas las actividades enlistadas en los periodos determinados, exigían que el demandante prestara sus servicios en el área de tecnología de la Alcaldía Local de Teusaquillo en las sedes que manejaba y dependiendo de los requerimientos de los funcionarios adscritos a la misma.

De la declaración rendida por el demandante se advierte que tenía que desempeñar sus funciones en las instalaciones de la entidad, comoquiera que debía estar pendiente de los fallos o problemas en sistemas que tuvieran los funcionarios de las diferentes áreas de la Alcaldía Local de Teusaquillo.

<sup>26</sup> Consejo de Estado-Sección Segunda sentencia del 27 de agosto de 2015, expediente No. 81001-2333-003-2013-00057-01 (3361-14).

Al respecto, en el momento en que fue interrogado por el Despacho respecto de la posibilidad de prestar sus actividades en un lugar diferente a la sede física de la entidad, el demandante indicó: “(...) *Necesariamente teníamos que estar ahí presencialmente, necesariamente porque no había forma, había una serie de herramientas donde uno puede conectarse remotamente y prestar la asistencia, en ese momento no se tenían, no estaban autorizadas y fuera de eso eran muchos problemas casi a nivel de sistemas (...) no eran tanto del equipo en sí, sino del procedimiento que los funcionarios podían ingresar o no a un correo, que eran casi siempre uno de los principales problemas (...)*”

Por tanto, se aprecia, que la naturaleza de las labores como ingeniero en el área de soporte en tecnología y sistemas, es prueba suficiente de la ejecución personal de los servicios, lo cual además de la imposibilidad de disponer de su propio tiempo para ejecutarlas, llevan implícita, la prestación diaria del servicio y una constante labor de seguimiento por parte de sus superiores.

### **3.2. Remuneración**

Así mismo, en *sub judice*, se encuentra demostrada la remuneración o contraprestación periódica y retributiva que percibió el demandante por la labor que desempeñó en la Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local, dado que, en la totalidad de los contratos celebrados entre las partes, se aprecia un ítem denominado forma de pago, en el cual señalan que por regla general se pagaría el valor del contrato por mensualidades vencidas.

V.gr

Contrato 048-2012 “(...) *El valor total del contrato será la suma de DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$19'200.000,00), Que se pagaran de la siguiente forma: Un primer desembolso que corresponderá al valor ejecutado entre la fecha de la firma del acta de inicio hasta el día quince del mes; los demás desembolsos se realizaran en mensualidades vencidas comprendidas entre el día quince al día catorce por valor de TRES MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$3,200,000,00) (...)*”

Contrato 021 de 2016 “(...) *FORMA DE PAGO: Cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución el FONDO pagará al CONTRATISTA el valor del presente contrato por mensualidades vencidas correspondientes a la suma de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$4.300.000). (...)*”

Así mismo, en el archivo DVD folio 17, se encuentran formatos de cálculo de impuestos y órdenes de pago que dan cuenta del pago de honorarios de manera mensual.

De lo anterior, se observa que existía una remuneración periódica, sucesiva y constante percibida por el demandante como contraprestación a la ejecución de sus funciones, como ingeniero en el área de tecnología en la Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local.

### **3.3. Subordinación**

Se colige que el demandante **John Pablo Castillo Mejía**, durante su vinculación como profesional en ingeniería en el área de tecnología, estuvo supeditado a las directrices impartidas por sus jefes, que conforme lo señalado en el interrogatorio de parte

correspondía de manera inmediata al coordinador o coordinadora administrativa y financiera, no obstante, percibir como jefes a los demás coordinadores de otras áreas como la jurídica y contable, atendiendo la transversalidad de sus servicios.

La declaración del demandante da cuenta de la existencia de superiores que en cada una de las fases contractuales eran los encargados de vigilar y controlar la actividad desempeñada, encontrándose sometido al cumplimiento de un horario estricto y la aprobación de los informes para el perfeccionamiento del pago de los honorarios (conforme se estipula del clausulado de los contratos de prestación de servicios), por lo que la relación sustancial con el supervisor era la de verificar que se cumplieran las tareas asignadas, impartiendo directrices de forma permanente y el demandante les reconocía como superiores jerárquicos.

Al respecto el demandante, señaló en su declaración, cuando fue interrogado acerca de sus jefes inmediatos lo siguiente: *“(…) De hecho, la parte de tecnología es siempre es algo transversal, entonces mi jefe directo o inmediato era el respectivo coordinador o coordinadora administrativa y financiera, pero el coordinador de jurídica a veces tenía muchos inconvenientes había que prestarle apoyo a ellos y a veces con un tiempo de exigencias obviamente se requiere que las herramientas estén disponibles para su actividad. Contable aplicativos funcionaran bien, hubo épocas donde los sistemas eran inestables, atención a la ciudadanía para responder solicitudes, incluso al mismo alcalde local. (…)”*

Ahora bien, respecto de la exigencia de un horario el demandante señaló que *“(…)no tenía independencia en el manejo del tiempo, en el contrato si uno mira ahí no hay ningún tipo de especificación de horarios, pero habían funcionarios que llegaban sobre todo del área jurídica los abogados, habían funcionarios que llegaban a las 7 de la mañana, entre comillas, mi horario podía estar de 8 a 5, lo normal digámoslo así, pero como habían funcionarios que llegaban a las 7 de la mañana entonces de una forma muy sutil me decían bueno si ellos se les presenta algún tipo de novedad, problema, en su sistema dónde está el apoyo de tecnología, pues indirectamente tenía que estar a las 7 de la mañana, ellos que llegaban a las 7 se iban hacia las 4 de la tarde, habían otros funcionarios que llegaban a las 8 de la mañana y se iban a las 5 de la tarde, yo decía si llegó a las 7 me puedo ir a las 4, pero salía esa otra pregunta, aquellos funcionarios que se quedan después de las 4 hasta las 5 o más, si tienen algún tipo de novedad o solicitud de tecnología dónde está el apoyo tecnológico entonces indirectamente tenía que quedarme ahí porque había que prestar ese tipo de apoyo, y sí efectivamente me pasaban cualquier tipo de solicitud por pequeña o grande que sea en esos horarios, a veces a las 7:05 no se podían conectar a veces a las 5 de la tarde tenían un error y no podían entrar a una plataforma entonces tenía que quedarme en esos horarios para poder prestar mis servicios como debe ser. (…)”*

Lo anterior igualmente encuentra respaldo documental en el expediente contractual obrante visible en el archivo DVD folio 17 del expediente, en el cual obran las bitácoras de actividades y las actas de reunión, en las cuales se evidencia que el demandante debía resolver casos generados por los funcionarios de la Alcaldía Local de Teusaquillo, lo cual implicaba su disponibilidad en la franja horaria señalada en su declaración, comoquiera que, si no estaba presente, no podía realizar las actividades de soporte técnico y tecnológico requerido.

Por lo tanto, la relación entre el demandante y sus superiores jerárquicos, fue de subordinación y no de simple coordinación, en la medida en que se encontraba sometido al cumplimiento de funciones asignadas, jornada de trabajo, y, por ende, el ejercicio de su cargo carecía de autonomía, ya que se encontraba supeditado a los lineamientos institucionales establecidos por la entidad.

De las documentales aportadas logra evidenciarse que el demandante entre el año 2012 al 2016 desplegó las actividades propias de un ingeniero de sistemas en el área de soporte tecnológico, observándose en el primer y último contrato, las siguientes actividades específicas:

Obligaciones contrato 482 de 2012	Actividades contrato 021 de 2016
<p>1. Velar por el adecuado funcionamiento de la red local y el recurso tecnológico de todas las dependencias de la Alcaldía (Despacho, Fondos de Desarrollo Local, Juntas Administradora Locales, Oficinas de Obras y Jurídica, Secretaría General de Inspecciones) tanto en términos de Hardware y software como de su administración y mantenimiento.</p> <p>2. Dar solución a los requerimientos telefónicos, presenciales o por medios electrónicos de software o hardware al interior de la Alcaldía.</p> <p>3. Realizar la atención personalizada de las solicitudes dentro del tiempo estipulado, máximo (1hora), y con la eficiencia y eficacia requeridas.</p> <p>4. Administrar los usuarios en el servidor local de tal forma que se mantengan únicamente los usuarios activos de la Alcaldía, informando a la Dirección de Planeación y Sistemas los cambios de personal (ingresos, retiros o traslados) tanto para usuario en red como para correo electrónico.</p> <p>5. Direccionar los requerimientos de hardware o software a la coordinación del área de soporte técnico de la Dirección de Planeación y Sistemas de Información de la Secretaría de Gobierno, para hacer la respectiva solicitud a las entidades competentes, para los equipos de propiedad de la Secretaría de Gobierno, indicando el diagnóstico del daño para cambios de partes.</p> <p>6. Responder por los equipos, materiales y demás elementos que le sean asignados para el desarrollo de sus actividades.</p> <p>7. Elaborar una ficha técnica u hoja de vida de cada equipo (computador, impresora, plotter, equipo activo, UPS planta telefónica, etc.) que contenga la descripción detallada de hardware y software y donde se registrarán los datos de usuario, dependencia, propietario (Secretaría de Gobierno, Fondo de Desarrollo Local, Fondo de Vigilancia u otros) al igual que cualquier cambio físico o lógico de hardware o software, instalaciones, servicios atendidos, cambios de usuario, aplicativos que soporta, y demás datos que requiera la Alcaldía.</p> <p>8. Responder por la instalación de software no licenciado en los equipos de compute de la localidad.</p> <p>9. Realizar el seguimiento y control necesario para lograr la continuidad de los contratos de mantenimiento preventivo y correctivo y garantías correspondientes a los equipos de cómputo, impresoras, UPS y equipos activos de la localidad, de acuerdo con lo estipulado en cada contrato, según corresponda.</p> <p>10. Generar los servicios necesarios a la empresa contratista o a la Dirección de Planeación y Sistemas de Información según sea el caso para cambio de partes dañadas o requerimientos de hardware o software que no puedan ser solucionados, haciendo el seguimiento correspondiente hasta recibir a satisfacción.</p> <p>11. Asesorar técnicamente; al despacho para mantener la continuidad en los contratos necesarios de</p>	<p>1. Responder por el adecuado funcionamiento de la red local y el recurso tecnológico de todas las dependencias de la Alcaldía (Despacho, Fondos de Desarrollo Local, Junta Administradora Local, Oficinas de Obras y Jurídica, Secretaría General de Inspecciones) tanto en términos de Hardware y software como de su administración y mantenimiento.</p> <p>2. Dar solución a los requerimientos telefónicos, presenciales o por medios electrónicos de software o hardware al interior de la Alcaldía.</p> <p>3. Administrar los usuarios en el servidor local de tal forma que se mantengan únicamente los usuarios activos de la Alcaldía, informando a la Dirección de Planeación y Sistemas los cambios de personal (ingresos, retiros o traslados) tanto para usuario en red como para correo electrónico.</p> <p>4. Direccionar los requerimientos de hardware o software a la coordinación del área de soporte técnico de la Dirección de Planeación y Sistemas de Información de la Secretaría de Gobierno, para hacer la respectiva solicitud a las entidades competentes, para los equipos de propiedad de la Secretaría de Gobierno, indicando el diagnóstico del daño para cambios de partes</p> <p>5. Responder por los equipos, materiales y demás elementos que le sean asignados para el desarrollo de sus actividades</p> <p>6. Elaborar y mantener actualizada una ficha técnica u Hoja de vida de cada equipo (computador, impresora, plotter, equipo activo, UPS, planta telefónica, etc) que contenga la descripción detallada de hardware y software y donde se registrarán los datos de usuario, dependencia, propietario (Secretaría de Gobierno, Fondo de Desarrollo Local, Fondo de Vigilancia u otros) al igual que cualquier cambio físico o lógico de hardware o software, instalaciones, servicios atendidos, cambios de usuario, aplicativos que soporta, y demás datos que requiera la Alcaldía.</p> <p>7. Responder por la instalación de software no licenciado en los equipos de cómputo de la localidad.</p> <p>8. Realizar el seguimiento y control necesario para lograr la continuidad de los contratos de mantenimiento preventivo y correctivo y garantías correspondientes a los equipos de cómputo, impresoras, UPS y equipos activos de la localidad, de acuerdo con lo estipulado en cada contrato, según corresponda.</p> <p>9. Generar los servicios necesarios a la empresa contratista o a la Dirección de Planeación y Sistemas de Información según sea el caso para cambio de partes dañadas o requerimientos de hardware o software que no puedan ser solucionados, haciendo el seguimiento correspondiente hasta recibir a satisfacción.</p> <p>10. Asistir técnicamente al despacho para mantener la continuidad en los contratos necesarios de mantenimiento preventivos y correctivos de todos los equipos de la alcaldía.</p> <p>11. Asistir a las reuniones que le sean delegadas relacionadas con su tema específico, presentando la</p>

<p>mantenimiento preventivos y correctivos de todos los equipos de la alcaldía.</p> <p>12. Instalar permanentemente en todos los equipos las actualizaciones de software y parches disponibles en la red para protección de virus y archivos maliciosos.</p> <p>13. Velar por la permanente actualización de antivirus (ACTUALMENTE TREND MICRO) en los equipos de cómputo y servidor.</p> <p>14. Realizar informe mensual sobre los servicios atendidos con referencia al estado de los mismos, indicando fecha y hora de inicio, fecha y hora de atención, nombre funcionario o equipo atendido, dependencia a la cual pertenece, descripción de la falla reportada, solución y conclusión del mismo.</p> <p>15. Dar conceptos técnicos sobre el estado de los equipos y los aplicativos, según las solicitudes que le sean asignadas.</p> <p>16. Consultar a la Dirección de Planeación y Sistemas de Información sobre las actualizaciones y demás parámetros de administración del sistema al interior de la Secretaría que se deban implementar en la Alcaldía.</p> <p>17. Mantener contacto permanente y atender las invitaciones a reuniones de capacitación y actualización enviadas por la Dirección de Planeación y Sistemas de Información.</p> <p>18. Recibir la capacitación necesaria para la instalación, configuración y manejo de los aplicativos misionales y de apoyo de la Secretaría de Gobierno, con el fin de apoyar a los usuarios de las localidades.</p> <p>19. Capacitar a los funcionarios de las localidades en el manejo de los aplicativos misionales y de apoyo de la Secretaría de Gobierno.</p> <p>20. Responder por el correcto funcionamiento de instalación y configuración de los aplicativos misionales y de apoyo de la Secretaría de Gobierno en las localidades.</p> <p>21. Verificar permanentemente la conectividad de la intranet desde la Alcaldía al Nivel Central para garantizar la prestación del servicio de red y los aplicativos.</p> <p>22. Mantener la documentación de la Red en lo correspondiente a puntos a nivel físico, contraseñas de administrador local en los equipos y de acceso al servidor, como de los datos de ubicación y configuración de la Red Local. Esta documentación debe ser actualizada mensualmente en informe enviado a la dirección de planeación y sistemas de información.</p> <p>23. Aplicar los cambios o configuraciones según las directrices de la Dirección de Planeación y Sistemas de Información para el mantenimiento tanto preventivo como correctivo de la red de la entidad.</p> <p>24. Las demás que se deriven de la naturaleza del contrato o que determine el Alcalde Local.</p>	<p>respectiva acta de asistencia, temas tratados y compromisos.</p> <p>12. Instalar permanentemente en todos los equipos las actualizaciones de software y parches disponibles en la red para protección de virus y archivos maliciosos.</p> <p>13. Velar por la permanente actualización del antivirus (ACTUALMENTE TREND MICRO) en los equipos de cómputo y servidor.</p> <p>14. Realizar informe mensual sobre los servicios atendidos con referencia al estado de los mismos, indicando fecha y hora de inicio, fecha y hora de atención, nombre funcionario o equipo atendido, dependencia a la cual pertenece, descripción de la falla reportada, solución y conclusión del mismo.</p> <p>15. Dar conceptos técnicos sobre el estado de los equipos y los aplicativos, según las solicitudes que le sean asignadas.</p> <p>16. Consultar a la Dirección de Planeación y Sistemas de Información sobre las actualizaciones y demás parámetros de administración del sistema al interior de la Secretaría que se deban implementar en la Alcaldía.</p> <p>17. Mantener contacto permanente y atender las invitaciones a reuniones de capacitación y actualización enviadas por la Dirección de Planeación y Sistemas de Información.</p> <p>18. Recibir la capacitación necesaria para la instalación, configuración y manejo de los aplicativos misionales y de apoyo de la Secretaría de Gobierno, con el fin de apoyar a los usuarios de las localidades.</p> <p>19. Capacitar a los funcionarios de la Localidad en el manejo de los aplicativos misionales y de apoyo de la Secretaría de Gobierno.</p> <p>20. Responder por el correcto funcionamiento de instalación y configuración de los aplicativos misionales y de apoyo de la Secretaría de Gobierno en las localidades.</p> <p>21. Verificar permanentemente la conectividad de la intranet desde la Alcaldía al Nivel Central, para garantizar la prestación del servicio de red y de los Aplicativos</p> <p>22. Mantener la documentación de la Red en lo correspondiente a puntos a nivel físico, contraseñas de administrador local en los equipos y de acceso al servidor, como de los datos de ubicación y configuración a la Red Local. Esta documentación debe ser actualizada mensualmente en informe enviado a la dirección de planeación y sistemas de información.</p> <p>23. Aplicar los cambios o configuraciones según las directrices de la Dirección de Planeación y Sistemas de Información para el mantenimiento tanto preventivo como correctivo de la red de la entidad.</p> <p>24. Las demás que se deriven de la naturaleza del contrato o que determine el Alcalde Local. .</p>
---	---

Nótese cómo en la transición del primer al último contrato, suscrito por el accionante como ingeniero en el área de tecnología, se establecen obligaciones que verificadas individualmente se encuentran relacionadas de manera directa con la prestación del servicio de la Alcaldía Local de Teusaquillo, las cuales fueron coincidentes desde el 2012 al 2016.

Ahora bien, del clausulado señalado, se extraen actividades relacionadas de manera concreta y directa con la prestación del servicio como ingeniero de soporte tecnológico, que son de orden esencial para el funcionamiento de la entidad comoquiera que son necesarias para la operatividad de la Alcaldía Local de Teusaquillo, demostrando el cumplimiento de las funciones asignadas a su trabajo, cumpliendo con los objetivos y metas señaladas, vínculo perpetuado por un lapso aproximado de 4 años.

De igual forma, observa el Despacho que del primer al último contrato se evidencia un exceso en el clausulado contractual pactado y que derivó en la ejecución de funciones permanentes de la entidad, justificada de forma sucesiva a través de contratos desde el año 2012 a 2016, hecho que demuestra que la planta de personal era insuficiente para atender las funciones misionales de la entidad, por lo que tuvo que acudir a esa modalidad de vinculación, es más, se observa que la causal para la contratación del demandante fue la insuficiencia de personal, atendiendo a que se requería el soporte tecnológico para la prestación del servicio de la entidad.

Así mismo, en el momento en que el demandante fue interrogado acerca de las funciones que desarrollaba, este señaló:

*“La actividad principal como tal es apoyo en la parte de tecnología a todos y cada uno de los funcionarios de la Alcaldía Local de Teusaquillo, eran apuros de tecnología desde soporte básico de primer nivel, hasta soporte especializado en tercer nivel en mi caso, eso que quiere decir, quiere decir que cuando una persona no se podía conectar o no le encendía el computador ahí entraba mi labor para mirar por qué no funcionaba, si este equipo no tenía conectividad, no se podía conectar a la red interna o externa también actuaba yo, también si las personas tenían algún tipo de dificultad con alguno de los diferentes sistemas que manejaban cada uno de los funcionarios ahí actuaba yo, así mismo también, conectividad con la Secretaría de Gobierno administrando y verificando los equipos activos que tenemos también acceso a ese tipo de configuraciones básicas, ahí actuaba en eso también. (...)*

*Otros trabajos adicionales apoyar el tema de la contratación que se requiriese para cualquier tipo de tema de tecnología si la alcaldía requería adquirir equipos entonces con unas directrices que daba la secretaria de gobierno, nosotros empezábamos a hacer los estudios previos, incluso hacer todo el proceso de contratación hasta cierto punto y de ahí ya la parte jurídica de la alcaldía empezaba a tomar el control. (...)*”

Por otra parte, se observa que existían obligaciones contractuales que por su naturaleza denotan subordinación, tales como, dar solución a los requerimientos telefónicos, presenciales o por medios electrónicos al interior de la Alcaldía, la realización de atención personalizada de las solicitudes en un tiempo máximo de 1 hora, la instalación y actualización permanente de software, entre otras, lo cual demuestra que el demandante no tenía autonomía para el desarrollo de sus actividades, requiriendo disponibilidad completa y permanente.

De igual forma, respecto de los elementos para prestar los servicios, el demandante en su declaración señaló *“(...) Necesitábamos un equipo de cómputo para podernos conectar a los equipos principales, esos equipos los suministraba la alcaldía muy pocas veces traía mis propios insumos para hacer los mantenimientos. (...)*”

Respecto del criterio de igualdad en la prestación de servicios, se observa que en el Radicado 20196320083131 de 30 de mayo de 2019, se informó por parte de la Alcaldesa Local de Teusaquillo que los servidores públicos de dicha alcaldía local hacen parte de la Secretaría Distrital de Gobierno, ahora bien, al consultar el Decreto Distrital 411 de

2016 se observa la existencia de la Dirección Administrativa a la cual adujo el accionante estar vinculado, de igual manera, se encuentra que en los manuales de funciones de la entidad<sup>27</sup>, se encuentra el cargo de Profesional Universitario 219 grado 15, cuyo propósito principal es el de mantener actualizados los sistemas de información que se ejecutan en la entidad, dando soporte a las dependencias para su correcta utilización y funcionamiento, valga decir que, aun cuando el manual de funciones es posterior a la vigencia de la relación contractual aquí discutida, del mismo se puede evidenciar la necesidad de la creación del cargo y resulta coincidente con la afirmación de la existencia de funcionarios de planta en la secretaría de gobierno que ejercían funciones similares a las del demandante.

Al respecto el demandante en su interrogatorio señaló: “(...) *Estaban concentradas en la secretaría de gobierno, estaban centradas allá obviamente ellos eran personas que eran ingenieros que como los llamábamos eran de atención de tercer cuarto nivel, las de primer segundo y parte del 3 nivel lo hacíamos nosotros (...)*”

Entonces, si bien el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, permite que se contrate personal por prestación de servicios para realizar actividades para el funcionamiento de la entidad, cuando el personal de planta no pueda ser destinado para este efecto, como se indicó en precedencia, esa norma cuenta con dos condiciones de constitucionalidad señaladas en las sentencias C-154 de 1997 de manera directa y e indirecta por la sentencia C-614 de 2009, para precisar que los servicios que se prestan por este tipo de contratos, lo son con personal especializado en una materia específica, son funciones de carácter temporal y no se puede celebrar ese tipo de contratación, para funciones de carácter permanente, que fue lo que aquí ocurrió.

Es indiscutible que la prestación del servicio fue personal y que, de acuerdo con los pagos en cada contrato por concepto de honorarios, se realizó con regularidad de cada treinta (30) días, puesto que del contenido del clausulado de los contratos, los formatos de cálculo de impuestos y órdenes de pago se logra evidenciar que los pagos fueron fragmentados, con el objeto de establecer una remuneración de carácter mensual al demandante como contraprestación directa por el servicio prestado.

Así, según los objetos contractuales por los cuales fue vinculado el demandante, en diferentes momentos como profesional en ingeniería, acorde con los lineamientos y estándares de la entidad, y conforme a las actividades determinadas en tales contratos de prestación de servicios, se puede concluir con claridad, que las actividades por las cuales fue contratado, son necesarias para el cumplimiento misional de la entidad, dado que el soporte que brindaba era necesario para el funcionamiento de la Alcaldía Local de Teusaquillo, comoquiera que, sus funciones estaban encaminadas al apoyo de los diferentes funcionarios en el uso de equipos y programa, la creación de contraseñas y usuarios, generación de casos y capacitaciones, los cuales encuentran respaldo documental en el expediente contractual obrante en el DVD del folio 17.

En ese sentido, no existe justificación para que la demandada, hiciera uso indebido de la figura contractual de prestación de servicios de la Ley 80 de 1993, cuando las actividades requeridas y por las que finalmente se vinculó al demandante, son

---

<sup>27</sup> Resolución 021 de 2017. Consultado en línea:  
<http://www.gobiernobogota.gov.co/sgdapp/sites/default/files/normograma/Resoluci%C3%B3n%200201%20Marzo%2013%20de%202017.pdf>

habituales y permanentes en la entidad ya que se derivan del apoyo y soporte tecnológico.

De igual manera, se encuentra de los varios contratos de prestación de servicios suscritos por parte de **John Pablo Castillo Mejía** que no se trataba de funciones meramente temporales, puesto que prestó sus servicios desde el **8 de junio de 2012 al 22 de julio de 2016**, acreditando la existencia de los criterios de **continuidad y permanencia**.

Tampoco se puede dejar de lado, que resulta indicativo de la subordinación presentada que el demandante debía solicitar los respectivos permisos y autorizaciones a sus jefes inmediatos, en caso de necesitar ausentarse eventualmente de su lugar de labores. Al respecto el demandante señaló que debía aportar: “(...) *Constancia de haber ido de urgencia, para ver la incapacidad (...)*” so pena de recibir llamados de atención.

Así las cosas, el análisis en conjunto del acervo probatorio, permite concluir, que se ha desvirtuado la autonomía e independencia de la prestación del servicio y con ello el vínculo contractual y en su lugar, es claro, que existió una verdadera relación laboral entre la **Bogotá D.C.- Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno- Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local**, y el demandante, que pretendió ser encubierta bajo la suscripción de los sucesivos contratos de prestación de servicios, de tal suerte que se encuentra desvirtuada la presunción *iuris tantum* que contempla el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.<sup>28</sup>

Ello, por cuanto es indudable, que el demandante prestó el servicio de manera personal, permanente, remunerada y subordinada, lo que se muestra con el cumplimiento del horario establecido por la entidad, la sujeción a las pautas, directrices, órdenes o instrucciones del personal adscrito a la Institución, la constante supervisión de las funciones encomendadas, la imposibilidad de ausentarse del lugar de trabajo, y en consecuencia, si bien es aceptable que se coordine la ejecución del contrato, lo cierto es que sus funciones estaban supeditadas a la subordinación, tal como quedó acreditado con en el plenario, lo que a la luz de las reglas de sana crítica, resultan investidas de credibilidad.

De esta manera, siguiendo los lineamientos del artículo 164 de la Ley 1564 de 2012<sup>29</sup> y configurados todos los elementos de la relación laboral propia del empleo público así la administración quiera darle connotación jurídica distinta, se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda y se ordenará a la entidad el pago a la demandante

---

<sup>28</sup> El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 19 de julio de 2017, expediente No. 63001-23-33-000-2014-00139-01(1771-15) Consejera Ponente Dra. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, en la que se señaló: “Dicha normatividad contempló una presunción *iuris tantum*, al establecer que en ningún caso estos contratos- entiéndase contratos de prestación de servicios- generan relación laboral ni reconocimiento de prestaciones sociales.

Las presunciones generan una de dos situaciones: quien alega la presunción para fundar su derecho desplaza la carga de la prueba en cabeza de su adversario o bien, que quien alega la presunción le niegue a su adversario por entero la facultad de acudir a prueba alguna que demuestre la no existencia del hecho decisivo.

De esta suerte, las presunciones relevan de la carga probatoria a los sujetos a favor de quienes operan. Una vez demostrado aquello sobre lo cual se apoyan, ya no es preciso mostrar valiéndose de otros medios de prueba lo presumido por la ley. En ese orden, el artículo 166 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 211 de la Ley 1437 de 2011, regula las presunciones establecidas por ley señalando que «... el hecho legalmente presumido se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice.»

Así las cosas, la presunción contenida en el artículo transcrito al no tener el carácter de ser *iuris et de iure*, es decir, de pleno derecho, puede ser controvertida y desvirtuada, de tal manera que, en asuntos como el presente, quien pretenda la declaratoria de existencia de una relación laboral que subyace de la ejecución de contratos de prestación de servicios, con base en el principio consagrado en el artículo 53 de la Carta Superior de la primacía de la realidad sobre las formas, tiene el deber de probanza a fin de poder quebrantar la presunción que sobre esta modalidad de contrato estatal recae”.

<sup>29</sup> ARTÍCULO 164. NECESIDAD DE LA PRUEBA. Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho.

de la totalidad de prestaciones sociales dejadas de percibir, reconocidas al personal que desempeñaba igual o similar labor, tomando como base el valor de los honorarios pactados en los contratos, por el periodo comprendido el **8 de junio de 2012 y el 22 de julio de 2016, teniendo en cuenta los medios de prueba aportados.**

Así mismo, atendiendo a que la presunción de legalidad del acto administrativo acusado fue desvirtuada, el Despacho declarará no probadas las excepciones de mérito denominadas: i) inexistencia de relación laboral por no acreditar la estructuración de los elementos de la relación laboral; ii) inexistencia del contrato laboral aducido por el demandante; iii) legalidad del acto administrativo censurado en este medio de control; iv) excepción genérica

#### **4. La condena**

Configurados todos los elementos de la relación laboral en este caso, en aplicación al principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas, contenido en el artículo 53 de la Carta y demás garantías laborales, se procederá a declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el **Oficio No. 20196320093201 del 18 de junio de 2019** expedido por la Alcaldesa Local de Teusaquillo, por medio del cual se negó la solicitud de reconocimiento y pago de acreencias laborales elevada por el demandante **John Pablo Castillo Mejía.**

En consecuencia, únicamente se accederá al pago de las prestaciones sociales reclamadas y los demás emolumentos cuyo reconocimiento se solicita en la demanda, para cuya liquidación se deberán tener en cuenta los honorarios pactados en los respectivos contratos, ello de conformidad con la Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016, proferida por el Consejo de Estado, con ponencia del Doctor Carmelo Perdomo Cuéter, expediente No. 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16, donde señaló lo siguiente:

*“(…) en las controversias de contrato realidad **hay lugar a reconocer las prestaciones que el siguiente contratista dejó de devengar y el tiempo de servicios con fines pensionales, pues su situación jurídica fue mediante un contrato estatal, per o que en su ejecución se dieron elementos constitutivos de una relación laboral, que en caso de haber sido vinculado como empelados (Sic) público hubiese tenido derecho a las mismas prestaciones que devengaban los demás servidores público de planta de la respectiva entidad.***  
(…)

*Ahora bien, **en lo que atañe al ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el docente vinculado por contrato de prestación de servicios, cabe anotar que este corresponderá a los honorarios pactados,** ya que no es dable tener en cuenta, en este caso, el empleo de planta, pues los docentes oficiales se encuentran inscritos en el escalafón nacional docente que implica remuneraciones diferenciadas según el grado en el que estén.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por consiguiente, pese a que se demostró fehacientemente, que el demandante, desempeñó, en igualdad de condiciones, las mismas funciones de los trabajadores de planta de la entidad, la base para liquidar las prestaciones sociales y los demás emolumentos pretendidos, corresponde a los honorarios pactados, lo cual fue reiterado en la reciente Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021.

Es necesario precisar en cuanto a las prestaciones sociales, que las mismas pueden ser ordinarias y compartidas, dependiendo de quién es el encargado de realizar el respectivo aporte.

Así las cosas, atendiendo a la naturaleza jurídica de la entidad en la que prestaba sus servicios y a las especiales normas que regulan la condición de sus servidores, al demandante **John Pablo Castillo Mejía**, le asiste el derecho al pago de las prestaciones sociales ordinarias y demás emolumentos solicitados en la demanda teniendo como referente los empleos determinados conforme el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales establecido para la entidad para los profesionales universitarios y utilizando como base para su liquidación, los honorarios pactados.

#### **4.1. De la prescripción y solución de continuidad**

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha concluido que no se aplica la prescripción de las prestaciones causadas con ocasión del contrato realidad, en tanto tales derechos se hacen exigibles con la sentencia que declara la existencia de la relación laboral, dado su carácter constitutivo, de manera pues, que es a partir de tal decisión que nace a la vida jurídica el derecho laboral reclamado y por tanto, no podría operar en estos casos el fenómeno procesal extintivo.<sup>30</sup>

No obstante, el carácter constitutivo de la sentencia que declara la existencia de un contrato realidad no releva al interesado de su deber de reclamar en sede administrativa el reconocimiento del vínculo laboral y el consecuente pago de las prestaciones sociales, dentro del término de tres años siguientes a la terminación del último contrato, so pena de que opere la prescripción de su derecho.<sup>31 32</sup>

En el presente asunto, no hay lugar al estudio del fenómeno de la prescripción, atendiendo a que, el demandante prestó sus servicios en la entidad entre 8 de junio de 2012 y el 22 de julio de 2016, presentó la reclamación administrativa el 24 de mayo de 2019 y la demanda se radicó el 13 de diciembre de 2019<sup>33</sup>, ahora bien, como se indicó anteriormente, si bien existieron suspensiones fueron inferiores a los 30 días hábiles.

Al respecto, en reciente pronunciamiento y como complemento de las anteriores consideraciones, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en Sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021, radicado No.: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), determinó las siguientes reglas:

*“167. La primera regla define que el «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal u ocasional y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.*

**168. La segunda regla establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del plenario.**

<sup>30</sup> Consejo de Estado, sentencia del 6 de marzo de 2008. Rad. No. 2152-06. C.P. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", C.P.: Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, 13 de mayo de 2015, radicación número: 68001-23-31-000-2009-00636-01(1230-14), actor: Antonio José Gómez Serrano.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia del 13 de junio de 2016, radicado 11001-03-15-000-2016-01043-00, demandante: ALFONSO BOHÓRQUEZ GALLEGU, demandado, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "E", Tema: CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE - CONTRATO REALIDAD, Decisión: NEGAR EL AMPARO Consejera Ponente Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

<sup>33</sup> Inicialmente fue radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

*169. La tercera regla determina que frente a 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.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

En virtud de lo anterior, atendiendo a que no operó la prescripción en el caso concreto, el restablecimiento del derecho operará por el periodo comprendido entre el 8 de junio de 2012 y el 22 de julio de 2016.

#### **4.2 De los aportes a Salud y Pensión**

De igual forma, deberá pagar a la entidad que corresponda la cuota parte correspondiente únicamente a los aportes en pensión, en tanto se probó que el demandante los sufragó, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

En ese sentido, respecto de la solicitud devolución de las cotizaciones pagadas en exceso, se observa que en la sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021, radicado No.: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), se fijó la siguiente regla: “(...) *La tercera regla determina que frente a 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, atendiendo a las reglas y subreglas establecidas por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación señalada *supra* no hay lugar a ordenar la devolución, ni cotización por concepto de salud, atendiendo a su naturaleza.

Para efectos de la condena, se tendrán en cuenta las prestaciones sociales y demás emolumentos solicitados en la demanda correspondientes a la totalidad del periodo ejecutado sin interrupciones, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

#### **4.3 De los aportes a Caja de compensación**

En lo que respecta a esta pretensión, es pertinente indicar que la Ley 21 de 1982 estableció la regulación de dichas instituciones para cumplir las funciones propias de la seguridad social, hallándose sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la Ley; así como el subsidio familiar como aquella prestación social pagada en dinero, especie y servicio a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, para aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad.<sup>34</sup>

En el asunto y atendiendo el pronunciamiento judicial expuesto el demandante John Pablo Castillo Mejía si bien no disfrutó, mientras duró su relación contractual desnaturalizada, de los beneficios que otorgan las Cajas de Compensación como son, percibir el subsidio familiar y acceder a los centros de recreación, educación y cultura, entre otros, presentándose la imposibilidad de percibirlos por el transcurso del tiempo,

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez (E). Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil catorce (2014). Ref: expediente no. 20001233100020110031201. Número interno: 1994-2013. Actora: Enith del Carmen Ospino Campo.

no resulta coherente ordenar su reconocimiento dado que el vínculo jurídico ya feneció por lo que la Administración no debe asumir el pago en dinero, puesto que no fue la finalidad de la creación del disfrute concebido para estos entes.

#### **4.4. Del reconocimiento y pago de la indemnización por mora en el pago de cesantías**

Tampoco es posible acceder al pago a título de indemnización por la mora en el reconocimiento de las cesantías y demás prestaciones dado el carácter constitutivo de la presente sentencia que establece la existencia de una verdadera relación laboral, lo que implica que solo hasta su ejecutoria, se hacen exigibles los derechos salariales y prestacionales de la demandante y en ese orden de ideas, es a partir de la firmeza de la decisión, que nace la obligación para la entidad demandada de pagar las cesantías a su favor, luego entonces, es equivocado pretender que se reconozca mora en el pago de una prestación, cuando esta ni siquiera existía. Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", en sentencia del 6 de octubre de 2016, expediente 68001-23-31-000-2009-00146-01 (1773-15), Consejero Ponente: **William Hernández Gómez**.<sup>35</sup>

Así mismo, conforme a las pretensiones incoadas, si bien se demostró que las Órdenes de Prestación de Servicios, ocultaban en realidad una relación laboral, también lo es, que tal situación *per se*, no otorga la calidad de empleado público al demandante, razón por la cual no es procedente acceder a la pretensión asociada al pago de una sanción por cada día de retardo desde la desvinculación al servicio de la entidad.

#### **4.5. De la devolución de los valores pagados por concepto de retención en la fuente, rete ICA y ARL**

No se ordenará la devolución de los valores pagados por concepto de administradora de riesgos laborales en la medida en la que los mentados pagos cumplieron con la finalidad de cubrir una eventual contingencia relacionada con la prestación del servicio por virtud del pacto contractual de prestación de servicios.

En lo que respecta a las devoluciones por concepto de retención en la fuente, no hay lugar al reconocimiento de dichos conceptos, dado que como lo ha determinado el Consejo de Estado, se trata de un *"cobro anticipado de un impuesto, que bien puede ser el de renta por los honorarios percibidos por el actor al suscribir los Contratos de Prestación de Servicios, cuyo trámite de devolución debe realizarse ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales — DIAN una vez hubiese presentado la declaración de renta, empero, como en el sub-judice no existe siquiera prueba sumaria de que ello hubiere ocurrido, no están los elementos de juicio suficientes, y si en gracia de discusión existieran, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por controversias laborales no es la idónea para ventilar dicha pretensión."*<sup>36</sup>

#### **4.6 De la dotación**

En lo que toca a la dotación, la misma se encuentra regulada en la Ley 70 de 1988 y el Decreto 1978 de 1989 y se concede al servidor que reciba una remuneración mensual inferior a dos salarios mínimos y por lo menos lleve una antigüedad de tres meses.

---

<sup>35</sup> Esta Corporación en sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez. Número Interno: 1457-2008, señaló que «[...]la sanción moratoria no puede darse, como lo pretendel demandante, cuando se reconoce judicialmente un derecho discutible pues, no se puede considerar que existe mora sino a partir del momento en que la Administración tenga claridad de la obligación que se reconoce judicialmente»

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección "A". C.P. Dr. William Hernández Gómez. Sentencia de 27 de abril de 2016 Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00090-01 (3480-14). Actor: Oscar Moreno Caicedo. Demandado: DAS.

Sobre este asunto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que:

*“67. Es de señalar, que de acuerdo al artículo 1° del Decreto Reglamentario 1978 de 1989, el cual dispuso de manera expresa que la dotación de calzado y vestido de labor es aplicable a quienes prestan sus servicios a través de contrato de trabajo, siempre que su remuneración mensual sea inferior a 2 veces el salario mínimo legal vigente, para lo cual será indispensable haber laborado para la entidad al menos 3 meses antes de cada suministro, siendo justo el reconocimiento del mismo, por lo cual se indicará para el particular su reconocimiento.*

*68. En efecto, la dotación procede para «(l)os trabajadores permanentes vinculados mediante relación legal y reglamentaria o por contrato de trabajo.». Acogiendo el criterio expresado por la Corte Constitucional, esta subsección en sentencia de 23 de agosto de 201328, y que reitera la de 31 de julio de 2003, al resolver un asunto similar, expresó que:*

*«Las anteriores reflexiones de la honorable Corte Constitucional son suficientes para concluir que la Ley 70 de 1988, es aplicable a los empleados públicos de todos los niveles con excepción de los sometidos a regímenes especiales y lo mismo se puede predicar del Decreto 1978 de 1989, reglamentario de la ley mencionada, que precisó como beneficiarios de la dotación de vestido y calzado a los empleados de los órdenes nacional y territorial.». (Resalta la Sala)*

*69. Así, siendo que la Ley 70 de 1988 fijó a la dotación el título de prestación y así mismo se dará su trato en cuanto al término prescriptivo en virtud de lo dispuesto por el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo, «las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el empleador, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual.».*

En este caso probado se encuentra que la demandante para los años 2012 a 2016 devengó honorarios superiores a los dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, así:

Honorarios devengados	Suma equivalente a 2 S.M.M.L.V
2012: 3'200.000	\$1.113.400
2013: 3'300.000	\$1.179.000
2014: 3'500.000	\$1.232.000
2015: 3'605.000	\$1.288.700
2016: 4'300.000	\$1.378.910

Por lo anterior, no hay lugar a reconocer las dotaciones solicitadas en la demanda.

Las sumas que resulten a favor de la accionante deberán ajustarse a valor presente en los términos de la fórmula que se especifica en la parte resolutive de esta sentencia (indexación).

Con relación a la pretensión relativa al pago de intereses, se precisa que éstos se causarán en los términos dispuestos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

Esta sentencia se deberá cumplir en los términos previstos en los artículos 192 a 195 de la Ley 1437 de 2011.

## 5. De la condena en costas

Finalmente, el Despacho no impondrá condena en costas, en la medida que no se observó una conducta dilatoria o de mala fe de ninguno de los sujetos procesales, y

además porque no se encuentra prueba de su causación conforme lo consagrado en el artículo 365 numeral 8° del Código General del Proceso.

Bajo las consideraciones que anteceden, el Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

### FALLA

**Primero:** **Declarar** no probadas las excepciones propuestas por **Bogotá D.C.- Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno- Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** **Declarar** la nulidad del acto administrativo contenido en el **Oficio No. 20196320093201 del 18 de junio de 2019** expedido por la Alcaldesa Local de Teusaquillo por medio del cual se negó la solicitud de reconocimiento y pago de acreencias laborales, elevada por el demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión

**Tercero:** Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, **condenar a Bogotá D.C.- Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno- Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo**, a reconocer y pagar a favor del demandante **John Pablo Castillo Mejía**, identificado con cédula de ciudadanía número 79.457.874 expedida en Bogotá D.C., todas y cada una de las prestaciones sociales de Ley dejadas de percibir y demás emolumentos de carácter salarial como profesional universitario (excluyendo las dotaciones) , por el periodo comprendido entre el **8 de junio de 2012 y el 22 de julio de 2016**, teniendo en cuenta para la liquidación el valor de lo pactado como honorarios en los contratos de prestación de servicios.

De igual forma, deberá pagar la cuota parte correspondiente a los aportes de pensión, y en tanto se probó que el demandante los sufragó, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

Para efectos de la condena, se tendrán en cuenta las prestaciones sociales y demás emolumentos solicitados en la demanda correspondientes a la totalidad del periodo ejecutado, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**Cuarto:** El tiempo laborado por el demandante **John Pablo Castillo Mejía**, identificado con cédula de ciudadanía número 79.457.874 expedida en Bogotá D.C., bajo los contratos de prestación de servicios suscritos entre el **18 de junio de 2012 y el 22 de julio de 2016**, deben computarse para efectos pensionales, para lo cual la entidad deberá hacer las correspondientes cotizaciones.

**Quinto** Las sumas que resulten a favor del demandante deberán ser actualizadas, con fundamento en los índices de inflación certificados por el DANE teniendo en cuenta para el efecto la siguiente fórmula:

$$R = R.H. \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de prestaciones sociales y demás emolumentos en los períodos que efectivamente se prestó el servicio, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada prestacional y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

**Sexto:** Se **niegan** las demás pretensiones de la demanda.

**Séptimo:** **Bogotá D.C.- Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno- Alcaldía Local de Teusaquillo- Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo.**, deberá dar cumplimiento a la presente decisión, dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 192 a 195 de la Ley 1437 de 2011.

**Octavo:** Sin costas ni agencias en derecho en esta instancia.

**Noveno:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**MÓNICA LORENA SÁNCHEZ ROMERO**  
**JUEZ**

Firmado Por:  
Monica Lorena Sanchez Romero  
Juez  
Juzgado Administrativo  
028

**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: **b27398612c4dc446690ceb81795e31b4b76faa25989eaddd26eb0da019f26f12**

Documento generado en 24/02/2023 11:41:50 AM

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